

**ARBEIDSNOTAT NR. 48/05**

**Faglig grunnlag for pilot-studier**

**av**

**Kjell J. Sunnevåg**

SNF-Prosjekt Nr. 2687  
Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS  
BERGEN, 2005  
ISSN 1503-2140

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



SNF  
DENNE VERSJON 24.1.2005

# FAGLIG GRUNNLAG FOR PILOT-STUDIER

---

EFFEKTIVITET OG  
EFFEKTIVITETSUTVIKLING I  
KOMMUNESEKTOREN



# INNHOOLD

<b>1</b>	<b><i>Bakgrunn</i></b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b><i>Kort om effektivitet</i></b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b><i>Faglig utgangspunkt</i></b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b><i>Markedsorientering og konkurranse</i></b> .....	<b>8</b>
<b>4.1</b>	<b>Konkurranse med private virksomheter</b> .....	<b>8</b>
<b>4.2</b>	<b>Intern konkurranse</b> .....	<b>11</b>
<b>4.3</b>	<b>Konkurranse om ressurser</b> .....	<b>13</b>
<b>4.4</b>	<b>Konkurranse om brukerne</b> .....	<b>14</b>
<b>4.5</b>	<b>Offentlig-privat samarbeid</b> .....	<b>15</b>
<b>4.6</b>	<b>Utfordringsrett</b> .....	<b>15</b>
<b>5</b>	<b><i>Insentivmekanismer</i></b> .....	<b>17</b>
<b>5.1</b>	<b>Insentivsystemer</b> .....	<b>17</b>
<b>5.2</b>	<b>Insentivmekanismer overfor de ansatte i virksomheten</b> .....	<b>17</b>
<b>5.3</b>	<b>Insentivmekanismer mellom virksomheten og dens leverandører</b> .....	<b>17</b>
<b>5.4</b>	<b>Insentivmekanismer overfor brukerne - brukerbetaling</b> .....	<b>18</b>
<b>6</b>	<b><i>Nye organisatoriske tilnærminger</i></b> .....	<b>23</b>
<b>6.1</b>	<b>Organisering av politisk ledelse</b> .....	<b>24</b>
<b>6.2</b>	<b>Organisering av administrativ ledelse - resultatenheter</b> .....	<b>25</b>
<b>6.3</b>	<b>Skille mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon</b> .....	<b>26</b>
<b>6.4</b>	<b>Budsjettering</b> .....	<b>29</b>
<b>7</b>	<b><i>Styringsinformasjon</i></b> .....	<b>31</b>
<b>7.1</b>	<b>Balansert målstyring</b> .....	<b>31</b>
<b>7.2</b>	<b>Brukergarantier og serviceerklæringer</b> .....	<b>33</b>
<b>7.3</b>	<b>Måling og analyse av kvalitet</b> .....	<b>33</b>
<b>7.4</b>	<b>Styringsredskaper</b> .....	<b>38</b>
<b>8</b>	<b><i>Samarbeid og integrasjon</i></b> .....	<b>39</b>
<b>8.1</b>	<b>Integrasjonsmodeller i pleie- og omsorg</b> .....	<b>39</b>
<b>8.2</b>	<b>Integrasjonsmodeller i skolen</b> .....	<b>40</b>
<b>8.3</b>	<b>Integrasjonsmodeller i barnehage</b> .....	<b>41</b>
<b>9</b>	<b><i>Samarbeid mellom kommuner</i></b> .....	<b>42</b>
<b>9.1</b>	<b>Områder for interkommunalt samarbeid</b> .....	<b>46</b>
<b>9.2</b>	<b>Innkjøpssamarbeid</b> .....	<b>48</b>
<b>10</b>	<b><i>Aktuelle sektorer i pilotstudie</i></b> .....	<b>49</b>
<b>10.1</b>	<b>Skole</b> .....	<b>49</b>

<b>10.2</b>	<b>Barnehage.....</b>	<b>51</b>
<b>10.3</b>	<b>Pleie- og omsorgstjenester.....</b>	<b>54</b>
<b>11</b>	<b><i>Referanser</i> .....</b>	<b>59</b>

Bakgrunnen for dette grunnlagsnotatet er et prosjekt finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Siktemålet med prosjektet er å studere effektivitet og effektivitetsutvikling innenfor sentrale kommunale og fylkeskommunale sektorer. Dette omhandler både tallfesting/kartlegging av effektivitetsforskjeller og forklaring av effektivitetsforskjeller. Analysene skal danne grunnlag for et sektorovergrep beregningsopplegg som skal oppdateres fast og årlig. Tilgang på bedre data, blant annet KOSTRA-data for flere år og kvalitetsindikatorer fra effektivitetsnettverkene, muliggjør bedre analyser enn tidligere.

Prosjektet er delt inn i flere ulike aktiviteter og faser, som til dels er overlappende. Vi skiller mellom analyseaktiviteter på mikro- og makronivå. Analysene på *makronivå* vil typisk fange opp variasjoner med hensyn til ”indre” effektivitet. For å fange opp egenskaper med hensyn til ”ytre” effektivitet kan man på mikronivå sammenholde kommunal organisering og effektivitetsresultater med befolkningens ønsker og prioriteringer, bl.a. gjennom intervjuanalyser. Ofte vil det også kunne være et motsetningsforhold mellom ”indre” effektivitet og brukernes oppfatning av kvalitet. Det vil derfor være viktig å sammenholde effektivitetsindikatorer med ulike kvalitetsindikatorer.

Analysene på *mikronivå* har, med utgangspunkt i en gjennomgang av utvalgte case-kommuner, som siktemål å bidra til at makrostudiene tilrettelegges på best mulig måte. Samtidig kan man også identifisere tilnærminger som kan gi en effektiviseringsgevinst, bl.a. gjennom erfaringsoverføring.

Effektivitetsstudiene på mikronivå vil således omfatte flere studier, med ulike formål. For det første er det hensiktsmessig å studere hvordan ulike typer organisering og satsing i ”case” kommunene har gitt forskjellig resultater i tjenesteproduksjonen. Slik kan en identifisere ”beste praksis” som inspirasjonskilde og grunnlag for tiltak i andre kommuner. Denne delen av arbeidet tar altså sikte på å systematisere erfaringene med ulike lokale styringsopplegg og organisasjonsmodeller. Som en første tilnærming er det naturlig å ta utgangspunkt i kommuner som i makroanalysene peker seg ut i den ene eller annen retning.

Det vil være en tett kobling begge veier mellom studiene på makro- og mikronivå. Analyser på makronivå vil identifisere kommuner som på en gitt sektor peker seg ut effektivitetsmessig den ene eller annen retning. Analysene på mikronivå kan gi ytterligere informasjon om årsakssammenhenger. Analysen på mikronivå vil igjen gi grunnlag for å videreutvikle og korrigere makrostudiene. Et annet sentralt formål med casestudiene av enkeltkommuner er således at vil gi grunnlag for å tilpasse makrostudiene slik at de gir bedre informasjonsgrunnlag. For eksisterende data vil case-studiene bidra til klargjøring av relevans og kvalitet for de aktuelle data, og dermed gi en sikrere tolking av foreliggende resultater. Med sikte på utvikling av framtidig dataopplegg kan casestudiene også bidra til å identifisere nye variabler eller områder der eksisterende tallmateriale er mangelfullt.

Det første steget i prosjektet har vært å utarbeide det *faglige grunnlaget* for det spørreskjemaet som vil stå sentralt i innsamlingen av data for makrostudiene. Her har vi tatt utgangspunkt i litteraturen for å identifisere ulike organisatoriske tilnærminger som *a priori* må antas å kunne forklare effektivitets- og kvalitets-

forskjeller mellom kommuner, og som sådan må fanges opp i en makroanalyse. Dette faglige grunnlaget har dannet utgangspunkt for en første tilnærming til et spørreskjema. Dette har så blitt testet ut gjennom en pilotstudie som har bestått av intervjuer med rådmennene i et utvalg kommuner. Dette pilotstudiet har igjen dannet utgangspunkt for en revidering av spørreskjemaet. Dette grunnlagsnotatet beskriver det faglig grunnlaget for utarbeidelsen av det første utkastet til spørreskjemaet. Resultatene fra pilotstudiet og spørreskjemaene er beskrevet i egne grunnlagsnotat.

Dette grunnlagsnotatet er bygget opp på følgende måte: Først vil vi se ganske kort på innholdet i selve effektivitetsbegrepet. Deretter vil vi gå inn på de ulike organisatoriske tilnærminger som man med utgangspunktet skulle tro kan være med å forklare effektivitetsforskjeller i kommunal sektor. Til slutt vil vi komme inn på de enkeltsektorer vi fokuserer på i analysene, og noen særegne forhold som er av relevant i utformingen av spørreskjemaene.



Det er derfor ikke åpenbart hvilke kriterier som bør legges til grunn for å vurdere ressursbruken i kommunal sektor. I prinsippet kan alle typer ressursbruk begrunnes som politisk ønskelig. Siden kommunene er politiske organer er effektivitet i økonomisk forstand er bare en av flere dimensjoner kommunal ressursbruk kan evalueres mot. Det er heller ikke helt åpenbart som ligger i begrepet ”effektivitet i økonomisk forstand”. Samfunnsøkonomisk effektivitet er noe mer enn det man i dagligtalen gjerne forbinder med begrepet effektivitet; nemlig kostnadseffektiv produksjon. Kostnadseffektiv produksjon er bare ett av flere middel for å oppnå det overordnede målet, nemlig størst mulig velferd for innbyggerne i kommunen.

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

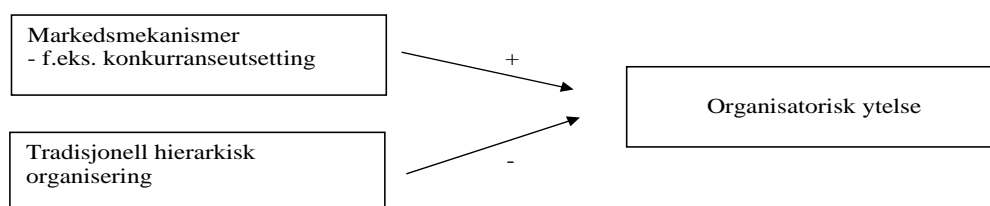
*Kostnadseffektivitet* er altså det som vanligvis forbindes med effektiv produksjon. Det innebærer at det offentlige innretter produksjonen slik at den skjer til lavest mulig kostnader og at det ikke sløses med ressursene. I så fall har vi oppnådd *teknisk effektivitet*. En forutsetning kostnadseffektivitet er videre at ressursene som brukes i produksjonen reflekterer den verdi de har for samfunnet. Det trenger ikke alltid være tilfellet, spesielt i forbindelse med monopoler, ledig kapasitet og eksterne virkninger. Merk at kriteriet betyr at det generelt skal produseres på billigst mulig måte. Hvis eksempelvis en privat produsent kan levere en tjeneste billigere enn en offentlig enhet, så innebærer det at den private aktøren skal velges. Dette er imidlertid under forutsetning av at de står overfor de samme produksjonsbetingelser og at markedsprisen reflekterer de samfunnsøkonomiske alternativkostnadene. *Skala-effektivitet* er et nok et begrep som det kan være nødvendig å introdusere i denne sammenheng. Dette benyttes på områder der det er stordriftsfordeler i produksjonen, og innebærer at en enhet produserer på det nivå der forholdet mellom produksjon og innsatsfaktorer er størst mulig. Det kan være flere områder av kommunal tjenesteproduksjon der spørsmålet om skalaeffektivitet dukker opp, ikke minst i skolesektoren i tilknytning til spørsmålet om sammenslåing av skoler, eller samarbeid på tvers av kommuner, for eksempel om å produsere ulike tekniske tjenester.

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

kan det være valg mellom for eksempel barnehageutbygging eller eldreomsorg.

Det er utført flere studier av kommunal tjenesteyting og administrasjon som indikerer et effektiviseringspotensial innen de ulike sektorene fra 7-8 prosent og opp mot 20-25 prosent. Det er imidlertid pekt på at et problem med disse studiene er at de er spredt både innen ulike sektorer og i tid. Det vil si at de ikke dekker alle felt; det er til en viss grad brukt ulike metoder; og de er utført over en relativt lang tidsperiode. Samtidig er det i liten grad gjennomført sektorovergrepene studier for å drøfte samlet effektiviseringspotensial, og få studier sier noe om hvordan kommunene best skal innrette virksomheten for å oppnå innsparinger. I tillegg er det også et problem at få studier tar for seg utviklingen over tid.

Et annet problem med disse analysene er at de er statiske og basert på "universalistiske" hypoteser. Eksempelvis legges det gjerne til grunn en antagelse om at et visst tiltak eller en viss organisatorisk struktur har bestemte implikasjoner for ytelse og høyere effektivitet. I henhold til slike universalistiske hypoteser er en variabel relatert til en annen på en uniform, bestemt og predikerbar måte – uavhengig av kontekst eller konfigureringen av andre variable. En praktisk implikasjon av dette er at det er kun finnes én "beste" måte å organisere offentlig tjenesteproduksjon på. En slik naiv tilnærming fant vi i mye av forskningen på 80- og 90-tallet om sammenhengen mellom bruken av markedsmekanismer og mer effektiv utnyttelse av offentlige ressurser. Dette er illustrert i figuren under.

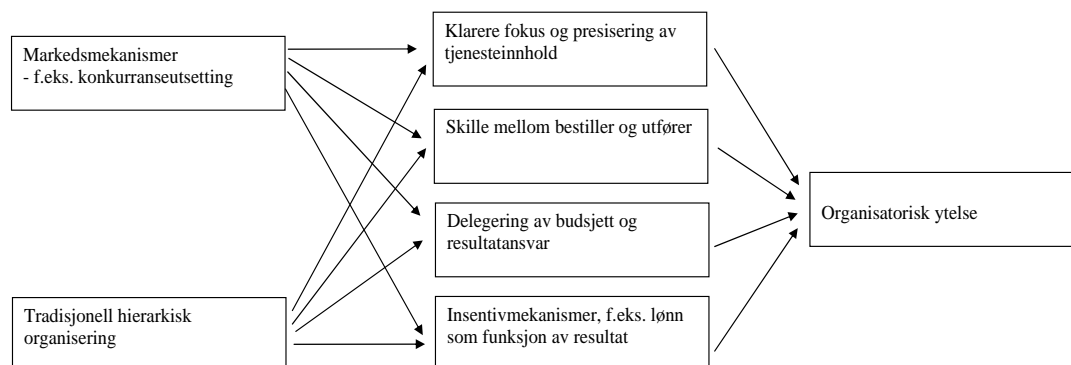


Den universalistiske tilnærmingen står i kontrast til mer eventualitetsbasert teori. Denne baserer seg på at det ikke er en slik uniform relasjon mellom variable som organisatoriske prosesser og ytelse. Derimot er det slik at i hvilken grad en viss strategi er en suksess eller en fiasko, avhenger av ulike omstendigheter eller overensstemmelse mellom organisasjonen og dens ytre og indre miljø.

For eksempel vil bruken av markedsmekanismer i offentlig forvaltning typisk være koblet til en del organisatoriske grep som skille mellom forvaltning og utførende enheter; at budsjetterings og rapporteringsrutiner blir strammet opp samt at tjenesteinnhold blir klarere presisert. Dette ser vi eksempler på f.eks. i sammenheng med innføring av brukervalg, der det pekes på at: "vi har fått en veldig ryddig tjeneste, et veldig oversiktlig styringsverktøy fordi tjenesten er så klart definert og fordi standarden er satt".

Da blir det klart at årsakssammenhengene blir uklare, og man kan lett komme til å trekke gale konklusjoner med hensyn til hvilke organisatoriske grep som er nødvendig for å realisere statistisk påviste effektiviseringsgevinster. Det er altså umulig å predikere om virkningene av bruken av markedsmekanismer eller en mer

tradisjonell hierarkisk tilnærming, a priori, er positiv eller negativ. Den endelige effekten av ulike organisatoriske tilnærminger vil avhenge av et sett av mellomliggende variable. Slike eventualitetseffekter kan lett fanges opp i en statistisk analyse gjennom et sett av interaksjonsfaktorer som fanger opp den samlede effekten av styringsstrukturer og miljøfaktorer. Dette er illustrert i figuren under.



Dette er altså en argumentasjon som peker mot at organisatorisk rammeverk, strukturer eller prosesser er variable som ikke har entydige og separate effekter på ytelse og effektivitet. Man kan altså ikke gå ut fra at det er en universalistisk relasjon mellom organisatorisk variabel og ytelse. Det er en rekke ulike interaksjonsmuligheter, og en variabel samvirker med en de andre. Slike eventualitetseffekter kan i prinsippet utvides nærmest i det uendelige, f.eks. til å omfatte variable så som organisasjonskultur, formal og realkompetanse i organisasjonen på ulike nivå, samt variable som omfatter ledelse og forvaltning.

Som grunnlag for pilot-studien vil vi først identifisere et sette av organisatoriske variable som a priori må antas å ha en påvirke organisatorisk ytelse målt langs ulike dimensjoner som effektivitet og tjenestekvalitet. Disse variablene er basert på reformelementer som vi kjenner igjen i fra de siste 10-15 årenes debatt om modernisering og effektivisering av offentlig sektor. Basert på Christensen og Lægneid, kan vi stille opp følgende hovedelementer:

- Oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer.
- Vekt på en profesjonell, management-orientert ledelse i offentlige organisasjoner, med mer autonomi for managere til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt.
- Mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystem. Endring i personalpolitikken, med vekt på kontrakter, prestasjonslønn og lønnsulikhet, og mer midlertidighet i ansettelse.
- Økt konkurranseeksponering for kommersielt orienterte

offentlige organisasjoner og markedslignende arrangement, herunder skille mellom dem som produserer og bestiller tjenester, «contracting-out», del- og helprivatisering.

- Økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting.
- Kostnadskutt og budsjettdisiplin.

Pilot-studien vil ta sikte på å avdekke bruken av slike ulike organisatoriske strukturer som *a priori* må antas å ha en viss innvirkning på effektivitet i tjenesteutøvelsen (eller etterspørselen etter tjenestene) i et utvalg kommuner. Pilot-studien tar sikte på å legge grunnlag for en operasjonalisering av disse ulike tilnærmingene i form av variable som kan inngå i en bredere anlagt surveyundersøkelse. I det følgende vil vi beskrive disse hovedelementene mer detaljert. Først vil se på organisatoriske tilnærminger som er assosiert med anvendelse av mer markedsorienterte tilnærminger i organiseringen av kommunalt tjenesteyting.

### 4.1 KONKURRANSE MED PRIVATE VIRKSOMHETER

Konkurransesutsetting kan betraktes som en alternativ organisering av kommunal virksomhet, ettersom det innebærer at virksomheten ikke drives av kommunen selv. Virksomheten kan drives av en kommunalt eid virksomhet, eller den kan drives av private eiere som utfører tjenesten for kommunen.

Å koble kommunal virksomheter opp mot det private markedet er den sterkeste formen for konkurranse. I så fall vil en tidligere kommunal virksomhet møte konkurranse fra virksomheter som har tilpasset seg hard konkurranse over lang tid. Resultatet blir svært ofte at det må gjennomføres dramatiske endringer i ledelses- og organisasjonsmessige forhold i de offentlige virksomhetene.

Vi vil se på to former for å utsette tidligere offentlig enerettsproduksjon for konkurranse, nemlig:

- Privatisering
- Anbudskonkurranse

#### 4.1.1 PRIVATISERING

Med privatisering mener vi at en offentlig virksomhet overføres fra offentlig til privat sektor. Etter privatiseringen vil virksomheten eies av private aktører og finansieres gjennom salg av sine produkter. Privatisering av offentlig enerettsproduksjon kobles gjerne med deregulering.

Privatisering og etablering av konkurransemarkeder skjer ved at et tidligere offentlig monopol fratras eneretten til produksjon og må konkurrere i et marked. I slike markeder kan tilbyderne fritt konkurrere om kunder, både på pris, kvalitet og tilgjengelighet. Kundene har på sin side valgfrihet mellom tilbyderne. Liberalisering av telesektoren og oppheving av monopolet på formidling av arbeidskraft er to eksempler på slik markedsutvikling. Telenor ble gjennom en delprivatisering ble en stor del av aksjekapitalen ble selskapet introdusert på børsen og solgt private investorer.

I kommunal sektor er det en annen form for konkurranseutsetting som det først og fremst vil være aktuelt for oss å fokusere på, nemlig anbudskonkurranse.

#### 4.1.2 ANBUDSKONKURRANSE ELLER KONKURRANSEUTSETTING

Den andre formen for konkurranseutsetting er når det offentlige avholder en anbudskonkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige.<sup>1</sup> En offentlig virksomhet som tidligere har vært skjermet utsettes altså for

---

<sup>1</sup> Dette betegnes som anbudskonkurranse i NOU 2000: 19. I "Veileder til EØS-forskrift om anskaffelser til forsyningssektorene" gis imidlertid anbudsbegrepet en annen og snevrere definisjon: "Et anbud avgis av en anbyder på grunnlag av en anbudsinnbydelse med tilhørende anbudsgrunnlag. Begrepet benyttes både i forbindelse med åpne og begrensede anbudskonkurranser."

konkurransen. Både private og offentlige virksomheter har anledning til å delta. Vinneren av anbudskonkurransen (oppdragstaker) får en eksklusiv, men tidsbegrenset, rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiver. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold, kvalitet og finansiering. I en rekke tilfeller – inkludert tjenester i pleie- og omsorgssektoren – vil dette ansvaret være lovpålagt.

Konkurransen som organisasjonsform i kommunesektoren kan utføres på flere måter. Et viktig skille går mellom konkurranse, hvor intern enhet konkurrerer med private bedrifter, og konkurranse hvor det ikke blir levert intern bud. Å konkurransesponse driften av tjenesteproduksjon og virksomhet gjennom åpen anbudskonkurranse er trolig den mest brukte varianten. Dette innebærer at kommunene gir private aktører og (fylkes)kommunale enheter muligheten til å komme med tilbud på driften av en offentlig tjeneste. Andre former for konkurranseeksponering kan være intern anbudskonkurranse, fritt brukervalg og ren privatisering av virksomheten.

Ved åpen anbudskonkurranse vil det være særlig viktig med et organisatorisk skille mellom utfører og bestiller, samt at det sørges for rammevilkår for øvrig som gir konkurranse på like vilkår.

Konkurransesetting kan være motivert ut fra flere hensyn. Det motiv som vi som oftest finner igjen er et ønske om å redusere utgiftene til produksjonen av tjenesten. Dette gjøres ut fra en oppfatning av at private aktører er mer effektive enn den offentlige forvaltningen, eller at konkurranse i seg selv stimulerer til mer effektiv drift. I Ot.prp.nr. 70 (2002-2003) pekes det på at andre motiver kan være manglende kompetanse på fagområdet, eller et ønske om å oppnå bedre kvalitet. Ønsket om mer fokus på brukerne av tjenestene, som igjen vil bedre kvaliteten, er i denne sammenheng en viktig faktor for kommunene. Et ønske om bedre dokumentasjon eller informasjon om ulike aspekter ved egen virksomhet fremholdes også som en drivkraft for konkurranseeksponering.

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

I mange studier av effektivitetsgevinster ved bruk av konkurransesetting fokuseres det gjerne først og fremst på kontraktspriser, ikke totale kostnader. Differensen utgjøres blant annet av kostnader ved forberedelse og overvåking av kontraktene. Et annet ord for dette er *transaksjonskostnader*.

Det finnes en omfattende litteratur om hvilke konsekvenser det kan ha om en velger å styre produksjonen gjennom tilbud og kontrakt framfor selv å ansette folk til å gjøre jobben. Transaksjonskostnader er kort fortalt kostnadene ved å gjennomføre kjøp/salg i et marked. Disse kostnadene vil avhenge av både hvilket produkt det er i

---

transaksjonen er organisert. Transaksjonskostnader oppstår når en må finne tilbydere, orientere seg i markedet, organisere anbudsrunder eller innhente prisoverslag, skrive kontrakter, reforhandle avtaler og overvåke at kontrakten blir overholdt. Disse kostnadene kan bli særlig store hvis det er vanskelig å forutse framtidige omstendigheter. Da blir det vanskelig å skrive kontrakter, og kontraktene må antakelig reforhandles hyppig. Problemene kan også forverres hvis varen eller tjenesten er spesielt kompleks. En annen potensiell vanskelighet er opportunisme, for eksempel ved at en tilbyder bryter kontrakten midt i en periode vel vitende om at kjøperen ikke har særlig annet valg enn å godta de nye vilkårene. Relasjonen mellom kjøper og selger er særlig utsatt for opportunisme dersom tilbyderen må gjøre store investeringer som kan brukes til produksjon for bare denne ene kjøperen (såkalt asset specific eller relasjonsspesifikke investeringer).

En annen utfordring er å kontrollere for *kvalitetsforskjeller*. Gode effektivitetsstudier må ikke bare være utformet slik at de kan brukes til å sammenlikne effektivitetsforskjeller. Studiene må også kontrollere at ikke kvaliteten reduseres selv om kostnaden reduseres. Dette er et ankepunkt mot en hel rekke studier. Mange studier diskuterer ikke kvalitet i det hele tatt, eller bruker mer eller mindre forklaringer på hvorfor kvaliteten er den samme. I andre studier er problemet at de kvalitetsmålene som brukes i begrenset grad avspeiler det vi vanligvis mener med kvalitet. Problemet består dels i å finne en teoretisk definisjon av kvalitet og dels i å finne gode operasjonelle mål for den valgte teoretiske definisjonen.

På den annen side kan det være en indirekte effekt av privatisering som gjør at effektivitetsgevinsten undervurderes når en kontrollerer for utviklingen uten privatisering. Grunnen er at *trusselen om bruk av anbudskonkurranse* kan gjøre at offentlige etater eller bedrifter blir mer effektive, i tråd med teorien om *contestable markets*. Hvis det er tilfellet, kan effektivisering i offentlig virksomhet til dels være en indirekte effekt av bruk av markedsmekanismer.

Et annet problem er å *måle kostnadene* på en slik måte at de blir sammenlignbare mellom offentlig og privat virksomhet eller mellom kommuner. Prinsippene for regnskapsføring varierer, og det kan for eksempel være vanskelig å lage gode overslag over vanskelig å lage gode overslag over kostnaden ved å disponere et aldershjem eller en skolebygning. I privat sektor er hovedprinsippet at kapitalkostnader skal regnskapsføres på en slik måte at regnskapet gir et rimelig bilde av kostnaden ved å disponere investeringsgodet i regnskapsåret. Hensikten er å gi en korrekt framstilling av bedriftens økonomiske resultat. I offentlig sektor, derimot, er med regnskapet å vise i hvilken grad forbruk og investeringer står i forhold til bevilgningene. Derfor har kostnadene ved kostnadene ved å disponere investeringsgoder vært av mindre interesse, og investeringer har blitt regnskapsført i sin helhet det året de foretas. Et annet spørsmål er knyttet til internprising av tjenester som ytes mellom relaterte virksomheter internt i kommunen, f.eks. mellom kommunen som huseier og pleie- og omsorgstjenestene i kommunen. Hvis ikke tjenestene ytes til armlengdes, eller markedsbaserte priser vil det fremkomme et galt bilde av relative kostnadsforskjeller. Helt til sist vil vi peke på at en analyse av effektivitetsforskjeller bør ta høyde for at tilsynelatende effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat drift eller mellom offentlige virksomheter i ulike kommuner kan ha sitt opphav i *fordelingsforskjeller*. Hvis kostnadsforskjellene skyldes at det private kan gi lavere lønninger enn det offentlige, for eksempel hvis de to sektorene dekkes av ulike kollektivavtaler, er det



ingen kostnadseffektivitetsforskjell.

Tabellen under oppsummerer noen av de slutningsproblemer en må ta høyde for i en analyse av bruk anbudskonkurranse som et effektivitetsfremmende virkemiddel.

*Tabell 4-1. Måleproblemer ved studier som sammenligner effektivitet ved bruk av anbudskonkurranse (tilpasset fra Johansen (2001)).*

	<b>Eksempel på måleproblem</b>
Kvalitetskontroll	Kostnadene ble lavere, men det ble også kvaliteten.
Transaksjonskostnader	Bare anbudsprisen, men ikke administrasjonskostnadene ble regnet med.
Kostnadsmåling	Den kommunale virksomheten fremstod med lavere kostnader fordi den bare betalte en symbolsk husleie til kommunen.
Indirekte effekter	En kommunal virksomhet fremstår som like effektiv som en konkurranseutsatt virksomhet i en annen kommune. Effektiviteten økte på grunn av trusselen om bruk av anbudskonkurranse.
Kontroll for fordeling	Kostnadene ble lavere fordi den private kollektivavtalen ga lavere lønnsutgifter.

Dette er aspekter som vil bli søkt inkludert i utformingen av spørreskjemaet, eller innhentet data for gjennom andre kilder, for makroanalysen.

#### **4.2 INTERN KONKURRANSE**

Dersom det ikke er mulig å etablere konkurranse med private virksomheter kan en løsning være å etablere en fiktiv konkurranse internt i virksomheten — det vil si at det etableres et såkalt kvasimarked. Vi er spesielt interessert i bruken av følgende tilnærminger og mekanismer:

- Bestiller-utfører organisering
- Benchmarking eller målestokkkonkurranse
- Incentivsystemer

Årsaken kan være at det ikke finnes noen private aktører, eller at de politiske myndigheter ikke er villig til å gi fra seg den hierarkiske kontrollen. Formålet er å skape en konkurransesituasjon for å redusere mengden av slakk uten å miste den direkte styringen. Disse vil bli beskrevet nærmere i det følgende.

#### 4.2.1 BENCHMARKING ELLER MÅLESTOKKKONKURRANSE

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

For eksempel kan alle kommunal tjenesteprodusenter innenfor et spesifikt virksomhetsområde (for eksempel skole eller sykehjem) sammenlignes med hensyn til en rekke indikatorer som beskriver produktivitet og kvalitet. Det lages deretter lister som publiseres og viser hvem som er best.

Tanken er at denne tilnærmingen skal gi stimuli på ulike nivå. For det første skal slike lister gi stimulans til å ikke nederst på listen. En kommunal tjenesteprodusent som havner nederst vil gjennomføre tiltak for å komme lenger opp på listen. For det andre er tanken at beste praksis skal danne mønster for tjenesteprodusenter lenger ned på listen. Det skal være mulig å besøke de beste for å se hva de gjør annerledes og kopiere den som er best.

Ifølge Andreassen og Lunde (2001) ”brukes benchmarking relativt lite i sektor”, hovedsakelig fordi en hovedmålsetting med metoden er å sette fokus på ubehagelige forhold, og er det noe offentlig sektor legger vekt på, er det for enhver pris ”å unngå feil”. Det kan likevel virke som om dette er i ferd med å endre seg. Vi kan se på noen eksempler.

I NOU 2000:19 (”Sandbekk-utvalget”) nevnes Norsk Gallups standard kommuneundersøkelse som et eksempel på brukerundersøkelser med benchmarking som formål.

Et annet eksempel på målestokkonkurranse er *Effektiviseringsnettverkene*. Dette er et nettverkssamarbeid som ble initiert gjennom som et samarbeid mellom KS og KRD i ble initiert i 2001 som et ledd i regjeringens satsing på fornyelse av offentlig sektor. Det ble gjennomført et pilotprosjekt første halvår 2001, og hovedprosjektet startet opp samme høst. Rundt 200 kommuner har deltatt i nettverkssamarbeidet frem til 2004. Kommunene har vært inndelt i ca. 40 nettverk som har omfattet kommuner spredt over hele landet med et prosjektsamarbeid som har omfattet grunnskole, pleie og omsorg, barnehage, sosiale tjenester, barnevern og byggesak.

Målsettingen med nettverkssamarbeidet har vært at kommunene har kunnet sammenligne seg med andre på de aktuelle tjenestoområdene, lære om beste praksis og sette i gang umiddelbare forbedringstiltak der dette har vist seg nødvendig. Den uttrykte målsettingen har vært at dette skal bidra til forbedring av de deltakende kommunenes tjenester; bidra til en effektivitetsutvikling i de deltakende kommuner; samt frembringe nasjonale indikasjoner for den kvalitets- og effektivitetsutvikling som skjer i kommunal sektor.

Det har videre vært gjennomført brukerundersøkelser som ledd i arbeidet med å kartlegge nåværende kvalitet, i tillegg til produktivitet og tilgjengelighet på tjenestene. Nettverket har nyttiggjort seg KOSTRA (Kommune-Statpport), som er et system og verktøy for administrativ og politisk styring og rapportering til sentrale myndigheter. Prosjektets hovedaktivitet i en første fase har altså vært målestokk-analyse, dvs. analyse av sammenlignbare nøkkeltall, med sikte på *erfaringslæring* og

*effektivitetsutvikling.*

Mer generelt kan vi si at ved benchmarking som metode, har samtlige berørte parter interesse av at statistikken som det bygges på, for eksempel brukerundersøkelser, er sammenlignbar og valid. I denne sammenheng pekes det i NOU (2000:19, avsnitt 5.4.3) på at ”Konkurransorientert benchmarking med bruk av insitamenter som styringsvirkemiddel vil være mest relevant i de tilfellene der det er stor tillit til data, det vil si at de resultater og prosesser som måles, er relativt entydige både når det gjelder innhold og målemetoder, og at data vanskelig kan manipuleres”.

### **4.3 KONKURRANSE OM RESSURSER**

#### **4.3.1 INNSATSSTYRT FINANSIERING**

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

Dersom man samtidig gir tjenesteyter stor frihet til å disponere de tildelte midlene, er tanken at innsatsstyrt finansiering skal stimulere til høyere produktivitet. Dersom institusjonen makter å redusere kostnadene per produsert enhet, vil det oppstå et budsjettoverskudd som kan benyttes til å øke kvaliteten eller dekke andre viktige ressursbehov. Ordningen skal også stimulere til å utnytte kapasiteten fullt ut. Beløpet som mottas per bruker vil være høyere enn kostnaden ved å tilby tjenesten per bruker på marginen. Dersom institusjonen har ledig kapasitet vil en ny således bruker innebære høyere inntekter enn kostnader. Samlet lønnsomhet er imidlertid avhengig av god kapasitetsutnyttelse.

Innsatsstyrt finansiering trenger ikke innebære at brukeren har en valgmulighet med hensyn til hvem som skal være tjenesteyter. Sagt på en annen måte; innsatsstyrt finansiering forutsetter ikke brukervalg, men brukervalg forutsetter innsatsstyrt finansiering gjennom at pengene følger brukeren, og at brukeren faktisk har noe å velge mellom. Kupongbaserte systemer er en implementering av penger-følger-brukeren prinsippet. Kuponger er altså et finansieringssystem der man benytter ”kunde grunnlag” for å tilføre midler til produsenter.

Ideen om innsatsstyrt finansiering koblet med brukervalg bygger på klassisk økonomisk tankegang om at markedet vil gjøre det mulig for den enkelte bruker gjennom frie valg å uttrykke sine ønsker om hvordan et offentlig tjenestetilbud bør være. Siden kuponger likestiller offentlige og private produsenter kan en utsette offentlige produsenter for en reell konkurranse, uten at en trenger å avskaffe offentlig produksjon.

Systemet skal ideelt sett kunne sikre både *kostnadseffektivitet* og *allokerings-effektivitet* (se Askildsen og Holmås (1999)). Kvalitet og sammensetning av tjenestetilbudet må være slik befolkningen ønsker det, ellers får produsenten ingen kuponger og inntekter (allokerings-effektivitet). Likeledes vil produsentene, gitt at de får beholde et overskudd, altså desentralisert budsjettansvar, ha incitamenter til å minimere ressursbruken i produksjonen (kostnadseffektivitet - bli tvunget til å produsere et gitt kvalitetsnivå til lavest mulig kostnad). Forutsetningen for at

kupongmarkedet skal virke på den måten, er at alle har et reelt valg, og spesielt at alle har full oversikt over alle muligheter og konsekvenser av de valg en gjør.

Innsatsstyrt finansiering kan også brukes i situasjoner hvor offentlige myndigheter skal styre offentlige virksomheter som står i en monopolsituasjon. Som eksempel kan nevnes DRG (DiagnoseRelatert Gruppe) og innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Prisen på tjenestene fastsettes ut fra en analyse av gjennomsnittskostnadene for behandlingen av en bestemt type i diagnose. Den enkelte virksomhetene får deretter tilført midler ut fra sin produksjon og den fastsatte prisen. Dette innebærer at de virksomhetene som har en lav selvkost, vil få et overskudd, mens de med høy selvkost vil få et underskudd. Dette blir altså en form for implisitt målstokkonkurranse som direkte påviker ressursfordelingen.

Prisen som virksomhetene står overfor kan reduseres over tid for å stimulere til økt produktivitet eller å gi insentiver til kostnadsreduksjon. Gerdtham, et al. (1999) sammenligner fylker med tradisjonelle rammebudsjetter og fylker med ISF, og finner en kostnadsbesparelse på rundt 13 %. Studien deres fokuserer imidlertid først og fremst på effektivitet, og sier lite om kvalitet på tjenestene.

#### **4.4 KONKURRANSE OM BRUKERNE**

##### **4.4.1 BRUKERVALG**

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

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

Brukervalg har den senere tid blitt utprøvd i forhold til enkelte pleie- og omsorgstjenester i enkelte kommuner i Norge. I Bærum (Bekkestua område) kan personer som mottar praktisk hjelp fra kommunen selv velge om kommunen

eller et privat firma skal utføre tjenesten. Brukere kan med fire ukers varsel skifte utfører når de vil og så ofte de vil. Egenandelen som den enkelte betaler er den samme uansett hvilken utfører som velges. Oslo kommune har også nylig innført brukervalg for eldre og funksjonshemmede på hjemmehjelpstjenester til personlig hygiene, gulvvask matlaging og vareinnkjøp. Kommunen utreder brukervalg på barnehager og skoler.

Et organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, innsatsstyrt finansiering samt at pengene følger brukeren er viktige byggesteiner i forhold til å introdusere brukervalg.

#### **4.5 OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEID**

Offentlig-privat samarbeid (OPS) omfatter ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor der partene deler ansvar og finansiell risiko.

Offentlig-privat samarbeid (OPS) blir av flere pekt på som et alternativ til konkurranseutsetting og brukervalg. På engelsk kaller man OPS-modellen for Public Private Partnership (PPP).

Styringsmåten vil gjerne være såkalt partnerskap, eller et felles driftsselskap hvor både det offentlige og den private aktør er representert. Vanligvis vil man heller ikke operere med en veldig detaljert driftskontrakt som spesifiserer tjenesteleveransen. Om OPS-oppgavet involverer å føre opp et nytt sykehjemsbygg vil man gjerne be den private aktør ta investeringskostnaden, og så lager man en avtale hvor det offentlige tilbakebetaler denne over tid (f.eks. 10-20 år) over sitt driftsbudsjett. Driftskostnader vil kunne dekkes av inntekter fra egenandeler fra brukerne og/eller stykkprisfinansiering fra det offentlige. Tidshorizonten i OPS-oppgaver er som regel lang.<sup>2</sup>

#### **4.6 UTFORDRINGSRETT**

Utfordringsrett omfatter ordninger der private leverandører gis en rett til å utfordre kommuner på gjennomføring av oppgaveløsningen ved å gi tilbud på tjenester som kommunene i dag utfører selv. Kommunene er forpliktet til å behandle tilbudet og må gi en begrunnelse i tilfelle avslag.

Danmark innførte utfordringsrett 1. januar 2003. Kjernen i den danske lovreguleringen er at private tjenesteleverandører skal ha muligheter til å utfordre kommunenes måte å utføre en oppgave på. Kommunen har plikt til både å motta utfordringer, behandle dem og treffe beslutninger. Loven legger imidlertid ikke føringer på hva slags beslutninger kommunen kan fatte, bare at den skal fatte en beslutning, og at denne skal fattes av kommunestyret.

I Lie, et al. (2003) er politisk og administrativ ledelse i åtte norske kommuner intervjuet. Det var gjennomgående større tilslutning til loven i administrativ ledelse enn blant politikerne. Forfatterne legger til grunn følgende tre sentrale intensjoner som loven skal fremme:

---

<sup>2</sup> Kilde: <http://www.sbl.no/cparticle76048-10280a.html>.

- Økt bevissthet om hvordan kommunen bruker sine ressurser.
- Økt kommunikasjon med innbyggerne omkring hvordan kommunen utfører sine oppgaver.
- Økt bruk av konkurranseutsetting (i betydningen at flere tjenester utføres av private leverandører).

Politisk og administrativ ledelse i utvalgskommunene mener at en norsk utfordringsrett vil oppfylle den første intensjonen, nemlig at den vil føre til økt bevissthet om hvordan kommunen bruker sine ressurser. En lov som pålegger kommunene en utfordringsrett etter dansk mønster vil "uten tvil være et kraftfullt virkemiddel som vil eksponere større deler av den kommunale tjenesteproduksjonen i Norge for ekstern konkurranse," skriver Telemarksforskning, dvs. bidra til at målet om økt konkurranse vil oppfylles.

Som et ledd i budsjettavtalen for 2003, forpliktet Regjeringen seg til å vurdere om utfordringsrett også skal innføres i Norge. Det skulle skje i Kommuneproposisjonen for 2004. I kommuneøkonomiproposisjonen (St.prp.nr. 66, 2002-2003) konkluderer KRD imidlertid med at det ikke er hensiktsmessig å innføre en statlig *lovpålagt* utfordringsrett etter dansk modell. Hovedbegrunnelsen for dette er at "et slikt lovpålegg vil være i strid med regjeringens overordnede politikk for utvikling av kommunesektoren, basert på prinsippet om styrket lokaldemokrati og økt kommunal handlefrihet." Videre pekes det på at lovpålagt privat utfordringsrett vil kunne virke forstyrrende/forsinkende i kommuner med en helhetlig konkurransestrategi.

### **5.1 INSENTIVSYSTEMER**

En sentral målsetting med å introdusere et insentivsystem er å redusere en eventuell målkonflikt mellom virksomheten og de ansatte, mellom bedriftens ledelse og dens eiere, eller mellom bedriften og dens leverandører. Gjennom insentivsystemet søker man å redusere potensialet for opportunistisk adferd.

Eksempler på insentivsystemer som gjerne finnes i private selskaper er resultatlønn, overskuddsdeling, ansatte som medeiere i virksomheten eller aksjeopsjoner som tilbys ledelsen i børsnoterte selskaper.

### **5.2 INSENTIVMEKANISMER OVERFOR DE ANSATTE I VIRKSOMHETEN**

I pilot-studien vil vi bl.a. fokusere på insentivmekanismer rettet mot bedriftens ansatte eller dens ledelse, der avlønning er en funksjon av ett eller annet resultatmål og der ledere/ansatte systematisk evalueres i forhold til gitt målsettinger.

Det kan settes opp en del sentrale krav eller målsettinger som en kommunal virksomhets belønningsstrategi må oppfylle for at den skal fungere etter hensikten. For det første at den må gi ledelsen og virksomhetens ansatte tilstrekkelige insentiver til å opptre på en slik måte at det bidrar til å realisere sentrale målsettingen den kommunale eieren måtte ha for virksomheten. Belønningen må altså være knyttet til eierens målfunksjon. For det andre må ledelsens kompensasjon være så høy at den blir tilstrekkelig motivert til å ta risiko, gjennomføre vanskelige og upopulære tiltak, som for eksempel det å legge ned virksomheter og si opp ansatte, hvis dette er nødvendig i forhold til eierens målfunksjon. For det tredje må kompensasjonen være høy nok til at ledelsen velger å bli, også i vanskelige perioder. For det fjerde må ledelsens kompensasjon begrenses til nivåer hvor den ikke truer den overordnede målsettingen om å realisere de mål den kommunale eieren har for virksomheten.

I pilot-studien vil vi særlig rette oppmerksomheten mot eksistensen av insentivordninger som i hovedsak omfatter den første målsettingene, og da særlig om den delen av kompensasjonen som kan kalles variabel, det vil si kompensasjon utover fast lønn i form av bonuser knyttet til et resultatmål. Vi går ut fra bonusaksjer og aksjeopsjoner ikke forekommer for kommunalt eide virksomheter, selv om denne er organisert som aksjeselskap.

Den faglige begrunnelsen for dette er at dette er en ordning som fungerer som en *økonomisk insentivmekanisme*, og som skal gi de ansatte et økonomisk motiv til å øke produktiviteten og verdiskapingen i bedriftene. Dette antas å gi et insentiv til ikke å opptre opportunistisk, selv når de ansatte ikke kan kontrolleres.

### **5.3 INSENTIVMEKANISMER MELLOM VIRKSOMHETEN OG DENS LEVERANDØRER**

En kommunal virksomhet kan benytte en rekke alternative utforminger av kontrakter med sine leverandører, og som vi ønsker å avdekke bruken av. Disse velges gjerne blant to hovedkontraktstyper; priskontrakter og kostnadskontrakter. Innen disse hovedtypene er det flere underkategorier. I en vanlig fastpriskontrakt er det leverandøren som bærer risikoen for kostnadene for å fullføre leveransen. I

kostnadskontraktene er det den kommunale virksomheten som bærer denne risikoen.

Ved en vanlig fastpriskontrakt er leverandøren forpliktet til å levere til en fast kontraktsavtalt pris. Underkategorier for priskontrakter der det inngår insentivmekanismer er:

- Priskontrakt med gevinstbegrensning som er lik den ovenstående med unntak av at gevinsten er begrenset oppad til en maksimal sats (i prosent av realiserte kostnader).
- Priskontrakt med prisglidningsbestemmelser, som er lik fastpriskontrakten med unntak av at prisen kan justeres på bakgrunn av en justeringsformel som oppfanger prisutvikling på leverandørens innsatsfaktorer i kontraktsgjennomføringen.
- Priskontrakt med incentivbestemmelser, hvor leverandøren får bonus i forhold til målsatte krav innen kostnader, tid og/eller ytelser.
- Et alternativ til priskontrakter er kostnadskontrakter. Det vanlige er gjerne kostnadskontrakt med fast gevinst, hvor leverandøren får dekket sine realiserte kostnader med tillegg av en kontraktsavtalt fast gevinst (fastsatt som et beløp), som også kan være null. Underkategorier av kostnadskontrakter med et insentivelement er:
- Kostnadskontrakt med variabel gevinst hvor leverandøren får dekket realiserte kostnader og hvor gevinstens størrelse som for incentivkontrakten vil variere basert på om de realiserte kostnadene er lavere eller høyere enn forventet, evt. bonus for tid eller ytelse.

#### **5.4 INSENTIVMEKANISMER OVERFOR BRUKERNE - BRUKERBETALING**

Det vil være viktig å kartlegge i hvilken grad brukerbetaling inngår i de tjenestetypene vi studerer av flere årsaker, ikke minst fordi brukebetaling kan ha insentiv og effektivitetsmessige konsekvenser både i etterspørselen og tilbudet av en gitt tjeneste. Desto mindre brukerbetaling påvirker beslutninger med hensyn til å tilby mer eller mindre av en gitt tjeneste og budsjettmessig disponering; desto mindre vil brukerbetalingene påvirke effektiviteten i kommunal sektor. Vi kan imidlertid merke oss at det ikke bare er viktig å kartlegge selve den budsjettmessige, eller regnskapsmessige, disponering av brukerbetalingen - det vil si om brukerbetalingen øremerkes, inngår i et rullerende fond eller inngår som en del av de øvrige kommunale inntekter - men å søke å kartlegge *relasjonen mellom brukerbetaling og beslutninger* om tjenestenivå og -innhold.

Kommunene har, innenfor rammen av gjeldende lover- og forskrifter, stor frihet til å fastsette satser for egenbetaling og avgifter på kommunale tjenester, og spørsmålet om *økt* anvendelse av brukerbetaling dukker tidvis opp i den offentlige debatten. Det argumenteres for at større deler av den offentlige sektor skal finansieres ved hjelp av brukerbetalinger. De uttalte formål ved å innføre brukerbetaling varierer fra en ren fiskal<sup>3</sup> til en mer effektivitetsmessig motivasjon. I OECD (1986), der defineres brukerbetaling som:

---

<sup>3</sup> Borge (1996) peker på at brukerbetaling i kommunesektoren i Norge primært synes fiskalt motivert.



"Payments exchanged as a condition of the use of a public service of identifiable and direct benefit to a person on whose behalf a charge is paid".

I samsvar med en slik definisjon kan man altså knytte brukerbetaling til en situasjon der det er en klar relasjon mellom betaling og den nytte brukeren har av produktet. I tråd med Petersen (1990) og Bailey (1994) kan brukerbetaling innføres på brukertilpassede og verdiskapende områder, der brukerne har reell mulighet til å tilpasse omfang og sammensetning av forbruket. Ut fra dette kan vi si at tjenesteområder som egner seg til brukerbetaling er:

- tjenester som er til nytte for konsumenten personlig og direkte;
- tjenester der det eksisterer en valgmulighet for hvorvidt man ønsker å benytte seg av tjenesten eller ikke (eller i hvilket omfang);
- der det er mulig å måle individets eller husholdets konsum.

Et sentralt spørsmål blir videre hvordan brukerbetalingen er utformet. Om dette skriver Kommunal- og arbeidsdepartementet (1996) at *selvkostprinsippet*<sup>4</sup> legges til grunn for tjenester der virksomheten har karakter av myndighetsutøvelse eller kommunen langt på vei har monopol på tjenestene. Men vi kan tenke oss en rekke ulike prisingsprinsipper for brukerbetaling. Et av disse er *effektivitetsbasert* prising - eller grensekostnadsprising. Brukerbetalingsordningen kan være utformet også ut fra andre hensyn, for eksempel justert ut fra *omfordelingsbetraktninger*.

Nivå og utforming av brukerbetaling vil variere mellom kommuner og mellom sektor, og det er åpenbart viktig å kartlegge forskjeller.

#### **5.4.1 BRUKERBETALING, BUDSJETTERING OG INSENTIVER**

Brukerbetaling kan endre *budsjetteringsprosessens karakter*, og *konkurranse* mellom budsjettposter. Fastsettes omfang og innhold i de ulike kommunale tjenestene imidlertid *uten* referanse til inntekter fra brukerbetaling, er den budsjettmessige disponering av disse inntektene uten interesse i en effektivitetsmessig sammenheng i forhold til tjenesteyters tilpasning. På den annen side, dersom brukerbetalingen for en kommunal tjeneste er effektivitetsmotivert, bør dette også påvirke kommunal ressursdisponering, dvs. beslutninger med hensyn til å vedlikeholde, øke, eller redusere det kommunale tjenestenivå.

En side ved brukerbetalinger, og som kan ha betydning for ordningens evne til å realisere effektivitetsmessige målsettinger, er således hvordan de inntekter som

---

<sup>4</sup> Selvkostprinsippet innebærer at kommunen ikke kan ta en pris som overstiger produksjonskostnaden. Kommunen står imidlertid fritt til å ta en lavere pris. Det foreligger imidlertid ikke noen konkrete retningslinjer for beregning av selvkost. Kommunal- og arbeidsdepartementet har hatt på høring et utkast til veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for betalingstjenester. Retningslinjene har som formål å begrense forskjeller i avgiftsgrunnlag i ulike deler av landet til reelle kostnadsvariasjoner.

bringes inn blir behandlet i budsjettssystemet. Inntekter fra brukerbetaling kan grovt sett behandles på to ulike måter:

- Inntektene øremerkes til den aktiviteten som genererer pengestrømmen
- Inntekter fra brukerbetaling betraktes som ordinære offentlige inntekter

Det er ikke uvanlig at inntektene fra brukerbetaling øremerkes til den aktivitet eller enhet som generer inntektene. I teknisk forstand kan dette skje gjennom *nettobudsjettering*, dvs. at enheten kun står ansvarlig for differansen mellom inntekter og utgifter (dekningsbidraget) i det enkelte budsjettår. Det vil igjen si at enheten innenfor det enkelte budsjettår kan benytte inntektene fra brukerbetaling uten formell godkjenning fra kommunens administrative og politiske ledelse.

En av grunnene til at man knytter inntektene fra brukerbetaling til den enheten som genererer dem kan være at enheten skal ha større *interesse* i å generere denne type inntekter. Nettobudsjettering vil nødvendiggjøre et nærmere forhold mellom tilbyder og den som betaler for tjenestene på grunn av behovet for å tilpasse utgiftene til inntektene. Dette kan føre til økt vektlegging på kostnadsbasert regnskapsføring, noe som igjen kan føre til et rimeligere pris eller avgiftsnivå. Nettobudsjettering kan også virke disiplinerende dersom mottageren av en tjeneste kan redusere etterspørselen når økte kostnader veltes over på brukerne via økte brukerbetalinger.

En annen grunn kan ligge i at en tjeneste som ytes av en uavhengig enhet og som knyttes til en uavhengig innteksstrøm er beskyttet fra generelle budsjetttilpasninger. Peterson, Humphery og Miller (1981) har vist at vann- og kloakktjenester som ytes av selvstendige enheter blir vedlikeholdt bedre, har høyere reinvesteringstakt i nytt utstyr og har høyere brukerbetaling enn tjenester som ytes som en del av det generelle offentlige budsjettet. Dersom det er grunn til å tro at det i løpet av den daglige budsjetteringsprosess er slik at visse typer utgifter tenderer til å bli utsatt (så som vedlikehold), så vil et uavhengig tjenestemråde med myndighet til å gjennomføreprising som sikrer full kostnadsdekning være i det offentliges interesse.

Under nettobudsjettering skapes et incentiv for ledelsen til å øke inntektene for å dra nytte av et mulig høyere utgiftsnivå. På samme vis vil enheten ha større *fleksibilitet* med hensyn til å møte endret etterspørsel; en økning i etterspørselen med tilhørende utgiftsøkning vil oppveies (helt eller delvis) av de økte inntektene. En slik ordning vil også kreve jevnlig revisjon av satsene for brukerbetaling. Nettobudsjettering vil også nødvendiggjøre en mer nøye vurdering av investerings- og driftskostnader, noe som igjen vil kunne lette effektivitetsvurderinger gjennom en vurdering av relative endringer i kostnader og inntekter over tid.

På den annen side kan det ved nettobudsjettering være et problem å få en realistisk vurdering av virksomhetens inntekter. Virksomhetens ledelse og ansatte har et klart incentiv til å gi konservative estimater på inntektssiden, noe som kan resultere i et høyere netto tilskudd og/eller høyere brutto utgifter. Et tilknyttet aspekt går på mulighetene til å kontrollere misbruk av den *monopolmakt* som enheten måtte inneha. Det vil si at det er et klart behov for å ha formelle kontrollmekanismer som kan hindre misbruk av evnen til å generere inntekter i en situasjon der enheten er den eneste som tilbyr tjenesten. Det er med andre ord nødvendig å skille mellom situasjoner der

kommunale enheter tilbyr sine tjenester eller produkter i et kompetitivt marked og situasjoner der de opptrer i et monopolisert marked. I den første situasjonen kan enheten gis en stor grad av frihet både med hensyn til å fastsette nivå, og med hensyn til å benytte inntektene fra brukerbetaling. I en monopolsituasjon må myndighetene institusjonalisere effektive kontrollsystemer som forhindrer misbruk av monopolmakt.

Ulike modifikasjoner i nettobudsjetteringsprinsippet kan avhjelpe noen av de problemene som er nevnt over. For eksempel kan avdelingen gis tillatelse til å øke kostnadene i forhold til budsjett innenfor en viss ramme, f.eks. 5 prosent, dersom dette kan motsvares av økte inntekter (se f.eks. OECD (1990)). Adgang til å overføre penger fra ett år til et annet kan også bidra til å sikre mer effektiv utnyttelse av pengene. Man kan unngå at en avdeling «panikkhandler» mot slutten av året for å unngå at bevilgede penger blir inndratt. Et annet alternativ - og egentlig en variant av øremerking - er at inntektene knyttes til et *rullerende fond*. Rullerende fond har vært brukt i ulike land i ulike sammenhenger. En definisjon og omfang av rullerende fond finner vi i Auditor General of Canada (1995):

"A revolving fund is a "revenue re-spending authority." Once Parliament authorizes a revolving fund for an organizational unit of the government, the managers of that unit can respense its revenues on an ongoing basis for approved purposes and within agreed limits. About \$4.3 billion dollars flow through revolving funds each year. Most of this amount is for internal support services for the government. A small but growing part is for units that serve the public."(kapittel 24).

En annen måte å betrakte rullerende fond på er som en bank-konto eller en løpende kreditt. Gjennom et rullerende fond vil inntekter avsettes mot kostnader *over tid*. Et slikt fond kan på sett og vis betraktes som en mellomting mellom en ordinær kommunal avdeling og kommunal forretningsdrift - for eksempel i et aksjeselskap. I følge OECD (1990) er slike fond særlig velegnet i situasjoner der; inntektene fullt ut skal dekke kostnadene; inntektene og/eller utleggene gjelder for mer enn det enkelte budsjettår; aktiviteten som skal finansieres skiller seg i liten grad fra vanlige kommersielle driftsformer og kan skilles klart fra aktiviteter som finansieres på annet vis; inntektene kan direkte relateres til kostnadene; og at størrelsen på aktiviteten er stor nok til å rettferdiggjøre en separat myndighet.

Målsettingen med et rullerende fond må være å bidra til at ledelsen gjennom det lengre tidsperspektiv et slikt fond har, får et sterkere fokus på kostnader, produktivitet og det å tilfredsstille kundene. Den regnskapsmessige side ved et slikt fond vil bidra til bedre informasjon og synliggjøring av innsatsen. Erfaringene med slike fond synes gode i med hensyn til kundefokus mens erfaringene med kostnadsnivå og produktivitet er mer blandet, f.eks. skriver Auditor General of Canada (1995) at:

"We found reasonably strong evidence that revolving funds do help to shift attention to customer needs. Empirical data on productivity and costs, however, send a more mixed message."

Slike fond kan altså ha sine positive sider, men det synes rimelig å tro en del av de innvendingene som kan reises mot netto-budsjettering også gjelder her, f.eks. behovet for å kontrollere virksomheten dersom den er i stand til å utøve en eller annen form for monopol-makt. La oss igjen sitere Auditor General of Canada (1995):

" Proponents of revolving funds acknowledged that their use might give rise to side effects such as the following: they might be used to circumvent parliamentary authority; they might cause people to put the goals of their individual units before those of the government as a whole; and instead of improving performance they might be used to pass on excessive costs due to inefficiency, by charging users higher prices."

Andre forhold, som kanskje veier tyngre for enkelte, er reduserte muligheter for parlamentarisk kontroll over utgiftssiden for enkelte offentlige aktivitetsområder, særlig når inntektene overstiger de opprinnelige anslag, og kan benyttes til å øke kostnadssiden. Vi må videre huske på at brukerbetaling i enkelte sammenhenger ikke bare er tiltenkt å dekke de kommunale kostnadene ved å tilby tjenesten, men også skal dekke eksterne kostnader. Dette kan være kostnader som påløper for hele samfunnet eller av parter som utilsiktet blir påført kostnader som en konsekvens den kommunale tjenesteyting. En slik brukerbetaling vil altså reflektere kostnader ut over de som er reflekteres i enhetenes kostnadsnivå. Det resulterende overskudd bør følgelig heller ikke tas som en indikasjon på at enhetens tjenestenivå skal økes. Faktisk skal ikke avdelingen beholde dette overskuddet i det hele tatt siden det reflekterer kostnader båret av andre. Normalt vil det være vanskelig å kompensere de som bærer disse kostnadene. Derfor vil det vanligvis være slik at dette overskuddet inngår som en del av kommunens øvrige inntekter.

Dessuten vil nettobudsjettering gjøre det vanskeligere å sette opp budsjettet som et uttrykk for *overordnede utgiftsmessige målsettinger*. Det «klassiske» syn på brukerbetaling er således at inntektene betraktes på linje med andre kommunale inntekter (f.eks. skatteinntekter), dvs. at det er ingen knytning mellom de inntektene som genereres via brukerbetalinger og de midler som kanaliseres til den aktiviteten som generer inntektene. Med andre ord er prioriteringen med hensyn til budsjettmessige allokeringer uavhengig av hvordan de ulike aktiviteter er finansiert. Dette «klassiske» syn kan være særlig hensiktsmessig dersom det primære mål med brukerbetaling enten er å generere inntekter (redusere budsjettunderskudd) eller å redusere etterspørselen etter visse kommunale tjenester. Denne tilnærmingen kan imidlertid være problematisk dersom formålet med brukerbetaling er å eksponere offentlig sektor for «markedskreftene», dvs. å øke effektiviteten på tilbuds- og etterspørselssiden av kommunal tjenesteproduksjon. Ved at man ikke knytter inntektene til tjenesteproduksjonen, vil den «klassiske» tilnærmingen ikke lykkes i å gi incentiver til øket effektivitet eller å sanksjonere dårlig effektivitet. Dersom en kommunal tjeneste kan produsere offentlige tjenester og pådra seg kostnader helt isolert fra inntektssiden, kan målsettinger om kostnadsdekning lettere kompromitteres og tilbudet vil lettere være i lite samsvar med etterspørselen. Dessuten, dersom en enhet kan pådra seg kostnader uten at det er en referanse til salg eller inntekter legges det i liten grad press på ledelsen til å generere inntekter. Svikt på inntektssiden blir i liten grad straffet.

Med nye organisatoriske tilnærminger menes nye organisasjonsformer og organisasjonsstrukturer i tillegg til tradisjonell etatsorganisering. Dette omfatter ulik grad av fristilling.

Kommunene har i etter hvert fått lang erfaring i bruk av fristilte organisasjonsmodeller som selskaper, stiftelser og lignende. I de senere år har vi også sett etableringen av interkommunale selskaper av forskjellig type - i praksis aksjeselskap eller interkommunalt selskap (IKS). Også virksomheter som en kommune eller fylkeskommune eier og driver alene har blitt fristilt i ulik grad - for eksempel i form av kommunale foretak (KF), aksjeselskaper eller stiftelser.

Det kan fremføres ulike grunner til at økt grad av fristilling og alternativ organisering av kommunal virksomhet. I Ot.prp.nr. 70 (2002-03) pekes det på at innføring av mer resultatorientert styring («mål og resultatstyring») begrunner utskillelse i egne enheter. Tanken er at oppgavene vil bli løst bedre dersom driftsledelsen i større grad er fristilt i forhold til detaljstyring fra kommunens sentralledelse. Det defineres målsettinger for virksomheten, men det overlates til den fristilte enhet selv å velge veien frem til målet. Hypotesen er således at en virksomhet som er fristilt på denne måten vil bli drevet mer effektivt enn om den var organisert på tradisjonell måte. En mer pragmatisk begrunnelse kan være økt behov for samarbeid mellom kommuner.

I Ot.prp.nr. 70 (2002-03) pekes det videre på at disse nye organisasjonsformene har det til felles at de forutsetter andre styringsmekanismer enn de som er mulige eller vanlige i en tradisjonell etatsmodell. Dette er tydeligst i aksjeselskap. Aksjeloven bygger på en klar *rolledeling* mellom eier og driftsledelse - eierollen utøves på generalforsamlingen og ansvaret for driften ligger til styret og daglig leder. Det er begrenset hvor mye eieren kan gripe inn i driftsspørsmål uten å forstyrre denne rolledelingen. Den samme rolledelingen ligger i varierende grad til grunn for de andre alternative organisasjonsformene. Dette betyr at mulighetene for direkte styring fra kommunens sentralledelse blir redusert. Ved konkurranseutsetting der oppdraget gis til enheter eid av private, vil også muligheten til å drive *eierstyring* gå tapt. Kommunen vil her i stor grad måtte basere seg på *kontraksstyring* - dvs. at forholdet til den som utfører arbeidet baserer seg på innholdet av den avtale som er inngått.

Kommuneloven trekker opp en del rammer for hvordan kommunen kan organisere sin virksomhet, og det skilles mellom virksomhet som er en del av forvaltningen og virksomhet som defineres som forretningsmessig. I første tilfellet etableres virksomheten som en del av kommunen, enten som en etat, som en institusjon, som et foretak eller gjennom et interkommunalt samarbeid. I siste tilfelle organiseres virksomheten som et interkommunalt selskap, aksjeselskap eller stiftelse. Dette er skissert opp i tabellen under.

Tabell 6-1. Organisatoriske tilnærminger

	Forvaltningsvirksomhet	Forretningsvirksomhet
<b>Organisatoriske tilnærmingmuligheter</b>	Etat	Interkommunalt selskap
	Institusjon	Aksjeselskap
	Foretak	Stiftelse
	Interkommunalt samarbeid	

Hvis virksomheten defineres som forretningsmessig benyttet selskapsformer som er selvstendige rettssubjekter. Interkommunale selskap kan kun ha kommunale eller fylkeskommunale eiere, mens aksjeselskap også kan ha private på eiersiden.

Et hovedskille går således mellom virksomhet som er en del av kommunen som juridisk person, og organisasjonsmodeller som er egne juridiske personer (egne rettssubjekter). Styrings- og kontrollmulighetene er både rettslig og faktisk større der virksomheten er en del av kommunen som rettssubjekt, enn der virksomheten er en egen juridisk person. I det følgende vil vi først se på det man kan kalle en tradisjonell tilnærming til kommunal organisering og det man gjerne vil kalle alternative eller nye organisatoriske tilnærminger.

I det følgende vil vi skille mellom modeller for organisering av kommunens politiske og administrative ledelse og modeller og tilnærminger for organiseringen av selve den utførende eller operative virksomheten i kommunen.

### **6.1 ORGANISERING AV POLITISK LEDELSE**

Hovedskillet går mellom den tradisjonelle formannsskapsmodellen og en parlamentarisk modell (Oslo og Bergen). Den tradisjonelle formannsskapsmodellen består av et kommunestyre, formannsskap og hovedutvalg for undervisning, helse/sosial, kultur og teknisk. Videre har man en rådmann og etater som korresponderte med respektive hovedutvalg.. En parlamentarisk styringsmodell skiller seg fra en formannskapsmodell på tre grunnleggende måter:

- Det utøvende organ (byrådet) velges ved flertallsvalg i bystyret. Det er mulig å stemme blankt, slik at det også kan velges mindretall. I formannskapsmodellen er formannskapet sammensatt proporsjonalt etter partienes representasjon i bystyret.
- Et byrådsmedlem eller byrådet som kollegium plikter å gå av dersom et flertall av bystyrets medlemmer krever dette gjennom et mistillitsvotum. Byrådet kan også gå av etter eget ønske, for eksempel etter et kabinettspørsmål. I en formannskapsmodell velges formannskapet for hele valgperioden og kan ikke avsettes av bystyret.
- Et politisk organ (byrådet) er øverste leder for administrasjonen. I formannskapsmodellen er øverste leder av administrasjonen (rådmannen) administrativt ansatt.

Tre sentrale begrunnelser for å innføre parlamentarisme i Bergen har vært å skape klarere politiske ansvarsforhold; å øke den folkevalgte innflytelsen; samt å styrke helhetsvurderingene i kommunens virksomhet.<sup>5</sup>

I de senere år er det også laget ulike avarter av formannsskapsmodellene innenfor såkalte pilotkommuner. Forsøkene med pilotkommuner hadde to hovedformål. Det ene var økonomisk hvor man søkte i større grad å se politikk, ytelser og resultater i sammenheng. Det andre formålet var politisk, dvs. et ønske om å styrke lokaldemokratiet. Ulike tiltak ble introdusert som ledd i å realisere disse formålene, for eksempel:

- reduksjon i antallet politiske organer
- politikk som strategisk ledelse
- klart skille politikk/administrasjon
- konkurranseutsetting
- brukerundersøkelser/brukerstyring

Vi ser av de tre siste av disse tiltakene kan betraktes som viktige ledd i en New Public Management (NPM) tankegang. Noen av disse tiltakene har vi vært inne på tidligere. Brukerundersøkelser o.l. vil vi komme nærmere inn på disse senere. Andre virkemidler som vi ønsker å se nærmere på er bruken av resultatenheter, mål- og resultatstyring samt administrative lederteam.

## **6.2 ORGANISERING AV ADMINISTRATIV LEDELSE - RESULTATENHETER**

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

Høsten 2002 viste en kartlegging at 126 kommuner, dvs nær 30 prosent av norske kommuner, enten har innført eller er i ferd med å innføre flat(ere) struktur med *resultatenheter*. I dag har nok enda flere kommuner i ferd med å gjøre betydelige strukturendringer.

En modell med resultatenheter innebærer at *linjeenhetene* i organisasjonene blir resultatenheter med et entydig avgrenset ansvar. Basert på prinsippet om delegert fullmakt og myndighet vil leder av de respektive resultatenheter være fullt og helt ansvarlig for det som skjer (og ikke skjer) innen sine respektive områder. Ledere av

---

<sup>5</sup> Kilde: [http://www.bergen.kommune.no/info/om\\_parla.html](http://www.bergen.kommune.no/info/om_parla.html)

hovedenhetene er direkte ansvarlige overfor rådmannen, og forholder seg i enhver sammenheng til rådmannen som nærmeste overordnede.

Resultatansvar omfatter bl.a. økonomi, leveranse kvalitet, personalutvikling, arbeidsmiljø m.m. Selv om resultatansvar har et resultatansvar, kan vedkommende selvstendig gi underordnede ansatte ansvar for å utføre oppgaver og fatte avgjørelser på sine vegne. Innenfor hver hovedenhet kan det også være aktuelt med mindre enheter, der de respektive ledere har resultatansvar ovenfor leder av hovedenheten. Selve resultatansvaret fra hovedenheten kan imidlertid ikke delegeres. Et uttalt siktemål med å operere med resultatansvar er at det skal legges til rette for stor grad av *delegering, ansvarliggjøring og måling*.

Resultatansvar, med et klart resultatansvar for den enkelte enhet, innebærer som nevnt over at det er lagt til rette for utstrakt *delegering*. Gjennom å delegerer myndighet som samsvarer med det ansvar som er gitt den enkelte leder, legges det i prinsippet til rette for at beslutninger effektivt kan tas nær kunder og brukere, det vil si der hvor problemstillinger oppstår. Ledere av resultatansvar vil således ha en høyere frihetsgrad i forhold til disponering av tildelte ressurser enn ved tradisjonelle tilnærminger. Hvor stor betydning dette i praksis har, må antas å avhenge av kommunestørrelse.

Innenfor den økonomiske rammen som er gitt i budsjettet og de mål for virksomheten som ligger i budsjett/økonomiplan, gis resultatansvar gjerne forholdsvis stor frihet til å tilpasse og utvikle sin virksomhet. Dette kan ha potensielt positive effekter på tjenesteytingen<sup>6</sup>, for eksempel:

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

På den annen side kan det også være at rammestyling kan føre til økt arbeidspress, for eksempel i de tilfeller der rammene ikke er tilpasset utviklingen i behovene, og det er vanskelig å justere rammene i løpet av året i lys av nye, uforskyldte og uforutsette utgifter. Dersom det oppstår et misforhold mellom økonomiske rammer og behov kan resultatet bli en reduksjon i tjenesteproduksjonen og dermed en svakere brukertilpasning. Dette vil vi komme nærmere inn på under avsnittet om budsjettering.

Et annet organiseringsmessig grep er gjerne innføringen av såkalte *administrative lederteam*. Et administrativt lederteam består for eksempel av rådmann og lederne for resultatansvarsområdene.

### **6.3 SKILLE MELLOM MYNDIGHETSUTØVING OG TJENESTEPRODUKSJON**

En tilnærming til å introdusere et skille mellom myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon benevnes gjerne ”bestiller-utfører organisering”. Bestiller-utfører

<sup>6</sup> Kilde: Aarseth, et al. (2003), som evaluerer virkninger av innføring av flat struktur i Eide kommune.



organisering for offentlig virksomhet skiller seg fra tradisjonell hierarkisk organisering (se Nesheim og Vathne (2000)) ved at:

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

En bestiller-utfører organisering kan være aktuell både når kommunale enheter utfører en tjeneste og det ikke er konkurranse om oppdraget; og ved konkurranseutsetting av tjenesten. Det kan være flere grunner til at en bestiller-utfører organisering kan være aktuell også når tjenesten ikke er konkurranseutsatt. I Nygård (2000) pekes det på at det er problematisk når forvaltnings- og driftsansvaret er lagt til samme linjeledelse i den kommunale organisasjonen. Dette skyldes at de to rollene er prinsipielt uforenlige; ved at tildeling av hjelp, selve utførelsen av tjenesten og klagebehandling er plassert på samme nivå. Dette kan føre til uklare bestillinger, fravær av reell kontroll og utydelig politiske ansvar. I tilfelle i) vil altså formålet med en bestiller-utfører organisering være å avklare roller og ansvarsforhold i organisasjonen, samt å bidra til spesifisering av og kontroll med innhold og kvalitet på en tjeneste. En bestiller-utfører organisering kan altså bidra til å:

- Tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling
- Tydeliggjøre innhold og kvalitet på tjenestene
- Sikre klar viten om hva en skal drive
- Konsentrasjon om driftskompetanse
- Tilgang på virkemidler slik at ansvaret blir reelt
- Dokumentasjon av at driften er som forventet
- Oppløse konsekvenser av egen innsats

Ut fra denne tankegangen argumenteres det for at man altså bør redefinere rollen som etterspørter (bestiller) og rollen som tilbyder (utfører). I en veileder for bestiller-utførerorganisering i pleie- og omsorgssektoren utarbeidet av KS<sup>7</sup> pekes det på erfaringer som tyder på at bestiller-utfører organisering nettopp kan gi klarere ansvars- og myndighetsforhold mellom politikere og administrasjon og mellom ulike

---

<sup>7</sup> Se <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=17572> eller KS (2004).

enheter i administrasjonen, bedre styring og utnytting av tverrfaglig kompetanse, økt brukerorientering samt økt kostnadsbevissthet og produktivitet.

Argumentene over for en bestiller-utfører organisering vil være gyldige uavhengig av om konkurranseutsetting er på dagsorden. Men når kommunale enheter blir utsatt for konkurranse kan det anføres et sett med argumenter for en bestiller-utfører organisering i tillegg til de som ble påpekt over. For det første kan en bestiller-utfører tankegang bidra til likebehandling av konkurrenter om et oppdrag. Prinsippet blir et virkemiddel for å sikre "rettferdig konkurranse" mellom intern enhet og private bedrifter. Ved å skille mellom bestiller- og utførerrollen internt i den kommunale organisasjonen skal man unngå inhabilitet ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag og vurdering av tilbud. Den interne driftsenhet (mulig utfører) skal være skilt fra bestillerenheten og i prinsippet være likestilt med en ekstern privat bedrift. En slik organisasjonsmodell legger også til rette for at kontrakter og avtaler med interne leverandører blir fulgt opp på samme måte som kontrakter og avtaler med private leverandører. Kontroll og oppfølging av tjenesteproduksjonen skal finne sted basert på et avtaleforhold, uansett om det er en privat bedrift eller en intern utfører enhet som er ansvarlig for driften. Det er klart at dette stiller store krav til kompetanse knyttet til bestillerrollen.

Bestiller-utfører organisering nevnes gjerne også som en *organisatorisk forutsetning* ved innføring av andre markedsmekanismer i organisasjonen, f.eks. står det i en veileder for innføring av brukervalg publisert av KRD at "For noen tjenestetyper må kommunen må ha en bestiller-utfører-organisering for at kunne innføres. Det vil si at tjenesteleveringen (driften) og -tildelingen (forvaltningen) må være skilt organisatorisk." Det pekes på at dette er nødvendig både for å sikre at kommunen som tjenestetildeler (forvalter) ikke påvirker brukerne til å velge kommunen som tjenesteyter, og for å kunne gi den kommunale tjenesteyteren så langt som mulig samme økonomiske og andre rammebetingelser j tjenesteytere.

Men det er også grunn til å peke på noen andre side ved bestiller-utfører organisering. Oppbygging av en bestillerrolle vil for det første kreve ny kompetanse i organisasjonen. Videre er det langt fra uproblematisk å innføre dette organisasjonsprinsippet. For det første kan en bestiller-utfører organisering ha en rekke ugunstige konsekvenser: Økte samhandlingskostnader, oppsplitting og manglende helhetsansvar, dobling av kompetanse og unødig byråkratisering av en relasjon som må fungere fleksibelt. Nesheim og Vathne (2000) peker videre på at man i praksis må tilpasse prinsippet til et eksisterende hierarki og rapporteringsforhold. Et skille mellom myndighet og drift vil naturligvis endre den hierarkiske organisasjonen. Men vil imidlertid i liten grad kunne frikoble bestiller-utfører relasjoner fra hierarki og over- og underordningsforhold i organisasjonen. Innføring av bestiller-utfører prinsippet medfører derfor at relasjoner basert på avtaler vil eksistere "side om side" med relasjoner basert på hierarki og legitim autoritet. Nøkkelspørsmålet blir hvordan bestillere og utførere er plassert i den hierarkiske organisasjonen.

I forhold til den praktiske implementeringen av bestiller-utførerorganisering i norske kommuner er det valgt ulike tilnærminger. En modell er å ha en felles bestillerenhet for pleie- og omsorg, skole og barnehage. Dette er en tilnærming som legger til rette for større grad av samordning av tjenestetilbudet mellom disse sektorene. En annen tilnærming er separate bestillerkontor for hvert tjenesteområde, kanskje også med en ytterligere oppsplitting på geografisk område. Dette

er en modell som gir større nærhet mellom den enhet som vurderer søknader og fatter vedtak og utfører av tjenestene, noe som kan ha positive effekter på informasjonsflyt og presisjon i vurderingen av de enkelte bestillinger. Andre kommuner har valgt modeller der ansvaret for bestillende og utførende enhet er delt mellom ulike kommunalsjefer. Dette for sikre en tydelig rolledeling og klare ansvarsforhold mellom de enheter som har forvaltnings- og myndighetsansvar og de enheter som har et driftsansvar.<sup>8</sup>

#### 6.4 BUDSJETTERING

De budsjettmessige rammene som den enkelte budsjettmessige enhet opererer innenfor kan være enten *statiske* eller *dynamiske*. Statiske rammer ligger fast<sup>9</sup> innenfor budsjettåret, mens dynamiske rammer vil tilpasse seg endringer i aktivitetsnivå. Kriteriebaserte budsjettmodeller tilhører den første gruppen. Før innføringen av kriteriebaserte budsjetteringsmodeller på 90-tallet var gjerne budsjetteringen basert på det som gjerne ble kalt *inkrementell budsjettering* som innebar en viss prosentvis endring i forhold til fjorårets budsjett. En slik budsjettmessig tilnærming har mange svakheter, blant annet blir budsjettene i liten grad knyttet opp mot reelle behov.

Mange kommuner gikk derfor over til *kriteriebasert budsjettmodeller* for å fordele sentrale budsjettrammer på underliggende virksomheter. Kriteriene i en slik tilnærming er i følge Ernst&Young (2002) som oftest basert på sosiodemografiske variable fra Statistisk Sentralbyrå, og slikt sett *indirekte* knyttet opp mot aktivitetsnivå.

En fordel med et kriteriebasert rammebudsjett er god kostnadskontroll. I rapporten fra Ernst&Young vises det imidlertid til flere problemer med en kriteriebasert tilnærming. For det første vil ikke datagrunnlaget være tilstrekkelig oppdatert. Videre vil modellen bli for statisk i forhold til variasjon gjennom året. Ved budsjetteringstidspunktet på slutten av året er det ferskeste KOSTRA-tall fra SSB allerede minst et år gamle. I løpet av regnskapsåret blir dataene som kriteriene bygger på ytterligere et år eldre. Ett til tre år gamle data vil gjerne ha en lite forklarende effekt på aktivitetsnivået i inneværende budsjettår.

Et problem med en indirekte og tidsforsinket kobling mot aktivitetsnivå er videre at man ikke kan vite om budsjettoverskridelser skyldes manglende kostnads-effektivitet eller økt aktivitet. Videre vil en statisk budsjettamme kunne gi svake insentiver til utgiftsreduksjon og effektivisering. Dette henger sammen med at et budsjettoverskudd et år kan føre til reduserte bevilgninger neste år. Det vil også kunne være slik at så lenge budsjettene holdes ”er alle fornøyd”.

Et alternativ til statiske og kriteriebaserte budsjetteringstilnærminger er dynamiske eller *aktivitetsbaserte tilnærminger*. Bruken av slike budsjetteringsmodeller er gjerne knyttet til innføringen av innsatsstyrt finansiering og brukervalg. I en slik modell løses oppdateringsproblemet som eksisterer i kriteriebaserte tilnærminger ved at finansieringen utøses av økt aktivitet. Innenfor pleie- og omsorgstjenester vil for

---

<sup>8</sup> Se KS (2004).

<sup>9</sup> Budsjettmessige justeringer i løpet av året kan selvsagt også forekomme innenfor en statisk modell.

eksempel en bestilling automatisk utløse ekstra finansiering basert på en bestemt kalkylemodell. Dermed blir enhetens budsjett koblet direkte mot innbyggernes reelle behov i dag. Enheten blir løpende tildelt midler for å produsere bestilt tjenestevolum, og skal dermed i prinsippet ikke komme i en skvis. I praksis vil forskjellige typer virksomheter ha ulike typer styringssystemer og finansieringsmodeller. Hvis økt aktivitet fører til at budsjettet for tjenesten totalt sett går mot en overskridelse må det enten bevilges mer penger til tjenesten, aktivitets- eller kvalitetsnivå må reduseres eller brukerfinansieringen må økes. Dette vil i realiteten være politiske beslutninger.

Hvis enhetene også får beholde overskudd og må dekke underskudd skulle en slik budsjetteringstilnærming også gi incentiver til kostnadseffektivitet i tillegg til økt produksjon. Problemet med incentiver i forhold til tjenestens kvalitet gjenstår. Dette er gjerne også bakgrunnen for brukervalgstilnærming, noe som innebærer konkurranse på kvalitet.

En kommune som har valgt en mer dynamisk budsjettmessig tilnærming er Kristiansand. I 2002 ble Helse- og sosialsektoren i kommunen omorganisert. Bydelsnivået ble fjernet og tjenesteproduksjonen skjer gjennom 34 resultatenheter. Resultatenhetene får beholde 90% av et overskudd men må dekke inn eventuelle underskudd, noe som gir enhetene et incentiv til å effektivisere. Bestillerenheten er rammefinansiert og forvalter resultatenhetenes finansieringsinntekter. Videre inntektsføres brukernes egenbetaling hos bestillerenheten. Resultatenhetene, de enkelte sonekontor og institusjoner er finansiert gjennom henholdsvis langsiktige og kortsiktige aktivitetsbaserte kriterier. Den langsiktige innsattsstyrte finansieringen (ISF) har et perspektiv på et år, mens den kortsiktige justeres månedlig. Skillet er basert på forholdet mellom faste og variable utgifter på de ulike nivåene. Kort ISF er finansieringen av utgifter hos utfører som antas å variere med aktivitetsnivå og bestillinger på kort sikt så som lønn, reiser, medisinsk utstyr og forbruksmaterieil. Lang ISF er finansieringen av utgifter hos utfører som antas å ikke varierer med aktivitetsnivå og bestillingene på kort sikt så som husleie, vedlikehold og merkantile funksjoner (Ernst&Young (2002)). Ressurstildelingen til de ulike aktiviteter er basert på en ABC-analyse (aktivitetsbasert kalkulering).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Aktivitetsbasert kalkulasjon ble introdusert på slutten av 1980 tallet, i første rekke som et verktøy for å kalkulere produktkostnader i industribedrifter på en bedre måte. Senere er konseptet utvidet, ikke minst hva gjelder formålet med analysen. I første rekke er det bruken av aktivitetsbasert informasjon for styringsformål som er satt i fokus. Som vi har sett danner ABC-analyse grunnlag for kompensasjon ved innsattsstyrt finansiering. En ABC-analyse består av fem trinn: i) liste opp alle aktiviteter som utføres i organisasjonen; ii) fordele kostnader til aktiviteter, evt. via hjelpeaktiviteter, iii) velge kostnadsdrivere for aktivitetene; iv) gruppere kostnadene etter felles kostnadsdrivere; og v) fordele kostnader til objektet basert på objektets bruk av kostnadsdriverenheter. Et viktig siktemål med en ABC-analyse er å studere hvordan aktiviteter styrer ressursbruken, og hvordan ressursbruken kan påvirkes. ABC-analyse fokuserer på hvilke faktorer som driver arbeidsbyrden i virksomheten (kostnadsdrivere), og søker å skille ut organisatorisk slakk ved å ikke belaste kostnadsobjekter med kostnader for ubenyttet kapasitet, se f.eks. Johnsen (1995)..

### **7.1 BALANSERT MÅLSTYRING**

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

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

Det originale BSC består av 4 perspektiver, det vil si fire synsvinkler på en bedrifts ytelse.<sup>11</sup> Disse er:

- Innovasjon og læringsperspektivet,
- Internt forretningsprosessperspektiv,
- Kundeperspektivet
- Finansielt perspektiv.

Hvert perspektiv består av styringsparametere som man ønsker å bruke for å styre bedriften. Styringsparametere er enten "lead" eller "lag" indikatorer. Lead indikatorer er drivere (se dette), mens "lag" er resultatindikatorer.

Dette krever større kunnskap om hva som driver fremtidig suksess for selskapet. Balanced Scorecard gir et rammeverk for å identifisere disse faktorene. Samtidig danner det et rammeverk for å kommunisere, skape engasjement og felles handlingsplaner for hele organisasjonen. Dette konseptet har fått en enorm oppmerksomhet og et økende antall organisasjoner innenfor privat så vel som offentlig og kommunal virksomhet implementerer prinsippet.

Kleven (2002) sin forståelse av målstyring som en instrumentell styringsmodell, er et system av rutiniserte prosesser og dokumenter for innhenting og presentasjon av data/informasjon for styring. I følge forfatteren vil det si et styringssystem hvor:

- Det foreligger mål på ulike nivåer og områder av organisasjonen fra det strategiske (politiske) til det operative (institusjonene);
- det er finnes systemer/rutiner for beskrivelse av tjenesteproduksjonen mht. ressursinnsats/ kostnader (input), produksjonssystem/organisering ('within-puf) og volum (output);

---

<sup>11</sup> Kilde: <http://www.bscworld.no/02definisjoner.htm>

- det er etablert feedback-mekanismer for regelmessig resultatrapportering;
- det blir foretatt en organisasjonsmessig evaluering av resultatene (rapportering og politisk-administrative reaksjoner).

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

Det kan fremføres ulike motivasjoner for å innføre målstyring. Ett av disse er målstyring som et bidrag til å styrke kommunens langsiktige planlegging. Målstyring kan også betraktes som et middel for å bevisstgjøre eller ”disiplinere” politikerne mht. økonomiske konsekvenser av vedtak om investeringer og utvidelse av tjenester. Et annet perspektiv er målstyring som et verktøy for å bedre kommunens interne økonomistyring og innføre større grad av økonomisk bevissthet i etatene planlegging og drift. Målstyring kan også betraktes som et ledd i sammenkoplingen av handlingsplaner og økonomiplan/budsjett, med løpende oppfølging gjennom tertial- og årsrapportering. Endelig kan målstyring sees i en kvalitetsmessig sammenheng; gjennom utvikling av klare mål og beskrivelser av kommunens tjenestetilbud og rutiner for tilbakemelding av resultater, vil målstyringen bidra til større bevissthet om innhold og kvalitet på kommunale ytelser (Kleven (2002), side 28).

En kommune som praktiserer resultatledelse er Bærum. Felles målekart (se figur under) er utarbeidet av ledere på alle nivåer. Det er også utarbeidet egne målekart for skole, barnehage, barnevern, vann og avløp, renovasjon, samferdsel, helsetjenester, plan, pleie og omsorg og sosial. I løpet av 2003 ble det også utført innbyggerundersøkelse, brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser.

Strategiske fokusområder	Brukere			Medarbeidere			Læring og formyelse			Økonomi			Samfunn/Livskvalitet		
Kritiske suksessfaktorer (KSF)	B1 Gode tjenester B2 Presis informasjon om hva brukerne kan forvente B3 Brukermedvirkning			M1 Godt arbeidsmiljø M2 Deltakende medarbeidere som tar og får ansvar			L1 Kultur for læring og formyelse L2 Leder som tilrettelegger for utvikling			Ø1 God økonomistyring Ø2 Effektiv tjenesteproduksjon			S1 Tilhørighet og deltakelse S2 Miljøutfordringer tas på alvor		
Måleindikatorer (MI)	B1.1 Brukertilfredshet B2.1 Andel tjenester med brukergarantier/ serviceerklæringer B3.1 Brukertilfredshet ift. medvirkning			M1.1 Medarbeider-tilfredshet M1.2 Sykefravær M2.1 Lederes opplevelse av om medarbeidere tar ansvar M2.2 Medarbeideres opplevelse av om ledere delegerer ansvar			L1.1 Opplevelse av læring, utvikling og formyelse L2.1 Opplevelse av leder som bidrar til læring, utvikling og formyelse			Ø1.1 Avvik i forhold til budsjett Ø2.1 Kostnad per enhet Ø2.2 Økt effektivitet			S1.1 Opplevelse av gode møteplasser S1.2 Opplevelse av kulturelt mangfold S2.1 Opplevelse av at befolkningen og kommunen tar ansvar for miljøet		
Målemetode (stikkordsform)	B1.1 Brukerundersøkelse B2.1 Telle opp B3.1 Brukerundersøkelse			M1.1 Medarbeiderundersøkelse M1.2 Registrert nivå/ Registrert prosentendring (*) M2.1 Lederundersøkelse M2.2 Medarbeiderundersøkelse			L1.1 Medarbeiderundersøkelse L2.1 Medarbeiderundersøkelse			Ø1.1 Avviksrapport Ø2.1 KOSTRA-utvikling utvalg andre kommuner Ø2.2 KOSTRA-utvikling Bærum kommune			S1.1 Innbyggerundersøkelse S1.2 Innbyggerundersøkelse S2.1 Innbyggerundersøkelse		
Resultatmål	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre
	B1.1	5	4,5	M1.1	5	4,5	L1.1	4,5	4	Ø1.1	0,5 %		S1.1	5	4
	B2.1	Til sammen 14 erklæringer	Til sammen 7 erklæringer	M1.2	8,5%/- 4 %	9,3%/+ 4 %	L2.1	5	4,5				S1.2	5	4
	B3.1	5	4,5	M2.1	5	4,5				Ø2.1	20 % bedre enn utvalg	3 %	S2.1	5	4
				M2.2	5	4,5				Ø2.2	20 % bedre enn utvalg	3 %			

(\*) Ambisjonsnivået for 2003 tar utgangspunkt i et anslått sykefravær for 2002 på 8,9 prosent.

Figur 1. Resultatledelse i Bærum kommune – felles/gjennomgående målekart (kilde: [http://www.baerum.kommune.no/files/malekart\\_kommune\\_030522.doc](http://www.baerum.kommune.no/files/malekart_kommune_030522.doc))

Det finnes også annen tilgjengelig styringsinformasjon med kvantitative og kvalitative indikatorer. Et fremtredende eksempel er KOSTRA. Dette er et nasjonalt informasjonssystem for frembringning av styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA har som mål å bringe fram relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen skal gi grunnlag for bedre statlig og kommunal styring og bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne.

Informasjonen om kommunale tjenester og bruken av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles på en måte som er relevant og interessant for beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene til bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

KOSTRA tar sikte på forenkling av innrapporteringen fra kommunesektoren til staten med utgangspunkt i prinsippene om at dataene i størst mulig grad skal være nyttige for både kommunesektoren og staten og at dataene bare skal registreres en gang med sikte på anvendelse flere ganger. Som et ledd i effektiv informasjonsutveksling mellom kommunesektoren og staten skjer rapporteringen av ressursbruk og tjenestedata gjennom KOSTRA ved bruk av elektronisk datautveksling.

## **7.2 BRUKERGARANTIER OG SERVICEERKLÆRINGER**

Brukergarantier i kommunal sektor er et forholdsvis nytt virkemiddel. En brukergaranti er et løfte som hvis de ikke innfris i henhold til de kriterier som på forhånd er definert og kjent, gir rett til en eller annen form for kompensasjon til brukeren.

Selv om dette er en rimelig presis definisjon på hva som menes med brukergarantier, vil det i praksis likevel være stor variasjon som legges i begrepet. På den ene siden ser vi begrepet brukt i en sammenheng der det med brukergaranti menes at brukerne skal gis en garanti for tilgangen på grunnleggende velferdsgoder, f. eks. sykehjemsplass og operasjoner, dersom behovet oppstår.

Mer vanlig er det kanskje å benytte begrepet i samband med en videreføring av serviceerklæringer (ytelsesdeklarasjoner) for ulike kommunale tjenester. En brukergaranti vil således som oftest inneholde en del generelle kvalitetsmålsettinger, konkret tjenesteinformasjon og spesifisering av hva brukeren har krav på ved avvik. Eksempler er Bærum og Gjøvik bibliotek, som har en del runde formuleringer om kvalitetsmålsettinger ("det skal være enkelt for deg å bruke biblioteket") og tjenesteinnhold ("du får svar innen ti arbeidsdager når de bestiller noe bibilotetek ikke har"). Andre eksempler kan finnes innenfor kommunale transporttjenester: "at vi kjører når vi har sagt vi skal kjøre" og "vi betaler hvis du kommer for sent". Mer konkret er bydelen Grefsen-Kjelsås, som arbeider med utforming av en brukergaranti knyttet opp mot tjenesten rengjøring. Det uttrykkes at det skal tilbys kompensasjon på kr. 200,- pr. avtalebrudd, dvs. når bydelen ikke greier å tilby rengjøring innenfor den avtalte perioden (vanligvis 2. hver uke).

## **7.3 MÅLING OG ANALYSE AV KVALITET**

i følge Andresen, et al. (2001) kan arbeidet med å forbedre kvaliteten i kommunal tjenesteproduksjon, og de undersøkelser som gjøres i den forbindelse deles i

kategoriene brukerundersøkelser, kvalitetsutviklingsprosjekter samt aggregerte kvalitetsindikatorer. I tillegg bør brukermedvirkning også regnes som et virkemiddel som kan benyttes for å få tilbakemelding på brukeropplevd kvalitet. Vi skal se nærmere på disse virkemidlene her.

### 7.3.1 BRUKERUNDERSØKELSER

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

Det er vanlig at slike undersøkelser gjennomføres ved hjelp av spørreskjema hvor brukerne skal vurdere ulike utsagn om tjenesten på en skala. Mange gode eksempler på denne typen ordninger finnes allerede, hvor brukerundersøkelser får en stadig økende utbredelse. Slike undersøkelser er aktuelle når en ønsker å måle hvordan brukerne av en tjeneste eller en gruppe tjenester er tilfredse med tjenestene. Brukerundersøkelser kan være av forskjellige typer, men det er vanlig at de gjennomføres ved hjelp av spørreskjema hvor brukerne skal vurdere ulike utsagn om tjenesten på en skala.

Det er to sentrale spørsmål som bør stilles i sammenheng med brukerundersøkelser. Det første er *hvorfor* måle tjenestekvalitet og brukertilfredshet. Først når dette er tilfredsstillende besvart, blir det meningsfullt å besvare spørsmålet om *hvordan* måle tjenestekvalitet og brukertilfredshet. Begge spørsmålene er diskutert i Rolland, et al. (2003).

Brugerundersøkelser kan bidra til å øke produksjonens eller tilbudets formåls-effektivitet, jf. beskrivelsen av dette i NOU 2000:19: ”Den senere tids vektlegging av brukerfokus i offentlig tjenesteyting, med brukerundersøkelser og lignende, peker på en utvikling i retning av at brukeren skal ha mer direkte innflytelse på innholdet i de tjenestene som det offentlige yter. Det kan derfor hevdes at dersom målet med produksjonen er å dekke et behov hos brukeren, kan markeds-arrangementer bidra til mer målrettet produksjon” (kapittel 4.2.1). Også regjeringen Stoltenberg pekte på betydningen av brukerundersøkelser som virkemiddel: ”Skal målene for fornyelsesarbeidet nås, må tiltakene utvikles i nær dialog med brukerne av offentlige tjenester. Graden av brukertilfredshet er her et viktig styringssignal. Regjeringen ønsker derfor å legge vekt på resultatene fra brukertilfredshets-undersøkelser når politikken utformes”.

I Rolland, et al. (2003) diskuteres bruken av, og erfaringene med brukerundersøkelser. Det pekes på at brukerundersøkelser har blitt et sentralt verktøy for rådmannen og for etatslederne, men det pekes også på at det er viktig med forankring; at undersøkelser faktisk gjennomføres og anvendes, men da delegert til virksomhetsnivå.

Gjennom arbeidet i Effektiviseringsnettverkene er det også utviklet et verktøy for måling av kvalitet. Dette verktøyet omfatter både objektiv/målt kvalitet og brukerundersøkelser. Det er videre interessant at flere av de kommunene som har blitt trukket frem som foregangskommuner med relativt lave kostnader per bruker samtidig med at det skåres høyt på brukertilfredshet, peker på trivselsundersøkelser som en viktig forklaringsfaktor. Dette er et eksempel på mer standardiserte bruker-



undersøkelser. I en evaluering foretatt i Rolland, et al. (2003), vises det til at i deres utvalg av kommuner også er mye "hjemmesløyd" i utvikling og utforming av brukerundersøkelsene. Det pekes på at spesialtilpasning på den ene siden kan betraktes som et vesentlig gode. Årsakene til dette kan ligge i bedre lokal forankring, ansattes medbestemmelse i utviklingen av undersøkelsen samt brukerdeltakelse også i utviklingen av undersøkelsene. På den annen side uttrykkes det også en bekymring for at tradisjonelle vitenskapelige kvalitetskriterier forsvinner i iveren etter konkrete og praktiske løsninger. Også i Andresen, et al. (2001) er det en god gjennomgang av hvordan kvalitet kan styres gjennom bl.a. brukerundersøkelser.

Et sentralt spørsmål i utviklingen av gode brukerundersøkelser er som nevnt hvordan man kan måle kvalitet: Hva er kvalitet? Ulike brukere vil vektlegge ulike aspekter ved tjenesten, mens tjenesteyter og profesjonelle vil vektlegge andre aspekter. For enkelte tjenester, for eksempel i pleie- og omsorg vil det være brukere som av ulike grunner heller ikke er i stand til å gjøre seg en oppfatning om eller uttrykke seg om opplevd kvalitet.

Den tradisjonelle tilnærming til å spesifisere kvalitet har vært en tilnærming der profesjonelle setter standarden: Det fastsettes kompetansekrav, krav til hygiene osv. Dette er kvalitetsstandarder som kan avvike fundamentalt fra hvordan en bruker oppfatter kvalitet. I de senere år er det en tendens til at det legges større vekt på *brukerens oppfatning av kvalitet*. Geron (2000) peker på at når brukerne gis en mulighet til selv å fastsette kvalitetsstandarder, for eksempel ikke-medisinske tjenester som hjelp i hjemmet, vil de også bli mer tilfreds. Kvalitet kan fortsatt bli målt i henhold til profesjonelle kriterier, men disse vil rangeres lavere enn kvalitetsstandarder fastsatt av brukeren selv. For eksempel kan en hjemmehjelp ha alle formelle kvalifikasjoner på plass og utføre jobben på en utmerket måte i henhold til jobbeskrivelsen - med andre ord skåre godt på en profesjonelt fastsatt kvalitetsindeks. Brukeren kan likevel være misfornøyd med kvaliteten fordi det er et avvik mellom jobbinholdet og det brukeren har behov for. Et annet eksempel som trekkes frem av Geron er følgende: Trenger brukeren kjenne og like tjenesteutøveren for å være tilfreds med den jobben som gjøres? Mange vil gjerne hevde at det er nødvendig med en profesjonell distanse for å gjøre jobben tilfredsstillende, og at utøver ikke skal danne et vennskapsbånd med klienten. På den annen side viser undersøkelser at når brukerne skal vurdere kvalitet, vil de også gjerne trekke inn tjenesteutøverens personlige egenskaper i denne vurderingen. Geron (*op. cit.*, side 69-72) stiller videre opp noen steg myndigheten kan følge for kvalitetssikring relatert til pleie- og omsorg, bl.a. bør man la brukerne selv definere kvalitet for de tjenestene de selv kjenner best – dvs. ikke medisinsk personlig assistanse- gitt at de er i stand til dette. Brukerdefinerte kvalitetskriterier bør likevel suppleres med profesjonelle standarder for kvalitet. Slike standarder er fortsatt relevante, først og fremst i forhold til i) det medisinske innholdet i tjenestene der tekniske ferdigheter og kunnskap om prosedyrer er viktig; ii) for avanserte medisinske tjenester; iii) for personer med kognitive begrensinger; og iv) for personer som ikke ønsker engasjere seg direkte i tjenestens innhold.

### **7.3.2 KVALITETSUTVIKLINGSPROSJEKTER**

Brukerundersøkelser vil ofte inngå som en del av interne kvalitetsutviklingsprosjekter. Slike prosjekter gjennomføres gjerne internt i en tjenesteproduserende enhet som en del av en strategiprosess eller som et systematisk evaluerings-

arbeid hvor en fokuserer på rutineendringer og andre tiltak som kan bidra til kvalitetsutvikling. For rene tjenesteytende enheter rettes typisk oppmerksomheten på kvalitetsmål som for eksempel tilgjengelighet, responstid og samarbeid (Andresen, et al. (2001)).

Et eksempel på et kvalitetsutviklingsprosjekt, som også kan tjene til å illustrere poeng fra forrige underkapittel, er basert på skolesektoren i Fet kommune.<sup>12</sup> I 1998 ble prosjektet "Handlingsplan for kvalitet i skolen" startet på bakgrunn av en politisk uttrykt målsetting om å styrke skolen. Problemstillinger som i formulert for prosjektet var:

- i) Hva er kvalitet i skolen?
- ii) Hva skal vi styre etter for å oppnå en slik kvalitet?
- iii) Hvilke tiltak skal settes inn for å bedre kvaliteten?

Som et ledd i å avklare disse spørsmålene ble foreldre, elever og lærere spurt om hva de oppfattet som "kvalitet i skolen". Foreldre og elever formulerte påstander i forhold til tre hovedområder: a) Skolen som helhet, bl.a. fysiske forhold; b) sosialt miljø og c) opplæring. Resultatet la grunnlag for følgende styringsmål:

- **Elevenes skolehverdag**

- i) Trygghet og trivsel i skolemiljøet
- ii) Lokaler som bidrar til trivsel og utvikling
- iii) Utearealer som fremmer lek og læring

---

<sup>12</sup> Kilde: Pilotstudie og en presentasjon av rektor John Kristoffersen, Østersund ungdomsskole, se <http://www.ks.no/upload/55140/5>.

- **Læringsmiljøet**
  - i) Varierte arbeidsmetoder og elevmedvirkning i planlegging og gjennomføring av undervisningen
  - ii) Læringsaktiviteter som er tilpasset elevenes alder, kjønn og modning.
- **IKT i skolen**
- **Foreldremedvirkning**
- **Kvalifisert personell**

Deretter har respondentene blitt spurt om å gi karakterer på de relevante områdene som et ledd i en mer systematisk og jevnlig undersøkelse. Resultatene fra undersøkelsen presenteres i kommunens årsrapport, bl.a. i form av følgende tabeller:

Tabell 7-1. Resultater fra brukerundersøkelse i grunnskolen, Fet kommune (Kilde: Årsrapport 2003, del 1).

#### Gjennomsnittlig tilfredshet - elever

<b>Barnetrinn</b>	<b>Dalen</b>	<b>Riddersand</b>	<b>Hovinhøgda</b>	<b>Garderåsen</b>	<b>Snitt Fet</b>
Resultat for brukerne	4,3	4,0	4,5	4,5	4,3
Trivsel	4,6	4,9	5,0	5,2	4,9
Elevmedvirkning	3,1	3,8	3,6	3,3	3,4
Respektfull behandling	4,5	4,3	4,6	5,0	4,6
Fysisk læringsmiljø	3,7	4,5	4,1	4,3	4,2
Generelt	4,7	4,8	4,7	5,1	4,8
<b>Gjennomsnitt</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>

#### Gjennomsnittlig tilfredshet - foreldre

<b>Foreldre, barnetrinn</b>	<b>Dalen, Barentrinn</b>	<b>Riddersand</b>	<b>Hovinhøgda</b>	<b>Garderåsen</b>	<b>Snitt Fet</b>
Resultat for brukerne	4,2	4,0	4,5	4,4	4,3
Trivsel	4,4	4,4	4,7	4,8	4,6
Brukermedvirkning	4,5	3,6	4,1	4,4	4,1
Respektfull behandling	4,8	4,5	4,7	5,1	4,8
Tilgjengelighet	4,8	4,4	4,7	4,8	4,7
Informasjon	4,6	3,8	4,5	4,6	4,4
Fysisk læringsmiljø	3,7	4,1	3,1	4,4	3,8

I årsrapporten sammenlignes videre gjennomsnittlige resultater for Fet med landsgjennomsnitt.

### 7.3.3 AGGREGERTE KVALITETSINDIKATORER

Gjennom aggregerte kvalitetsindikatorer søker en å måle kvalitet på et mer overordnet plan, for eksempel for å se på utviklingen for en bestemt sektor, eller undersøkelser der en ser på sammenhengen mellom ressursbruk og kvalitets-karakteristika ved en tjeneste (Andresen, et al. (2001)). Eksempler på slike kvalitetsindikatorer finnes bl.a. i undersøkelser som ser på sammenhengen mellom elevprestasjoner og ressursinnsats. Aggregerte kvalitetsindikatorer i slike

undersøkelser er for eksempel ferdigheter i ulike fag, elevfrafall og hvor mange elever som fullfører videregående skole, lærerutdanning, antall elever per PC osv.

#### **7.3.4 BRUKERMEDVIRKNING**

En annen tilnærming til å få tilbakemelding fra brukerne på, er gjennom *brukerrepresentasjon* i et styrende eller rådgivende organ i de aktuelle virksomheter. Dette er vel kjent fra skolesektoren. Videre har kommunene en plikt til å opprette elderråd. Eldrerådet skal være et rådgivende organ for kommunen, og skal kunne uttale seg om alle saker som vedkommer eldre i kommunen (fylkeskommunen). Noen kommuner har også etablert brukarmedvirkning i plan- eller gjennomføringsprosesser ved at representanter for de ulike brukergruppene, for eksempel eldre, sitter i prosjektgrupper eller referansegrupper og lignende. Også i slike sammenhenger kan deltagelse fra elderrådet være aktuelt, men slike ordninger er hjemlet i elderrådsloven.

Ulike former for brukarmedvirkning synes i økende grad også å få innpass på andre områder, gjennom for eksempel driftsstyrer.

#### **7.4 STYRINGSREDSKAPER**

Det finnes en rekke forskjellige sektorspesifikke redskaper for rapportering, planlegging og styring av virksomheten for de ulike sektorer av kommunal virksomhet. Her vil vi se nærmere på noen av de ulike redskaper, der anvendelsen av disse i utgangspunktet kan forventes å gi en effektivitets eller kvalitetsmessig gevinst.

##### **7.4.1 PLEIE- OG OMSORGSTJENESTER**

**IPLOS** er et verktøy for dokumentasjon, rapportering og statistikk basert på individopplysninger om søkere og mottakere av kommunale sosial- og helsetjenester.

Gjennom IPLOS knyttes opplysninger om personens situasjon og behov til resultat av søknad, tid mellom beslutning om tjeneste og tjenestestart, hvilke tjenester de mottar, omfanget av tjenestene og bevegelser mellom kommunale tjenester og ikke-kommunale døgntilbud.

En sentral målsettingen med IPLOS er at det skal produseres informasjon om søkere og brukere av pleie- og omsorgstjenestene, som er sikker og relevant for saksbehandling og utøvelse av tjenestene og bidra til at kravet til saksbehandling og dokumentasjon blir ivaretatt. En annen målsetting er at IPLOS skal gi god statistikk og kunnskaper som grunnlag for beslutninger og planlegging i kommunene.

Fra år 2004 starter innføringen av systemet i alle landets kommuner. IPLOS skal videre erstatte eksisterende pleie- og omsorgsstatistikk, og skal bli en obligatorisk del av rapporteringssystemet KOSTRA. Som sådan vil ikke bruken av dette verktøyet kunne forklare variasjon i effektivitet eller kvalitet mellom kommunene, men det vil kunne gi et informasjonsgrunnlag som kan styrke forklaringsevnen i forhold til andre organisatoriske variable.

På samme måte som at kommuner kan samarbeide seg i mellom, kan institusjoner innad i kommunen samarbeide om oppgaveløsningen. Her vil vi først rette oppmerksomheten mot ulike organisatoriske tilnærminger som tar sikte på bedre integrasjon, ressursutnytting og kvalitet på tjenestene innenfor pleie- og omsorg.

### **8.1 INTEGRASJONSMODELLER I PLEIE- OG OMSORG**

Tjenestestruktur og tjenestep praksis i pleie- og omsorgstjenesten i norske kommuner varierer svært.

Variasjonene kan til en viss grad forklares i lys av historiske men også geografiske, klimatiske og kommunikasjonsmessige vilkår. Slike forhold kan bidra til å forklare bl.a. hvorfor noen kommuner har mange institusjonsplasser og få ansatte i sine hjemmebaserte tjenester, mens det i andre kommuner kan være motsatt.

Her vil vi først se nærmere på ulike integrerte organisasjonsmodeller og omfang av disse. I Solem og Høistad (2000) inndeles pleie- og omsorgstjenestene i 5 organisasjonsmodeller med varierende grad av integrering i tjenesteorganiseringen.

- **Tradisjonell modell:** Hjemmehjelp, hjemmesykepleie og institusjonstjenester som sidestilte enheter med egne tjenesteledere.
- **Den lille integrasjon:** Samorganisering av hjemmehjelp og hjemmetjenesten, uavhengig av institusjonstjenestene.
- **Den store integrasjon:** De tre tjenestene er samorganisert uten at personalet veksler mellom arbeid i hjemmetjenesten og institusjon.
- **Full integrasjon:** Alle tre tjenester er integrert i samme enhet og personalet veksler mellom arbeid i hjemmetjenesten og institusjon.
- **Blandingsmodeller:** Med elementer fra de andre modellene.

Den vanligste modellen er “lille integrasjon”, der hjemmehjelp og hjemmesykepleie er slått sammen og fungerer som en enhet. Omlag 40 prosent av kommunene hadde valgt denne tilnærmingen på det tidspunkt undersøkelsen ble gjennomført. ”Full integrasjon” er mindre vanlig, og innebærer at hjemmetjenester og institusjoner fungerer som en enhet med felles personale som veksler mellom arbeid “ute” og “inne”.

I rapporten undersøkes også sterke og svake sider ved de ulike modeller.<sup>13</sup> Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at kommunene gjennom større integrering oppnår sine målsetninger om bedre samordning, økt fleksibilitet og mer rasjonell ressursutnyttelse. Der hjemmetjenester og institusjonstjenester er integrert i samme enhet, og personalet veksler mellom å arbeide i hjemmetjenesten og i institusjon, fungerer tjenestene mer fleksibelt gjennom omdisponering av personellet når det er

---

<sup>13</sup> Denne vurderingen er foretatt på grunnlag av spørreskjemaer fra 336 kommuner og bydeler og intervjuer med 72 ledere.

høy arbeidsbelastning. Ved lavere grad av integrering er det brukerne som i større grad må være fleksible. Videre pekes det på at lav grad av integrasjon synes å gi dårligere tjenestekvalitet, kanskje særlig i forhold til mennesker med aldersdemens og eldre med sammensatte pleiebehov.

## 8.2 INTEGRASJONSMODELLER I SKOLEN

Også den administrative siden av skolen har blitt utsatt for et stadig sterkere endringspress de siste årene. Et gjennomgående trekk er at skolelederne i sterkere grad må fremstå som moderne bedriftsledere med et totalansvar for hele virksomheten. Dette stiller nye krav til kunnskap og ferdigheter, forståelse og holdninger - og sist men ikke minst evne til å omsette dette i handlinger. En trend er således at rektor i stadig større grad også benevnes som virksomhetsleder<sup>14</sup>. I denne sammenheng er det symptomatisk at BI høsten 2002 startet et mastergradsstudium i skoleledelse under tittelen "Rektor som virksomhetsleder".

Nok et tegn er at paragrafen i Opplæringslova som omhandler skoleledelse og rektorkrav ble endret fra 1.januar 2004 ble. Det tidligere kravet om at alle skoler skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, ble videreført, men de *formelle kompetansekravene* for rektorer ble fjernet.<sup>14</sup> I den nye loven heter det videre at opplæringen skal ledes av rektor, som også skal arbeide for å videreutvikle skolen. Nok en endring var at også små skoler må ha en rektor som leder, men det mest interessante med lovendringen i denne sammenheng er imidlertid at etter de nye lovendringene kan flere skoler ha en felles rektor.

I stadig økende grad ser vi dermed at grunnskoler eller grunnskole og barnhage innenfor en kommune slås sammen under en felles ledelse. Innenfor fylkesgrensene kan det være aktuelt å slå sammen videregående skoler under felles ledelse. Eksempler i denne sammenheng er:

- I Kristiansand er Justvik skole (1.-7. trinn) og Erkleiv skole (1.-4. trinn) to skoler med felles administrasjon.
- Bodø videregående skole og Asphaugen videregående skole skal slås sammen fra 1. januar 2005. På Hamar ble Ajer videregående skole og Hamar katedralskole én skole fra 2004 under navnet Hamar katedralskole.

Det er ulike sider ved slike løsninger. På den ene side ligger det inne åpenbare økonomiske besparelser ved deling av administrative ressurser og ledelse. Dette innebærer at felles ledelse i enkelte tilfeller kan være et alternativ til nedleggelse av mindre skoler. Dermed kan et mer desentralisert skoletilbud opprettholdes. Det vil også være fordeler knyttet til muligheten til å kunne tilby et mer differensiert studietilbud. På den annen side vil ledelse av større enheter som i tillegg er geografisk plassert på ulike steder nødvendigvis innebære større avstand mellom ledelse og elever/lærere. Videre vil økt profesjonalisering av ledelsesfunksjonen ved skole og barnehage kunne innebære en svekkelse av den pedagogiske kompetansen i ledelsesfunksjonen, noe som vil kunne innebære sterkere spenninger mellom ledelsesmessige og pedagogiske funksjoner.

---

<sup>14</sup> Disse formelle kompetansekravene var: Tre års praksis fra undervisning eller administrativt arbeid i skolen eller ved annen utdanningsadministrasjon, samt at rektorer må oppfylle de kompetansekrav som gjelder for å bli ansatt i en undervisningsstilling.

### 8.3 INTEGRASJONSMODELLER I BARNEHAGE

Også på barnehagesektoren har enkelte kommuner slått sammen barnehager for å få større enheter med én virksomhetsleder. Enkelte kommuner har imidlertid likevel erfart at et hinder i denne prosessen har vært barnehagelovens bestemmelse om at det skal være én styrer i hver barnehage.<sup>15</sup>

Barnehagelovens §16 stiller krav til at hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige ledelsen av virksomheten. Med daglig ledelse menes både pedagogisk og administrativ ledelse. Tradisjonelt har da også styreren ikke bare vært en administrativ, men også pedagogisk leder. Barne- og familiedepartementet har likevel fortolket lovbestemmelsen slik at den åpner for en viss grad av fleksibilitet med hensyn til organiseringen av ledelsen.

Utgangspunktet for denne vurderingen er at en modell der barnehagene har en felles virksomhetsleder med ansvaret for de administrative funksjonene ikke trenger legge hindringer i veien for at barnehagene er faglig godt ledet, og at barnehagene kan drive slik at tilstrekkelig pedagogiske ressurser brukes til direkte arbeid med barna. Det har således unntaksvis blitt åpnet for at flere små barnehager kan organiseres som en felles virksomhet med en styrer, forutsatt at barnehagens størrelse, den geografiske plassering og tilgang til kvalifisert personale er tilstrekkelig. Motivasjonen for å gjøre dette er først og fremst økonomisk. På samme måte som for administrativ sammenslåing av skoler, er det imidlertid også potensielle problemer, ikke minst dersom det fører til større avstand mellom ledelse og ansatte eller brukere.

Loven åpner også unntaksvis for at rektor kan være styrer for barnehagen når barnehage og grunnskole er organisert som en virksomhet, noe som igjen først og fremst er aktuelt for mindre virksomheter. Et eksempel er Oppvekstsenteret i Neiden i Sør Varanger kommune, som består av Fossheim skole og Smålaksen barnehage samt SFO og som har felles ledelse.

---

<sup>15</sup> På slutten av 2004 sendte Barne- og familiedepartementet ut et høringsnotat med forslag til en oppdatering av barnehageloven.

Målet med kommunesamarbeid er først og fremst å oppnå bedre tjenestetilbud ved mer effektiv bruk kommunenes ressurser, tilsvarende det som kan oppnås ved sammenslåing av kommunene. Dette kan bl.a. oppnås gjennom å ta ut stordriftsfordeler i produksjonen, bedre mulighetene til å fornye produksjon og organisering gjennom bruk av ny teknologi, bedre kompetanse og nye organisasjonsmodeller. Det er gjerne også en uttrykt målsetting at man gjennom samarbeidet på tvers av kommunegrensene skal bidra til en styrking av fagmiljøene og bedre rekrutteringen av kvalifisert personell. Videre søker kommunene å øke fleksibiliteten i organisasjonene og redusere sårbarheten gjennom større og mer tilpassningsdyktige organisasjoner. Kommunesamarbeid vil kunne være et alternativ til kommunesammenslåing, men gjennom kommunesamarbeid kan man bevare det positive ved å være selvstendige kommuner (ECON (1993)). Typiske samarbeidsområder er brannvern, feiertjenester, renovasjon og legevakt.

På samme måte som at de ulike institusjonelle tilnærmingene til kommunesamarbeid har sine fordeler og ulemper, kan det også fremføres ulike synspunkter på kommunesamarbeid i seg selv:

”Tempo blir mindre, byråkratiet større, forpliktelsene for svake, besparelsene mindre og det demokratiske aspektet dårligere ivaretatt. I tillegg reduseres den økonomiske kontrollen. Interkommunalt samarbeid øker faren for at en liten gruppe ”elitepolitikere” uten demokratisk forankring i stadig større grad setter dagsorden, at beslutninger som før ble tatt i kommunestyresalen tas av styrer i interkommunale selskaper og at lokaldemokratiet svekkes.”

Her er sammenligningsgrunnlaget kommunesammenslåing. Videre pekes det på at dersom interkommunalt samarbeid skal fremstå som et troverdig alternativ til sammenslutning, må ”forpliktende, bredere og dypere interkommunalt samarbeid utvikles innenfor de tunge tjenesteproduksjonsområdene som pleie- og omsorg, skole og barnehage.”<sup>16</sup> I Vinsand (2002) utdypes listen over momenter for og imot kommunesamarbeid. Først noen argumenter for at ”small is beautiful”:

- *Større omstillingsevne.* En liten organisasjon vil lettere kunne tilpasse seg og ha kontroll, for eksempel ved behov for snuoperasjon med utgangspunkt i kommunens økonomi og interne omorganiseringer.
- *Oversiktighet og fleksibilitet.* I mindre organisasjoner er det kortere tjenestevei, ingen tette skott mellom avdelinger, lettere å unngå subkulturer, lettere å lage teamløsninger.
- *Kort vei til beslutningstakerne.* Det er lettere å utvikle løsninger med bred kontakt mellom administrasjon og politisk nivå ved mindre kommuneadministrasjoner enn ved store.

---

<sup>16</sup> Tale av Statssekretær Morten A. Meyer i KRD på konferansen ”Samarbeid i kommunene”, Salten – 23. januar 2003.



- *Kort vei for innbyggerne.* I små kommuner vil det være større påvirkningsmuligheter, og mulig å få raskere beslutninger, noe som vil være en styrke i forhold til lokaldemokrati.
- *Effektiv ledelse.* Det vil være lettere å oppnå helhetlige perspektiv på ledernivå, større innflytelse når det kreves, samt bedre mulighet for samordning mellom tjenester.
- *Personlig engasjement.* I en liten organisasjon er det letter å skape innsatsvilje, identitet og samhold. Videre vil gjerne de ansatte i større grad identifisere seg mer med kommunen.

Dette kan holdes opp mot ulike potensielle ulemper ved små kommuneadministrasjoner, så som:

- *Begrenset kapasitet.* Små kommuneadministrasjoner er mer sårbare kapasitetsmessig, både internt i forhold til politisk nivå, sektorer og tjenestesteder, og i forhold til deltakelse i interkommunalt samarbeid og andre viktige eksterne oppgaver.
- *Mangel på spesialistkompetanse.* Små kommuner kan gjerne ha problemer med å ansette og beholde personell med spesialistkompetanse.
- *Dårlige karrieremuligheter.* I en liten egen organisasjon er det dårligere karrieremuligheter enn i en større organisasjon. Dette kan svekke rekrutteringsmuligheter og mulighetene til å beholde kjernekompetanse.
- *Sårbar med hensyn på kjernekompetanse.* Organisasjonen blir lett rammet ved frafall av kjernekomptanse. Videre kan mangel på personlig engasjement få store konsekvenser i det vitale funksjoner og beslutninger i kommunen kan bli berørt.
- *Vanskelig personlig rolle.* I små lokalsamfunn hvor alle kjenner alle vil det kunne være vanskelig å skille mellom offentlig og privat person, noe som igjen kan gjøre det vanskelig å utøve myndighet og fatte upopulære beslutninger.
- *Habilitetsproblemer.* I små kommuner vil beslutningstakerne ofte kunne ha flere hatter, f.eks. inneha kommunale verv samt inneha ulike næringsinteresser. Lovens habilitetskrav kan være vanskelig å oppfylle, noe som kan lede til beslutningsvegving og mistenksomhet.

Om fordelene ved kommunesamarbeid oppveier ulempene, og om det er bedre enn en sammenslåing av kommuner, vil variere mellom kommuner, hvilket område vi fokuserer på og hvordan selve samarbeidet organiseres. Viljen til å delta i et forpliktende samarbeid vil videre avhenge av hvordan gevinstene deles.

Kommunesamarbeid kan organiseres på ulike måter.<sup>17</sup> Det skilles gjerne mellom samarbeid som er regulert i a) avtaler og b) samarbeid med organisatorisk overbygning. I avtalekategorien kommer to ulike tilnærminger: i) vertskommune og

---

<sup>17</sup> Basert på ECON (2003) .

ii) partnerskap. En vertskommunetilnærming bygger på avtaler mellom kommunene, og innebærer at ene. Partnerskap er. Når det gjelder samarbeid med organisatorisk overbygning kan også dette organiseres på ulike måter. Den ene samarbeidsformen er interkommunalt samarbeid etter kommuneloven,. En annen tilnærming er å organisere samarbeidet gjennom et aksjeselskap.

Tabell 9-1. Ulike tilnæringer til samarbeid mellom kommuner (Kilde: ECON (2003)).

Modell	Tilnærming	Beskrivelse	Vurdering i forhold til	
			- effektiv ressursbruk	- kvalitet, kompetanse og faglig miljø
<b>Samarbeid basert på avtale</b>	Vertskommune	En kommune gis et ansvar for tjenesteproduksjonen, mens de andre kommunene i samarbeidet er kjøpere av tjenestene	Positive: - mer funksjonell arbeidsdeling - mulighet til å utnytte stordriftsfordeler	Positive: - bedre kvalitet gjennom oppbygging av større og mer kompetente faglige miljø - lettere å rekruttere og mer stabile fagmiljø
	Partnerskap	Samarbeid og arbeidsdeling gjennom ulike former for felles forvaltningsløsninger basert på avtaler. Samarbeidet kan skje gjennom i) felles forvaltning, ii) virtuelle avdelinger eller iii) kollegialt samarbeid	Positive: - mer funksjonell arbeidsdeling - mulighet til å utnytte stordriftsfordeler  Negative: - omstillingskostnader - administrative kostnader	Positive: - bedre kvalitet gjennom mer funksjonell arbeidsdeling, kompetanseoverføring og utnyttelse av stordriftsfordeler
<b>Samarbeid med organisatorisk overbygning</b>	Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven	Samarbeid etter kommunelovens §27, med eget styre for å løse felles oppgaver, f.eks. gjennom et interkommunalt foretak	Positive: - mer kompetente og spesialiserte fagmiljø - mulighet til å utnytte stordriftsfordeler	Positive: - bedre kvalitet gjennom oppbygging av større og mer kompetente faglige miljø og utnyttelse av stordriftsfordeler
	Aksjeselskap	Samarbeid organisert gjennom et aksjeselskap med styre og generalforsamling. Regulert gjennom aksjeloven	Positive: - mer kompetente og spesialiserte fagmiljø - mulighet til å utnytte stordriftsfordeler - raskere tilpasning til endringer i rammebetingelser	Positive: - bedre kvalitet gjennom oppbygging av større og mer kompetente faglige miljø og utnyttelse av stordriftsfordeler

De ulike tilnærmingene har hver sine fordeler og ulemper i forhold til sentrale kriterier som i) demokrati og styring; ii) effektivitet i ressursbruk; iii) kvalitet på tjenestene; iv) økonomisk risiko; v) utvikling av kompetanse og fagmiljø; vi) brukernes behov og rettsikkerhet; vii) ansattes rettigheter; samt viii) merverdiavgift og anbudslovgivning. En vurdering av de ulike modellene etter disse kriteriene er foretatt i ECON (2003).

### 9.1 OMRÅDER FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Kommunene kan samarbeide med andre kommuner på en rekke områder og gjennom ulike samarbeidsformer. Tabellen under oppsummerer eksempler en database med oversikt over eksempler på kommunesamarbeid. Tabellen tar for seg eksempler innenfor sektorene pleie- og omsorg, skole og barnehage.

Tabell 9-2. Eksempler på kommunesamarbeid (Kilde:[www.kommunesamarbeid.no](http://www.kommunesamarbeid.no). En database med oversikt over kommunesamarbeid på ulike sektorer vedlikeholdt av KRD).

Skole	Barnehage	Pleie- og omsorg
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skoleadministrasjon, felles etatsleder</li> <li>• Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)</li> <li>• Spesialundervisning</li> <li>• Voksenopplæring, f.eks. undervisning i norsk med samfunnskapkunnskap for voksne innvandrere</li> <li>• Vinterlandbruksskolen i Ryfylke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Førskole for hørselshemmede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Halsa Interkommunale Psykologiske senter; omsorgstilbud til voksne mennesker med psykiske lidelser</li> <li>• ”Sola for alle”; utvikling og tilrettelegging av pleie- og omsorgstjenester</li> </ul>

Denne databasen er forholdsvis nyetablert, og inneholder på langt nær en uttømmende oversikt. I det følgende vil vi derfor se litt nærmere på noen eksempler på mulige områder for samarbeid som kan finnes i litteraturen. I et eget kapittel vil vi komme nærmere inn på innkjøpsamarbeid.

Et eksempel på intensjoner om kommunesamarbeid er kommunene på Nord-Jæren (Stavanger, Sandnes og Sola og Randaberg) som har gått sammen om FAR - Felles Administrative Ressurser. Her har man sett på om det kan være penger å spare på at kommunene *drive en del felles administrative tjenester* sammen. I programmet har man definert flere områder for et potensielt samarbeid og man har gjennomført et forprosjekt for hvert av områdene. De utvalgte områdene er økonomi, lønn, juridiske tjenester/advokatkontor, areal, hjelpemiddelsentral, brann og redning, IKT, HMS og landbrukskontor (Friestad og Hernes (2002)).

Vinsand (2002) ser på ulike samarbeidsmodeller i Midtre Namdal. Eksempler på større samarbeidstiltak med mange deltagere er:

- Revisjon
- Legevaktssamarbeid
- Næringsmiddelkontroll
- Avfall
- Vaktssentral
- Kompetansenettverk innenfor grunnskole og helse/sosial
- Pleie- og omsorgslederforum
- Krise- og incestsenter
- Tiltaksforum
- IKT fagnettverk
- Kulturvernrådet
- Innkjøpssamarbeid

I rapporten konkluderes det med at det interkommunale samarbeidet ikke ser ut til å være drevet av en bevisst regionstrategi, snarere er det preget av en pragmatisk samarbeidsstrategi fra kommunenes side. Mange av samarbeidstiltakene har heller ikke en formell organisatorisk overbygning. Om lag 80% av samarbeidstiltakene skjer uten organisatorisk overbygning, dvs. i form av ulike typer av nettverk og avtalebasert samarbeid. Resten er formaliserte samarbeidstiltak med egne interkommunale styrever og egen administrasjon. Flertallet av de formaliserte tiltakene er organisert som kommunale forvaltningsorganer, dvs. at de ikke er egne rettssubjekter.

Når det gjelder motivasjonen for samarbeid, pekes det på at forhold som at oppgaven er for stor for en kommune alene<sup>18</sup>; målsettinger om å oppnå ønsket kvalitet på tjenesten<sup>19</sup>; vanskeligheter med å skaffe nødvendig fagkompetanse<sup>20</sup> samt et ønske om å utveksle erfaringer og å drive utviklingsarbeide gjennom bl.a. ulike nettverk. Et motiv er selvsagt også et ønske om å drive tjenestene mer kostnadseffektivt. Interkommunale løsninger oppfattes å være billigere enn om kommunen selv skulle løse oppgaven. Videre anslås det at det samlede interkommunale samarbeidet i regionen har et omfang på rundt 30 millioner kroner årlig.

Kommunene er også generelt sett ganske fornøyd med de tiltak de deltar i, men det pekes også på at enkelte dimensjoner ved samarbeidet er egnet til å være konfliktskapende. Dette gjelder bl.a. fordelingen av de økonomiske gevinstene og lokalisering av virksomhet; valg av tilknytningsform og mulighetene for demokratisk styring og kontroll, samt utsiktene til å oppleve tap av kompetanse, kapasitet og mulighet for å påvirke virksomheten. En forutsetning for kommunesamarbeid er med andre ord at alle kommunene som deltar i samarbeidet må oppleve at de har en netto gevinst knyttet til dette – det må være en vinn-vinn situasjon.

---

<sup>18</sup> Det gjelder for eksempel samarbeid om vannforsyning og renovasjon.

<sup>19</sup> Eksempler her er PP-tjenesten og næringsmiddelkontrollen.

<sup>20</sup> For eksempel legetjenester.

## 9.2 INNKJØPSSAMARBEID

Innkjøpssamarbeid har sin bakgrunn i at kommuner som ligger i en viss geografisk tilknytning til hverandre har behov for innkjøp av varer og tjenester som i stor grad sammenfaller, og som dermed ser fordeler i form av kostnadsbesparelser ved å koordinere innkjøp. En annen fordel ved innkjøpssamarbeid kan ligge i bedre kvalitetssikring av innkjøpsprosessen.

Et eksempel på et kommunalt innkjøpssamarbeid er omtalt i Forsyning nr. 2, 2004. Fylkeskommunalt/kommunalt Innkjøpssamarbeid i Vestfold (FKI Vestfold), og omfatter 16 medlemmer i Vestfold.<sup>21</sup> Dette innkjøpssamarbeidet ble etablert i 1996. Det pekes på samarbeidet er begrunnet i et gevinstpotensial i forhold til prisreduksjoner, effektivisering av logistikk-kjeden, rasjonalisering av prosesser og gjøremål. I sin visjon uttrykker FKI-Vestfold at virksomheten ”skal føre til effektivitet og verdiskapning i offentlige sektor, basert på helhetlige økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn...”. Samarbeidet omfatter innkjøpsområder som: rekvisita og forbruksmateriell; kontorutstyr; medisinsk forbruksmateriell og apotek tjenester; storhusholdning; IKT; møbler; leasing og reisetjenester; samt ulike tekniske tjenester.

Et relatert eksempel som kan nevnes i denne sammenheng er at det fra 2002 ble åpnet for at sykehjem som inngår i den kommunale og private helsetjenesten kan kjøpe legemidler direkte fra legemiddelgrossist, fremfor å gå via apotek. På samme måte som for helseregionene er det mulighet innenfor kommunehelsetjenesten til å kunne oppnå rabatter gjennom innkjøpssamarbeid. For eksempel inngikk Bergen kommune med virkning fra 1. januar 2003 nye avtaler på levering av legemidler til kommunens sykehjem. For å få økt volum og større gjennomslagskraft i markedet, ble anskaffelsen samordnet med Trondheim, Stavanger og Sandnes kommuner. I tillegg kan 13 samarbeidskommuner med Bergen slutte seg til avtalene. Vi har ikke anslag på omfang og realiserte rabatter, men kommunen peker selv på at de gjennom denne anbudsrunder har fått bedre betingelser enn det som har blitt oppnådd tidligere.

---

<sup>21</sup> De kommunale medlemmene i samarbeidet er Andebu, Horten, Hof, Holmestrand, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sande, Sandefjord, Stokke, Svelvik, Tjøme, Tønsberg, Vestfold. I tillegg deltar Høgskolen i Vestfold i innkjøpssamarbeidet.

I pilotstudien har vi valgt å fokusere på sektorer som også er fokusert i effektiviseringsnettverkene. Tjenesteområdene er:

- Grunnskole
- Pleie- og omsorg
- Barnehage

De følgende kapitlene tar for seg disse sektorene hver for seg, med vekt på særtrekk som bør fanges opp i utformingen av spørreskjemaet rettet mot den aktuelle sektor. Vi vil også kort redegjøre for utvalgsriterier for pilotstudien. For hver sektor har vi valgt å velge kommuner som skårer høyt både på et effektivitetsmål og et kvalitetsmål, der begge målene er basert på tilsvarende mål som benyttes i effektiviseringsnettverkene. I egne notat presenteres resultatene fra pilotstudien samt utkast til spørreskjema for hver sektor.

### **10.1 SKOLE**

Kommunen har ansvaret for å oppfylle lovbestemte rettigheter til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp for alle som er bosatt i kommunen. Offentlige grunnskoler skal være kommunale. Kommunen skal også etablere et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. klassetrinn, og for barn med særskilte behov på 1.-7. klassetrinn. Videre er kommunen ansvarlig for skyss av skoleelever som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skoleveg. Fylkeskommunen har på sin side ansvaret for å oppfylle den lovbestemte retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylkeskommunen. Staten på sin side skal gi tilskudd til å dekke deler av utgiftene til kommunene og fylkeskommunene har i forbindelse med å oppfylle disse lovebestemte rettighetene. Tilskuddet blir normalt gitt som et rammetilskudd etter regler fastsatt av ansvarlig departement.

Vi kan også merke oss at ved hver grunnskole skal det være et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, en for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. Den ene av representantene for kommunen skal være rektor ved skolen. Samarbeidsutvalget har *rett til å uttale seg* i alle saker som gjeld skolen, men samarbeidsutvalget kan også få *delegert styringsoppgaver* fra kommunen. I så fall kan kommunen oppnevne flere representanter til utvalget. Videre kan kommunen utnevne *samarbeidsutvalget som styre* for skolen etter § 11 og § 20 nr. 4 i kommuneloven. Dersom kommunen oppnevner et annet styre for skolen enn samarbeidsutvalget, skal minst to representanter for foreldrerådet være med i styret.

Når det gjelder annen brukermedvirkning i grunnskolen kan det også nevnes at det ved hver grunnskole skal være et *foreldreråd* der alle foreldre som har barn i skolen, er medlemmer. Foreldrerådet skal blant annet fremme fellesinteressene til foreldrene, medvirke til at elever og foreldre tar aktivt del i arbeidet for å skape godt skolemiljø og arbeide for å skape en god kontakt mellom hjem, skole og lokalmiljø. Foreldrerådet velger et *arbeidsutvalg*. Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) velger to

representanter til samarbeidsutvalget.

Det er noen forhold som det vil være viktig å merke seg i forhold til skolesektoren. For det første tilsier ”Forskrift til opplæringsloven” at skolen er ansvarlig for jevnlig å vurdere om organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen bidrar til å realisere de mål som er fastsette i den generelle delen av læreplanen og læreplanene for de enkelte fag. Forskriftene fastslår også at elever i grunnskolen og i videregående opplæring skal ta del i *nasjonale brukerundersøkelser* med kartlegging av motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedvirkning, elevdemokrati og oppfatninger om det fysiske miljøet. Skoleeiere er ansvarlig for at undersøkelsene blir gjennomført og fulgt opp lokalt. Videre skal elever i grunnskole og i videregående opplæring også ta del i *nasjonale prøver* på områdene lesing, skriving, matematikk og engelsk. Prøvene skal gjennomføres i det 4., 7. og 10. trinn i grunnskolen og første året av den videregående opplæringen. De nasjonale brukerundersøkelsene og de nasjonale prøvene vil utgjøre en viktig supplerende del av datamaterialet for en årlig undersøkelse av effektivitet og effektivitetsforskjeller mellom skolesektoren i ulike norske kommuner.

Som skoleeier har den enkelte kommune relativt stor frihet med hensyn til den faktiske organiseringen av skolesektoren, og Kommuneloven legger til rette for at kommunesektoren kan organisere virksomheten langt friere enn tidligere. I forhold til denne sektoren er det således i denne sammenheng flere utviklingstrekk som vi kan merke oss, ikke minst har det de siste årene blitt gjennomført relativt omfattende organisasjonsmessige endringer både på ledernivå og i de tjenesteutførende leddene. Det er ikke minst en klar tendens i retning *økt delegering til skolenivå*, noe som vil kunne føre til at mange skoler får et økt ansvar for både faglige, økonomiske og administrative oppgaver. Dette er påvist i Dahl (2004), som konkluderer med at ledelsen i skolen har beveget seg fra en profesjonell-byråkratisk ledelse, via en styrings- og omstillingsorientert ledelse til en utviklingsorientert ledelse. Mens de faglige kvalifikasjoner hos ledelsen og det å kunne styre skolen godt tidligere var det viktigste, ser Dahl i dag tydeligere en ledelse som arbeider med å utvikle skolen. Videre pekes det på at ved skoler hvor det finnes en ledelse som er utviklingsorientert og jobber systematisk med å utvikle skolens praksis, så peker lærerne i større grad på at de har ”et godt arbeidsmiljø, gode muligheter for faglig utvikling og gode muligheter til å influere på egen arbeidssituasjon enn lærerne på skoler som ikke har en slik ledelse.” En annen effekt av en utviklingsorientert ledelse er at på disse skolene vurderes også samarbeidet med elever og foreldre som bedre.

Det er lovbestemt (Opplæringsloven) at kommunen skal ha *skolefaglig kompetanse* i kommuneadministrasjonen over skolenivået. I praksis er det likevel en del kommuner som har satt av relativt lite ressurser til sektorledelse av skole.<sup>22</sup> I Dahl (2004) pekes det også på at *kommunenes satsing på ledelse og skole* spiller en viktig rolle for arbeidssituasjonen i skolen. En tydelig skolepolitikk og arbeidsgiverpolitikk har betydning for både for ledelsen og lærernes handlingsrom: ”Først og fremst fungerer politikken godt der hvor den trekker på alle aktørene i og rundt skolen og trekker opp mål, visjoner og premisser for utviklingen.” Dette er således forhold som det bør søkes å inkludere i en spørreundersøkelse om effektivitetsutvikling i skolen.

---

<sup>22</sup> ”Helhet og sammenheng: Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen”, Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oktober 2001.



For grunnskole vil et utvalgskriterium være driftsutgifter per elev basert på KOSTRA, samt en indikator for målt kvalitet. Her er det en rekke indikatorer som i prinsippet kan benyttes. Vi har valgt å benytte en indikator for leseferdighet ved 7.-klassetrinn. Vi har valgt ut en kommune som scorer godt på disse to indikatorene, og en som scorer dårlig. Basert på tall fra effektiviseringsnettverkene har vi valgt henholdsvis Fet kommune og Os i Hedmark.

## **10.2 BARNEHAGE**

I følge Barnehageloven har kommunen ansvar for utbygging og drift av barnehager i kommunen, og plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser. Utbyggingsmønster og driftsformer kan imidlertid tilpasses lokale forhold og behov. Barnehagesektoren består således av flere forskjellige typer kommunale og private barnehager med et variert tilbud. Godkjente barnehager skal behandles likt i forhold til offentlige tilskudd.

Det skilles gjerne mellom kommunale og private ordinære barnehager samt private familiebarnehager. For ordinære barnehager tilsier ”Forskrift om *pedagogisk bemanning*” at det skal være én pedagogisk leder pr. 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder pr. 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid pr. dag, kan barnetallet økes noe pr. pedagogisk leder. Styrers administrasjonstid kommer i følge forskriftene normalt i tillegg til normen for pedagogisk bemanning.

For å sikre samarbeidet med barnas hjem, skal hver barnehage ha et *foreldreråd* og et *samarbeidsutvalg*. Foreldrerådet består av foreldrene/de foresatte til alle barna i barnehagen, mens samarbeidsutvalget består av foreldre/foresatte og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Det er også mulig å opprette et eget *eierstyre* for kommunale barnehager. I så fall skal minst to representanter for foreldrene være med i styret. Har styret bare tre medlemmer, skal foreldrene ha én representant.

Familiebarnehager er et tilbud i private hjem med veiledning av førskolelærer. En familiebarnehage består av minst to hjem.<sup>23</sup> Hvert hjem kan ta imot maksimalt fem barn over tre år som er tilstede samtidig. Bemanningsnormen i familiebarnehager er at det kan maksimalt være 30 barn pr. førskolelærer, mens én assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn der flertallet av barna er over tre år. En førskolelærer har det pedagogiske ansvaret, mens styrer har det administrative ansvaret. Hjemmene skal være offentlig godkjent for driften.

Andre barnehagetyper er korttidsbarnehager, naturbarnehager, pedagogiske lekesentre og flyktningebarnehager. Flyktningebarnehagene skal gi barna et spesielt tilrettelagt tilbud mens foreldre / foresatte deltar i norskundervisning. Tilbudet er primært for nyankomne flyktninger, men andre barn med tospråklig bakgrunn kan også søke om plass.

I de siste årene har det skjedd betydelige endringer i barnehagepolitikken og finansieringen av barnehagene. Siktemålet har vært å realisere en målsetting om full barnehagedekning, lav og regulert foreldrebetaling og likebehandling av kommunale

---

<sup>23</sup> Eller et hjem og en vanlig barnehage.

og private barnehager. Barnehageforliket innebærer at kommunene gis ansvaret for full barnehagedekning, og fra det tidspunkt full behovsdekning er nådd skal det innføres en lovfestet rett til barnehageplass. De sentrale elementene i finansieringen er maksimalpris for foreldrebetalingen, øremerket statlig tilskudd per plass, statlig finansiert kommunal buffer som fordeles til barnehagene, og skjønnsmidler som disponeres til fordeling mellom kommunene. I tillegg kommer et stimuleringsstilskudd til etablering av nye plasser. Det ble videre fastlagt en tidsplan med bestemte beløp for foreldrebetalingen, 2500 kroner fra 1. august 2003 og 1500 kroner fra 1. august 2004 (Borge og Rattsø (2003)).

I en analyse av kostnadene i barnehagene ([Høverstad, 2004 #6975]) pekes det på at økningen av tilskuddssatsene fra høsten 2003 førte til at statens driftstilskudd i 2003 finansierte gjennomsnittlig 40 prosent av kostnadene i kommunale barnehager, 47 prosent av kostnadene i ordinære ikke-kommunale barnehager. For private familiebarnehager er det tilsvarende tallet 57 prosent. For alle barnehagetyper representerer dette en økning på mellom 6 og 9 prosentpoeng fra 2002. Dette motsvares av en reduksjon i kommunenes finansiering av barnehager, noe som bekreftes av at utvalgte kommuner har redusert sine netto driftsutgifter til barnehager fra 2002 til 2003 med nominelt 12 prosent. Videre vises det i rapporten til at foreldrebetaling i 2003 dekket 25 prosent av kostnadene i kommunale barnehager, 37 prosent i ordinære ikke-kommunale barnehager, mens 36 prosent er det tilsvarende tallet for private familiebarnehager. I forhold til 2002 representerer dette en reduksjon med rundt 1 prosentpoeng for det kommunale barnehagene representerer. I de ikke-kommunale barnehagene ble foreldrebetalingens andel redusert med rundt 6 prosentpoeng.

I følge [Høverstad, 2004 #6975] er det fire faktorer som til sammen forklarer om lag 73 prosent av kostnadsvariasjonene mellom barnehagene som inngikk i utvalget deres. Disse er:

- Bemanning – antall oppholdstimer per årsverk
- Personalkostnader per årsverk
- Personalkostnadens andel av de samlede kostnadene
- Offentlig barnehage

Høyere kostnader i offentlige barnehager forklares ved at de har gjennomsnittlig bedre bemanning og høyere lønnskostnader per årsverk. I tillegg viser analysene at følgende variable kan ha forklaringskraft:

- Andel barn i familiebarnehage
- Andel barn (funksjonshemmede og andre barn med særskilte behov) som får ressurser til tilrettelegging
- Andel barn 0-2 år
- Andel barn med oppholdstid under 33 timer per uke

- Nivået på arbeidsgiveravgiften i kommunen

Vi kan også merke oss datagrunnlaget for undersøkelsen til Først og Høverstad. For private barnehager er dette årsmelding med opplysninger om antall barn etter alder og oppholdstid, antall funksjonshemmede og andre barn med særlige behov, antall minoritetsspråklige barn og antall årsverk. Videre er det lagt til grunn tall fra regnskapsskjema for 2003, med en spesifisering av inntekter og kostnader, samt ikke økonomisk støtte som barnehagen har mottatt fra eieren eller andre og kommunenes suppleringer/opplysninger om omfanget av kommunal støtte til den enkelte barnehagen. For de kommunale barnehagene er det benyttet tall fra årsmeldingen med opplysninger om antall barn etter alder og oppholdstid, antall funksjonshemmede og andre barn med særlige behov, antall minoritetsspråklige barn og antall årsverk. Videre er det tatt utgangspunkt i regnskapstall i henhold til KOSTRA-rapporteringen.

Videre pekes det på at for å sikre at kostnadene er sammenlignbare mellom kommuner, må det foretas en standardisering. Bakgrunnen for dette er at barnehagene har barn i ulike aldersgrupper og med ulike oppholdstider, noe som krever ulike ressurser. Standardiseringen tar utgangspunkt i kostnader per korrigert oppholdstime. Følgende tabell fra SSB benyttes for å beregne korrigerte oppholdstimer.

Tabell 10-1. Nøkkel for beregning av korrigerte oppholdstimer (Kilde Først og Høverstad (2004), SSB).

<b>Oppholdstid</b>	<b>Faktor for barns alder</b>
0-8 timer per uke = 6 timer	
9-16 timer per uke = 13 timer	Barn 0-2 år: multipliseres med 2,0
17-24 timer per uke = 21 timer	Barn 3 år: multipliseres med 1,5
25-32 timer per uke = 29 timer	Barn 4-6 år: multipliseres med 1,0
33-40 timer per uke = 37 timer	
41 timer og mer = 45 timer	
Ved beregning av antall oppholdstimer pr. år i barnehagene tas det utgangspunkt i at barnehagene er åpne i 48 uker (11 måneder) i året.	

Hvis vi går videre og ser på vårt utvalg av kommuner for pilotstudiet, vil dette være basert på at kommunen sammenlignet med andre kommuner i nettverket skårer godt på driftutgifter per time kombinert med en god skåre på kvalitetsindikatoren for brukertilfredshet. Vi har også valgt en kommune som scorer dårlig på disse to indikatorene. De kommunene som er valgt ut etter disse kriteriene er henholdsvis Vadsø og Averøy. Det sier seg selv at et utvalg basert på disse indikatorene på kommunenivå kan skjule store variasjoner mellom institusjoner. I pilotstudien vil vi derfor være opptatt av organisatoriske fellesnevner på kommunenivå, og som således kan forklare effektivitets- og kvalitetsvariasjoner på *kommunenivå*.

### 10.3 PLEIE- OG OMSORGSTJENESTER

Pleie- og omsorgstjenesten yter i hovedsak tjenester som er hjemlet i lovgivningen. Kommunen er ved lov pålagt å vurdere brukerens behov for tjenester og formelt fatte vedtak som beskriver de tjenester den enkelte brukeren skal motta. Dette betyr at enkeltvedtakene i prinsippet skal beskrive hva slags tjeneste og omfanget (volumet) som skal ytes (unntak for kommunehelsesloven). Innenfor denne rammen er kommunene stilt nokså fritt med hensyn til utbyggingsnivå og hvordan tjenestene skal organiseres.

Det benyttes faglig begrunnet skjønn ved tildeling av tjenester til brukeren, men det gis sjelden en standardisert funksjonsvurdering som direkte avleder tjenestebehovet (diagnose). Behovet for tjenester er ofte ikke tidsavgrenset, men derimot av langvarig/permanent karakter. Behovet for tjenester endres kontinuerlig over tid, og i noe grad skjer det akutte endringer som krever økt innsats av tjenester. Dette øker kravet til presisjon når behovet for tjenester skal fastslås, og kan innebære økte administrative kostnader.

Pleie- og omsorgstjenesten yter videre et svært bredt spekter av tjenester: Fra rengjøringshjelp noen timer i uka til heldøgns opphold i institusjon og relativt enkel medisinsk behandling (eks: dialyse og smertebehandling). Brukerens behov kan ofte dekkes med alternative tilbud som langt på vei kan likestilles slik som f.eks opphold i sykehjem eller omsorgsbolig med heldøgntjenester, eller at man blir boende hjemme med omfattende hjemmetjenester.

Organiseringen av pleie- og omsorgstjenestene har stått sentralt i en rekke rapporter, offentlige utredninger og stortingsmeldinger. Et gjennomgående tema er anbefalinger om sterkere samordning eller integrering sammen med desentralisering og distriktsvise enheter og/eller soner. Som vi tidligere har vært inne på, kan integrasjon gjennomføres med ulikt omfang: "Lille integrasjon" innebærer at hjemmehjelp og hjemmesykepleie samles i en felles organisatorisk enhet under felles ledelse og felles budsjett. I modellen, som gjerne kalles "*store integrasjon*", samles hjemmetjenester og institusjonstjeneste under felles ledelse og budsjett. De ansatte skal ut fra løpende behovsvurderinger kunne arbeide i alle deler av de integrerte omsorgstjenestene (Solem og Høistad (2000)). I tillegg til slike organisasjonsmessige grep, anbefalte Gjærevoll-utvalget (NOU 1992:1) at personellet inngikk i arbeidslag eller sonegrupper som var så små at personellet hadde oversikt og detaljkunnskap om både aktuelle og potensielle brukere i gruppens område.

Som pekt på i Næss (2004) er det en rekke utfordringer knyttet til å analysere effektivitet i pleie- og omsorgstjenester. En utfordring i sammenheng med analyser av effektivitet og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren er at tjenestens organisering vil ha betydning for ressursbruken, tjenestetilbud og oppfatning av kvalitet. Et viktig forhold i denne sammenheng er fordelingen mellom hjemmetjenester og institusjonstjenester.

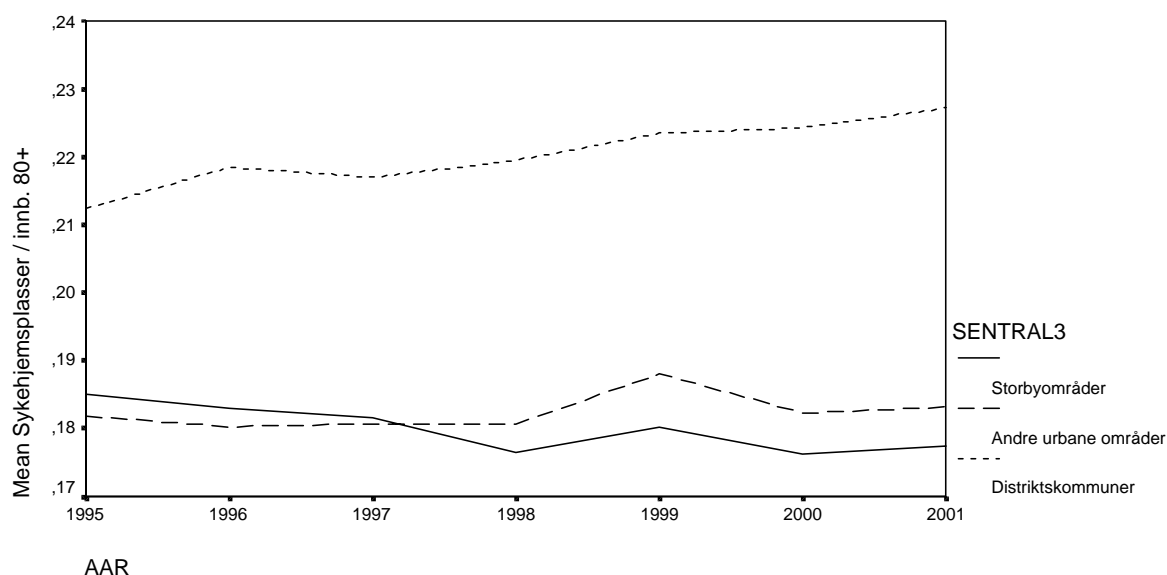
I pleie- og omsorgssektoren vil det være såkalte stordriftsfordeler når kostnaden ved å behandle et antall pleietrengende i store anlegg er lavere enn kostnaden for samme produksjonsnivå i små anlegg eller i hjemmet. Den vesentlige tankegangen, også innen institusjonsomsorgen, er at innsatsen av personell og annet materiell (innsatsfaktorene) kan øke relativt mindre enn økningen i brukerne. Stordriftsfordeler kan imidlertid også skyldes spesialisering av arbeidsoperasjonene, som igjen kan gi

høyere produksjonseffektivitet. Dette gjelder også for tjenesteytende næringer.

For det store flertall av dem som er i institusjon (med stor pleietyngde), vil det antakelig medføre økt ressursbruk om en valgte å gi dem tjenestene hjemme. Samtidig vet vi at hvis flere med et mer moderat pleiebehov, fikk mulighet til å motta pleie- og omsorgstjenester i hjemmet, så kunne det bidra til en mindre vekst i utgiftene enn hvis en alternativt skulle tilrettelagt institusjonsplasser til disse.

Denne avveiningen blir imidlertid også i aller høyeste grad påvirket av en geografisk dimensjon. Kontekstuelle egenskaper vedrører strukturelle kjennetegn ved stedet (absolutt beliggenhet), men også hva slags omland kommunen er omgitt av (relativ beliggenhet). Egenskaper ved *absolutt beliggenhet* har å gjøre med geografisk størrelse, sosioøkonomiske kjennetegn, økonomiske og politiske kjennetegn. Bosettingsmønster og demografiske kjennetegn er generelle trekk som har betydning for ulike kommunale tjenester i forhold til etterspørselsiden. I tillegg har det også betydning for tilgang på arbeidskraft og logistikken i forhold til utøvelsen av tjenesten. Det vil for eksempel være langt lettere å utøve hjemmehjelpstjenester i tilfeller hvor kommunen er nokså stor og tett befolket, sammenlignet med en situasjon hvor kommunen er liten og/eller hvor brukerne bor nokså spredt. Generelt og uavhengig av tjenestetype vil større kommuner målt i innbyggertall ha bedre forutsetninger for å realisere stordriftsfordeler enn de mindre. Samtidig vil større kommuner som regel ha bedre tilgang på administrative ressurser tilgjengelig for tjenesten. Egenskaper knyttet til *relativ beliggenhet* har blant annet å gjøre med om kommunen befinner seg i sentrale strøk i en mindre by eller er distriktene.

En figur som viser gjennomsnittlig antall sykehjemsplasser etter kommunesentralitet er vist i figuren under.



Figur 2. Gjennomsnitt antall sykehjemsplasser per innbygger 80 år og mer, etter kommunesentralitet. Datakilde: SSB Hjulet, Kristiansen og Sunnevåg (2003).

I tillegg til at valget mellom hjemmebasert og ulike former for institusjonsbasert pleie- og omsorg er bestemt av realøkonomiske forhold, vil det også være påvirket av selve finansieringsordningen. Dagens finansierings- og brukerbetalingsordning varierer mellom ulike boformer. Skillet går mellom institusjoner på den ene siden og omsorgsboliger eller egne hjem på den andre siden. Institusjoner omfatter sykehjem og boform med heldøgns omsorg og pleie- samt aldershjem eller bolig med heldøgns omsorgstjeneste.

I denne sammenheng kan det pekes på flere vridningseffekter, se f.eks. Sunnevåg (2003). En av disse ligger i en *svak harmonisering* mellom kommuner for tjenester som ytes utenfor institusjon. I utgangspunktet ligger det en viss regulering av prisene som kommunen kan kreve. For det første kan disse ikke overstige selvkost. For det andre ligger det inne en skjerming av husstander med en inntekt under 2G. Disse betaler maksimalt 150 kr. per måned. Denne ordningen gjelder både for tjenester som mottas i eget hjem og i omsorgsbolig. Dette har gitt store variasjoner i brukerbetalingen mellom kommunene for inntekter over 2G. Videre vil inntektsgrensen ha en terskelvirkning som gir en sterk økning i brukerbetalingen selv om inntekten bare går marginalt over grensen på 2G.

Et annet forhold ligger i at hva en bruker samlet sett vil betale avhenger av boform. Dette benevnes gjerne *arena-avhengighet*. Brukere med lik inntekt som mottar samme type tjeneste, blir avkrevd forskjellig brukerbetaling fordi de mottar tjenestene i ulike boformer. Personer som bor i omsorgsboliger/egne hjem betaler for legehjelp, fysioterapi, medisiner og lignende på lik linje med den øvrige del av befolkningen. Tjenestetilbudet finansieres gjennom en kombinasjon av brukerbetaling, refusjoner og øremerkede tilskudd fra henholdsvis folketrygden, staten og kommunen. Beboere i institusjoner får derimot slike helsetjenester dekket som en del av institusjonens samlede tilbud, og den enkelte beboers bidrag til finansieringen skjer gjennom den generelle vederlagsordningen. Det ytes ikke refusjon til helsetjenester fra folketrygden for beboere i institusjon. Kommunen har med andre ord et større finansieringsansvar for beboere i institusjon enn utenfor. I NOU 1997:17 er det gjennom eksempler vist at for lavinntektsgrupper kan brukerne samlet sett betale mer i omsorgsbolig enn i institusjon, mens bildet er motsatt for høyinntektsbrukere. Høyinntektsbrukere vil betale mindre i omsorgsbolig enn de ville ha betalt i institusjon. Dette innebærer at brukerens valg med hensyn til omsorgstilbud vil være en funksjon av inntekt, mens kommunen kan ha insentiver til å tilpasse innretningen av pleie- og omsorgstilbudet ut fra inntektssammensetningen i kommunen.

Begge forhold kan innebære uheldige vridningseffekter. En annen ting er at vederlagsforskriften for institusjonsbeboere er vanskelig å forstå for brukere for pårørende, og vanskelig å administrere for kommunene. Endelig vil det, særlig i forhold til et institusjonstilbud, lett være liten grad av medbestemmelse og valgfrihet for brukere og pårørende.

En nyere analyse av effektivitetsforskjeller i pleie- og omsorgstjenester er Edvardsen, et al. (2000). Her benyttes DEA-analyse for å beregne beste praksis og analysere forskjeller og effektiviseringspotensiale i det som benevnes en *Ny nasjonallmodell*. Analysen tar utgangspunkt i innsatsfaktorer som sykepleierårsverk, andre årsverk og driftsutgifter, samt produksjon i form av antall beboere på institusjon aldersfordelt; antall utskrivninger fra korttidsopphold; antall beboere på

skjermet avdeling; antall enerom; antall psykisk utviklingshemmede; antall mottakere av praktisk bistand aldersfordelt samt antall mottakere av hjemmesykepleie aldersfordelt.<sup>24</sup>

I Næss (2004) presenteres flere innvendinger til analysen, og som vi kan merke oss. En innvending berører sykepleierårsverk som innsatsfaktor. Vi kan ikke ta det for gitt at oppgitte sykepleierårsverk faktisk innebærer at det er sykepleiere som har utført de oppgitte årsverkene. Forfatteren mener at produktdefinisjonen på enkelte områder kan være problematisk siden en og samme mottaker kan være inkludert i flere produkter, noe som kan føre til ”dobbeltføring” og misvisende produktivitet. Det uttrykkes også kritikk mot at inndelingen i aldersgrupper skulle avspeile pleiebehov, og vises til at nyere forskning tvert om viser at alder i seg selv har liten betydning i så måte – det er mottakernes funksjonsnivå og mentale kapasitet som i første rekke betyr noe. Forfatteren presenterer også andre innvendinger som det vil være viktig å vurdere implikasjonene av i forhold til utformingen av en analyse av effektivitetsforskjeller. Det er også et åpenbart motsetningsforhold mellom brukeropplevd kvalitet og effektivitet. For eksempel, om flere med et mer moderat pleiebehov fikk mulighet til å motta pleie- og omsorgstjenester i hjemmet, vil dette kunne gi et positivt utslag på en kvalitetsindikator, men et negativt utslag på en effektivitetsindikator.

### **10.3.1 OM KOMMUNEUTVALGET FOR PLEIE- OG OMSORGSTJENESTER**

Pleie- og omsorgssektoren er i effektiviseringsnettverkene skilt i *institusjonsbaserte tjenester* og *hjemmetjenester*. Institusjonsbaserte tjenester er tjenester knyttet til sykehjem/aldershjem (fast opphold, korttids- og rehabiliteringsopphold), men ikke omsorgsbolig/dagsenter/daginstitution. I KOSTRA er ”Pleie, omsorg, hjelp i institusjon” definert som: ”Direkte brukerrettede oppgaver i forbindelse med pleie- og omsorg i institusjoner og boformer med heldøgns pleie- og omsorg. Omfatter også servicefunksjoner som husøkonom, kjøkken, kantine, vaskeri og rengjøring, aktivitør. Medisinske forbruksvarer, tekniske hjelpemidler samt administrasjon/ledelse av institusjonen. Inventar og utstyr. Inntekter av oppholdsbetaling. Utgifter til hjelp i og betjening av avlastningsboliger.”

I effektiviseringsnettverkene er hjemmetjenester avgrenset til: Hjemmesykepleie og praktisk bistand til hjelp i hjemmet (praktisk bistand) inkl. omsorgsboliger. I KOSTRA er ”Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet” definert som: ”Kommunale pleie- og omsorgstjenester ytt i brukerens hjem (inkludert tjenester til beboere i boliger for eldre og funksjonshemmede). Tjenestene er hjemmesykepleie, praktisk bistand og avlastning. I henhold til loven omfatter praktisk bistand: Hjemmehjelp, husmorvikar og annen hjelpevirksomhet i hjemmet, herunder miljøarbeid, opplæring i dagliglivets gjøremål, boveiledning og brukerstyrt personlig assistent. Omfatter også omsorgslønn og inntekter av brukerbetaling for hjemmetjenester. Rengjøring, miljøterapeut/-arbeider, vernepleier, ambulerende vaktmester, matservering/matombæring, formidling av hjelpemidler, trygghetsalarmer.” Botilbud utenfor institusjon er i KOSTRA definert som: ”Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger (trygdeboliger, omsorgs-, serviceboliger med mer), vedlikehold og tilrettelegging av privat bolig (tilskudd hjelpemidler og utbedring). Boliger der det betales husleie.”

---

<sup>24</sup> Det skilles mellom 0-66 og 67+.

Vi har valgt å velge ut kommuner for pilotstudiet for hjemmebaserte og institusjonsbaserte tjenester separat. Likevel vil spørreskjemaet for de to tjenestegrenene være felles, selv om noen spørsmål vil være rettet kun mot en av tjenestegrenene. For hjemmebaserte tjenester har vi valgt å bruke kostnad per bruker kombinert med kvalitetsvariabelen brukertilfredshet. Vi har valgt en kommune som scorer godt på disse to indikatorene og en kommune som scorer dårlig. Dette er henholdsvis Hjelmeland og Gjesdal. For institusjonsbaserte tjenester er tilsvarende indikatorer driftsutgifter per bruker og beboertilfredshet. Her har vi valgt henholdsvis Iveland og Rælingen.



- Andreassen, T. W., og T. Lunde (2001): *Offentlige tjenester -prinsipperfor økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andresen, K., L. B. Hannevik Friestad, og K. Robertsen (2001): *Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon*. Agderforskning, FoU-rapport 12/2001.
- Askildsen, J. E., K. R. Brekke, F. R. Førstund, og K. O. Kallhagen (1999): *Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren - En gjennomgang av empiriske studier*. SNF, Rapport 4/99.
- Askildsen, J. E., og T. H. Holmås (1999): *Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteyting: Erfaringer med ulike betalings- og finansieringsordninger*. SNF, Rapport 29/99.
- Borge, L.-E. -, og J. Rattsø (2003): *Finansiering av barnehagene etter Stortingets reviderte avtale*. Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, Utredning for Barne- og familiedepartementet, 10.03.03
- Dahl, T. (2004): *Å ville utvikle skolen: Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle*. SINTEF Teknologiledelse
- ECON (1993): *Næringsøkonomiske virkninger av nedleggelse av store bedrifter*. ECON, Rapport 35/93.
- (2003): *Veiledningshefte for kommunesamarbeid*. ECONECON-notat 28/03.
- Edvardsen, D. F., F. R. Førstund, og E. Aas (2000): *Effektivitet i pleie- og omsorg*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Rapport 2/2000.
- Ernst&Young (2002): *Hva koster tjenesten? Utvikling av en kalkylemodell for innsatsstyrt finansiering av kommunale tjenester*. Ernst&Young på vegne av Kommunenes Sentralforbund
- Friestad, L. B. H., og H. Hernes (2002): *Jo mere vi er sammen? Mulige samarbeidspunkter for Knutepunkt Sørlandet*. Agderforskning47/2002.
- Fürst og Høverstad (2004): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2003 - resultater fra en utvalgsundersøkelse*. Fürst og Høverstad ANS, Oppdragsrapport, august 2004. Utarbeidet for Barne- og familiedepartementet
- Gerdtham, U.-G., C. Rehberg, og M. Tambour (1999): "The impact of internal markets on health care efficiency: evidence from health care reforms in Sweden," *Applied Economics*, **31**: 935-945.
- Geron, S. M. (2000): "The quality of consumer-directed long-term care," *Generations*, **24**(3): 66-73.

- Johansen, L.-H. (2001): *Effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat drift*. SNF, Rapport 27/01.
- Johnsen, Å. (1995): "ABC i skolen - aktivitetsbasert kostnadsanalyse av offentlige tjenester," i *Resultatvurderinger i offentlig sektor*, red. J. o. R. Jacobsen. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kleven, T. (2002): *Målstyring i norske kommuner: To casestudier i Flora og Larvik*. NIBR, Notat 2002:121.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1996): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og arbeidsdepartementet Rundskriv nr. H-7/96.
- Kristiansen, F., og K. Sunnevåg (2003): *Statlig politikk overfor helsesektoren - regionale virkninger*. SNF, SNF-rapport 39/03.
- KS (2004): *Bestiller- og utførerorganisering i pleie- og omsorgssektoren - en veileder*. Kommunenes Sentralforbund
- Lie, K., G. Møller, og K. G. Sanda (2003): *Utfordringsrett - et egnet virkemiddel for konkurranseutsetting? - Konsekvenser for lokalpolitisk styring og administrativ ledelse*. Telemarksforskning-Bø205.
- Nesheim, T., og K. Vathne (2000): *Konkurranseutsetting og bestiller-utførerorganisering i norske kommuner*. SNF, Rapport 59/00.
- Nygård, L. (2000): "Det tradisjonelle driftsansvaret i kommunesektoren - om å "selge strikk som metervare", " Stavanger, 8. mai.
- Næss, S. (2004): "Effektiv omsorg," *Økonomisk forum*, **58**(7): 22-33.
- Rolland, A., Ø. Brekke, B. M. Samuelsen, og P. R. Silseth (2003): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI
- Solem, P. E., og B. Høistad (2000): *"Vi spiller på lag" - Om integrerte organisasjonsmodeller i pleie- og omsorgstjenestene*. NOVArapport 1:2000.
- Sunnevåg, K. J. (2003): *Innsatsstyrt finansiering - en modell for pleie- og omsorgstjenester*. SNF30/03.
- Vinsand, G. (2002): *Nye samarbeids- og kommunemodeller*. Agenda Utredning & Utvikling AS
- Aarseth, T., D. M.-Å. Berge, I. Gjerde, S. Husby, og L. Rønhovde (2003): *Flat struktur i en liten kommune*. Møreforskning, Arbeidsrapport M 0312.