

ARBEIDSNOTAT NR. 47/05

Rapportering fra 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 10.02.2005

NOTAT

RAPPORTERING FRA PILOT-STUDIER

PROSJEKT: EFFEKTIVITET OG
EFFEKTIVITETSUTVIKLING I
KOMMUNESEKTOREN

INNHOOLD

1. Innledning	1
2. Faglig grunnlag for pilotstudier og for spørreskjema	2
3 Aktuelle sektorer i pilotstudie	4
4 Skole	5
4.1 Bakgrunn – Fet	5
4.2 Bakgrunn – Os	7
4.3 Resultater fra pilotstudie	10
5 Barnehage	14
5.1 Bakgrunn - Vadsø	14
5.2 Bakgrunn - Averøy	16
5.3 Resultater fra pilotstudie	19
6 Pleie- og omsorgstjenester	21
6.1 Institusjonsbaserte tjenester: Iveland	21
6.2 Institusjonsbaserte tjenester: Rælingen	24
6.3 Resultater fra pilotstudie	28
6.4 Hjemmetjeneste: Hjelmeland	31
6.5 Hjemmetjeneste: Gjesdal	34
6.6 Resultater fra pilotstudie	36

Bakgrunnen for dette notatet 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 sektorovergripende 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 tilnæringer som kan gi en effektiviseringsgevinst, bl.a. gjennom erfaringsoverføring.

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 tilnæringer som *a priori* må antas å kunne forklare effektivitets- og kvalitetsforskjeller 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*. Dette har bestått av intervjuer med rådmennene i et utvalg kommuner. I det følgende vil vi beskrive disse hovedelementene mer detaljert. Dette notatet er en rapportering fra pilotstudien. Denne pilotstudien har igjen dannet utgangspunkt for en revidering av spørreskjemaet. Det faglige grunnlaget for pilotstudien og for spørreskjemaautformingen er rapportert i et eget notat.

Som grunnlag for pilotstudien har vi først identifisert et sett 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. Vi kan 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.

Pilotstudien gir et bedre grunnlag for en operasjonalisering av disse ulike tilnærmingene, i tillegg til andre organisatoriske tilnærminger som ikke nødvendigvis er spesifikt knyttet til det vi forbinder med New Public Management, i form av variable som kan inngå i en bredere anlagt survey-undersøkelse. Følgende overordnede ”tema” har blitt brukt som utgangspunkt for å disponere intervjuet med rådmenn eller sektoransvarlige i de ulike kommunene. Merk at alle tema ikke er like aktuelle på alle sektorer.

Det første spørsmålet går på rådmannens, eller sektoransvarligs vurdering av årsak til relativ plassering. Denne er basert på kostnader og brukertilfredshet med utgangspunkt i tall fra Effektiviseringsnettverkene. Dette var kanskje den mest interessante delen av intervjuet, ikke minst fordi det kom frem vurderinger med hensyn til årsaksforhold som vi i utgangspunktet ikke hadde tatt med i utkastet til spørreskjema, og som det er viktig å fange opp i undersøkelsen. I intervjuet ble det deretter stilt spørsmål som tok utgangspunkt i temaene som er listet opp under, men som var åpne i den forstand at det var rom for utdyping og presisering slik det kom frem aspekter som også burde fanges opp i undersøkelsen.

Temaene som disponerte intervjuet var følgende:

- Kommunal struktur
 - Flat eller tradisjonell struktur
- Organisatorisk struktur på sektornivå og omfang av delegering
 - Bestiller-utførerorganisering
- Bruk av markeds- eller kvasimarkedsmekanismer
 - Anvendelse av anbudskonkurranse eller brukervalg
 - Anvendelse av målestokkonkurranse
- Kvalitetskrav og signaler fra brukerne: Om, og på hvilket grunnlag det:
 - Er blitt spesifisert krav til kvalitet i tjenesten
 - Benyttes brukerundersøkelser på tjenesteområdet
 - Om det er etablert organer for brukervedvirkning
- Bruk av styringsredskap: Om det er etablert, eller er planer om å anvende:
 - Målstyring eller balansert målstyring
 - Form for budsjettering
- Bruk av insentivmekanismer på individ eller virksomhetsnivå: Anvendelse av:
 - Lederevaluering
 - Fleksibel lønnsfastsettelse
 - Bonusordninger på leder- eller ansattnivå
 - Håndtering av overskudd- eller underskudd
- Intra- eller interkommunalt samarbeid. På hvilke områder det er etablert samarbeid:
 - Innen eller
 - mellom kommuner i forhold til tjenesteområdet

3 AKTUELLE SEKTORER I PILOTSTUDIE

I pilotstudien valgte vi å fokusere på sektorer som også er fokusert i effektiviseringsnettverkene. Disse tjenesteområdene var:

- Grunnskole
- Pleie- og omsorg
- Barnehage

De følgende kapitlene tar for seg disse sektorene hver for seg. Innledningsvis vil vi redegjøre for utvalgsriterier for pilotstudien. For hver sektor har vi valgt å velge kommuner som skårer relativt høyt og relativt lavt på både et effektivitetsmål og et kvalitetsmål, der begge målene er basert på tilsvarende mål som benyttes i effektiviseringsnettverkene. Vi vil presentere noen generelle og sektorrelevante demografiske egenskaper for hver kommune, for deretter å presentere en oppsummering fra intervjuundersøkelsen fordelt på de ulike temaene.

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.

4.1 BAKGRUNN – FET

Tabellen under viser tall fra effektiviseringsnettverket for Fet.

Tabell 4-1. Tall fra effektiviseringsnettverket

	Korrigerte brutto drifts- utgifter pr. elev	Års- verk pr. elev	Drifts- utgifter materiell pr. elev	"Lese- ferdighet" 2. Klasse	"Lese- ferdighet" 7. Klasse	Gjennom- -snitts- karakter	Indeks elev- tilfredshet	Indeks foreldre- tilfredshet
Eide	100	92	100	101	138	91	94	99
Norddal	132	137	160	110	138	108	90	89
Røyrvik	183	160	128	88	138	116	86	107
Nordreisa	104	136	109	121	133	93	97	93
Iveland	115	99	73	117	131	101	104	107
Tingvoll	92	94	87	115	129	101	94	103
Levanger	92	83	67	96	126	102	103	99
Lunner	94	93	138	108	123	105	102	98
Radøy	103	91	123	115	121	88	102	99
Målselv	111	116		109	120	103	96	98
Høylandet	126	124	129	66	120	102	107	117
Samnanger	111	116	103	98	118	111	96	104
Midsund	100	99	126	124	117	94	94	98
Bjerkreim	96	94	105	95	116	103	99	103
Fet	81	75	71	110	115	107	104	92
Nes	86	77	100	115	115	96	102	99
Ålesund	84	78	70	108	114	101	101	100
Steinkjer	88	91	65	107	114	99	108	101
Averøy	99	95	90	88	114	94	96	101
Kvam	100	99	83	94	114	103	101	97
Sogndal	92	108	92	125	112	98	103	101

Fet kommune i Akershus rommer 176 km² og har nesten 9 500 innbyggere. Den langstrakte kommunen i nord-sør retning har en sentralisert befolkningstetthet nord i kommunen. Andel bosatte i tettbygde strøk er 75 %. Befolkningstettheten er lav (53,2 personer per km²) i forhold til resten av fylket (98,5).

Tabell 4-2. viser befolkningsutviklingen i Fet kommune i perioden 1990-2001. Kommunen opplevde en gjennomsnittlig folketilvekst fra 1993 til 2000 grunnet større innflytting til kommunen enn tidligere. Tidligere år var kommunen preget av fraflytting og folkefravall. I år 2001 var fraflyttingen relativt stor, noe som ga en

negativ folketilvekst.¹ Fremskrevet folkeprognose for Fet viser allikevel en jevn folketilvekst (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Tabell 4-2. Befolkningsutvikling i Fet kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	57	51	32	26	44	41	39	43	30	26	23	56
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	-81	-87	-48	18	47	3	-10	109	118	208	77	-108
Folketilvekst	-24	-36	-16	44	91	44	29	152	148	234	100	-52

Fet kommune har en større andel barn og unge i alderen 0-17 år (25 % av befolkningen) sammenlignet med landssnittet (23, 7 %). Kommunen har også færre eldre på 80 år og over, enn landssnittet. Kun 2,8 % av befolkningen kommer inn under denne kategorien, mot et landssnitt på 4,5 %. Andel i yrkesaktiv alder er relativ stor, spesielt for gruppen mellom 30 og 60 år. Andel unge mellom 20 og 30 år er lav, noe som kan skyldes fraflytting i forbindelse med studier eller arbeid (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Tabell 4-3 viser situasjonen for barnehage, skole og utdanning for Fet kommune. Andel barn med barnehageplass i Fet er lavere enn landssnittet (56 % mot et landssnitt på nesten 66 %). Ser vi på skolesituasjonen, ser vi at antall elever per klasse følger landsgjennomsnittet i de lavere klassetrinnene i kommunen, mens presset er større i de øvre klassetrinnene. Her er det gjennomsnittlig 26 elever per klassetrinn i Fet, mens landssnittet ligger på nesten 24. Andel elever med spesialundervisning i grunnskolen er 3,5 % i Fet kommune, mot et landssnitt på 5,7 %. Utdanningsprosenten blant befolkningen i kommunen er 19,4 % mot et landssnitt på noe over 22 %.

Tabell 4-3. Barnehage, skole og utdanning for Fet kommune 2002 (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 1-5 år m barnehageplass. Prosent	56,0	67,0	65,9
Elever per klasse, klassetrinn 1-7	19,6	21,7	19,5
Elever per klasse, klassetrinn 8-10	26,0	25,9	23,8
Andel elever i grunnskole m/spesialundervisning. %	3,5	4,7	5,7
Andel av befolkningen 16 år og eldre med høyere utdanning. %	19,4	28,2	22,3
Menn	19,1	29,3	22,1
Kvinner	19,7	27,1	22,5

Kommuneøkonomi kan gi opplysninger om kommunens situasjon og prioriteringer. Av tabell 4-4. ser vi kommuneøkonomien til Fet i 2002. De frie inntektene til kommunen er lavere enn fylket og landssnittet. Kommunen ser ut til å prioritere grunnskole, kommunehelse² og barnehage sammenlignet med landssnittet som har en lavere utgiftsprosent i disse sektorene. Fet bruker færre utgifter på pleie-

¹ For 2002 og 2003 har Fet imidlertid opplevd en netto vekst på rundt 1,5 %.

² For kommunehelse kan denne observasjonen imidlertid henge sammen med at psykiatritilskuddet er ført på en måte som fører til oppblåsning sammenlignet med andre kommuner.

og omsorg og administrasjon sammenlignet med landet som helhet. Lånegjelden per innbygger i kommunen er stor sammenlignet med landet og fylket generelt.

Tabell 4-4. Kommuneøkonomi 2002 for Fet kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innbygger. Kroner	20 716	22 661	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	9,3	9,9	9,4
Barnehage	7,5	9,1	7,2
Grunnskole	29,2	26,2	23,4
Pleie og omsorg	21,1	23,0	26,3
Kommunehelse	5,1	4,1	4,1
Netto lånegjeld per innbygger. Kroner	59 888	47 506	43 422

4.2 BAKGRUNN – OS

Tabellen under viser tall fra effektiviseringsnettverket for Os i Hedmark.

Tabell 4-5. Tall fra effektiviseringsnettverket

	Korrigerte brutto drifts- utgifter pr. elev	Års- verk pr. elev	Drifts- utgifter materiell pr. elev	"Lese- ferdighet" 2. Klasse	"Lese- ferdighet" 7. Klasse	Gjennom- snitts- karakter	Indeks elev- tilfredshet	Indeks foreldre- tilfredshet
Sund	101	96	105	97	63	101	102	103
Aukra	92	100	110	90	69	101	95	99
Meldal	99	95	64	86	70	99	104	95
Malvik	79	77	79	97	70	99	97	97
Skedsmo	75	74	78	99	72	101	106	100
Os	112	100	144	113	73	101	112	109
Østre Toten	99	110	74	85	73	99	108	106
Karmøy	85	85	94	85	76	99	100	103
Hjelmeland	147	139	136	93	77	101	97	99
Brønnøy	93	106	119	93	78	107	98	97
Skaun	87	94	89	90	81	99	90	98

Os kommune i Hedemark fylke har kun litt over 2 100 innbyggere fordelt på 1 038 km². Befolkningen er spredt bosatt; statistisk bor det 2,1 personer per km², mot et landssnitt på 14,1. Andel bosatt i tettbygde strøk er 29 %, mens landssnittet er 76 %.

Av tabell 4-6. ser vi befolkningsutviklingen i Os kommune fra 1990-2001. Befolkningsutviklingen er stabil med mindre svingninger hovedsakelig grunnet endringer i flyttemønster. Utviklingsprognosen viser en lav vekst i folkemengde frem til år 2020 (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Tabell 4-6. *Befolkningsutvikling i Os kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2004)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	2	10	-4	7	1	10	3	1	-13	3	-8	1
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	1	13	-16	2	-11	-16	25	12	21	64	32	-24
Folketilvekst	3	23	-20	9	-10	-6	28	13	8	67	24	-23

Befolkningsstrukturen for Os viser at både andel barn og unge (0-17 år) og andel eldre (80 +) er litt høyere enn landssnittet. Av innbyggerne er 24,3 % under 17 år, mot et landssnitt på 23,7. Andel eldre i kommunen ligger 1,3 % høyere i Os enn landssnittet på 4,5 %. Sammenligningskommunen Fet har en høyere andel unge under 17 år (25 %) enn OS. I tillegg har Fet en lav andel eldre over 80 år (2,8 %).

Tabell 4-7. *Barnehage, skole og utdanning for Os kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)*

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 1-5 år m barnehageplass. Prosent	69,0	69,0	65,9
Elever per klasse, klassetrinn 1-7	19,0	19,1	19,5
Elever per klasse, klassetrinn 8-10	19,5	24,5	23,8
Andel elever i grunnskole m/spesialundervisning. %	1,2	6,2	5,7
Andel av befolkningen 16 år og eldre med høyere utdanning. %	16,9	16,5	22,3
Menn	15,0	15,4	22,1
Kvinner	18,8	17,6	22,5

Tabell 4-7. gir en oversikt over barnehage, skole og utdanning i Os kommune. Andel barn med barnehageplass i Os er 69 %. Dette er en høyere prosentandel enn både landsgjennomsnittet (65,9 %) og Fet, som kun har barnehageplass til 56 % av barna. Antall elever per nedre klassetrinn i Os ligger nær både landsgjennomsnitt og situasjonen for Fet. Dette kan gi et godt sammenligningsgrunnlag mellom Os og Fet. Os kommune har gjennomsnittlig 19 elever per klasse i klassetrinn 1-7. Fet har gjennomsnittlig 19,6, mens landsgjennomsnittet er 19,5 elever per klasse i nedre klassetrinn. Når det gjelder de øvre klassetrinnene er forskjellen større. Os har kun økt elevantallet per klasse med gjennomsnittlig en halv elev per klasse i 8-10. klasse. Til sammenligning er landssnittet 23,8 elever per klassetrinn, og Fet har 26 elever.

Andel elever med spesialundervisning i grunnskolen er lav i Os: kun 1,2 % har dette tilbudet. Sammenligningskommunen Fet gir spesialundervisning til 3,5 % av sine grunnskoleelever. Er det slik at Os har en lavere andel grunnskolebarn som trenger spesialundervisning, eller har Os et dårligere tilbud til sine innbyggere med behov for spesialundervisning enn Fet? Å skille mellom tilstrekkelig tilbud og behov kan være vanskelig. Allikevel er det større sannsynlighet for at behovet for spesialundervisning er tilnærmet likt i de ulike kommunene, enn at én kommune har flere elever med behov for spesialundervisning. Fra Os kommune får vi opplyst at årsaken til at kommunen tilsynelatende har så vidt få med spesialundervisning er at denne ressursen er lagt til teamene og disponeres innenfor en samlet ramme. Vurderingene har vært at en slik disponering har gitt god oppfølging av enkeltelever

med spesielle behov, slik at det faktisk heller ikke har kommet vedtak etter tilråding fra PPT.

Andel av befolkningen som tar høyere utdanning er lavere i Os kommune (16,9 %) enn landssnittet (22,3 %), og også sammenlignet med Fet kommune (19,4 %).

Tabell 4-8. Kommuneøkonomi 2002 for Os kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innbygger. Kroner	30 059	24 162	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	11,4	9,5	9,4
Barnehage	4,8	6,7	7,2
Grunnskole	27,6	30,8	26,3
Pleie og omsorg	26,1	30,8	26,3
Kommunehelse	6,0	4,0	4,1
Netto lånegjeld per innbygger. Kroner	59 627	49 633	43 422

Av tabellen over ser vi at Os kommune har en større andel frie inntekter per innbygger enn landet og sammenlignet med Fet kommune. Frie inntekter per innbygger i Os er over 30 000 kroner, mens Fet kommune har nesten 10 000 kroner mindre i frie inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet er midt i mellom Os og Fet; ca 25 000 kroner per innbygger. Os kommune prioriterer grunnskole, administrasjon og kommunehelse sammenlignet med landsgjennomsnittet for sektorutgifter. Grunnskolesektoren er en høyere utgiftspost i Os (27,6 %) sammenlignet med landet (23,4 %) og gir en forskjell på 4,2 %. Grunnskolesektoren i Os og Fet kommune blir omtrent likt prioritert når vi undersøker sektorutgiftene. Fet har en noe høyere utgiftspost i grunnskolesektoren (29,2 %), som gir en forskjell i forhold til landssnittet på 5,8 %. Os kommune har en høy lånegjeld per innbygger (59 627) sammenlignet med landet (43 422), men sammenlignet med Fet kommune (59 888) er det stor likhet.

4.3 RESULTATER FRA PILOTSTUDIE

Tabellen under oppsummerer noen sentrale kvalitative momenter fra intervjuundersøkelsen fra Fet og Os i Hedmark.

Fet	Os (Hedmark)
Årsak til relativ plassering mht kostnader og brukertilfredshet	
<p>Liten kommune (under 10' innbyggere): "forsøker å utnytte styrken i å være liten":</p> <ul style="list-style-type: none"> - utvikle en felles kultur, spesielt på ledernivå: "kulturbygging er hele greia" - ha en veldig dirigert organisasjon <p>Etter 1999: To runder med utflating av organisasjonen, stor grad av delegering fra rådmannen.</p> <p>I 1997: Handlingsplan for kvalitet i skolen, spurte foreldre, elever, lærere: "hva er kvalitet i skolen", blinket ut seks områder, forsøkte å målsette dette, og spurte berørte på nytt igjen.</p> <p>Hadde en skolesjef som gikk inn for dette med "liv og lyst", rektorgruppen samarbeidet.</p> <p>Kommer dårlig ut gjennom inntektssystemet, opparbeidet gjeld: Tvunget til erkjennelse: "Sånn er det"</p> <p>Jobber med å bli bedre på elevmedvirkning, trygghet og trivsel.</p> <p>Effektiv struktur med fem skoler.</p> <p>Brukt mye intern rekruttering i omstilling: utløser "tillit i praksis"</p>	<p>Tre skoler med ca. 300 elever</p> <p>Mener Os kom relativt bra ut i gruppen, ingen åpenbare forbedringsområder.</p> <p>Dårlig skår på leseferdighet skyldes tilfeldig variasjon: Noen få svake elever.</p> <p>Dette var likevel et signal. Kommuner i området har hatt et eget leseprosjekt (som har fått mye oppmerksomhet)</p> <p>Forbedringsområder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elevmedvirkning <p>Kostnader høyere enn gjennomsnittet forklares med mange ressurskrevende brukere</p>
Kommunal struktur	
Flat struktur	Innfører flat struktur i 2004 med to-nivå modell, tidlig ute med overgang fra hovedutvalgsmodell til komitémodell.
Organisatorisk struktur og delegering	
Utstrakt delegering, rektor med klart definert resultatansvar	<p>Før dette tradisjonell modell med begrenset delegering til rektor.</p> <p>Teammodell, Os tidlig ute.</p> <p>Team har styrt ressursdisponering, inkl. vikarer.</p> <p>Fleksibel organisering, kanskje litt for mye frihet: Visse ting når det gjelder rektor og styring har blitt misforstått: "det skal jo ikke være noe anarki"</p>

Fet	Os (Hedmark)
Målestokkonkurranse	
Kjører regelmessige sammenligninger, brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser	Ikke ut over nettverk
Kvalitetskrav og signaler fra brukerne	
Handlingsplan for kvalitet, ikke tjenestebeskrivelse som sådan; opplæringsloven.	Ikke politisk vedtak på kvalitetskrav. Ikke serviceerklæring eller tjenestebeskrivelse; har tenkt å rette på dette.
Brukerundersøkelse	
Jevnlig	Har gjennomført skolevurderingsundersøkelser og foreldreundersøkelser før nettverket, nå kun nettverksstandard
Brukermedvirkning	
Har ikke driftsstyrer. Begrunnelse: Har valgt utstrakt delegering til rektor som er ansvarlig for fag, økonomi og personell. "Driftsstyre vil forkuldre ansvarliggjøring av rektor". Aktivt forhold til FAU.	Ikke brukermedvirkning ut over FAU
Målstyring – balansert målstyring	
Ja	Nei
Budsjettering	
Rammebudsjett på virksomhetsnivå	Rammebudsjettering med 8 områder
Incentivmekanismer på virksomhetsnivå eller individnivå	
Lederavtaler på virksomhetsnivå, jevnlig oppfølging på hver enhet på resultatoppnåelse, delvis på skolenivå, delvis på personnivå. Lederlønnregulativ med individuelle kriterier, men ikke resultatlønn, fleksible lønnsfastsettelse.	Ingen spesiell
Håndtering av underskudd eller overskudd	
ROBEK kommune, ikke aktuell problemstilling	Ingen spesiell

Fet	Os (Hedmark)
Samarbeid mellom enheter	
Faglig-pedagogisk samarbeid i rektorkollegiet, nettverk også på tvers i PPT, forebyggende mv.	Én virksomhetsleder for alle skolene i Os (2 barneskoler, en kombinert barne- og ungdomsskole)
Samarbeid mellom kommuner	
Voksenopplæring, norsk for innvandrere Generelt; innkjøpsamarbeid	Skolenettverk i regionen PP tjenesten, Tynset er vertskommune Grunnskolen trukket inn i rådgivningsnettverk ift videregående. Samarbeid på innkjøp gjennom et seks-kommunes samarbeid.

Ut over å bekrefte at de ulike temaene som disponerte intervjuene fungerer i forhold til å avsløre ulike organisatoriske tilnæringer mellom kommunene (selv om denne sammenstillingen selvsagt ikke har noen forklaringskraft), er det en del tilleggsmoment som vi ser at vi må ta høyde for i utformingen av spørreskjemaet.

For det første ser vi at vi i analysene må ta høyde for at små kommuner er sårbare for tilfeldig variasjon i elevgrunnlaget, og at informasjon om omfanget av særlig ressurskrevende brukere selvfølgelig må inngå i analysegrunnlaget. Videre må informasjon om strukturelle forhold foreligge. En tilnærming til dette er å spørre om man i kommunen har lagt vekt på tilgjengelighet eller stordriftsfordeler, i tillegg til at vi benytter informasjon tilgjengelig fra andre kilder.

Videre ser vi at Fet peker på betydning av kultur og kulturbygging. Hvordan dette kan operasjonaliseres direkte er uklart, men en indikator kan vi få gjennom variable for ledernetttverk og faglig pedagogisk samarbeid. Vi ser også at vi må få informasjon om det er utarbeidet handlingsplaner for kvalitet i skolen, i tillegg til om det er utarbeidet kvalitetskrav, og rutiner for oppfølging av skåre på dette. Vi merker oss at Fet var relativt tidlig ute med å utarbeide en handlingsplan for kvalitet i skolen. Det kan være hensiktsmessig å benytte en variabel for *tidspunkt* for innføring av kvalitetskrav etc., siden mange av de aspektene vi fokuserer vil være et første steg i en prosess, der effekter først viser seg over tid.

Når det gjelder brukerundersøkelse, er det etter hvert blitt overflødig å spørre spesifikt om det gjennomføres slike, siden dette etter hvert er blitt lovpålagt gjennom elevinspektørene (og foreldreinspektørene). Imidlertid bør det spørres om det gjennomføres medarbeiderundersøkelser systematisk.

Selv om ingen av kommunene hadde etablert egne driftsstyrer, ser vi at dette likevel vil være en relevant variabel. På budsjetteringssiden vil det være relevant å se på innlaget av aktivitetsbasert finansiering, og hyppigheten av oppdateringen av budsjettgrunnlaget. Vi ser også at det vil være relevant å se på omfanget av lederlønsavtaler, og rutiner for oppfølging av resultatoppnåelse, både på enhets- så vel som individnivå. Det er en rekke ulike former for faglig samarbeid, både innad i kommunen på ulike nivå, så vel som mellom kommuner i regionen. Når

vi ser på Os og temaet omfatter samarbeid mellom enheter, ser vi at noe som også må fanges opp er informasjon om skolene deler administrative ressurser.

Endelig kan vi merke oss at graden av delegering, og til hvilke beslutningsenhet det har blitt delegert til, varierer mellom de to kommunene. Vi må med andre ord ha variable som fanger opp hvilke områder det er delegert beslutningsansvar på, og om dette er delegert til den enkelte virksomhet, eller til et "team" eller rektorkollegium.

Vårt utvalg av kommuner for pilotstudiet vil 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 fellesnevnerer på kommunenivå, og som således kan forklare effektivitets- og kvalitetsvariasjoner på *kommunenivå*.

5.1 BAKGRUNN - VADSØ

Tabellen under viser tall fra effektiviseringsnettverket for Vadsø.

Tabell 5-1. Tall fra effektiviseringsnettverket

	Dekningsgrad	Årsverk pr. barn	Kostnad Pr. time	Lokale kvalitetsindikatorer	Antall samtaler	Fleksibilitet	Fagutdanning	Bruker-tilfredshet
Levanger	103	93	105	124	113	97	70	107
Etne	96	89		0	63	95	93	107
Orkdal	85	93	98	413	99	109	94	106
Vardø	111	112	91	0	154	127	113	105
Steinkjer	102	90	96	258	68	91	112	105
Fjell	86	105	94	41	76	92	75	104
Eide	87	96	95	0	89	119	131	104
Nordreisa	95	121	98	0	110	106	125	104
Hå	80	88	107	413	116	127	69	104
Sømna	126	96	107	413	70	71	88	104
Vadsø	118	119	85	236	117	77	90	103

Vadsø kommune i Finnmark har nesten 6 200 innbyggere fordelt på 1 259 km². Befolkning per km² er bare 4,9, men de fleste er lokalisert i sentrum, der 92 % er bosatt i tettbygde strøk.

Av tabell 5-2. ser vi befolkningsutviklingen i Vadsø fra 1990 til 2001. Vadsø har vært preget av en utflyttingstendens, spesielt fra 1994. Fødselsoverskuddet som vises i tabellen kompenserer for noe av utflyttingen, slik at kommunen bare opplever en moderat nedadgående tendens de siste årene. Framskrevet folkemengde til 2020 viser en lavt økning i folketall (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Tabell 5-2. Befolkningsutvikling i Vadsø kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	41	53	101	52	47	51	46	61	61	37	30	23
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	-1	-2	127	57	-21	-136	-144	-130	-42	-89	9	-74
Folketilvekst	40	51	228	109	26	-85	-98	-69	19	-52	39	-51

Vadsøs befolkningsstruktur viser at kommunen har en høyere andel barn og unge (0-17 år) enn landssnittet. I Vadsø er 25,6 % av befolkningen under 17 år, mens landssnittet er 23,7 %. Andel eldre i Vadsø er lavere enn gjennomsnittlig for landet. Bare 2,8 % av befolkningen i Vadsø er 80 år eller over, mens i landet som helhet er 4,5 % av befolkningen eldre 80 år.

Tabell 5-3. Barnehage og utdanning for Vadsø kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 1-5 år m barnehageplass. Prosent	78,1	73,1	65,9
Andel av befolkningen 16 år og eldre med høyere utdanning. %	23,3	18,4	22,3
Menn	22,7	15,5	22,1
Kvinner	23,9	21,4	22,5

Tabell 5-3. viser Vadsøs situasjon for barnehage og utdanning. Antall barn med barnehageplass ligger på 78,1 %. Dette er over 12 % høyere enn landssnittet, der 65,9 % av barn mellom 1-5 år har barnehageplass.

Andel av Vadsøs befolkning som har høyere utdanning er én prosent høyere enn landssnittet (23,3 % i Vadsø), med størst utdanningsprosent blant kvinner.

Tabell 5-4. Kommuneøkonomi 2002 for Vadsø kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innbygger. Kroner	29 155	33 842	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	12,7	11,7	9,4
Barnehage	9,7	8,3	7,2
Grunnskole	22,7	24,0	23,4
Pleie og omsorg	21,1	22,2	26,3
Kommunehelse	4,2	5,6	4,2
Netto lånegjeld per innbygger. Kroner	66 172	72 386	43 422

Som vi ser av tabell 5-4. har Vadsø kommune en høyere andel frie inntekter per innbygger (over 29 000 kroner) sammenlignet med landsgjennomsnittet på nesten 25 000 kroner. Finnmark fylke har i denne sammenheng størst andel frie inntekter, med over 33 000 kroner per innbygger for 2002. Vadsø kommune bruker en større andel av utgiftene på administrasjon og barnehage sammenlignet med landsgjennomsnittet. Av tabellen ser vi at pleie- og omsorgssektoren og grunnskolesektoren er en mindre utgiftspost i Vadsø kommune sammenlignet med landsgjennomsnittet og Finnmark fylke.

5.2 BAKGRUNN - AVERØY

Tabellen under viser tall fra effektiviseringsnettverket for Averøy.

Tabell 5-5. Tall fra effektiviseringsnettverket

	Dekningsgrad	Årsverk pr. barn	Kostnad Pr. time	Lokale kvalitetsindikatorer	Antall samtaler	Fleksibilitet	Fag- Utdanning	Bruker- tilfredshet
Unjarga - Nesseby	103	147	187	0	6	127	114	84
Berlevåg	103	115	88	0	110	63	104	90
Berg	128	119	99	0	110	95	64	93
Gjemnes	96	90	102	0	87	95	54	93
Averøy	78	84	127	0	110	76	87	94
Aukra	85	96	97	0	101	127	92	95
Masfjorden	122	108	117	0	110	95	89	96
Båtsfjord	103	107	103	0	110	127	113	97
Målselv	117	101	83	155	18	103	86	97
Samnanger	113	78	85	0	73	95	70	97

Averøy kommune i Møre og Romsdal har nesten 5 500 innbyggere på et areal på 174 km². Befolkningen er fordelt langs kystsonen av øya med en befolkningstetthet på 31,4 per km² og 20 prosent som er bosatt i tettbygde strøk.

Befolkningsutviklingen i Averøy fra 1990-2001 vises i tabell 5-6. Vi ser en fraflyttingstendens kombinert med lave fødselstall, noe som ga et folkefrfall på 1990-tallet. Fra tusenårsskiftet har befolkningsveksten vært positiv. Fremskrevet folkeprognose fra Statistisk Sentralbyrå (2004) viser en stabil tendens i folketall frem til 2020.

Tabell 5-6. Befolkningsutvikling i Averøy kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	11	10	8	14	4	-2	7	11	-13	16	17	14
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	-76	26	-24	-25	26	-5	-23	-59	-39	-77	3	-11
Folketilvekst	-65	36	-16	-11	30	-7	-16	-48	-52	-61	20	3

Averøys befolkningsstruktur ligger nær opp til landsgjennomsnittet når det gjelder andel barn og unge, samt eldre. Barn og unge mellom 0-17 år i kommunen utgjør 23,7 % av befolkningen. Landsgjennomsnittet ligger 0,2 % lavere. Andel eldre som er 80 år og over er noe høyere enn gjennomsnittlig for landet; 5,3 % av befolkningen i kommunen er over 80 år, mens landssnittet er 4,5 %. Dette gir et avvik på 0,8 %. Sammenligningskommunen Vadsø har en omvendt befolkningsstruktur. Her er andelen barn og unge *høyere* enn landssnittet (25,6 % i Vadsø, 23,7 % i Norge) mens andel eldre (80 +) er *lavere* enn landssnittet (2,8 % eldre i Vadsø, 4,5 % i Norge).

Tabell 5-7. Barnehage og utdanning for Averøy kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 1-5 år m barnehageplass. Prosent	52,6	63,5	65,9
Andel av befolkningen 16 år og eldre med høyere utdanning. %	12,6	17,3	22,3
Menn	10,4	16,5	22,1
Kvinner	14,8	18,2	22,5

Barnehage-, skole- og utdannings situasjonen i Averøy vises av tabell 5-7. Averøy har en lav andel barn med barnehageplass. Kun 52,6 % av alle barn mellom 1-5 år i kommunen er i barnehage. Landssnittet er 65,9 %, mens sammenligningskommunen Vadsø har 78,1 %.

Statistisk oversikt over antall barnehageplasser i en kommune og sammenligninger i kommunetall kan gi indikasjoner på et godt eller dårlig barnehagetilbud. Det kan, sammen med økonomiske tall, gi et bilde av kommunens situasjon og prioriteringer. Men det er også vesentlig å huske på at slike tall ikke nødvendigvis gir indikasjon på barnehagebehovet. En kommune med lav andel av barn med barnehageplass, som Averøy, kan bety at barnehagedekningen er dårlig. Men det kan også bety at en større andel foreldre har valgt andre muligheter for sine barn enn barnehage. Utdanningstall kan muligens gi videre indikasjoner på dette, men det vil igjen gi store usikkerheter. Vi mener allikevel det er mer sannsynlig at en lav prosentandel i antall barnehageplasser i en kommune indikerer et dårligere tilbud og et større behov, enn i kommuner med en høy prosentandel i antall barnehageplasser.

Utdanningsprosenten blant befolkningen i Averøy er lav i forhold til landssnittet og Vadsø (se tabell 5-7.).

Tabell 5-8. Kommuneøkonomi 2002 for Averøy kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innbygger. Kroner	25 780	24 356	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	9,1	9,1	9,4
Barnehage	4,2	6,2	7,2
Grunnskole	28,4	24,9	23,4
Pleie og omsorg	32,0	29,7	26,3
Kommunehelse	4,0	4,3	4,1
Netto lånegjeld per innbygger. Kroner	48 266	56 043	43 422

Vi ser av tabell 5-8. at de frie inntektene per innbygger i Averøy kommune lå i 2002 på 25 780, omtrent 1 000 kroner høyere enn landssnittet. Til sammenligning kom Vadsø kommune bedre ut; de frie inntektene utgjorde 29 155 kroner i 2002. Averøy hadde få utgifter på barnehage sammenlignet med landssnittet og utgiftene lå samlet tre prosent under landssnittet. Til sammenligning brukte Vadsø kommune to prosent mer enn landssnittet og fem prosent mer enn Averøy. Averøy kommune har også en stor utgiftspost i pleie- og omsorgssektoren, samt grunnskole-sektoren i forhold til landssnittet. Utgiftsposten i pleie- og omsorgssektoren kan forklares ut fra en høyere andel eldre enn landssnittet. Kommunehelse og administrasjon ligger

nær gjennomsnittet for landet. Lånegjelden per innbygger i kommunen er omtrent 5 000 kroner høyere enn landssnittet , mens den er nesten 18 000 lavere enn Vadsø.

5.3 RESULTATER FRA PILOTSTUDIE

Tabellen under oppsummerer hovedmomenter og resultater fra intervjuene basert på Vadsø og Averøy.

Barnehage	
Vadsø	Averøy
Årsak til relativ plassering mht kostnader og brukertilfredshet	
<p>Bevisst holdning til tjenestens kvalitet og kostnader: ”Hvilke tjenester skal vi tilby til hvilken kvalitet og hvor mange ressurser skal benyttes”</p> <p>Bevisst holdning til organisasjonskultur, fokuserer på at de ansatte er til for brukerne, satser på lederopplæring; informere organisasjonen; delegering: ”ansvarliggjøre og myndiggjøre”</p> <p>Evne til å jobber tverrsektorielt for å trekke ut synergier ned til den enkelte virksomhet</p>	<p>Høye kostnader er forårsaket av struktur: Bare én-avdelingsbarnehager.</p> <p>Har inntrykk av at brukertilfredshet er bra, men én-avdelingsbarnehager er sårbare – mindre fleksibilitet mhp. bemanning, mindre adm. ressurser – bl.a. til å drive aktiv informasjon.</p> <p>Én-avdelingsbarnehager dårlig utgangspunkt for å drive faglig utvikling.</p> <p>Tre-avdelingsbarnehage fra 1.8.04</p>
Kommunal struktur	
Flat struktur	Tradisjonell etatsorganisering, vedtak om flat struktur (på plass i løpet av fra 1.1.05).
Organisatorisk struktur og delegering	
Barnehagene i Vadsø er ”selvstendige bedrifter” – stor grad av delegering, virksomhetsleder har et faglig, personalmessig og økonomisk ansvar. Rapporterer direkte til rådmann.	Ingen særskilt delegering
Målestokkonkurranse	
Ikke ut over effektivitetsnettverk	Ikke ut over nettverk
Kvalitetskrav og signaler fra brukerne	
Ikke fullgodt opplegg, har en form for serviceerklæring men ingen brukergaranti	Ikke politisk vedtak om kvalitetskrav, ikke brukergaranti eller serviceerklæring
Brukerundersøkelse	
Ikke systematisk	Ikke systematisk
Brukermedvirkning	
Foreldreutvalg og samarbeidsutvalg, kun rådgivende	Foreldrerepresentasjon i barnehagens styre
Målstyring – balansert målstyring	
Har målstyring (resultatstyring og virksomhetsplanlegging), ikke balansert målstyring	Har begynt å vurdere dette

Vadsø	Averøy
Budsjettering	
Rammebudsjettering, netto.	Rammebudsjettering på sektor. Svak form for nettobudsjettering
Incentivmekanismer på virksomhetsnivå – lederevaluering	
Ikke systematisk lederevaluering på individuell basis, men på kollektiv basis i forhold til kvalitetsutvikling. Har ikke fleksibel lønnsfastsettelse Er i ferd med å innføre lederavtaler. Har ikke noen form for bonus- eller prestasjonslønn. Vurderer bonus på kollektiv resultatoppnåelse.	Oppvekstsjefen har medarbeidersamtaler med lederne. Ingen systematisk evaluering eller oppfølging ut over dette. Ikke fleksibel lønnsfastsettelse (motstand fra fagforening)
Håndtering av underskudd eller overskudd	
Ingen sanksjoner på underskudd ("har heller ikke skjedd så langt") Incentivmekanisme i forhold til overskudd: En viss andel av overskudd i forhold til nettoramme kan beholdes i virksomheten. Gode erfaringer på dette fra kulturskolen, som benytter dette til å utvikle nye tilbud.	Ingen særskilt. Må ha en utjevningsmekanisme, hver barnehage er sårbar, f.eks. med søskenmoderasjon.
Samarbeid mellom enheter	
Tverrvirksomhets ledernetverk	Jevnlige møter mellom styrere og sektorleder Møter med rektorgruppe

På samme måte som for skole, ser vi at organisasjonskultur trekkes frem som et sentralt element i å forklare årsak til relativ plassering. Noe av dette kan kanskje fanges opp gjennom å indikere indikatorer som personellmessig omsetning ("turnover"), systematisk bruk av medarbeidersamtaler og annet. Videre pekes det på delegering som en viktig forklaringsfaktor. Det siste vil naturligvis inngå i spørreundersøkelsen, sammen med variable som kan si noe om hvilke områder, eller hvilken beslutningsmyndighet som er delegert ned til virksomhetsnivå. Vi ser også at strukturelle egenskaper ved barnehagesektoren i kommunen er viktig å fange opp, ikke minst oppdeling i avdelinger.

Når det gjelder samarbeid mellom enheter, er det interessant å merke seg at Vadsø har en tilnærming der det også søkes å utveksle kompetanse på tvers av kommunale ansvarsområder, et ledernetverk på tvers av virksomheter. Dette vil således også søkes innarbeidet i spørreskjemaet.

Med hensyn til insentivmekanismer på virksomhets- eller individnivå, er det også verdt å merke seg at Vadsø har en modell der en viss andel av overskudd kan beholdes til å utvikle nye tjenestetilbud, dvs. en insentivmekanisme der overskudd er øremerket til en bestemt anvendelse. I denne sammenheng er det også viktig å merke seg at den samme kommune vurderer å innføre bonus knyttet til *kollektiv* resultatoppnåelse.

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."

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.

6.1 INSTITUSJONSBASERTE TJENESTER: IVELAND

Tabellen under viser tall fra effektiviseringsnettverket for Iveland.

Tabell 6-1. Tall fra effektiviseringsnettverket

	Dekningsgrad	Kostnad Pr. beboer	Årsverk pr. beboer	Andel utgifter	Om-sorgs-plan	Saks-be-handlings-tid	I verk-settings-tid	Fag-ut-danning	Bruker-til-freds-het Beboer	Bruker-tilfreds-het pårøren de
Iveland	193	86	77	158	0	15	18	57	120	123
Forsand	124	127	103	90	0	106	14	104	120	110
Meldal	96	81	77	90	0	53	27	109	117	109
Lindesnes	28	120	154	19	401	189	127	87	117	114
Rindal	80	93	103	127	0			124	116	116
Røyrvik	193	196	154	163	0	19	64	90	116	119
Søndre Land	80	92	84	52	0	53	41	90	115	105
Rissa	92	96	92	131	0	106	14	106	114	104
Tysnes	109	0	103	110	0	227	64	88	113	105
Fusa	82	95	103	79	543	53	1661	94	113	110
Marnardal	119	83	92	102	0	132	45	90	112	111
Oppdal	76	85	84	59	515	53	36	96	112	100
Nannestad	86	105	92	98	359	53	82	133	112	79

Iveland kommune i Aust-Agder har litt over 1 100 innbyggere fordelt på 261 km². Innlandskommunen har en spredt bosetting med en befolkningstetthet på 4,3 personer per km². Andel bosatt i tettbygde strøk er null (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Befolkningsutviklingen i Iveland for 1990-2001 viser en svakt nedadgående tendens, som vist av tabell 6-2. Dette skyldes hovedsakelig utflytting fra kommunen, men også fødselsoverskudd har sunket i denne perioden. Folkeprognosen for årene frem til 2020 tilsier at folkemengden vil holde seg stabil (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Tabell 6-2. Befolkningsutvikling i Iveland kommune i 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	4	12	4	7	4	2	6	2	2	0	3	-1
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	-20	-21	-27	-9	7	-13	31	-27	-18	29	3	-22
Folketilvekst	-16	-9	-23	-2	11	-11	37	-25	-16	29	6	-23

Befolkningsstrukturen i Iveland viser en høyere andel barn og unge (0-17 år) sammenlignet med landsgjennomsnittet på 23,7 %. Av befolkningen i kommunen er 27,5 % under 17 år. Andel eldre over 80 år er noe lavere enn gjennomsnittet for landet (4,2 av 4,5 %).

Tabell 6-3. Helse, sosial og omsorg 2002 for Iveland kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 0-17 år med barnevernstiltak. Prosent	2,6	3,6	3,3
Sosialhjelpsmottakere per 100 innbygger. 20-66 år	4,7	5,5	4,6
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	9,1	9,2	8,4
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon. %	36,2	16,9	15,4
Andel innbyggere 80 år og over som mottar hjemmetjenester. %	38,3	43,3	38,0

Helse- sosial og omsorgstall for Iveland kommune 2002 er presentert i tabell 6-3. Andel barn (0-17 år) med barnevernstiltak er lavere i Iveland (2,6 %) sammenlignet med landssnittet på 3,3 %. Sosialhjelpsmottakere i Iveland ligger nær landssnittet, mens legeårsverk per 10 000 innbyggere er noe høyere enn landssnittet. Antall innbyggere på 80 år og over som er beboere på institusjon skiller seg ut og er viktig i denne sammenhengen. Av den eldre del av befolkningen, bor 36,2 % på institusjon. Av tabell 14 ser vi at dette er et høyt tall i forhold til landssnittet på 15,4 %. Andel innbyggere som er 80 år og over og som mottar hjemmetjenester i Iveland er nær snittet for resten av landet.

Tabell 6-4. Arbeidsforhold i Iveland kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Sysselsatte 16-74 år (m bosted i kommunen). 4. kvartal 2002. Prosent av befolkningen.	68	66	70
Menn	75	69	74
Kvinner	60	62	67
Registrerte arbeidsledige 16-74 år som andel av arbeidsstyrken. 2002. Prosent	3,8	3,8	3,2
Menn	3,9	4,1	3,4
Kvinner	3,7	3,6	3,0
Andel uførepensjonister 16-66 år. 2002. Prosent	15,0	12,4	9,5

Dagens tall på arbeidsforhold kan indikere fremtidens behov for institusjonsplasser, selv om slike tolkninger alltid må taes med forbehold. Vi ser av tabell 6-4. at antall sysselsatte i kommunen er to prosent lavere enn landssnittet, med lavest sysselsetting blant kvinner. Arbeidsledigheten er 0,6 % høyere enn landssnittet. Det er høyest arbeidsledighet blant menn i kommunen, mens spriket i forhold til landsgjennomsnittet er størst blant kvinnene. Andel uførepensjonister i kommunen er høyt: 15 % av befolkningen i Iveland er uførepensjonister mot et landssnitt på 9,5 %.

Tabell 6-5. *Kommuneøkonomi for Iveland kommune 2002. (Statistisk Sentralbyrå 2004)*

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innbygger. Kroner	32 058	24 284	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	11,4	9,5	9,4
Barnehage	6,2	6,1	7,2
Grunnskole	28,2	24,8	23,4
Pleie og omsorg	21,4	26,7	26,3
Kommunehelse	3,7	4,1	4,1
Netto lånegjeld per innbygger. Kroner	48 285	54 983	43 422

Tabell 6-5. viser kommuneøkonomien for Iveland kommune. Dette gir opplysninger om kommunens utgifter og kan gi indikasjoner på dens prioriteringer i forhold til landssnittet. De frie inntektene per innbygger i Iveland ligger omtrent 7 000 kroner over landssnittet. Kommunen har en større utgiftspost i grunnskolesektoren og administrasjonssektoren, sammenlignet med landssnittet. Pleie- og omsorg, barnehage og kommunehelse er en lavere utgiftspost sammenlignet med resten av landet. Pleie- og omsorgssektoren i Iveland hadde en samlet utgift som lå nesten 5 % under landssnittet. Kommunehelse lå 0,4 % under gjennomsnittelig for denne sektoren i Norge. Lånegjelden per innbygger i Iveland er nesten 5 000 over landsgjennomsnittet.

6.2 *INSTITUSJONSBASERTE TJENESTER: RÆLINGEN*

Tabellen under viser tall fra effektiviseringsnettverket for Rælingen.

Tabell 6-6. Tall fra effektiviseringsnettverket

	Dekningsgrad	Kostnad Pr. beboer	Årsverk pr. beboer	Andel Utgifter	Om-sorgs-plan	Saks-be-handlings-tid	I verk-settings-tid	Fag-ut-danning	Bruker-til-freds-het Beboer	Bruker-tilfreds-het pårørende
Fjell	53	93	92	59	183	166	15	103	63	98
Sogndal	87	84	84	118	543	128	127	103	79	87
Evje og Hornes	70	124	115	93	0	106	64	102	84	109
Gloppen	65	100	103	62					84	113
Kvam	89	90	92	117	55	79	96	79	84	95
Porsgrunn	56	104	103	83	405	159	682	107	85	
Grong	126	90	92	105					85	102
Luster	113	106	115	131	543	26	5	72	87	110
Time	78	99	103	91	0	106	64	121	87	100
Vegårshei	113	99	103	106	0	53	32	102	87	99
Skien	71	88	103	85	0	83	287	109	88	90
Radøy	90	90	92	79					89	93
Malvik	86	84	92	93	0	159	127	90	89	81
Nordkapp	121	109	115	125	38	8	9	101	90	101
Karmøy	78	94	103	87	0	106		106	90	100
Asker	85	94	84	105		91	719	82	91	90
Skedsmo	79	100	103	102	49	120	32	103	92	90
Brønnøy	110	73	77	94	6	106	127	103	92	91
Vega	236		77		258	60	68	81	92	100
Rælingen	72	145	132	104	543	38	64	70	93	107
Bindal	60	130	115	101	0	76	64	96	93	114
Haugesund	90	84	84	103	0	128	464	111	93	100
Aurskog-Høland	106	81	92	110	256	106	64	101	93	92

Rælingen kommune i Akershus fylke utgjør i areal 71 km², og har nesten 14 700 innbyggere. Den lille kommunen er befolkningstett med nesten 207 personer per km² og 95 prosent er bosatt i tettbygd strøk (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Befolkningsutviklingen i perioden 1990-2001 sees av tabell 6-7. Befolkningsutviklingen i Rælingen viser en jevnt økende tendens, til tross for utflytting. Dette skyldes at fødselsoverskuddet overskrider fraflytting, noe som gir en økning i befolkningsmengden. Framskrevet folkeprognose frem til 2020 viser en jevn økning i folketall (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Tabell 6-7. Befolkningsutvikling i Rælingen kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	144	149	138	159	129	149	146	116	134	133	146	86
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	-5	-121	-78	-108	-98	-117	29	-16	-49	-11	17	-114
Folketilvekst	139	28	60	51	31	32	175	100	85	122	163	-28

Befolkningsstrukturen i kommunen viser en andel barn og unge (0-17 år) som ligger nær landsgjennomsnittet. Av Rælingens befolkning er 23,9 % under 17 år, noe som er 0,2 % over landsnittet. Andel eldre over 80 år er lavt i

kommunen; 2, 2 % av befolkningen er 80 år eller over, mens Norge har et snitt på 4,5 %. Sammenligningskommunen Iveland har både en større andel barn og unge (27,5), og en større andel eldre (4,2) enn Rælingen.

Tabell 6-8. Helse, sosial og omsorg 2002 for Rælingen (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 0-17 år med barnevernstiltak. Prosent	3,0	2,5	3,3
Sosialhjelpsmottakere per 100 innbygger. 20-66 år	3,7	3,3	4,6
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	5,1	7,4	8,4
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon. %	13,3	14,8	15,4
Andel innbyggere 80 år og over som mottar hjemmetjenester. %	30,1	43,9	48,0

Tabell 6-8. viser situasjonen for helse, sosial og omsorg for Rælingen 2002. Både andel barn med barnevernstiltak, andel sosialhjelpsmottakere og antall legeårsverk per 10 000 innbyggere er lavere i kommunen sammenlignet med landsnittet. Sammenlignet med Iveland kommune, er andel barn med barnevernstiltak høyere i Rælingen (3,0 % i Rælingen versus 2,6 % i Iveland), mens antall sosialhjelpsmottakere er lavere i Rælingen enn Iveland (3,7 % versus 4,7 %). Iveland har også flere legeårsverk per 10 000 innbyggere enn Rælingen. Når det gjelder andel innbyggere over 80 år som er beboere på institusjon, ligger Rælingen nesten to prosent lavere enn landssnittet på 15,4 %. Til sammenligning er 36,2 % av Ivelands befolkningen over 80 år beboere på institusjon. Som nevnt under kapittelet om Iveland kommune, kan det være sannsynlig å tolke det dit hen at Rælingen har et dårligere tilbud til sine eldre når det gjelder institusjonsplasser, enn landssnittet og Iveland kommune. Andel innbyggere som mottar hjemmetjenester er også lavere i Rælingen (30,1 %) enn landssnittet (48,0 %) og Iveland kommune (38,0 %).

Tabell 6-9. Arbeidsforhold i Rælingen kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Sysselsatte 16-74 år (m bosted i kommunen). 4. kvartal 2002. Prosent av befolkningen.	74	74	70
Menn	77	78	74
Kvinner	72	71	67
Registrerte arbeidsledige 16-74 år som andel av arbeidsstyrken. 2002. Prosent	2,9	2,1	3,2
Menn	2,8	2,1	3,4
Kvinner	3,0	2,0	3,0
Andel uførepensjonister 16-66 år. 2002. Prosent	8,1	7,3	9,5

Som nevnt kan dagens tall på arbeidsforhold indikere fremtidens behov for institusjonsplasser. Arbeidsforhold i Rælingen sees av tabell 6-9. Kommunen har en større andel sysselsatte (74 %) enn både landsgjennomsnittet (70 %) og sammenligningskommunen Iveland (68 %). Arbeidsledigheten er lav i Rælingen (2,9 %). Den er lavere enn landssnittet (3,2 %) og Iveland som har en arbeidsledighet på 3,8 %. Andel uførepensjonister er også lavere i Rælingen (8,1 %) enn både landssnittet (9,5 %) og Iveland (15 %).

Tabell 6-10. Kommuneøkonomi for Rælingen kommune 2002. (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innbygger. Kroner	19 451	22 661	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	11,6	9,9	9,4
Barnehage	9,4	9,1	7,2
Grunnskole	26,3	26,2	23,4
Pleie og omsorg	25,1	23,0	26,3
Kommunehelse	3,5	4,1	4,1
Netto lånegjeld per innbygger. Kroner	34 299	47 506	43 422

Rælingen har en lavere andel frie inntekter per innbygger (19 451 kroner) enn både landssnittet (24 771 kr) og Iveland (32 058 kr). Forskjellen mellom Rælingen og Iveland utgjør her over 12 600 kroner. Rælingen kommune bruker en større andel utgifter på administrasjon, barnehage og grunnskole sammenlignet med landssnittet. Pleie- og omsorgssektoren, samt kommunehelse har en lavere utgiftspost sammenlignet med gjennomsnittet for Norges kommuner. Pleie- og omsorgssektoren hadde en utgiftspost som var 1,2 % lavere enn landssnittet. Allikevel er denne utgiftsposten større enn i Iveland (25,1 % i Rælingen versus 21,4 % i Iveland). Kommunehelse lå 0,6 % lavere enn gjennomsnittelig for landet. Rælingen har en lav lånegjeld per innbygger (over 34 000 kr) i forhold til landssnittet (over 43 000 kr) og Iveland kommune (ca 48 000 kr).

6.3 RESULTATER FRA PILOTSTUDIE

Tabellen under oppsummerer hovedmomenter og resultater fra intervjuene basert på Iveland og Rælingen.

Institusjon	
Iveland	Rælingen
Årsak til relativ plassering mht kostnader og brukertilfredshet	
<p>Årsaker på kostnadssiden:</p> <ul style="list-style-type: none"> § God dekning, lav pleietyngde § Liten institusjon; nærhet og oversikt § Lav turnover, godt voksne medarbeidere § Fleksibilitet mhp oppgaveutførelse; dog innenfor lovens rammer, ”noen av de eldre ansatte har gjort disse oppgavene i flerfoldige år og er godt skikket til det”; ”vi må bruke ufaglærte på oppgaver som andre steder ivaretas av sykepleiere”; ”dette har også med trivselen å gjøre, hvis de ansatte trives spiller dette over på brukerne” § Godt arbeidsmiljø <p>Årsaker til god brukertilfredshet:</p> <ul style="list-style-type: none"> § God legedekning, dusj/toalett på alle rom gir et ”hjemlig preg” § Stabilt mhp ansatte § Leder er en ”humørspreder” <p>Tiltak etter deltagelse i Effektiviseringsnettverk:</p> <ul style="list-style-type: none"> § God dekning på institusjon, lav dekning på hjemmetjeneste; Nummer én utfordring er å styrke åpen omsorg; ”kanskje vi [nå] løser problemet ved å si at du trenger så stor oppfølging, og det kan vi kun gi i institusjon”; utfordring er å gi rom for at fler kan bo hjemme <p>Annet: Kan bli bedre på turnusplanlegging, praktiser nå en fleksibel ordning for å gi rom for behov i forskjellige livssituasjoner.</p> <p>Liten/stor integrasjon: alle er ansatt i pleie- og omsorgsavdelingen, er nødt til å se helhten; noen jobber både ute og inne i forhold til åpen omsorg, men har ikke gått så langt at hjemmehjelperne går inn i stell, rene hjemmehjelpsoppdrag, men kan gå inn i hjemmesykepleie hvis det er nødvendig</p>	<p>Hovedårsak: små avdelinger, småskalaulemper: ”De som planla dette i sin tid tenkte ikke økonomi”, er i ferd med å endre dette, og ser resultater.</p> <p>På hver avdeling, senil-dement med seks plasser; ressurskrevende.</p> <p>”Snille” turnuser på institusjon</p> <p>Mange innflyttere på kort tid, svake nettverk – slår ut i etterspørselen etter tjenester</p> <p>Overrasket over dårlig skår på brukertilfredshet, har gjort undersøkelse selv og kommer godt ut (30-40% av beboerne senil dement):</p> <ul style="list-style-type: none"> § Tilgjengelighet § Godt personell § Fysiske rammer ligger godt til rette <p>Iverksetting: Har hatt bra med plasser, kjøpt om nødvendig, et av distriktene ”hadde en veldig tolerant linje.</p> <p>Tiltak:</p> <ul style="list-style-type: none"> § ”Små avdelinger er dyre” § Bedre på turnusplanlegging § Skal innføre nattjeneste – ”trygghet for hjemmeboende”.

Iveland	Rælingen
Kommunal struktur	
Flat struktur	Flat struktur
Organisatorisk struktur og delegering	
Hver resultatenhet har et klart resultatansvar, delegering til virksomhetsnivå Ikke bestiller-utfører modell	Alt delegert så langt som mulig etter kommuneloven, hver resultatenhet har et klart definert resultatansvar, ikke rendyrket bestiller-utfører modell Intern fakturering på husleie, mat levering, felles kjøkken for begge institusjoner.
Bruk av markedsmekanismer	
Nei	Nei
Målestokkonkurranse	
Ja, men benyttes ikke ifm fastsettelse av rammer.	Delvis, for Nedre Romerike, KOSTRA, vært med på bred undersøkelse for pleiepasienter og elever i 2003. Ikke systematisert målestokkonkurranse. Benytter heller ikke sammenligninger ifm fastsettelse av rammer.
Kvalitetskrav og signaler fra brukerne	
Nei, men har dette som en målsetting, holder på å utarbeide serviceerklæring, har forholdt seg til Departementets rundskriv om kvalitet i pleie- og omsorg, ”må utforme noe som gjelder bare for oss”	Politisk vedtatte mål med kvalitetskriterier, systematisk måling, følges opp i tertialrapportering Har serviceerklæring på pleie- og omsorg. Har ikke brukergaranti.
Brukerundersøkelse	
Ja, gjennomfører en ny i disse dager	Har hatt undersøkelse hos pårørende, men ikke jevnlig brukertilfredsundersøkelse
Brukermedvirkning	
Eldreråd (hvor godt dette fungerer er svært personavhengig), har også et nært samarbeid med ”Unge eldre”; frivillighetssentralen	Har ikke driftsstyrer, men et aktivt eldreråd
Målstyring – balansert målstyring	
Nei, ikke avviksrapportering til politisk ledelse, ikke sammenstilling i årsrapport med vedtatte mål.	Virksomhetsplanlegging, målstyring, avtalt med virksomhetsleder. Tertialrapportering med justeringer og overføringer mellom enheter. Har ikke balansert målstyring
Budsjettering	
Rammebudsjett	Rammebudsjett på institusjon

Iveland	Rælingen
Incentivmekanismer på virksomhetsnivå eller individnivå	
Medarbeidersamtaler, kriterier for å måle individuelle prestasjoner, fleksibel lønnsfastsettelse, ikke bonuslønn eller prestasjonslønn; ”begrensede muligheter innenfor stramme økonomiske rammer”. Lederutviklingsprogram i Setesdalsregionen, med lederevaluering.	Innfører systematisk lederevaluering i 2004. Har fleksibel lønnsfastsettelse, benyttet ifm rekruttering av fagressurser, hard konkurranse i området. Avviksrapportering, regnskapsrapportering månedlig til formannsskap
Finansiering	
Ikke ISF	Ikke ISF
Håndtering av underskudd eller overskudd	
1/3 dekkes inn neste år (arbeidsgruppe med politikerdeltagelse ser på inndekningmuligheter), andel av overskudd kan beholdes i resultatenheter	Ingen spesiell
Samarbeid mellom enheter	
Fagråd	Samarbeid i fagråd som diskuterer felles problemstillinger ”Lille integrasjon”-”store integrasjon”.
Samarbeid mellom kommuner	
Fagråd Kjøp av sykehjemsplasser Samarbeid gjennom Setesdalsregionen og andre kommuner lengre unna geografisk, ”har vært flink til å plukke fra andre kommuner, bruker det vi kan bruke”	Innkjøpssamarbeid med kommuner i Nedre Romerike, kjøper sykehjemsplasser utenfor kommunen: 20 plasser i 2003, 5 plasser kjøpes nå i Skedsmo

Her er det en rekke interessante forhold som vi kan notere oss, i tillegg til at det påpekes betydningen av en del strukturelle variable. Disse vil fanges opp utenom et spørreskjema, f.eks. bruk av enerom, legedekning etc. En strukturell variabel vi særlig kan merke oss er netto befolkningstilvekst. Dette på bakgrunn av Rælingens påpekning av betydning av mange innflyttere på kort tid, og følgelig ”svake nettverk”

Videre kan vi merke oss betydningen av den ”personlige” faktor: Lederen er en ”humørspreder”. Dette er det naturligvis vanskelig å fange opp direkte i en variabel, men det kan være flere indirekte variable som fanger dette opp, som for eksempel personellmessig omsetning.

Når det gjelder signaler fra brukerne, ser begge kommunene har, eller har målsettinger om å etablere serviceerklæring og utformet kvalitetskriterier for tjenesten. Det som også vil være viktig å fange opp, er hvordan dette måles og følges opp administrativt og politisk.

Videre vil forhold som graden av fleksibilitet i oppgaveutføringen være

viktig å fange opp, i tillegg til evne til god turnusplanlegging. En tilnærming til å fange opp dette kan være om det anvendes IT-baserte verktøy til turnusplanlegging.

I hvilke grad de ulike tjenester (institusjon, hjemmesykepleie og hjemmehjelp) er integrert med hverandre, er selvsagt også viktige forhold å fange opp. Her snakker vi om alternativene: Separate tjenester; lille integrasjon; store integrasjon samt full integrasjon. På samarbeidssiden vil det også være viktig å fange opp elementer som fagråd, kjøp/salg av sykehjemsplasser i tillegg til annet samarbeid mellom kommuner i regionen som for eksempel regionalt lederutviklingsprogram.

Også i denne sektoren er det varierende praksis med hensyn til håndtering av overskudd eller underskudd. Iveland har en modell der en viss andel av overskuddet må dekkes inn neste år, og der politikere deltar i prosessen med å vurdere inndekningsmulighetene. Begge deler er forhold som bør søkes fanget opp i undersøkelsen.

Til sist kan vi merke oss at ingen av kommunene benytter bonuslønn eller prestasjonslønn som sådan, men at Rælingen har tatt i bruk fleksibel lønnsfastsettelse som et virkemiddel for å rekruttere fagressurser. *Formålet* med å anvende fleksibel lønnsfastsettelse er altså en variabel som bør vurderes innført i undersøkelsen.

6.4 HJEMMETJENESTE: HJELMELAND

Tabellen under viser tall fra effektiviseringsnettverket for Hjelmeland.

Tabell 6-11. Tall fra effektiviseringsnettverket

	Dekningsgrad	Kostnad pr. bruker	Årsverk pr. Bruker	Andel utgifter	Om-sorgs-plan	Saksbe-handlings-tid	Iverk-settings-tid	Inn-vilgelse	Fagut-danning	Bruker-tilfreds-het
Hurdal	89	177	138	135	0	82	181		81	116
Hjelmeland	137	57	44	83	61	165	242	105	91	115
Helsfyr-Sinsen	89	58	49	65	10	165	121		66	115
Fjell	142	77	76	137	0	110	121	99	101	114
Kvam	85	111	107	73	0	82	121	104	88	113
Levanger	86	122	117	124	17				97	113
Forsand	90	129	117	105	509	110	26	105	132	112
Åmli	113	58	62	88	0	55	17	105	95	111
Manglerud	109	59	60	73	0	137	181	105	79	111
Nes	111	58	77	84	3	408	121		122	110

Hjelmeland kommune i Rogaland fylke består av omtrent 2 700 innbyggere fordelt på 1 092 km². Kun 16 % er bosatt i tettbygde strøk, og befolkning per km² er statistisk 2,5 (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Befolkningsutviklingen i Hjelmeland har variert, men har i de senere årene vist en svak nedadgående tendens, noe vi ser av tabell 6-12. Både fødselsunderskudd

(eller lavt overskuddstall) og fraflytting (eller lave innflyttingstall) har resultert i en negativ folketilvekst. Fremskrevet befolkningsprognose viser en negativ befolkningsutvikling frem til år 2020 (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Tabell 6-12. Befolkningsutvikling i Hjelmeland 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	0	-2	7	-8	4	11	-3	2	10	4	-2	-10
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	-15	14	-41	-52	8	17	-6	-16	3	-10	-9	-25
Folketilvekst	-15	12	-34	-60	12	28	-9	-14	13	-6	-11	-35

Kommunens befolkningsstruktur består av en høy andel eldre (80 år og over). Av befolkningen i Hjelmeland er 7,3 % eldre. Til sammenligning er 4,5 % av Norges befolkning 80 år og eldre. Andel barn og unge (0-17 år) er 24,8 % i kommunen, mens landssnittet er 1,1 % lavere enn dette.

Tabell 6-13. Helse, sosial og omsorg 2002 for Hjelmeland (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 0-17 år med barnevernstiltak. Prosent	2,8	3,4	3,3
Sosialhjelpsmottakere per 100 innbygger. 20-66 år	3,1	3,7	4,6
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	11,4	7,1	8,4
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon. %	17,1	14,3	15,4
Andel innbyggere 80 år og over som mottar hjemmetjenester. %	53,8	48,9	48,0

Tabell 6-13. viser kommunens situasjon for helse, sosial og omsorg. Andel barn med barnevernstiltak er lavere i Hjelmeland (2,8 %) enn landssnittet på 3,3 %. Også andel sosialhjelpsmottakere er lavere i kommunen enn gjennomsnittet for landet. Kommunen har flere legeårsverk per 10 000 innbyggere enn landsgjennomsnittet og forskjellen er på 3 %. Av befolkningen som er 80 år og over i Hjelmeland bor 17,1 % på institusjon. Dette er nesten to prosent høyere enn snittet for landet vårt. Også andelen av befolkningen over 80 år som mottar hjemmetjenester er større i Hjelmeland enn ellers i landet. Nesten 54 % av den eldre del av befolkningen mottar hjemmetjenester, mot 48 % på landsbasis. Dette gir en forskjell på nesten seks %.

Tabell 6-14. Arbeidsforhold i Hjelmeland kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Sysselsatte 16-74 år (m bosted i kommunen). 4. kvartal 2002.	79	72	70
Prosent av befolkningen.			
Menn	83	76	74
Kvinner	76	68	67
Registrerte arbeidsledige 16-74 år som andel av arbeidsstyrken. 2002. Prosent	1,8	3,3	3,2
Menn	1,7	3,2	3,4
Kvinner	2,0	3,4	3,0
Andel uførepensjonister 16-66 år. 2002. Prosent	6,4	7,3	9,5

Tabell 6-14. viser arbeidsforhold i Hjelmeland kommune. Som nevnt tidligere kan dagens statistikk på arbeidsforhold gi mulige indikasjoner på fremtidens behov for pleie. Slike tolkninger er allikevel usikre og må taes med forbehold.

Andel sysselsatte i kommunen ligger ni prosent over landsgjennomsnittet. Det er en større andel menn enn kvinner som er sysselsatt i kommunen, noe som også er vanlig for resten av Norge (se tabell 23). Arbeidsledigheten er lav i kommunen. I Hjelmeland er 1,8 % arbeidsledige, mens resten av landet har en arbeidsledighet på 3,2 %. Også andel uførepensjonister er lavere i Hjelmeland enn landsgjennomsnittet; forskjellen er over 3 % (6,4 % versus 9,5 %).

Tabell 6-15. Kommuneøkonomi for Hjelmeland kommune 2002. (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innbygger. Kroner	34 186	23 688	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	12,4	9,0	9,4
Barnehage	8,0	8,5	7,2
Grunnskole	26,2	26,0	23,4
Pleie og omsorg	26,9	24,7	26,3
Kommunehelse	3,5	3,6	4,1
Netto lånegjeld per innbygger. Kroner	61 189	31 902	43 422

Tabell 6-15. viser kommuneøkonomien for Hjelmeland. Kommunen har en større andel frie inntekter per innbygger (34 000 kr) enn landssnittet, som ligger nesten 10 000 kroner under Hjelmeland. Når det gjelder utgifter fordelt på sektor, er utgiftene større i administrasjonssektoren, barnehage-, grunnskole-, samt pleie- og omsorgssektoren sammenlignet med landssnittet. Forskjellene mellom Hjelmeland og landssnittet er størst i administrasjonssektoren og minst i pleie- og omsorgssektoren. Sektoren kommunehelse er en mindre utgiftspost sammenlignet med landssnittet. Hjelmeland kommune har en stor lånegjeld; over 61 000 kroner er kommunens lånegjeld per innbygger, mot omtrent 43 000 kroner per innbygger på landsbasis.

6.5 HJEMMETJENESTE: GJESDAL

Tabellen under viser tall fra effektiviseringsnettverket for Gjesdal.

Tabell 6-16. Tall fra effektiviseringsnettverket

	Dekningsgrad	Kostnad pr. bruker	Årsverk pr. bruker	Andel utgifter	Om-sorgs-plan	Saks-be-handlings-tid	I verk-settings-tid	Inn-vilgelse	Fagut-danning	Bruker-tilfreds-het
Porsgrunn	154	75	61	120	0	137	302	103	112	72
Jevnaker	108	49	74	66	557	82	52	101	93	82
Skedsmo	91	95	90	95	160	28	26	103	107	84
Karmøy	93	94	79	106	0	110	17		134	84
Gjesdal	105	153	133	136	14	110	0	104	125	88
Skaun	77	108	107	104	0	63	17	105	91	88
Melhus	108	147	133	115	62	55	121	96	113	89
Sund	98	105	94	123						89
Grorud	82	102	94	86	32	173	190	104	71	89
Vestre Toten	77	100	104	115	273	78	17	96	114	89
Karasjøk	146	155	166	115	0	220	121	101	157	91
Nordre Land	87	136	133	119	0	110	242	76	107	91
Os	98	122	129	129	0	110	121	105	126	91
Grong	101	90	86	106						91
Samnanger	93	59	63	55	0	16	17	105	88	91

Gjesdal kommune i Rogaland fylke har over 9 200 innbyggere fordelt på et kommuneareal på 609 km². Befolkningsfordelingen er konsentrert sentrumsnært, vest i kommunen. Andel som er bosatt i tettbygde strøk er 85 % og befolkningsfordeling per km² er 15.

Av tabell 6-17. ser vi befolkningsutviklingen i Gjesdal kommune i perioden 1990-2001. Vi ser en jevn og ganske sterk økning over hele perioden. Fremskrevet prognose frem til 2020 for befolkningsutviklingen i Gjesdal er økende (Statistisk Sentralbyrå 2004).

Tabell 6-17. Befolkningsutvikling i Gjesdal kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	127	115	124	119	125	111	86	121	72	98	96	92
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	94	83	47	32	26	-21	34	56	138	71	-17	12
Folketilvekst	221	198	171	151	151	90	120	177	210	169	79	104

Kommunen har en høy andel barn og unge (under 17 år) og en lav andel eldre over 80 år sammenlignet med landssnittet. Av befolkningen i Gjesdal er 32,3 % mellom 0-17 år, mens bare 2,8 % er 80 år eller over. Gjennomsnittet for landet viser at unge under 17 år utgjør 23,7 % av befolkningen, mens 4,5 % er 80 år eller

eldre. Ser vi på sammenligningskommunen, Hjelmeland, har de en høy andel eldre (7,3 %) og en andel unge nær opp mot landsnittet (24,8 %).

Tabell 6-18. Helse, sosial og omsorg 2002 for Gjesdal (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 0-17 år med barnevernstiltak. Prosent	3,5	3,4	3,3
Sosialhjelpsmottakere per 100 innbygger. 20-66 år	3,2	3,7	4,6
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	6,5	7,1	8,4
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon. %	9,8	14,3	15,4
Andel innbyggere 80 år og over som mottar hjemmetjenester. %	39,1	48,9	48,0

Som vi ser av tabell 6-18. er andel innbyggere på 80 år og over som mottar hjemmetjenester lavere enn landssnittet. I Gjesdal kommune mottar kun 39,1 % av de eldre hjemmetjenester, mot et landssnitt på 48 %. Sammenligningskommunen Hjelmeland gir hjemmetjenester til 53,8 % av befolkningen. I Gjesdal er også en liten andel av eldre beboere på institusjon. Under 10 % av de som er 80 år eller over bor på institusjon i kommunen. Landsgjennomsnittet er over 15 %, mens i Hjelmeland bor over 17 % på institusjon. Antall barn med barnevernstiltak er noe høyere i Gjesdal (3,5 %) sammenlignet med landssnittet på 3,3 %, - mens Hjelmeland har en prosentandel på 2,8. Antall sosialhjelpsmottakere er lavere enn gjennomsnittet for landet, og nær sammenligningskommunen. Antall legeårsverk per 10 000 er lavt i Gjesdal (6,5 årsverk). Landsgjennomsnittet er 8,4 legeverk per 10 000 og i Hjelmeland er tallet 1,4.

Tabell 6-19. Arbeidsforhold i Gjesdal kommune (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Sysselsatte 16-74 år (m bosted i kommunen). 4. kvartal 2002. Prosent av befolkningen.	78	72	70
Menn	83	76	74
Kvinner	72	68	67
Registrerte arbeidsledige 16-74 år som andel av arbeidsstyrken. 2002. Prosent	2,1	3,3	3,2
Menn	1,8	3,2	3,4
Kvinner	2,6	3,4	3,0
Andel uførepensjonister 16-66 år. 2002. Prosent	5,3	7,3	9,5

Av tabell 6-19. ser vi blant annet at Gjesdal kommune har en høy sysselsetting på åtte prosent over landssnittet. Det er høyere sysselsettingsprosent blant menn enn kvinner i kommunen. Den registrerte arbeidsledigheten er lavere enn landssnittet (2,1 % versus 3,2 %), mens sammenligningskommunen Hjelmeland har en enda lavere arbeidsledighet på 1,8 %. Både Gjesdal og Hjelmeland har lavere andel uførepensjonister (5,3 og 6,4 %) enn landssnittet på 9,5 %.

Tabell 6-20. Kommuneøkonomi for Gjesdal kommune 2002. (Statistisk Sentralbyrå 2004)

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innbygger. Kroner	22 435	23 688	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	9,2	9,0	9,4
Barnehage	8,6	8,5	7,2
Grunnskole	32,4	26,0	23,4
Pleie og omsorg	20,4	24,7	26,3
Kommunehelse	3,3	3,6	4,1
Netto lånegjeld per innbygger. Kroner	40 122	31 902	43 422

Tabell 6-20. viser kommuneøkonomien til Gjesdal. Gjesdal sin kontrast til Hjelmeland er stor når det gjelder de frie inntektene i økonomien. Gjesdal kommune har kun litt over 22 000 kroner per innbygger, mens Hjelmeland kommune har omtrent 12 000 kroner *mer* enn Gjesdal per innbygger i frie inntekter. Landssnittet ligger på nesten 25 000 kroner (se tabell 24). Gjesdal kommune har sin største utgiftspost, relativ til landsgjennomsnittet, i grunnskolesektoren. Her bruker kommunen 9% over gjennomsnittet til resten av landet. Dette kan forklares i en større andel unge i kommunen enn ellers i landet (32,3 % versus 23,7 %) Sektorene pleie- og omsorg, kommunehelse og administrasjon er områder der Gjesdal har færre utgifter sammenlignet med landssnittet. Omvendt er det – med liten margin – for barnehagesektoren i kommunen. Kommunen har en lånegjeld per innbygger som er lavere enn landsgjennomsnittet (ca 40 000 kroner versus ca 43 000 kr i landssnitt). Til sammenligning har Hjelmeland en lånegjeld som ligger nesten 18 000 over landssnittet.

6.6 RESULTATER FRA PILOTSTUDIE

Hjelmeland	Gjesdal
Årsak til relativ plassering mht kostnader og brukertilfredshet	
<p>God skår på brukertilfredshet skyldes erfarent personale, kontinuitet.</p> <p>Grupperte tidlig hjemmehjelperne i arbeidslag – bevisstgjort og profesjonalisert (skapt en identitet).</p> <p>Påvirkning på dags- og ukeplaner.</p> <p>Faste hjem – noe brukerne setter pris på.</p> <p>Bruker mye ressurser på nye brukere – deretter nedtrapping til ”vedlikeholdshjelp”</p> <p>God på utnytte ressurser på tvers og på planlegging</p>	<p>Noen utfordringer, bl.a. i forhold til informasjon til brukerne og pårørende.</p> <p>Organisatoriske grep: bedre integrasjon – lille og store integrasjon</p> <ul style="list-style-type: none"> - mot hjemmesykepleie i 2003 - mot institusjon er på gang. <p>Har gjennomført kostnadsreducerende tiltak (kuttet på tilbud, redusert på lederårsværk, grunnbemanning – må nå øke)</p> <p>Har ikke klart å innføre nye prinsipper på turnusplanlegging – prøver å tilpasse til ansattes behov.</p> <p>Arbeidslag; alle samles på ett sted når dagen begynner – ”noen synes dette er litt bakvendt”</p>

Hjelmeland	Gjesdal
Kommunal struktur	
Hadde flat struktur, gått tilbake til mer tradisjonell – fortsatt to-delt eller blandet modell. Årsak: bedre oversikt, samarbeid og koordinering mellom seksjonsgrenser ("litt for mange fristater")	Flat struktur
Organisatorisk struktur og delegering	
Ikke bestiller-utfører. Har strammet noe inn mhp. delegering Soneledere på to omsorgssenter har økonomisk ansvar for institusjon, hjemmetjeneste, hjemmesykepleie. To avdelingsledere for hjemmetjenester, koordinerende ansvar, dekker hverandre opp mhp sykefravær, dette "har spart mye i forhold til innleie"	Ikke bestiller-utfører modell: Får tjenesten iht garanti, vedtaket foreligger noen dager senere. Rådmann og syv tjenesteområder, omsorg er ett av disse. Resultatansvar på de ulike tjenesteområder. Ansvar for ansettelser og disponering av stillinger ligger hos ansettelsesutvalg på tjenesteområdet Frihet til omdisponering innenfor rammen, men ikke fra investering til drift. Intern fakturering på husleie
Bruk av markedsmekanismer	
Kun kommunal. Ikke brukervalg – men en viss konduite praktiseres – både fra brukers og hjemmehjelpenes side.	Kun kommunal. "Hadde en som prøvde seg – men dette ble for dyrt for brukerne – kommunal tjeneste 'subsidiert'"
Målestokkonkurranse	
Ikke ut over effektiviseringsnettverk. Sammenligner seg med nabokommuner, KOSTRA.	Ikke systematisk – skal sette i gang ABC analyse.
Kvalitetskrav og signaler fra brukerne	
Ikke tjenestebeskrivelse, serviceerklæring eller brukergaranti, men har interne veiledere, og en mer generell orientering/veiledning til nye brukere om tjenesten.	Har informasjonsfolder og politisk vedtak på standard. Har "brukergaranti", men ikke "ris bak speilet", jobber med tjenestebeskrivelse.
Brukerundersøkelse	
Ikke jevnlig brukertilfredshetsundersøkelse	Ikke jevnlig ut over det som gjøres gjennom nettverket.
Brukermedvirkning	
Har hatt et klientutvalg (førstehåndsutvalg i klagesaker- "men ingen klager"), har eldreråd	Ikke formell brukermøte Årlig brukermøte med 80-åringene

Hjelmeland	Gjesdal
Målstyring – balansert målstyring	
Har gått bort fra dette, ”balansert målstyring passer ikke”	Nei
Budsjettering	
Rammebudsjettering, ikke ISF. 3% kutt, 3% effektivisering	Rammebudsjett
Incentivmekanismer på virksomhetsnivå eller individnivå	
Ingen systematisk lederevaluering, heller ikke fleksibel lønn (”dette var ikke ønsket”), toppleder har individuell lønnsfastsettelse, men ikke knyttet til resultatoppgjøret.	Ingen jevnlig evaluering av lederne på resultatene, skal begynne med individuell lønn og lederavtaler.
Håndtering av underskudd eller overskudd	
Ingen mulighet til overføring, ingen ”straff” ved underskudd.	Får beholde overskudd, drar med seg underskudd, dekkes inn over et visst antall år.
Samarbeid mellom enheter	
Hjemmesykepleie og hjemmehjelp er organisert i samme avdeling, samme budsjett. Opplæringsansvar, assistenter. Særlig viktig i en langstrakt kommune; hjemmesykepleier tar et ekstra tak, sparer hjemmehjelp for en tur. Alle hjemmehjelpere møter sentralt i løpet av dagen, men jobber seg inn. I hovedsak møter de fleste om morgenen. Ruten er nøye planlagt – ”avdelingslederne er drevne” ”God på turnusplanlegging” – er godt kurset slik at man har en felles oppfatning av hva de driver på med. Natt dekkes av personell på omsorgssenteret Hjelmeland er god på å utnytte ressurser på tvers: ”sliter med Arbeidstilsynet – klarer ikke å dokumentere stress”	Innførte ”liten integrering” i 2003. Integrerte tjenester fra 2005 (”store integrasjon”)
Samarbeid mellom kommuner	
Ikke på tjenesteområdet.	Nettverk mellom omsorgsledere på Jæren

Igen er det flere poeng som vi kan merke oss på grunnlag av intervjuene. For det første peker Hjelmeland på betydningen av erfaring, kontinuitet og profesjonalisering. Noe av dette kan være vanskelig å fange fullgodt opp gjennom spørreundersøkelsen, men kvalitative data fra andre kilder vil gi informasjon om personellmessig turnover. Det samme gjelder stabens fagbakgrunn og alderssammensetning.

Andre elementer vi merker oss er betydningen av påvirkningsmulighet på turnusplaner, å ha faste hjem/brukere å forholde seg til samt det å utnytte ressurser på tvers. Det siste vil til en viss grad bli fanget opp gjennom spørsmål om integrasjon mellom tjenestene. Også de fleste av de andre momentene vil kunne fanges opp gjennom variable som går på om hjemmehjelperne forholder seg til faste hjem osv. Dette med om arbeidslag møtes fast på samme sted om morgenen synes også viktig å fange opp her, jf. tilbakemeldingen fra Gjesdal.

Ingen av kommunene har tatt i bruk en bestiller-utfører tilnærming, men som vi ser er det ulike tilnærminger, og ulike grad av delegering. Den ene kommunen har strammet noe inn med hensyn på dette. I undersøkelsen vil det være viktig å nyansere spørsmålene slik at vi får avdekket hvilket og hvilke områder enhetene faktisk har et beslutningsansvar for.

Ingen av kommunene har systematisk lederevaluering, men den ene kommunen skal begynne med individuell lønnsfastsettelse og lederavtale. På insentivside kan vi videre merke oss at i Gjesdal, i motsetning til Hjelmeland, kan man beholde overskudd, mens et underskudd må dekkes inn over et visst antall år. Vi ser altså at dette kan være en meningsfull variabel også på dette tjenesteområdet.

Når det gjelder brukermedvirkning, er det selvsagt etablert eldreråd, men Gjesdal har i tillegg et årlig brukermøte med 80-åringene. Ellers har Hjelmeland hatt et klientutvalg som har vært førstehåndsutvalg i klagesaker, men som tydeligvis ikke har fungert særlig godt. Det er neppe mulig å fange opp alle varianter i undersøkelsen, men en indikator for brukermedvirkning og grad av medinnflytelse bør vurderes.

Også på hjemmetjenesten er selvsagt ulike integreringsmodeller aktuelt som en hovedvariabel. Vi kan også merke oss at det i Hjelmeland synes å være en viss grad av fleksibilitet i tjenesteutøvelsen på tvers av profesjongrensener – dog innenfor lovens rammer selvsagt, der hjemmesykepleierne tar et ekstra tak der det er nødvendig for å spare hjemmehjelperne for en tur.

Et poeng er videre at Hjelmeland mener de er god på turnusplanlegging og ruteplanlegging. Som vi har vært inne på tidligere er det ikke helt åpenbart hvordan relativ dyktighet på disse områdene kan fanges opp på en enkel måte her. En tilnærming kan selvsagt være å se på total disponibel tid i forhold til total disponert tid, men dette blir fort komplisert dersom man skal fange opp alle relevante forhold. Inntil videre kan det være fornuftig å se på anvendelsen av it-baserte planleggingsverktøy som en indikator.

Når det gjelder samarbeid på tvers av kommuner kan vi merke oss at Gjesdal deltar i et nettverk mellom omsorgsledere på Jæren. Spørsmål som fanger opp samarbeidsområder og samarbeidsformer vil inngå for alle områdene vi ser på i analysene.