

Kommunal- og Regionaldepartementet

STYRINGSINFORMASJON I KOMMUNENE:

KOBLING AV INFORMASJON OM BRUKERTILFREDSHET OG KOSTRA-NØKKELTALL

Håndbok

Mai 2001

FÜRST OG HØVERSTAD ANS
Jac. Aallsgate 25 B
0364 Oslo

Håndboka er resultat av et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Asker, Lier og Hole, Norsk Gallup Institutt AS og konsulentene Først og Høverstad ANS

Forord fra KR D

Kommunal- og regionaldepartementet tok i 1994 initiativ til KOSTRA-prosjektet. Bakgrunnen var stortingsmeldingen om forholdet mellom staten og kommunesektoren fra 1992-93 som etterlyste et bedre og mer samordnet informasjonssystem om kommunal økonomi og kommunale tjenester. En forutsetning i prosjektet har hele tiden vært å ha fokus på nyttig informasjon både for staten og kommunene.

Formålet med bedre informasjon er selvsagt at informasjonen skal gi grunnlag for å utnytte det offentlige ressurser mer effektivt. Vi utnytter ressursene effektivt når vi har fått mest mulig ut av de kronene det offentlige disponerer, sett i forhold til innbyggernes behov. KOSTRA er nå i en overgang fra en prosjektfase til en driftsfase. 15 mars 2002 skal det foreligge ureviderte nøkkeltall for prioritering, produktivitet og dekningsgrad for kommunale tjenester i 2001, forutsatt at kommunene maktet å rapportere elektronisk medio februar 2002. Nøkkeltallene vil alle ha tilgang til elektronisk fra Statistisk sentralbyrå. I seg selv vil nøkkeltallene inneholde viktig informasjon for kommunene og for staten.

Kommunal- og regionaldepartementet har i hele prosjektfasen vært bevisst på at nøkkeltall for prioritering, produktivitet og dekningsgrad gir nødvendig, men langt fra tilstrekkelig informasjon for å kunne bedømme om en kommune driver effektivt. Det hjelper ikke all verdens med høy kostnadseffektivitet dersom kommunen ikke prioriterer de riktige tjenestene med riktig kvalitet i tråd med innbyggernes behov. Samtidig må vi erkjenne at innbyggernes prioritering av tjenester og kvaliteten på tjenester er langt vanskeligere å måle enn de folkevalgte prioriteringer samt produktivitet og dekningsgrader i kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet er opptatt av ulike måter å trekke inn kvalitetsaspektet på. Kommunal- og regionaldepartementet var derfor svært positiv da Norsk Gallup presenterte sin prosjektidé om å kople KOSTRA data og brukerundersøkelser. Gjennom samarbeidet Norsk Gallup har hatt med konsulentene Fürst og Høverstad, og kommunene Asker, Hole og Lier, er det i prosjektet vist hvordan kopling av data fra de to kildene kan gi grunnlag for meget nyttige analyser og meningsfulle prioriteringsdiskusjoner.

I foreliggende veileder er eksempler fra slike analyser fra prosjektet beskrevet. Veilederen er ment som inspirasjon til kommuner som er opptatt av å kople fakta om egne tjenester til innbyggernes opplevelser av tjenestene, et fokus alle kommuner bør være opptatt av. Analysene representerer ikke noen fasit, men kilde til videre utvikling lokalt.

God lesning !

Kommunal- og regionaldepartementet

Forord II

I de senere årene har det blitt økt fokus på styringsinformasjon i kommuneforvaltningen. Ikke minst KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering), som er landsomfattende fra og med inneværende år, har bidratt til dette. Tilgangen til styringsinformasjon og mulighetene for å bruke informasjon mer aktivt i planlegging og evaluering i den enkelte kommunen øker dermed.

Tilgang til informasjon alene sikrer imidlertid ikke at denne også brukes. Den foreliggende håndboka tar opp to forutsetninger for bruk av styringsinformasjon:

1. Et enkelt nøkkeltall er som regel forholdsvis lite interessant. For å sikre at informasjon fokuserer på problemstillinger som er viktige for beslutningsprosessene i kommunene, må styringsinformasjon sammenstilles på en relevant måte. Håndboka illustrerer en tilnærming som skal sette nøkkeltall inn i en meningsfull sammenheng. Tilnærmingen som beskrives utvider informasjonsmodellen som ligger til grunn for KOSTRA. Denne "grunnmodellen" fokuserer på kommunens fordeling av ressurser (prioriteringer), dekningsgrader og produktivitet. KOSTRA fanger imidlertid ikke eksplisitt opp om kommunens tjenester er tilpasset brukernes behov. I illustrasjonene i denne håndboka brukes derfor indikatorer på brukertilfredshet for å utvide perspektivet.
2. Styringsinformasjonen som kommunene får gjennom KOSTRA og brukerundersøkelser vil ofte kunne avsløre viktige problemstillinger. For eksempel kan informasjonen gi et varsel om at "noe er galt". Nøkkeltallene vil som regel ikke vise *hvorfor*. Det betyr at informasjonen må brukes som et grunnlag for drøftinger og som innspill i en beslutningsprosess. De kritiske suksessfaktorene og tiltakene som kommunen kan sette i verk for å få bedre dekning, behovstilpasning eller produktivitet må en utvikle i denne prosessen.

Håndboka er blitt til som resultat av et pilotprosjekt i samarbeid med kommunene Asker, Lier og Hole. Konkrete analyseeksempler fra disse tre kommunene utgjør den viktigste delen av denne håndboka. Prosjektet har vært finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Norsk Gallup A/S har vært initiativtaker og hatt ansvaret for prosjektet. Norsk Gallup har ellers gjennomført brukerundersøkelsene i prosjektet og det er laget egne rapporter om innbyggernes og brukernes tilfredshet med kommunens tjenester for hver kommune. Konsulentene Roland Fürst og Lilian Høverstad har vært engasjert for å analysere KOSTRA-nøkkeltall og informasjon om brukertilfredshet og drøfte disse analysene med representanter for prosjektkommunene. Konsulentene har også hatt ansvaret for å skrive den foreliggende håndboka med bistand fra Norsk Gallup A/S og kommentarer fra pilotkommunene.

Undertegnede vil først og fremst takke diskusjonspartnerne i Asker, Lier og Hole for sin deltakelse og engasjement i prosjektet.

Vi håper at håndboka gir andre kommuner gode idéer og innspill til bruk av styringsinformasjon.

Oslo, mai 2001

Roar Hind
Norsk Gallup A/S

Roland Fürst Lilian Høverstad
Fürst og Høverstad ANS

Leserveiledning:

Den foreliggende håndboka om kobling av KOSTRA-nøkkeltall og data om brukertilfredshet har blitt forholdsvis omfattende.

Dette skyldes at vi har valgt å gi eksemplene fra de tre pilotkommunene Asker, Lier og Hole stor plass.

Kapitlene 1-3 drøfter forutsetningene for sammenstilling av styringsinformasjon i kommunene. Kapittel 1 i denne håndboka drøfter hva som må være innholdet i styringsinformasjon i kommuneforvaltningen. I kapittel 2 illustreres at nøkkeltallene fra KOSTRA fanger opp deler av dette informasjonsbehovet. Kapittel 3 diskuterer koblingen mellom KOSTRA-nøkkeltall og informasjon om tjenestenes kvalitet. Brukerundersøkelser er en måte å få tak i vesentlig informasjon om hvor godt de kommunale tjenestene er tilpasset innbyggernes og brukernes behov og ønsker.

Kapittel 4 utgjør den viktigste delen av håndboka. Kapitlet inneholder analyseeksemplene fra pilotkommunene (barnehager i kap. 4.2, grunnskolen i 4.3, pleie- og omsorgstjenester i 4.4 og vannforsyning i kap. 4.5).

Håndboka avsluttes i **kapittel 5** med en drøfting av hvordan sammenstilt informasjon fra KOSTRA og brukerundersøkelser kan inngå i kommunenes planleggings- og styringsrutiner.

Innhold

INNLEDNING	5
Bakgrunn	5
Pilotprosjekt for kobling av KOSTRA-nøkkeltall og data om brukertilfredshet	6
1 KOMMUNAL STYRINGSINFORMASJON – GRUNNLAG FOR VURDERING AV EFFEKTIVITETEN I KOMMUNAL TJENESTEYTING	6
1.1 Hva er styringsinformasjon?	6
1.2 ”Suksesskriterier” for kommunal virksomhet – en modell for sortering av styringsinformasjon	7
2 SYSTEMATISERING AV STYRINGSINFORMASJON I KOSTRA	9
2.1 KOSTRAs modell for sortering av styringsinformasjon	9
2.2 Indikatorene som inngår i KOSTRAs informasjonsmodell	11
3 BEHOVSDEKNING OG TJENESTENES KVALITET - BRUKER- OG PUBLIKUMSUNDERSØKELSER	13
3.1 KOSTRA og tjenestenes evne til å tilfredsstille brukernes behov	13
3.2 Kvalitet på kommunale tjenester	13

3.3 Publikums- og brukerundersøkelser som grunnlag for å vurdere kvaliteten på kommunale tjenester	15
Hva er publikums- og brukerundersøkelser?	15
Skreddersydde, standardiserte og ”kombinerte” undersøkelser	17
Sektorspesifikke eller sektorovergrepene undersøkelser	17
Gallups nasjonale kommuneundersøkelse – standard kommuneundersøkelse	18
Presentasjon og tolkning av resultater fra publikums- og brukerundersøkelser	18
4 KOBLING AV KOSTRA-NØKKELTALL OG DATA OM BRUKERTILFREDSHET – EKSEMPLER	20
4.1 Analyse av kommunal tjenesteyting og ressursbruk med utgangspunkt i modellen for styringsinformasjon	20
Oppbygging av analysene	20
Datagrunnlag og presentasjon av analysene	21
4.2 Analyse av KOSTRA-nøkkeltall og brukertilfredshet for barnehager i Asker, Lier og Hole	23
Data om brukertilfredshet	23
En oversikt: Hva kjennetegner situasjonen i de tre kommunene i stort?	24
Detaljert gjennomgang og analyse	29
Oppsummering og drøfting	38
Brukertilfredshet og ikke-brukernes holdninger til barnehager	39
4.3 Analyse av KOSTRA-nøkkeltall og brukertilfredshet med grunnskolen i Asker, Lier og Hole	41
Data om brukertilfredshet	41
En oversikt: Hva kjennetegner situasjonen i de tre kommunene i stort?	42
Detaljert gjennomgang og analyse	45
Oppsummering og drøfting	50
4.4 Analyse av KOSTRA-nøkkeltall og brukertilfredshet med pleie- og omsorgstjenester i Asker, Lier og Hole	52
Data om brukertilfredshet	52
Analyse av nøkkeltall og brukertilfredshet	53
Oppsummering og drøfting	61
Brukertilfredshet og ikke-brukernes holdninger til pleie- og omsorgstjenestene i kommunene	62
4.5 Analyse av KOSTRA-nøkkeltall og brukertilfredshet for vannforsyningen i Asker, Lier og Hole	65
Data om brukertilfredshet	65
En oversikt: Hva kjennetegner situasjonen i de tre kommunene i stort?	65
Detaljert gjennomgang og analyse	68
Oppsummering og drøfting	73
5 DRØFTING: INNSPILL TIL BRUK AV STYRINGSINFORMASJON	74
5.1 Avdekke relevante problemstillinger	75
5.2 Styringsinformasjon i de kommunale planleggings- og oppfølgingsrutinene	77

Innledning

Bakgrunn

I 1994 etablerte Kommunal- og Regionaldepartementet KOSTRA-prosjektet (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING). Prosjektets siktemål har vært å gjennomgå rapporteringsordningene mellom kommunene og statlige organer med sikte på en forenkling og fokus på pålitelig, relevant og sammenlignbar styringsinformasjon.

Etter en gradvis opptrapping fra et pilotprosjekt med fire kommuner i 1996, har prinsippene i KOSTRA blitt obligatorisk for alle kommuner fra og med 2001. Dette innebærer at alle kommunene leverer sitt regnskap etter et nytt oppsett til Statistisk Sentralbyrå og at data fra rapportering om tjenester, brukere og personellinnsats kan kobles med regnskapsopplysninger.

Et sentralt poeng ved utvikling av KOSTRA har vært at styringsinformasjonen som fremkommer skal være relevant for kommunene selv, ikke bare for statlig styring og tilsyn av kommuneforvaltningen.

Den virkelige testen av om KOSTRA leverer relevant og meningsfull informasjon er knyttet til kommunenes bruk av nøkkeltall som styringsinformasjon.

For å bidra til dette har Kommunal- og Regionaldepartementet våren 2001 utgitt en håndbok i bruk av KOSTRA-nøkkeltall.¹ Håndboka skal gi kommunene idéer og illustrere konkrete muligheter for bruk av nøkkeltall i analyse, oppfølging og styring av kommunal tjenesteproduksjon.

Nøkkeltallene i KOSTRA fokuserer på noen viktige sider ved ressursbruk og tjenesteyting i kommunene. Modellen og kommunenes rapportering som ligger til grunn for KOSTRA fokuserer imidlertid ikke på tjenestenes kvalitet. Noen har ansett dette som en grunnleggende mangel ved KOSTRA.

Et viktig siktemål med den foreliggende håndboka er å vise at denne mangelen ikke er prinsipiell. Den er ikke knyttet til strukturen og grunnlagene for KOSTRA. Vi vil illustrere at kommunene har mulighet for å fylle ut KOSTRA-modellen og -nøkkeltallene for å fange opp tjenestenes kvalitet.

Håndboka gir konkrete eksempler som viser hvordan KOSTRA-strukturen kan bygges ut og hvordan kvalitetsindikatorer kan komplettere bildet av ”kommunal effektivitet” som en får med utgangspunkt i KOSTRA-nøkkeltall.

¹ Håndboka er forfattet av konsulentene Først og Høverstad ANS. Den er lagt ut på KRDs KOSTRA-side på internett: <http://odin.dep.no/krd/norsk/prosjekt/kostra/> under ”Andre veiledere” den 20.02.01.

Pilotprosjekt for kobling av KOSTRA-nøkkeltall og data om brukertilfredshet

Den foreliggende håndboka er basert på analyser og drøftinger som ble gjennomført i et pilotprosjekt, der KOSTRA-nøkkeltall og subjektive data om brukernes tilfredshet med kommunale tjenester ble koblet. Prosjektets siktemål er å illustrere hvordan en slik kobling av ulike data kan gi mer utfyllende informasjon som grunnlag for styringen av tjenesteyting og ressursbruk i kommunene.

Prosjektet har blitt gjennomført som et samarbeid mellom kommunene Asker, Lier og Hole, Norsk Gallup Institutt AS og konsulentene Først og Høverstad ANS. Pilotkommunene har dekket utgiftene til gjennomføring av brukerundersøkelsene, mens Kommunal- og Regionaldepartementet har finansiert analysene, prosjektsamlingene og publikasjon av denne håndboka.

Prosjektet har tatt for seg fire tjenesteområder i kommunene: Grunnskole, barnehager, pleie- og omsorgstjenester og vannforsyning. Eksempler fra disse analysene utgjør de viktigste delene av denne håndboka.

1 Kommunal styringsinformasjon – grunnlag for vurdering av effektiviteten i kommunal tjenesteyting

1.1 Hva er styringsinformasjon?

Styring av kommunal virksomhet er en kompleks oppgave. Bredden av kommunenes ansvarsområde og forutsetningene som ligger i selve styringssystemet bidrar til denne kompleksiteten: Et folkevalgt organ (kommunestyret) har ansvaret for en lang rekke velferdstjenester, forvaltnings- og myndighetsoppgaver. Kommunestyret er avhengig av informasjon for å kunne ivareta ansvaret for ressursfordeling og definere kravene som kommunens forvaltning skal leve opp til (mål).

Noen aktuelle diskusjoner om endringer i kommunenes rammevilkår og utviklingstiltak i kommunenes måte å organisere sin virksomhet på, øker kompleksiteten og kravene til informasjon:

- Økt fristilling av virksomheter – både ved reduksjon av statlige detaljbindinger og ved økt intern delegasjon i kommunene – fører til at virksomheter ikke lenger styres og følges opp i forhold til *hvordan* de gjennomfører sine oppgaver. Styring og oppfølging må da i større grad ta utgangspunkt i *hva* virksomhetene leverer og *hvor effektivt* de utnytter sine ressurser.
- Mange kommuner har endret eller er i ferd med å endre organisering av sin forvaltning. Langt inn i 90-årene var hovedutvalgsmodellen og en sektorinndeling som i hovedsak samsvarte med hovedutvalgenes ansvarsområder rimelig enerådende. Nå finner en imidlertid en lang rekke ulike modeller for både politisk og administrativ organisering.

Dette fører til at man ikke lenger like enkelt kan ta etter nabokommunenes løsninger på ulike utfordringer.

Innenfor administrativ organisering er det spesielt trekk mot ”flattere” organisasjoner (resultatenhetsmodeller og lignende) som stiller økte krav til styringsinformasjon. Tidligere har sektornivået delt kommunens oppgaver i et begrenset antall hovedgrupper. Styring og koordinering av virksomheten har kunnet bli ivaretatt gjennom formelle og uformelle kanaler innenfor sektorene. En organisasjon som består av en lang rekke sideordnede virksomheter må i større grad basere seg på lik strukturert og formalisert informasjon som grunnlag for styring og oppfølging.

Informasjon som brukes som grunnlag for styring og oppfølging av den kommunale virksomheten må innfri visse krav:

- Informasjonen må være *beslutningsrelevant*. Det betyr at styringsinformasjon må kunne brukes som grunnlag for å fatte beslutninger.
- Styringsoppgavene i en virksomhet er først og fremst knyttet til å definere og følge opp *innhold, omfang og innretning av tjenesteproduksjon og ressursbruk*. Styringsinformasjon må fokusere på disse problemstillingene.

1.2 ”Suksesskriterier” for kommunal virksomhet – en modell for sortering av styringsinformasjon

I oppfølging av definisjonen ovenfor må styringsinformasjon bidra til at den folkevalgte og administrative ledelsen er i stand til å treffe beslutninger som sikrer en mest mulig effektiv tjenesteproduksjon og ressursutnyttelse.

Effektivitetskravet beskrives ofte som ”å yte de rette tjenestene til de rette brukere med minst mulig ressursbruk”. Denne definisjonen illustrerer at effektivitetskravet er sammensatt. Budsjettbalanse er ikke det eneste suksesskriterium, men det er heller ikke tilstrekkelig å ”gjøre de rette tingene”, hvis man gjør det på en lite produktiv måte.

For kommunale virksomheter kan vi splitte effektivitetskravet opp i fire elementer:

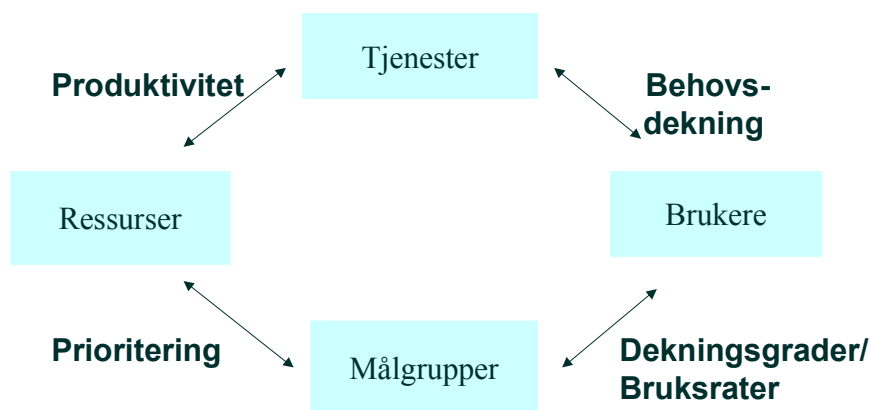
- Virksomheten må sikre at ressursene rettes inn mot de prioriterte målgruppene (*prioritering*).
- Virksomheten må klare å fange opp de personene i målgruppen som faktisk har behov for tjenesten (*dekningsgrader*).
- Tjenestene som ytes må være tilpasset og dekke brukernes behov (*behovsdekning*).
- Tjenestene må produseres på en produktiv – kostnadseffektiv – måte (*produktivitet*).

Disse fire ”suksesskriteriene” eller effektivitetskravene er illustrert i nedenstående modell:²

² Modellen, dens forutsetninger og innhold, er nærmere beskrevet i Først R. og L. Høverstad, *Styringssystemer og styringsforståelse*, Kommuneforlaget, Oslo 2000.

Styrings-/analysemodell for kommunale tjenester

Fire suksesskriterier:



Først og Høverstad ANS

Modellen tar utgangspunkt i fire forhold som kan måles eller beskrives: Kommunens ressursinnsats, tjenestene som kommunens virksomheter leverer, brukerne som mottar disse tjenestene og egenskaper ved kommunens innbyggere (målgruppene for tjenestene).

Slike data er isolert sett oftest relativt lite interessant: Hvor mye ressurser kommunen bruker innenfor et bestemt tjenesteområde (en bestemt funksjon) eller hvor mange brukere kommunen når innenfor dette området utgjør i seg selv ikke styringsinformasjon. For å kunne bruke disse data i styring og oppfølging, må de relateres til noe.

Ofte bruker man i kommunene utviklingen fra forrige år som et slikt sammenligningsgrunnlag: Hvor mye mer eller mindre penger har vi brukt, eller hvor mange flere/færre brukere har vi hatt? Heller ikke en beskrivelse av utviklingstrekk gir mulighet for å drøfte hva som er et "riktig" nivå på ressursbruken og hvilke/hvor mange brukere som bør nås med tjenestene.

Styringsmodellen i figuren skal legge til rette for slike drøftinger. Modellen innebærer at styringsinformasjon først og fremst består i å koble ulike data. De styringsansvarlige i en kommune eller virksomhet trenger altså *forholdstall* som kan brukes som *indikatorer* for å illustrere og følge opp virksomhetens effektivitet:

De styringsansvarlige må ha informasjon som gir oversikt over hvordan ressursene prioriteres (hvilke målgrupper som tilgodeses), informasjon om dekningsgrader (altså hvilke individer i målgruppen som får tilgang til tjenester), informasjon om behovsdekning (eller hvor tilpasset tjenestene er til brukernes behov) og informasjon om produktiviteten i tjenesteproduksjonen.

Vurdering av effektiviteten er altså en sammensatt vurdering: Dersom virksomheten scorer rimelig godt på alle fire effektivitetskravene, vil en kunne være fornøyd med effektiviteten.³ Dersom en imidlertid scorer dårlig på ett av elementene – uten at dette kan grunngis med ambisiøse mål og resultater på andre elementer – er det behov for å foreta justeringer.

Indikatorene som inngår i modellen for styringsinformasjon gir sjelden en entydig og enkel fasit. Til syvende og sist er det konkrete beslutninger i folkevalgte organer og i den administrative ledelsen som må bestemme hvilket nivå som en er fornøyd med. Styringsinformasjon skal bidra til at disse beslutningene kan tas på et bevisst grunnlag. Et enkelt eksempel kan illustrere dette:

En kommune kan tenkes å bruke mye ressurser til pleie- og omsorgstjenester og ha høye enhetskostnader (utgifter pr. sykehjemsplass eller pr. bruker av hjembaserte tjenester). Samtidig har kommunen en høy dekningsgrad og produserer tjenester som i høy grad er tilpasset og dekker brukernes behov. Vurderingen av effektiviteten i kommunens pleie- og omsorgstjenester må i et slikt tilfelle ta utgangspunkt i de politiske signalene og målene: Ønsker de folkevalgte å prioritere pleie- og omsorgstjenestene for å sikre høye dekningsgrader og kvalitativt gode tjenester – på bekostning av ressursinnsatsen og tjenestenivået på andre områder.

Kanskje det viktigste poenget med utvikling av styringsinformasjon er at den skal synliggjøre tjenestenivå, tjenestenes innhold og kostnader. Dette skal gi grunnlag for mer bevisste og tydelige politiske og administrative beslutninger. For kommunen i eksemplet ovenfor vil en kunne stille spørsmålet om en fortsatt ønsker å prioritere pleie- og omsorgstjenestene, eller om en ønsker omprioriteringer – for eksempel ved å arbeide for lavere enhetskostnader (økt produktivitet) uten å tape i forhold til tjenestenes kvalitet.

2 Systematisering av styringsinformasjon i KOSTRA

2.1 KOSTRAs modell for sortering av styringsinformasjon

Ved utviklingen og innføringen av KOSTRA har to siktemål stått sentralt:

- *KOSTRA skal bidra til mer pålitelig, relevant og sammenlignbar styringsinformasjon for kommunene og for statlige myndigheter.*
Kommunene har vært delaktige i utviklingen av KOSTRA, både gjennom referansegrupper, som pilotkommuner og som deltakere i sektorvise arbeidsgrupper, for å bidra til at KOSTRA fokuserer på informasjon som er relevant for kommunene. Formålet med KOSTRA er altså ikke primært knyttet til rapportering, men til å frembringe meningsfull styringsinformasjon.

³ Det er denne erkjennelsen om at effektivitet krever en samlet vurdering av flere forhold som ligger bak konseptet ”balansert målstyring” (balanced scorecard) som har blitt utviklet i forretningsbaserte virksomheter.

- *KOSTRA skal effektivisere og forenkle rapportering og tilbakeføring av data mellom kommunene og staten.*
Det betyr at KOSTRA skal utvikle redskaper som forenkler kommunenes rapportering (elektroniske løsninger) og sikrer en hurtigere tilbakeføring av sammenstilt informasjon til kommunene.

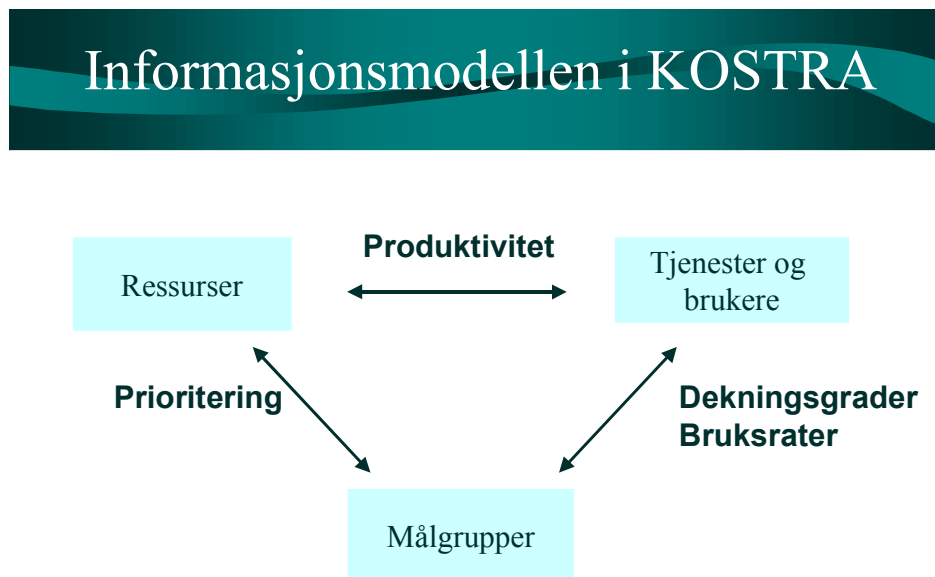
KOSTRA tar i hovedsak utgangspunkt i data som kommunene har lang tradisjon på å innrapportere til statlige organer, først og fremst til Statistisk Sentralbyrå, men også til statlige tilsynsorganer (fylkesmannen, utdanningsdirektøren osv.). Siktemålet har således ikke vært å utvikle nye rapporteringsordninger, men å gjøre eksisterende data bedre tilgjengelig og å koble dem på en meningsfull måte.

De viktigste typene data som inngår i KOSTRA er knyttet til:

- Ressursbruk (regnskapsdata og personellinnsats)
- Omfang og innhold i tjenesteytingen, antall brukere
- Målgrupper for tjenestene (aldersgrupper eller grupper med spesielle kjennetegn/behov).

Ressursbruk og tjenesteyting/brukere baserer seg i hovedsak på rapportering fra kommunene, mens oversikter over målgrupper hentes fra befolkningsstatistikk og andre datakilder i Statistisk Sentralbyrå.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan datagrunnlaget i KOSTRA kobles for å konstruere indikatorer:



Fürst og Høverstad ANS

KOSTRAs informasjonsmodell er en forenkling av modellen for kommunal styringsinformasjon med fire suksesskriterier for kommunal effektivitet som vi har vist i kapittel 1. KOSTRA fokuserer på indikatorer for hhv. kommunens prioritering av sine ressurser, dekningsgrader og produktivitet.

Kommunal- og Regionaldepartementet har fått utarbeidet en håndbok i bruk av KOSTRA-nøkkeltall⁴. Håndboka drøfter innholdet av KOSTRAs informasjonsmodell og gir eksempler på hvordan nøkkeltallene kan brukes i ulike beslutningssituasjoner.

Vi begrenser oss her derfor til å gi en kort forklaring og drøfting av indikatorene som KOSTRA fremskaffer:

2.2 Indikatorene som inngår i KOSTRAs informasjonsmodell

Prioritering

Kommuner er i stor grad budsjettstyrt. Det betyr at virksomhetenes tjenesteproduksjon tar utgangspunkt i de budsjettmidlene som de har fått stilt til disposisjon. Til grunn for dette ligger et politisk vedtak. Det er altså prinsipielt de folkevalgte oppfatning og fortolkning av innbyggernes behov for ulike tjenester som avgjør hvordan de tilgjengelige ressursene fordeles mellom de mange kommunale oppgavene.

For beregning av prioriteringsindikatorer tar KOSTRA derfor på de fleste tjenesteområdene utgangspunkt i netto driftsutgifter for de aktuelle funksjonene/tjenesteområdene. Det er jo vesentlig gjennom disponering av nettorammen (de frie inntektene i form av skatteinntekter og ikke-øremerkede tilskudd) som kommunestyret kan foreta sine prioriteringer.

Indikatorene for kommunenes prioriteringer er på de fleste områdene definert som:⁵

Ressursbruk pr. innbygger i målgruppen: $\frac{\text{Netto driftsutgifter til en funksjon/et tjenesteområde}}{\text{Antall innbyggere i målgruppen for tjenesten}}$

Når prioriteringsindikatorerne tolkes, må en være klar over at de ikke (bare) uttrykker de prioriteringene som det enkelte kommunestyret har vedtatt av egen fri vilje. I praksis påvirker en rekke ulike faktorer hvor store bevilgninger et bestemt tjenesteområde trenger for å kunne yte tilfredsstillende tjenester.

Eksempel:

- En kommune med en høy andel eldre vil nødvendigvis i utgangspunkt bruke en høyere andel av sine ressurser til pleie- og omsorgstjenester. Når man ser på utgiftene til pleie og omsorg i forhold til antall innbyggere over 67 år korrigerer en noe for forskjeller i befolknings-sammensetningen.

⁴ <http://odin.dep.no/krd/norsk/prosjekt/kostra/>

⁵ For tjenester som i stor grad eller i sin helhet er finansiert gjennom gebyrer eller brukerbetaling, kan kommunens netto ressursbruk ikke brukes som grunnlag for å drøfte kommunestyrets prioritering av den aktuelle tjenesten. Vi viser i kap. 4.5 et eksempel fra kommunal vannforsyning, der vi bruker andre indikatorer for å illustrere prioriteringen.

Dekningsgrader og bruksrater

Dekningsgrader viser i utgangspunkt hvor bredt tilbudet når ut til de som har behov for de aktuelle tjenestene. Prinsipielt skal en dekningsgrad altså si noe om i hvor stor grad behovet for en bestemt tjeneste dekkes.

Ofte illustreres dekningsgrader ved hjelp av bruksrater:

$$\text{Bruksrate} = \frac{\text{Antall brukere av en tjeneste}}{\text{Antall innbyggere i målgruppen for tjenesten}}$$

Bruksratene illustrerer hvor stor andel av innbyggerne i målgruppen for en bestemt tjeneste (for eksempel antall eldre som målgruppe for pleie- og omsorgstjenester eller antall barn opp til fem år som målgruppe for barnehager) som får denne tjenesten.

Noen kommunale tjenester skal i utgangspunkt fange opp alle innbyggere eller alle innbyggere i en bestemt målgruppe. Dette gjelder for eksempel grunnskolen som skal være et tilbud til alle barn i skolepliktig alder, eller tjenester knyttet til offentlig infrastruktur (veier/gater) og friluftsliv. Her må en finne andre måter for å illustrere hvor godt utbygget tilbudet er på de aktuelle tjenestene.⁶

Produktivitet og finansiering

Produktivitet uttrykker forholdet mellom antall produkter/tjenester (output) og den mengden av ressurser som er forbrukt i produksjonen (input).

Enhetskostnader (utgifter pr. tjeneste eller pr. bruker) benyttes ofte som uttrykk for den økonomiske produktiviteten, mens ulike mål for kapasitetsutnyttelse (antall brukere pr. årsverk, gjennomsnittlig klassestørrelse i grunnskolen eller beleggsprosent på pleie- og omsorgsinstitusjoner) er uttrykk for den tekniske produktiviteten.

På en rekke tjenesteområder er det relevant å knytte drøftingen av produktivitetsindikatorene til en vurdering av kommunens måte å organisere tjenesteproduksjonen på. Spesielt i kommuner med spredt bosetting vil en ofte ha valget mellom sentraliserte og desentraliserte tjenesteformer. ”Skalaforhold” i tjenesteproduksjonen (for eksempel valget mellom flere små grendeskoler eller få sentralskoler) har betydning for enhetsutgiftene.

Finansiering av tjenestene er ingen produktivitetsindikator. En analyse av hvordan kommunen har finansiert brutto driftsutgiftene er imidlertid relevant i forhold til å vurdere i hvor stor grad brukerne selv bidrar i finansiering av tjenestene. I eksemplene nedenfor ser vi derfor på finansiering i sammenheng med en vurdering av enhetsutgiftene for de aktuelle tjenestene.

⁶ I grunnskolen kan for eksempel andel skolebarn med tilbud om morsmålsopplæring i forhold til antall minoritetsspråklige barn eller antall barn med spesialundervisning illustrere nivået på tilbudet til deler av elevmengden. Innenfor friluftsføremål kan eksempelvis antall meter turvei pr. 1.000 innbyggere beskrive nivået på kommunens innsats for å gjøre friluftsområder tilgjengelige for befolkningen.

3 Behovsdekning og tjenestenes kvalitet - Bruker- og publikumsundersøkelser

3.1 KOSTRA og tjenestenes evne til å tilfredsstillende brukernes behov

Som drøftet ovenfor, tar KOSTRA utgangspunkt i de data som kommunene har tradisjon på å rapportere til statlige myndigheter. Nøkkeltallene som kan utarbeides med utgangspunkt i modellen har en mangel: Riktignok kan produktivitetsindikatorer på en del områder ses i forhold til indikatorer for tjenestenes standard, men dette sier i og for seg lite om hvilken kvalitet tjenestene faktisk har og om brukerne av de kommunale tjenestene faktisk får dekket sine behov.

Eksempler på standard- eller kvalitetsindikatorer i KOSTRA:

- Andel av undervisningsårsverkene i grunnskolen som har godkjent utdanning (lærer- eller førskolelærerutdanning)
- Andel énsengsrom i pleie- og omsorgsinstitusjoner
- Antall vannprøver med tilfredsstillende resultat

De fleste ”standardindikatorer” som kan trekkes ut av KOSTRA sier først og fremst noe om kvaliteten på innsatsfaktorene i tjenesteproduksjonen. Høy kvalitet på innsatsfaktorene kan gi et grunnlag for å produsere tjenester med høy kvalitet. Disse målene kan således brukes som indikatorer for ”strukturkvaliteten” som ligger til grunn for tjenesteytingen. De fanger imidlertid ikke direkte opp hvilken kvalitet tjenestene faktisk har og hvordan brukerne opplever kvaliteten.

For å få fullstendig styringsinformasjon – i tråd med modellen som er drøftet i kapittel 1 – er det derfor hensiktsmessig å supplere KOSTRA-nøkkeltallene med indikatorer som illustrerer om de kommunale tjenestene er tilpasset og dekker brukernes behov.

3.2 Kvalitet på kommunale tjenester

Kvalitet defineres i Norsk Standard/ISO på følgende måte:

”Helheten av egenskaper og kjennetegn som et produkt eller en tjeneste har, som vedrører dets/dens evne til å tilfredsstillende fastsatte behov eller krav som er antydning.”

Kvaliteten av en tjeneste kan ”måles” på to måter:

- Objektive kjennetegn:

En tjeneste må innfri to elementer for at den skal ha god eller tilstrekkelig kvalitet:

- Tjenesten må ha et innhold som er egnet til å dekke de behovene som den er ment å dekke.
- Tjenesten må leveres brukeren på en tilfredsstillende måte – brukeren må altså få tilfredsstillende service.

Både tjenestenes innhold og service kan fastsettes ”objektivt”, dvs. med utgangspunkt i en beskrivelse av hva brukeren faktisk får og hvordan den får det.

- Brukerens subjektive opplevelse av tjenestens kvalitet:
Spesielt en del serviceegenskaper (for eksempel høflighet, imøtekommenhet, respekt osv.) vil en sjelden kunne beskrive objektivt. Brukernes opplevelse er derfor den eneste måten å få tak i kvaliteten ved disse elementene på.

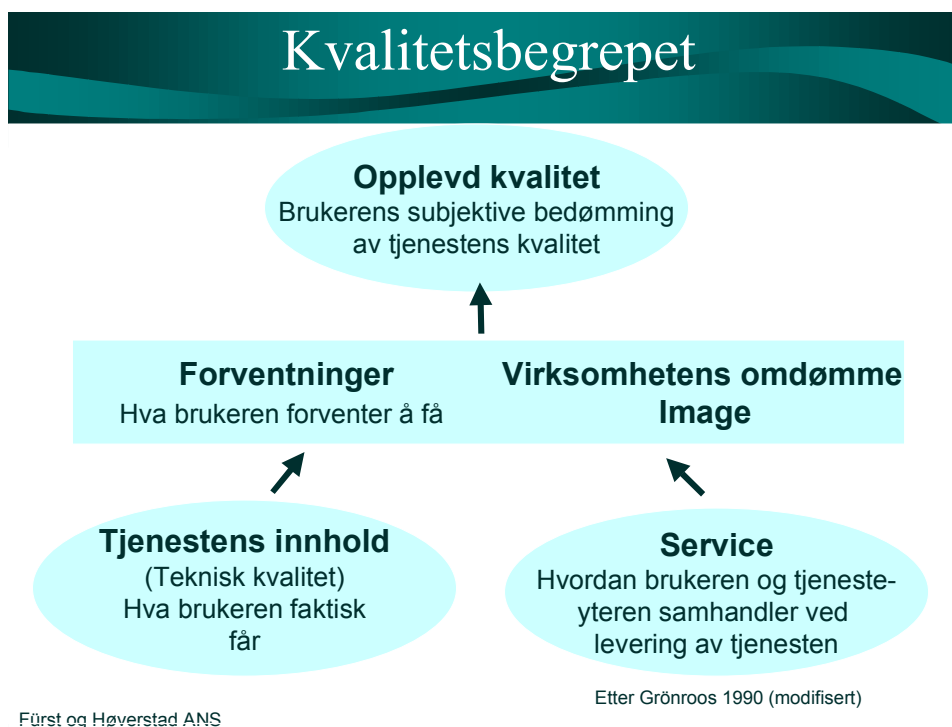
I utgangspunkt vil en anta at tjenester med høy objektiv kvalitet er i stand til å dekke brukernes behov/ønsker – og at de dermed scorer godt med hensyn til brukertilfredshet. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis tilfellet:

Brukerne har ingen absolutt ”målestokk” for å vurdere kvaliteten på en tjeneste. Deres målestokk er de egne forventningene som de stiller til tjenesten. Uansett på hvilket nivå disse forventningene ligger, vil brukeren uttrykke tilfredshet når forventningene er innfridd, mens brukeren vil være misfornøyd når forventningene ikke innfris. Analyser av brukerundersøkelser viser eksempelvis ofte et generasjonsskille: Eldre brukere har en tendens til å være mer fornøyd med tjenester enn yngre brukere. Dette har ikke nødvendigvis noe med den faktiske/objektive kvaliteten på tjenestene å gjøre, men med forskjeller i forventningene eller kravene som eldre og unge stiller til tjenestene de mottar.

Brukernes forventninger kan være påvirket av tidligere erfaringer med en bestemt virksomhet eller av omdømmet/imagen som virksomheten har blant publikum. Omtale i massemedia og virksomhetens egen profilering kan bidra til å forme dette imaget.⁷

Forventninger og image utgjør altså et slags ”filter” som ligger mellom tjenestenes objektive innhold og service, og brukernes subjektive opplevelse av tjenestens kvalitet. Figuren nedenfor illustrerer disse sammenhengene:

⁷ Dette er et vesentlig element i utvikling av serviceerklæringer, ytelsesdeklarasjoner, ”varefakta for kommunale tjenester” osv. som en rekke kommuner er i gang med. Et vesentlig siktemål med slike erklæringer er å bidra til en forventningsavklaring. Det innebærer at en regner med at en bruker som på forhånd har fått en erklæring om hva vedkommende kan forvente, vil tilpasse sine forventninger – og være fornøyd, hvis disse forventningene innfris. En god brukerdiallog krever imidlertid at en ikke bare informerer brukerne om hva de kan forvente, men at en også finner ut og fokuserer på hvilke egenskaper eller kvalitetselementer ved tjenestene som de legger mest vekt på.. Brukerdialogen bør dermed bidra til forventningsavstemning.



I en ideel verden vil vi gjerne anta at det er en sammenheng mellom ressursinnsats og resultat:

Høy ressursinnsats og god utnyttelse av ressursene skal føre til at virksomhetene kan betjene mange brukere og at disse får gode tjenester. Dette burde ideelt sett også føre til at brukerne opplever å få tjenester som dekker deres behov og at de er fornøyde med tilbudet. Analysene som vi presenterer i neste kapittel i denne håndboka vil illustrere om vi finner en slik sammenheng.

3.3 Publikums- og brukerundersøkelser som grunnlag for å vurdere kvaliteten på kommunale tjenester

Hva er publikums- og brukerundersøkelser?

Publikums- og brukerundersøkelser innebærer at et stort antall personer blir spurt om erfaringer eller synspunkter i forhold til konkrete problemstillinger.

Ofte knyttes publikums- og brukerundersøkelser sammen. Det er imidlertid en viktig forskjell mellom dem:

Brukerundersøkelser retter seg mot personer som har erfaring med tjenestene og problemstillingene som undersøkelsen skal belyse.

Publikumsundersøkelser derimot forutsetter ikke at den som spørres har personlig erfaring med det som spørsmålet gjelder. I forhold til kommunal tjenesteyting vil publikumsundersøkelser derfor gi et bilde av omdømmet eller image som kommunens virksomheter har.

Mens publikumsundersøkelser altså kartlegger *holdninger* og ev. *behov/ønsker*, kan brukerundersøkelser i tillegg kartlegge brukernes *tilfredshet*.

For at en spørreundersøkelse skal kunne gi holdbare resultater må det stilles en del krav til opplegget for undersøkelsen:

Valg av målgrupper

Undersøkelsen må ha en klart definert målgruppe. I forhold til problemstillingen i denne håndboka vil målgruppen være brukere av bestemte kommunale tjenester.

For en rekke av tjenestene vil brukerne ikke kunne fanges opp *direkte* gjennom de mest vanlige metodene for spørreundersøkelser. Dette gjelder for eksempel barn i barnehager eller eldre på pleie- og omsorgsinstitusjoner. I slike tilfeller må en enten velge et spesielt opplegg (for eksempel personlige intervjuer i pleie- og omsorgsinstitusjoner), eller en ber foresatte eller pårørende å uttale seg ”på vegne” av primærbrukerne.

Trekking av utvalg

Undersøkelsen må omfatte et tilstrekkelig antall personer for å sikre at deres svar er statistisk representative for den målgruppen som en er opptatt av å fange opp. Generelt kan en si at jo større andel av alle brukere som deltar i en undersøkelse, desto mer pålitelige og representative vil resultatene av undersøkelsen være.

I praksis vil en imidlertid sjelden nå alle brukere. Det er derfor viktig å foreta et utvalg. Dette utvalget må trekkes tilfeldig. Hvis målgruppen for undersøkelsen er hele befolkningen i en kommune, foretar en således ikke på forhånd en sortering etter eksempelvis alder, kjønn, utdanningsnivå eller lignende før en trekker utvalget.

Som regel svarer ikke alle på spørreundersøkelser. Det betyr at en får et ”frafall”. Frafall kan føre til at et utvalg som i utgangspunkt er trukket tilfeldig ikke lenger er representativt. En ser for eksempel at ungdom er mindre tilbøyelige til å svare på skriftlige spørreundersøkelser enn eldre personer. For å sikre at resultatene likevel er representative vil en derfor i mange tilfeller velge å vekte svarene: De gruppene som er underrepresentert i utvalget (for eksempel ungdom) blir vektet opp, når resultatene beregnes.

Utforming av spørsmålsstillinger

For å kunne håndtere en spørreundersøkelse statistisk, må spørsmålene standardiseres. Alle som deltar i undersøkelsen får de samme spørsmålene, som regel med faste svaralternativer (ja/nei eller avkrysning på en skala). Spørsmålene utformes med henblikk på de konkrete problemstillingene som en ønsker belyst. De må stilles på en nøytral måte for å unngå at den som svarer blir penset inn på bestemte svaralternativer. De må videre være såpass entydige og forståelige at den som svarer i minst mulig grad behøver å legge egne fortolkninger i spørsmålet og at vedkommende har mulighet for å svare.

Undersøkelser kan gjennomføres skriftlig (ved utsending/utdeling av spørreskjemaer), over telefon, eller ved at de som spørres oppsøkes av en intervjuer. Som regel vil personlige intervjuer gi en høyere svarprosent enn skriftlige undersøkelser. Dersom en har full oversikt over en avgrenset målgruppe (for eksempel alle foresatte som har barn i barnehager), er det

mulig å bruke telefon eller personlig intervju. I tillegg til egenskaper ved målgruppen (for eksempel beboere i pleie- og omsorgsinstitusjoner som vanskelig kan svare selv på skriftlige spørreskjemaer) har valg av metode også en kostnadsside.

I alle tilfeller må en sikre at svarene anonymiseres. Det betyr at resultatene ikke skal kunne tilbakeføres til den enkelte respondenten.

Skreddersydde, standardiserte og ”kombinerte” undersøkelser

I valg av undersøkelsesdesign, står en ofte overfor valget om å skreddersy undersøkelsen til en bestemt virksomhet, eller utvikle og ta i bruk standardiserte undersøkelser som legges til grunn for flere virksomheter. Det er også mulig å foreta en kombinert løsning, som både ivaretar behovet for skreddersøm og ønsket om sammenligninger på tvers av virksomheter.

I valget må en avveie fordeler og ulemper ved de ulike løsningene sett i forhold til formålet med undersøkelsen. Dersom fokus med brukerundersøkelsen hovedsakelig er læring og kvalitetsutvikling i virksomheten, kan det ofte være mest hensiktsmessig å utvikle en egen undersøkelse basert på egne (unike) kvalitetsmål og -indikatorer. Dersom undersøkelsen i tillegg skal legges til grunn for styringsinformasjon på tvers av virksomheter, kan det være mer hensiktsmessig å bruke en standardisert undersøkelse.

”Skreddersøm” vil ellers ha sin styrke i å fremme lokale prosesser og delaktighet om oppfølging av undersøkelsen, mens en standardisert undersøkelse kan føre til at det ikke i tilstrekkelig grad legges opp til nødvendige prosesser på virksomhetsnivået. Derfor vil ofte et kombinert undersøkelsesopplegg være å foretrekke.

Sektorspesifikke eller sektorovergripende undersøkelser

Kommunene kan også velge mellom sektorspesifikke og sektorovergripende undersøkelser. En sektorspesifikk undersøkelse kan som oftest favne bredere med hensyn til antall tema og kvalitetsaspekter som vurderes. Sektorspesifikke undersøkelser vil også treffe målgruppen bedre, ved at man som regel vil kunne benytte registerdata, eksempelvis adresselister over foresatte til barn i kommunens barnehager. Ulempen med sektorspesifikke undersøkelser er at de samlet faller dyrere ut for kommunen, sammenlignet med et opplegg der kommunen retter samme spørreskjema til et representativt utvalg av befolkningen, og lar de som definerer seg innenfor målgruppen svare på de respektive temaområdene.

Norsk Gallup har i flere år foretatt årlige brukerundersøkelser blant foresatte til barn i skolene i Asker. Kvalitetskriterier og undersøkelsesopplegget ble utviklet i forbindelse med en større utviklingsprosess i Asker, hvor en også benyttet en initierende brukerundersøkelse for å finne fram til de kvalitetskriterier kommunen skulle vektlegge. I de årlige brukerundersøkelsene er det knyttet konkrete spørsmål til hvert enkelt kvalitetskriterium. Med bakgrunn i resultatene fra undersøkelsen, fastsettes konkrete kvalitetsmål for grunnskolen. Undersøkelsen er senere tatt i bruk av Larvik kommune, og det er etablert kontakt mellom kommunene med sikte på sammenligninger.

For kommuner som ønsker å kombinere sektorspesifikke undersøkelser med sektorovergripende, kan valget stå mellom å ta ut bestemte sektorer fra den sektorovergripende

kommuneundersøkelsen, eller vekselvis (annet eller tredje hvert år), gjennomføre hhv. sektorundersøkelser og sektorovergrepene undersøkelser.

Gallups nasjonale kommuneundersøkelse – standard kommuneundersøkelse

Norsk Gallup har siden 1992 gjennomført en årlig *nasjonal befolknings- og brukerundersøkelse* rettet mot innbyggere i alle landets kommuner. Undersøkelsen kartlegger innbyggernes vurdering av kommunen de bor i og brukernes vurdering av 48 offentlige tjenester. Undersøkelsen er således en omfattende kombinert publikums- og brukerundersøkelse. Undersøkelsen er fra og med 2000/2001 forankret i Regjeringens fornyelsesprogram.

Denne undersøkelsen gir i utgangspunktet ikke representative resultater for den enkelte kommune, i og med at utvalget som trekkes tar utgangspunkt i befolkningen i hele landet. Enkeltkommuner kan imidlertid gjennomføre en særskilt *standard kommuneundersøkelse* basert på et representativt utvalg av innbyggere i kommunen. I motsetning til spesialtilpassede opplegg gir denne standardiserte undersøkelsen mulighet for å sammenligne resultatene i den enkelte kommune med de data som ligger i basen for den nasjonale undersøkelsen. Mulige sammenligningsdata er et nasjonalt gjennomsnitt, gjennomsnitt for eget fylke, gjennomsnitt for kommuner med omlag samme innbyggertall og et gjennomsnitt basert på kommunegrupperingen som Statistisk Sentralbyrå benytter i publisering av nøkkeltall fra KOSTRA (kommunetyper).

Selv om undersøkelsen i utgangspunktet er standardisert, er det mulighet for å foreta tilpasninger i undersøkelsens moduler og spørsmålsstillinger for den enkelte kommunen basert på egne kvalitetsindikatorer og tema som kommunen selv ønsker undersøkt.⁸ I de tre pilotkommunene som ligger til grunn for denne håndboka, valgte en ikke å foreta større endringer fra standardundersøkelsen, dels av hensyn til å få fram mest mulig sammenlignbare data, dels av hensyn til framdriftsplanen i prosjektet.

I forbindelse med pilotprosjektet ble det utarbeidet omfattende rapporter for hver av de tre pilotkommunene, der resultatene av kommuneundersøkelsen sorteres etter KOSTRAs funksjonsinndeling. På de tjenesteområdene som inngikk spesielt i prosjektet ble dette videreført ved at det ble laget tilfredshetsindekser for sentrale kvalitetselementer (jf. presentasjonen i kapittel 4).

Presentasjon og tolkning av resultater fra publikums- og brukerundersøkelser

Brukerundersøkelser tar gjerne utgangspunkt i spørsmålene om holdninger og tilfredshet, der respondenten krysser av sitt svar på en skala, fra ”meget fornøyd” til ”meget misfornøyd”. Resultatene av en slik undersøkelse kan presenteres på ulike måter:

En kan vise hvordan svarene fra respondentene fordeler seg på hvert enkelt svaralternativ.

Alternativt kan det beregnes en gjennomsnittscore for hvor godt tjenestene vurderes av respondentene (brukerne). En score på 100 vil da tilsi at alle brukere er meget fornøyd,

⁸ I pilotprosjektet har Asker og Hole for enkelte tjenester bl.a. bedt om å identifisere tjenestestedene (institusjoner og soner) i pleie- og omsorgstjenestene, samt at undersøkelsen tar med en egen modul om kvaliteten i vannforsyningen som ikke er med i den nasjonale undersøkelsen.

mens en score på 0 betyr at alle er meget misfornøyde. I eksemplene i neste kapittel bruker vi denne tilnærmingen i presentasjon av resultatene for brukertilfredshet og tjenestenes image.

Spesielt når en vurderer tilfredshetsscore og indekser, der flere spørsmål inngår, må en ha en målestokk: I utgangspunkt sier det forholdsvis lite, når en får opplyst at brukertilfredsheten med en bestemt tjeneste ligger på 70 indekspoeng. Om dette er ”godt nok” eller ”for dårlig” kan vi først vurdere når vi ser denne scoren i forhold til resultater fra andre kommuner, tidligere undersøkelser, andre tjenester eller et på forhånd fastsatt nivå (mål). Tolkningen av tilfredshetsscoren eller indekser må altså ta utgangspunkt i en vurdering av de forskjellene som observeres.

Ved slike tolkninger kan det oppstå to ulike problemstillinger:

- *Har vi fått svar fra et riktig utvalg brukere?*
Dette spørsmålet dreier seg først og fremst om svarenes representativitet. Dersom utvalget og respondentene ikke er sammensatt på samme måte som brukerne av en bestemt tjeneste, vil vi kunne komme i skade for å feiltolke resultatene av undersøkelsen. Ved bearbeiding av svarene søker en å kompensere dette ved å vekte svarene med utgangspunkt i de kjennetegnene ved respondentene som er kartlagt. Dersom frafallet blant ungdom er høyere enn blant voksne og eldre, betyr denne vektingen at hver ungdom som har svart i undersøkelsen teller mer enn andre respondenter, når gjennomsnittsscore og indekser beregnes. Vekting kompenserer imidlertid ikke fullt ut for lav respons/svarprosent i en undersøkelse.
- *Har vi fått svar som gir et riktig bilde av brukernes oppfatninger?*
Spesielt dersom antall respondenter er lavt, kan en ikke utelukke at tilfeldigheter har ført til at vi treffer spesielt mange fornøyde eller misfornøyde brukere. Undersøkelsen gir dermed ikke et riktig bilde av den gjennomsnittlige brukerens oppfatninger. Det betyr også at forskjellene som observeres mellom kommuner, mellom tjenester eller i forhold til tidligere undersøkelser blir misvisende.

Ved hjelp at statistiske metoder kan en anslå hvor store forskjellene må være for å utelukke tilfeldigheter ved svargivningen.⁹ De vanlige statistiske kravene til signifikans er strenge. I gjennomgangen av eksemplene nedenfor vil vi derfor i en del tilfeller også kommentere forskjeller som er mindre enn disse kravene tilsier. Dersom en tar de nødvendige forbehold, og tolker brukernes tilfredshet i lys av andre forhold (KOSTRA-nøkkeltall og tilfredshet på andre områder), er dette forsvarlig.

⁹ Undersøkelsens pålitelighet betegnes som signifikans og angis ved hjelp av konfidensintervaller. Konfidensintervallene angir sannsynligheten for å ha fått et feilaktig resultat. (Eks.: For et resultat som er signifikant innenfor 95%-konfidensintervall ligger sannsynligheten for feil på 5 prosent.)

4 Kobling av KOSTRA-nøkkeltall og data om brukertilfredshet – eksempler

4.1 Analyse av kommunal tjenesteyting og ressursbruk med utgangspunkt i modellen for styringsinformasjon

Oppbygging av analysene

De fire typer indikatorer i informasjonsmodellen (jf. kap. 1.2) kan brukes for å utvikle en logisk argumentasjon som kan vise hvilke endringer som har skjedd i en kommune over tid – eller på hvilke områder ressursbruk og tjenestenivå i kommunen avviker fra andre kommuner.

Analysene som vi har gjennomført i pilotprosjektet og som presenteres i dette kapitlet har følgende oppbygging:

”Analysemalen” i pilotprosjektet brukertilfredshet og KOSTRA	
1. Hvordan disponerer kommunen sine ressurser Sammensetning av tjenester eller brukere <i>Har forskjeller eller endringer i prioritering sammenheng med:</i>	Prioritering Tjenestestruktur
2. Ulikheter i antall brukere	Dekningsgrad
3. Ulikheter i enhetskostnadene <i>Finner vi indikasjoner på at endringer/forskjeller i enhetskostnadene skyldes:</i>	Produktivitet Smådrift/Stordrift? Kapasitets- utnyttelse?
4. Er det en sammenheng mellom prioritering, dekningsgrader og produktivitet på den ene siden og kvaliteten på tjenestene og brukernes tilfredshet på den annen side?	Standard og Brukertil- fredshet

Først og Høverstad ANS

De tre første trinnene i analysen er basert på KOSTRA-nøkkeltall og følger den analysemalen som er beskrevet i KRDs håndbok for bruk av KOSTRA-nøkkeltall.

Vi tar altså utgangspunkt i nøkkeltall for prioritering og vurderer om variasjoner i prioriteringen kan tilbakeføres til noen av de andre nøkkeltallene:

Innenfor enkelte tjenesteområder kan høy eller lav prioritering delvis forklares ved hjelp av sammensetningen av tjenester eller brukere. En høy andel institusjonsbeboere vil eksempelvis kunne forklare høye netto driftsutgifter (og således høy prioritering) til pleie- og omsorgstjenester.

I neste trinn spør vi om en særskilt høy eller lav dekning (dekningsgrader eller bruksrater) kan bidra til å forklare prioriteringene i den enkelte kommunen. I utgangspunktet vil en jo ofte forutsette at høy prioritering fører til at en bestemt tjeneste er tilgjengelig for flere brukere.

Dersom verken tjenestestruktur eller dekningsgrad forklarer nivået på prioriteringen, står vi igjen med produktivitet. Det betyr at vi undersøker om høy eller lav prioritering henger sammen med høye eller lave enhetskostnader (for eksempel utgifter pr. bruker). Innenfor de ulike tjenesteområdene finnes det i ulik grad nøkkeltall som kan brukes for å undersøke om nivået på enhetskostnadene har sammenheng med smådriftsulemper eller stordriftsfordeler (for eksempel gjennomsnittlig skolestørrelse eller antall klasser pr. skole) og kapasitetsutnyttelse (for eksempel lekkasjer i ledningsnettet).

I et siste trinn i analysen ser vi om vi finner en rimelig sammenheng mellom KOSTRA nøkkeltallene for prioritering, dekning og produktivitet og nøkkeltall som illustrerer tjenestenes standard samt opplysninger om brukernes tilfredshet med de aktuelle kommunale tjenestene.

Datagrunnlag og presentasjon av analysene

Eksempelene fra kommunene Asker, Lier og Hole som presenteres nedenfor tar utgangspunkt i følgende datagrunnlag:

KOSTRA-nøkkeltall

Indikatorer fra KOSTRA brukes for å beskrive og drøfte prioritering, bruksrater og produktivitet/finansiering av tjenestene.

Analysene er utarbeidet i februar/mars 2001, dvs. før Statistisk Sentralbyrå presenterte faktaark med nøkkeltall for de ulike tjenesteområdene for 2000. Nøkkeltallene er derfor beregnet som et ledd i prosjektet med grunnlag i de rådata som kommunene har innrapportert til SSB. I denne beregningen er det gjort enkelte korreksjoner, spesielt i regnskapstallene som kommunene har rapportert. Videre har vi som et ledd i analysene beregnet noen flere/andre nøkkeltall enn de som SSB publiserer i KOSTRA-faktaarkene.

Det betyr at nøkkeltallene som brukes ikke fullt ut samsvarer med de som ligger i faktaarkene fra SSB. Alle data som benyttes er imidlertid tilgjengelige i disse faktaarkene, enten som beregnede nøkkeltall (nivå 1 eller 2), eller i den oversikten over ”rådata” som SSB legger ut som nivå 3.¹⁰

¹⁰ SSB publiserer KOSTRA-faktaarkene på internett: <http://www.ssb.no/kostra>. Nøkkeltallene presenteres for 14 ulike tjenesteområder (i tillegg til nøkkeltall som uttrykker befolkningssammensetning/behovene i den enkelte kommunen og finansielle nøkkeltall), organisert i tre nivåer:

Nivå 1: Utvalgte og aggregerte nøkkeltall for de ulike tjenesteområdene

Nivå 2: Detaljerte nøkkeltall for tjenesteområdene

Nivå 3: Grunnlagsdata som inngår ved beregning av nøkkeltallene på nivå 1 og 2.

Innenfor prosjektet har vi brukt nøkkeltall for barnehager, grunnskolen, pleie- og omsorgstjenester og vann.

Brukertilfredshet og ”image”

Informasjon om brukernes tilfredshet med kommunens tjenester er basert på Norsk Gallups kommuneundersøkelse som ble gjennomført i de tre kommunene i november/desember 2000. Det ble trukket et representativt utvalg blant innbyggerne i de tre kommunene for å sikre statistisk pålitelige indekser for brukernes tilfredshet på de ulike tjenesteområdene.

Tabellen nedenfor viser antall skjemaer som er utsendt, svarprosenten for undersøkelsen som helhet og antall respondenter som har besvart de generelle spørsmålene om fornøydhet med de tjenestene som drøftes i denne håndboka:

	Antall skjemaer	Svarprosent totalt	Antall respondenter på utvalgte tjenesteområder:			
			Barnehager	Grunnskole	Pleie- og omsorgstjenester ¹⁾	Vannforsyning ²⁾
Asker	4.000	41,0%	273	567	213	1.460
Lier	2.000	43,0%	113	250	122	770
Hole	1.732	49,5%	122	271	117	700

Noter:

¹⁾ Sum av antall respondenter som har besvart spørsmålet om ”helhetlig tilfredshet” med hhv. sykehjem/boliger med heldøgnspleie og med hjemmehjelp/hjemmesykepleie

²⁾ Gjennomsnitt av antall respondenter som har besvart fire spørsmål vedr. kvaliteten på vannforsyningen i kommunen.

Som referansegrunnlag for både KOSTRA-nøkkeltall og data om brukertilfredshet vises tall for landsgjennomsnittet fra 1999.¹¹ For brukertilfredshet vises til gjennomsnittstall fra Norsk Gallups landsdekkende kommuneundersøkelse i 2000.

Presentasjon av eksemplene

Analysene som vises nedenfor er drøftet med pilotkommunene og korrigert for faktiske feil og feiltolkninger etter disse drøftingene.

Kommunene Asker, Lier og Hole er forskjellige med hensyn til størrelse, alderssammensetning, bosettingsstruktur m.m. Ved presentasjon av nøkkeltall tar vi hensyn til disse forskjellene i den grad det er mulig. Det betyr for eksempel at prioriteringsnøkkeltall settes opp som utgifter pr. innbygger i målgruppen for en aktuell tjeneste. Dermed ”korrigerer” vi for forskjeller i alderssammensetning i befolkningen i kommunene. Andel av innbyggere som bor i tettbygde strøk brukes som indikator for eksempel i sammenheng med vurdering av utgiftene til vannforsyning for å vurdere om forskjeller i bosettingsmønster har betydning for tolkning av nøkkeltallene.

I oppfølgingen vil det være naturlig å bruke denne tilnærmingen ved å sammenligne kommuner som er mer like og sammenlignbare enn de tre kommunene i pilotprosjektet.

Presentasjonen av eksemplene starter med en oversikt over noen enkle og overordnede nøkkeltall for de fire tjenesteområdene som gjennomgås. Deretter drøftes prioritering,

¹¹ De foreløpige nøkkeltallene for 2000 som Statistisk Sentralbyrå har lagt ut den 15.03.01 er ureviderte og kan inneholde feil. Endelig og korrigert versjon vil bli lagt ut 15.06.01.

dekningsgrader, produktivitet/finansiering og behovdekning/brukertilfredshet mer detaljert, slik det er beskrevet i analysemalen ovenfor.

Eksemplene er noe forkortet i forhold til de analysene som ble laget til drøftingene med pilotkommunene. Siktemålet med denne håndboka er ikke å vise mest mulig fullstendige analyser, men å illustrere hvordan nøkkeltall og opplysninger om brukernes tilfredshet med tjenestene kan brukes for å avsløre problemstillinger som den enkelte kommunen bør ta stilling til. Gjennomgangen av eksemplene avsluttes med en samlet vurdering/drøfting.

For den ”alminnelig interesserte” leseren vil det antakelig være tilstrekkelig å se på ”oversiktsbildet” og oppsummeringen/drøftingen knyttet til hvert eksempel.

For barnehager og pleie- og omsorgstjenester drøftes i tillegg til brukernes evaluering også hvordan ”publikum” – altså de som ikke bruker eller har barn/pårørende som er brukere av tjenester – vurderer deknningen og kvaliteten på tjenestene. Dette gir en indikasjon på tjenestenes image, jf. drøftingen i kapittel 3.2.

4.2 Analyse av KOSTRA-nøkkeltall og brukertilfredshet for barnehager i Asker, Lier og Hole

Data om brukertilfredshet

Norsk Gallups kommuneundersøkelse inneholder et stort antall spørsmål om ulike forhold ved barnehagene i kommunene. Til sammen er det 20 spørsmål om enkelte sider ved barnehagen, samt to spørsmål der brukerne (foresatte som har eller i løpet av de siste 12 måneder har hatt barn i barnehagene) bes å vurdere ”barnehagens tilbud totalt sett i forhold til *ditt behov* (som foresatt)” og ”barnehagens tilbud totalt sett i forhold til *barnets behov*”.

For å gi en oversiktlig presentasjonen av resultatene, er de 20 spørsmålene inndelt i seks grupper. Hver av disse gruppene skal fange opp sentrale sider eller elementer ved kvaliteten i barnehagen:

- Barnehagens innhold, det pedagogiske nivået og aktiviteter
- Det sosiale miljøet og barnas trivsel
- Samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet
- Barnehagens fysiske standard
- Oppholds- og åpningstider
- Økonomi.

Oversikten nedenfor viser hvilke konkrete spørsmål som er knyttet til disse seks kvalitetselementene:

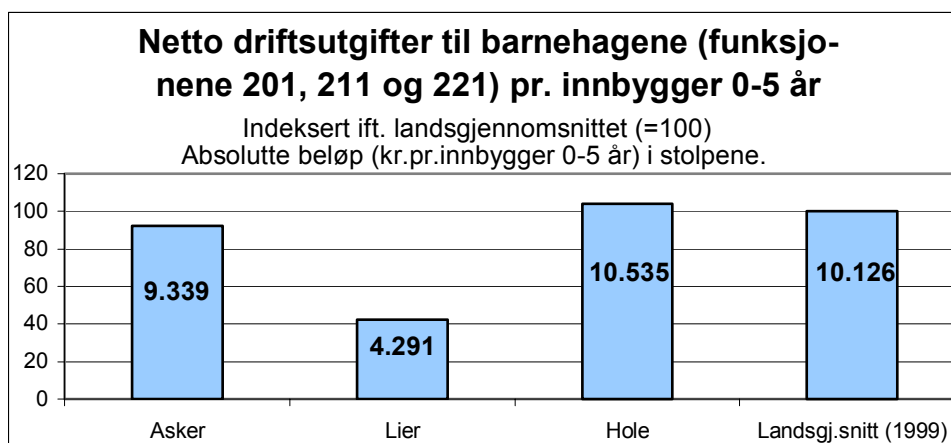
- Gruppe 1: Spørsmål knyttet til barnehagens innhold, det pedagogiske nivået og aktiviteter**
- ”Personalets arbeidsinnsats”
 - ”Personalets faglige dyktighet”
 - ”Det pedagogiske opplegget”
 - ”Aktivitetsinnholdet”

- Gruppe 2: Sosialt miljø og trivsel**
"Barnets trivsel"
"Personalets omsorg for barnet"
"Det sosiale miljøet"
- Gruppe 3: Samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet**
"Måten du blir møtt av de ansatte ved henting/bringing av barnet"
"Personalets samarbeid med deg som foresatt helhetlig sett"
"Informasjon til deg som foresatt"
"Personalets evne til å lytte til dine synspunkter"
"Mulighetene for medinnflytelse over tilbudet i barnehagen"
- Gruppe 4: Fysisk standard**
"Parkeringsforholdene ved henting/bringing"
"Standard på bygningen"
"Inneklima (luft/ventilasjon)"
"Lekeforholdene (trygghet og lignende)"
- Gruppe 5: Oppholds- og åpningstider**
"Mulighet for fleksible oppholdstider"
"Åpningstidspunktet"
"Stengetidspunktet"
- Gruppe 6: Økonomi**
"Pris i forhold til hva du får igjen"

I evalueringen av hvert enkeltspørsmål har brukerne krysset av på en seksdelt skala, fra svært misfornøyd (1) til svært fornøyd (6). Med grunnlag i svarene er det laget en indeks som gir brukernes gjennomsnittlige tilfredshet. En indeks på 100 tilsier at alle brukere har svart at de er svært fornøyde, mens en indeks på 0 betyr at alle brukere er svært misfornøyde. Indeksene brukes i drøftingen av de fem kvalitetselementene/gruppene av spørsmål ovenfor.

En oversikt: Hva kjennetegner situasjonen i de tre kommunene i stort?

I dette avsnittet søker vi med bakgrunn i noen få opplysninger å danne oss et oversiktsbilde som illustrerer viktige forskjeller i ressursbruk, tjenesteyting og brukertilfredshet mellom de tre kommunene:



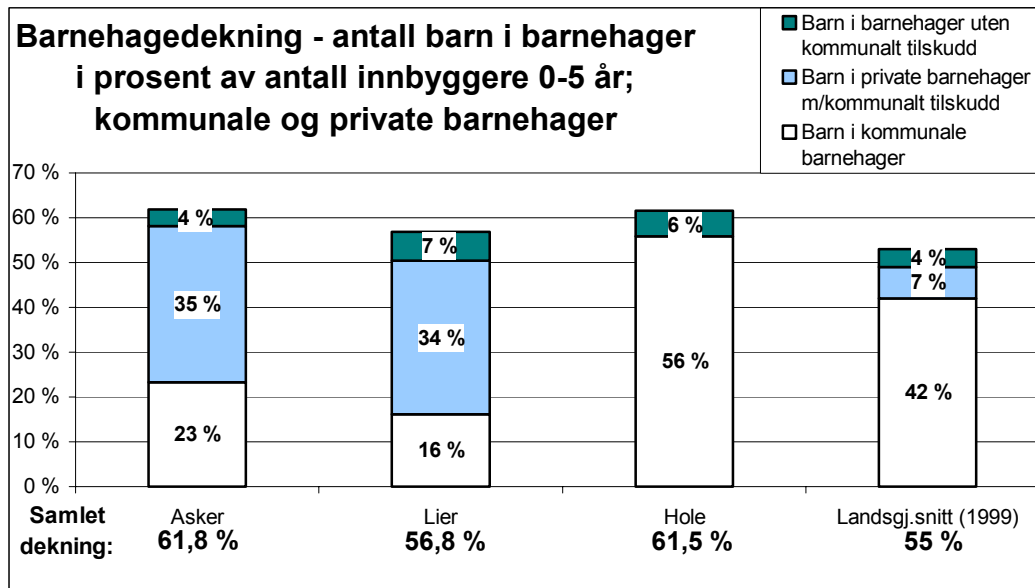
Figur: Netto driftsutgifter til barnehager (funksjonene 201 og 211 og 221)¹²
pr. innbygger 0-5 år (landsgjennomsnitt 1999 justert til prisnivå 2000)¹³

Figuren viser betydelige forskjeller mellom de tre kommunene. Hole har høyest netto driftsutgifter og ligger litt over landsgjennomsnittet. Asker ligger noe under Hole og landsgjennomsnittet. Lier er den kommunen som skiller seg mest ut med adskillig lavere netto driftsutgifter til barnehagene enn de øvrige kommunene.

En viktig årsak til de lave nettoutgiftene i Lier, er den lave andelen kommunale barnehageplasser sammenlignet med spesielt Hole og landsgjennomsnittet. Figuren nedenfor viser at Lier har den laveste dekningen når vi utelukkende ser på kommunale plasser i forhold til de to andre kommunene og landsgjennomsnittet. I tillegg har Lier en høyere andel plasser i barnehager uten kommunalt driftstilskudd enn de øvrige kommunene. Også Asker har en relativ lav andel kommunale plasser. En annen forklaring på forskjellene i netto driftsutgifter mellom kommunene, kan være ulikheter i finansieringen av barnehagene. Dette drøfter vi nærmere i den mer detaljerte gjennomgangen av nøkkeltallene nedenfor.

¹² Funksjon 201 inneholder utgifter knyttet til aktivitetene i barnehagene som retter seg til alle barn ("basistilbudet"), funksjon 211 omfatter særskilte tiltak (for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov), mens funksjon 221 inneholder utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av barnehagelokalene samt utgifter til skyss av barnehagebarn.

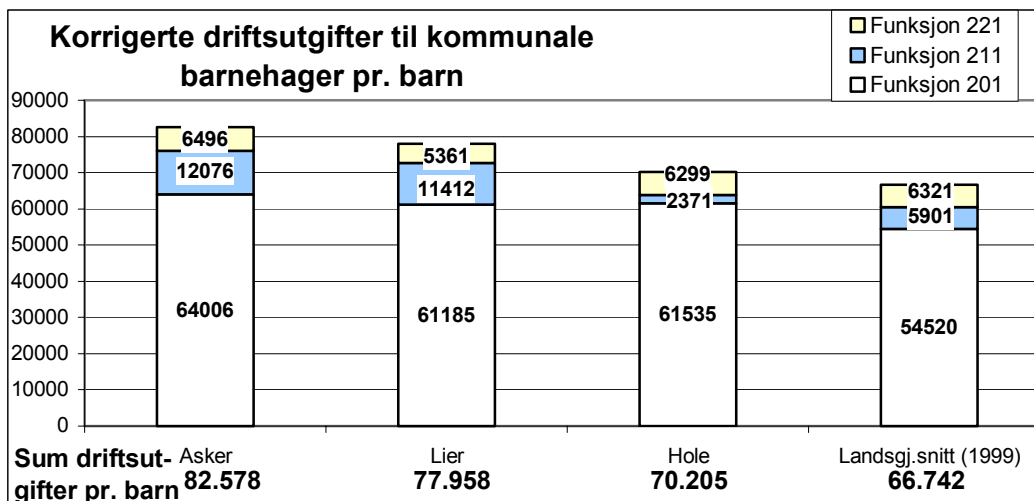
¹³ Anslått prisstigning 1999-2000: 4 prosent.



Figur: Andel barn i kommunale og private barnehager i prosent av innbyggere 0-5 år

Figuren viser for øvrig at Asker og Hole har høyest barnehagedekning. Lier ligger omtrent på landsgjennomsnittet. Sammensetningen av tilbudet viser at Hole nesten utelukkende har kommunale barnehager, mens Asker og Lier har flest barnehager med kommunalt tilskudd. Andelen barnehager uten kommunalt tilskudd er i likhet med landsgjennomsnittet relativt lav. Profilen i landet viser imidlertid at dekingen på 55 prosent i all hovedsak utgjøres av kommunale plasser. Barnehager uten og med kommunalt tilskudd utgjør kun 11 prosent av den totale dekingen på landsbasis.

Alle de tre kommunene har for øvrig høyere brutto driftsutgifter pr. barn i kommunale barnehager enn landsgjennomsnittet:



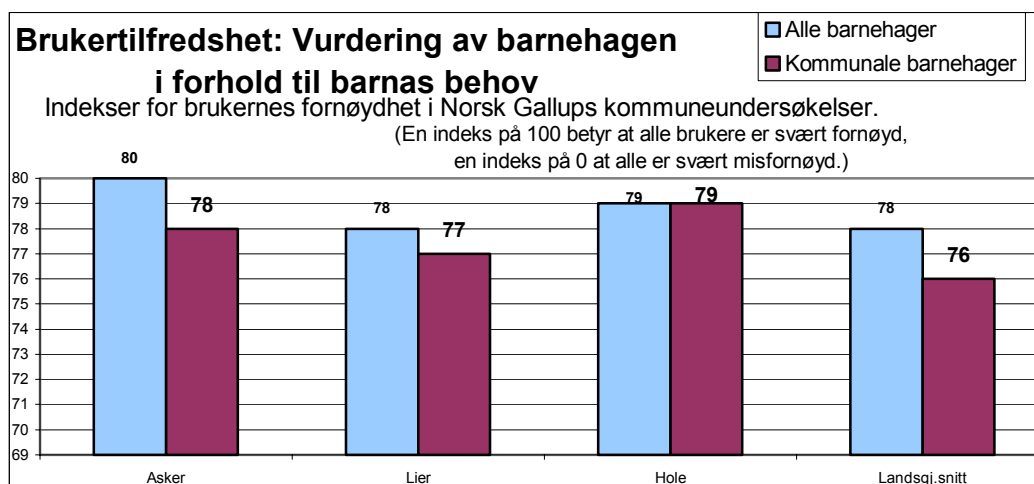
Figur: Korrigerte brutto driftsutgifter pr. barn i kommunale barnehager (funksjonene 201 ”basistilbudet” i barnehagene, 211 – styrket tilbud til førskolebarn, og 221 – barnehagelokaler og skyss)¹⁴, landsgjennomsnitt prisjustert til prisnivå 2000

De totale korrigerte brutto driftsutgiftene pr. barn ligger vel 15.000 kroner høyere i Asker enn landsgjennomsnittet. I Hole ligger utgiftene pr. barn rundt 11.000 kroner og i Lier vel 3.000 kroner over landsgjennomsnittet.

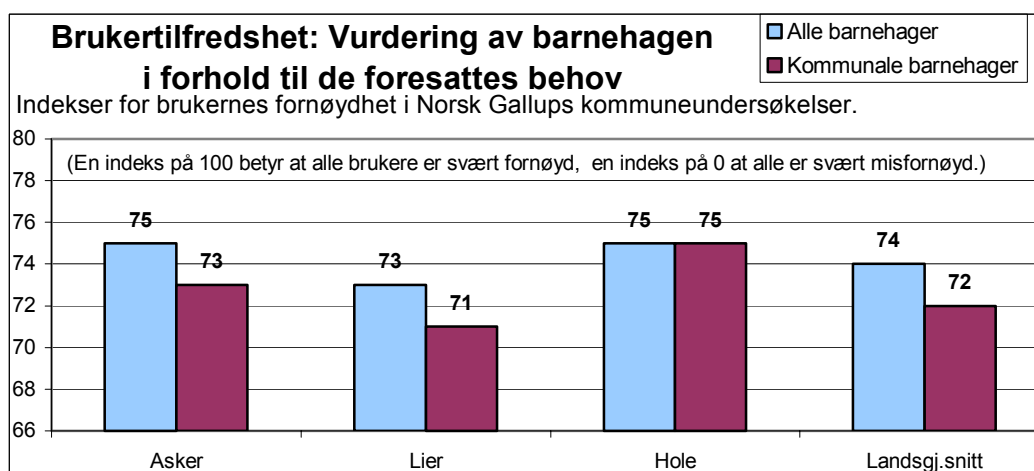
Alle de tre kommunene bruker betydelig mer ressurser enn landet for øvrig til ”basistilbudet” til alle barn i barnehagene (funksjon 201). I tillegg finner vi både i Asker og Lier høye utgifter til særskilt tilrettelegging – styrking av barnehagetilbudet for funksjonshemmede og andre barn med spesielle behov (funksjon 211). Hole derimot har små utgifter til denne funksjonen.

De to figurene nedenfor viser indekser for brukernes fornøydhetsnivå med barnehagene totalt sett, hhv. med utgangspunkt i barnas behov og de foresattes behov. For å få fram forskjellene mellom kommunene tydelig, viser figurene ikke hele skalaen i tilfredshet fra 0 til 100.

¹⁴ Korrigerte brutto driftsutgifter uttrykker brutto ressursinnsats til produksjon av kommunale tjenester. Korrigerte driftsutgifter inneholder sum lønnsutgifter og utgifter til varer og tjenester i kommunens tjenesteyting, fratrukket bl.a. sykepengerefusjon, inntekter fra internsalg og fordelte utgifter.



Figur: Brukernes tilfredshet med barnehagene i kommunen (gjennomsnitt for alle barnehager og gjennomsnitt for kommunale barnehager), spørsmål om barnehagens tilpassethet til barnas behov



Figur: Brukernes tilfredshet med barnehagene i kommunen (gjennomsnitt for alle barnehager og gjennomsnitt for kommunale barnehager), spørsmål om barnehagens tilpassethet til de foresattes behov

Figurene viser små forskjeller i brukernes tilfredshet med barnehagene mellom de tre kommunene og mellom de tre kommunene og landet for øvrig. Det maksimale utslaget er på fem indekspoenng. Variasjonene er ikke statistisk signifikante.

I Asker og Lier, som har den største andelen ikke-kommunale barnehager finner vi imidlertid en tendens til at brukerne er mindre fornøyde med de kommunale barnehagene, enn de er med barnehagene samlet.¹⁵

Videre ser vi at brukerne gjennomgående er mer fornøyde med barnehagene, dersom de vurderer tilbudet med utgangspunkt i barnets behov enn i forhold til de foresattes behov.

¹⁵ Hole har et lite antall private (familie-)barnehager. I brukerundersøkelsen har det bare kommet inn et fåtall svar fra disse brukerne. Indeksene for brukertilfredshet med kommunale barnehager og med barnehagene i kommunen totalt sett er derfor like.

Dette er gjennomgående i alle kommunene og i landet for øvrig og gjelder også for både kommunale og private barnehager.

Detaljert gjennomgang og analyse

Vi går i dette avsnittet gjennom flere nøkkeltall for prioritering, dekning og produktivitet og drøfter disse i forhold til opplysninger om standard og brukertilfredshet for barnehagene i de tre pilotkommunene og i landet:

Prioritering

Vi har sett ovenfor at Hole prioriterer barnehagesektoren høyest av de tre kommunene. Lier har lavest netto driftsutgifter:

Prioritering av barnehagene i Asker, Lier og Hole 2000, landsgjennomsnitt 1999

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt ¹⁾
Netto driftsutgifter til barnehager pr. innb. 0-5 år	9.339	4.291	10.535	9.737

Noter:

¹⁾ Utgiftene for landsgjennomsnittet i 1999 er ikke prisjustert i dette avsnittet. Vi regner med at vi i den endelige rapporten fra prosjektet kan bruke tall for landsgjennomsnittet for 2000. Med en prisjustering på 4 prosent fra 1999 til 2000 ville gjennomsnittet for netto driftsutgifter til barnehager pr. innb. 0-5 år ligge på 10.126 kroner (jf. figur 1).

Dekningsgrader

Den høye prioriteringen av barnehagene i Hole samsvarer med høye dekningsgrader. Asker har imidlertid samlet like høye dekningsgrader som Hole, selv om kommunen har noe lavere netto driftsutgifter. Lier har noe lavere dekningsgrader enn de to andre kommunene og ligger så vidt over landsgjennomsnittet. Sammensetningen av barnehagetilbudet – kommunale og private/fylkeskommunale barnehager – er imidlertid svært forskjellig mellom de tre kommunene.

Tabellen nedenfor viser dekningsgraden fordelt på ulike alderstrinn i alle barnehager i kommunene og for de kommunale barnehagene:

Tabell 2: Dekningsgrader for ulike aldersgrupper i barnehagene samlet og i de kommunale barnehagene. Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Alle barnehager:				
Antall barn i barnehager ift. antall innb. 1-2 år	39,4 %	38,1 %	49,3 %	41 %
Antall barn i barnehager ift. antall innb. 3-5 år	92,2 %	85,2 %	86,7 %	80 %
Kommunale barnehager:				
Antall barn i barnehager ift. antall innb. 1-2 år	16,4 %	10,7 %	39,6 %	31 %
Antall barn i barnehager ift. antall innb. 3-5 år	33,0 %	24,2 %	82,1 %	61 %

Dekningen for de som ikke har fylt ett år er lav i alle kommunene, mens 41 prosent av barna fra 1 til 2 år har plass i barnehage på landsbasis. Hole har høyest dekning for denne gruppen, nesten 50 prosent. Lier og Asker ligger ca. ti prosentpoeng lavere. Når det gjelder aldersgruppen 3 til 5 år er dekningen høyest i Asker (vel 92 prosent). Lier og Hole har noe lavere dekning enn Asker, men ligger over landsgjennomsnittet.

Hole har som tidligere vist nesten bare kommunale barnehager. Dette gjenspeiler seg i høye dekningsgrader for kommunale plasser for alle aldersgrupper. Hole ligger her betydelig over landsgjennomsnittet. Asker har for disse to aldersgruppene en dekning i kommunale barnehager på rundt halvparten av landet for øvrig, mens Lier ligger desidert lavest.

I tillegg til barnas alder og eierform til barnehagene, har barnas oppholdstid betydning for ressursbruken i barnehagene. I tabellen nedenfor ser vi på hvor mange timer i uken barna er i barnehagene i de tre kommunene:

Ukentlig oppholdstid i barnehagene samlet og i de kommunale barnehagene. Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Alle barnehager:				
Andel barn med ukentlig oppholdstid inntil 32 timer	19,9 %	35,1 %	27,2 %	49 %
Andel barn med ukentlig oppholdstid over 32 timer	80,1 %	64,9 %	72,8 %	51 %
Kommunale barnehager:				
Andel barn med ukentlig oppholdstid inntil 32 timer	9,6 %	22,6 %	28,6 %	48 %
Andel barn med ukentlig oppholdstid over 32 timer	90,4 %	77,4 %	71,4 %	52 %

På landsbasis er rundt halvparten av barnehagebarna i over 32 timer pr. uke i barnehagen. Dette mønsteret er annerledes i de tre kommunene. I alle pilotkommunene er flest barn i barnehagen i mer enn 32 timer pr. uke. Dette gjelder i størst grad i Asker, dernest i Hole og så Lier.

I Asker og Lier ser vi dessuten at de kommunale barnehagene i større grad har barn som er hele dagen i barnehagen, mens vi finner en større andel halvdags- og korttidsbarnehager blant de private.

Andelen barn med særlige behov varierer fra 5 til over 7 prosent av alle barna som er i barnehagene. Variasjonen er som følger:

Barn med særlige behov i barnehagene i Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Andel barn med særlige behov i barnehagene samlet (i prosent av alle barn i barnehagene)	7,6 %	7,5 %	5,1 %	6 %
Andel barn med særlige behov i kommunale barnehager (i prosent av alle barn i kommunale barnehager)	12,3 %	19,3 %	5,6 %	8 %
Barn med særlige behov er her: Funksjonshemmede barn og andre barn med særlige behov samt barn fra språklige og kulturelle minoriteter.				
Andel barn med særlige behov, ekskl. barn fra språkl./kult. minoriteter i barnehagene samlet (i prosent av alle barn i kommunale barnehager)	3,8 %	4,8 %	4,3 %	Data ikke tilgjengelig
Andel barn med særlige behov, ekskl. barn fra språkl./kult. minoriteter i kommunale barnehager (i prosent av alle barn i kommunale barnehager)	7,9 %	11,5 %	4,7 %	Data ikke tilgjengelig

Landsgjennomsnittet viser at 6 prosent av barna i barnehagene har særlige behov. Asker og Lier ligger litt over dette gjennomsnittet, mens Hole ligger litt under. Definisjonen av barn med særlige behov følger den som Statistisk Sentralbyrå har lagt til grunn ved publisering av KOSTRA-nøkkeltall. Det betyr at barn med særlige behov inkluderer barn fra språklige og kulturelle minoriteter i barnehagene. Forskjellene mellom kommunene utjevnes noe når vi ekskluderer minoritetsspråklige barn – fra 3,8 prosent i Asker til 4,8 prosent i Lier.

Det er imidlertid tydelige forskjeller mellom de kommunale og de private barnehagene: De kommunale barnehagene har i mye større grad barn med særlige behov enn de private. På landsbasis har rundt 8 prosent av barna i kommunale barnehager særlige behov. I Lier er andelen derimot 19,3 prosent og i Asker 12,3 prosent. Den lave andelen kommunale barnehager fører altså til at disse i større grad tar opp funksjonshemmede og andre barn med spesielle behov. Dette gjelder også om vi ekskluderer barn fra språklige og kulturelle minoriteter.

Finansiering og produktivitet i kommunale barnehager

I og med at regnskapstall for ikke-kommunale barnehager ikke er tilgjengelige, ser vi i dette avsnittet utelukkende på de kommunale barnehagene.

Tabellen nedenfor viser finansieringen av de kommunale barnehageutgiftene pr. plass.

Finansiering av kommunale barnehageplasser – fordeling av utgiftene pr. plass mellom oppholdsbetaling, statlig driftstilskudd og kommunale driftsmidler i Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager pr. barn (kroner)	82.578	77.958	70.205	63.406
Finansiering:				
Andel av driftsutgiftene som dekkes av oppholdsbetaling	35,6 %	44,0 %	35,1 %	32,0 %
Andel av driftsutgiftene som dekkes av statstilskudd	27,7 %	27,2 %	32,2 %	28,7 %
Andel av driftsutgiftene som dekkes av kommunale driftsmidler	36,7 %	28,7 %	32,7 %	40,9 %

Vi har tidligere vist at Hole har de høyeste netto driftsutgiftene pr. innbygger 0-5 år, fulgt av Asker. Lier har netto driftsutgifter som ligger betydelig under de to andre kommunene og landsgjennomsnittet. Den høye andelen av driftsutgiftene som dekkes av oppholdsbetaling i Lier forklarer mye av dette. Lier viser følgelig den laveste andelen av utgiftene som dekkes av kommunale driftsmidler sammenlignet med de to andre kommunene og landsgjennomsnittet.

Tabellen nedenfor viser hvordan brutto driftsutgifter i de kommunale barnehagene fordeler seg mellom de tre funksjonene.

Fordeling av utgifter til kommunale barnehageplasser – utgifter pr. barn til funksjonene 201, 211 og 221 i Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter til funksjon 201 – førskole i prosent av sum korrigerte brutto driftsutgifter	77,5 %	78,5 %	87,7 %	83,2 %
Korrigerte brutto driftsutgifter til funksjon 211 – styrket tilbud til førskolebarn i prosent av sum korrigerte brutto driftsutgifter	14,6 %	14,6 %	3,4 %	8,7 %
Korrigerte brutto driftsutgifter til funksjon 221 – barnehagelokaler og skyss av barnehagebarn i prosent av sum korrigerte brutto driftsutgifter	7,9 %	6,9 %	9,0 %	9,4 %

Den desidert største andelen av brutto driftsutgifter går til funksjon 201 ("basistilbudet" i barnehagene) i alle kommunene.

De øvrige utgiftene er delt på funksjon 221 – Barnehagelokaler og skyss og funksjon 211 – Styrket tilbud til førskolebarn. På landsbasis utgjør utgiftene til disse to funksjonene omtrent like store andeler. Dette er imidlertid ikke tilfelle i de tre kommunene. I Asker og Lier brukes dobbelt så stor andel til styrket tilbud som til lokaler. Hole derimot bruker mer til lokaler og skyss enn til styrket tilbud til førskolebarn.

Nedenfor ser vi på produktivitetsindikatorer for funksjonene 201 og 211:

Produktivitetsindikatorer funksjon 201 for kommunale barnehager i Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 201 (førskole) i kommunale barnehager pr. oppholdstime (kroner) ¹⁾	29,4	29,4	30,2	25
Antall barn pr. årsverk i kommunale barnehager (ekskl. årsverk til styrket tilbud – funksjon 211) ²⁾	5,1	6,9	6,0	7,9

Kommentarer:

¹⁾ Antall oppholdstimer er anslått på følgende måte: 50 åpningsuker i året, oppholdstid på 9 timer pr. dag for barn med ukentlig opphold over 32 timer, oppholdstid på 6 timer pr. dag for barn med ukentlig opphold på inntil 32 timer.

²⁾ Antall barn er alderskorrigert: Barn 0-2 år er multiplisert med 2. Årsverk er ekskl. årsverk knyttet til styrking av tilbudet for barn med spesielle behov (jf. funksjon 211).

På forrige side så vi at Asker har de høyeste brutto driftsutgiftene pr. barn i kommunale barnehager. Deretter kommer Lier, mens Hole viser de laveste utgiftene blant de tre kommunene. Alle pilotkommunene har imidlertid høyere utgifter pr. barn enn landsgjennomsnittet.

Ser vi på brutto driftsutgifter pr. oppholdstime i tabellen ovenfor, ligger fortsatt landsgjennomsnittet lavest med 25 kroner pr. oppholdstime. De tre pilotkommunene ligger alle på et nivå rundt 30 kroner pr. oppholdstime.

Det at Asker likevel viser høyere driftsutgifter pr. barn, skyldes blant annet at kommunen har en høyere andel barn med lang gjennomsnittlig oppholdstid i de kommunale barnehagene. I tillegg bruker de mer ressurser til særskilte tilbud pr. barn enn de øvrige kommunene (jf. nedenfor om funksjon 211).

Den andre produktivitetsindikatoren viser antall barn pr. årsverk i kommunale barnehager. Blant pilotkommunene har barnehagene i Lier flest barn pr. årsverk, men likevel færre enn landsgjennomsnittet. Asker som har like høye driftsutgifter pr. time som Lier, har imidlertid færre barn pr. årsverk enn Lier. Dette har på nytt sammenheng med at Asker har en høyere andel barn med lang oppholdstid (over 32 timer/uke) i sine kommunale barnehager, mens Lier har en større andel ”delte” barnehageplasser – og således barn med kortere ukentlig oppholdstid. Hole ligger mellom de to andre kommunene og har færre barn pr. årsverk enn landsgjennomsnittet.

Produktivitetsindikatorer funksjon 211 for kommunale barnehager i Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 211 – styrket tilbud til førskolebarn i kommunale barnehager pr. barn med spesielle behov (kroner)	98.009	59.263	42.092	92.061
Andel av barna i kommunale barnehager som har spesielle behov	12,3 %	19,3 %	5,6 %	8 %
Andel av barna med spesielle behov som får ekstra ressurser	100 %	82 %	100 %	65 %

Nivået på ressurser som brukes i de kommunale barnehager til styrking av tilbudet for funksjonshemmede og andre barn med spesielle behov varierer betydelig mellom de tre kommunene. Asker har de høyeste utgiftene pr. barn med spesielle behov, vesentlig høyere enn de to andre pilotkommunene og omtrent på landsgjennomsnitt (1999-tall). Hole har lave utgifter pr. barn med spesielle behov og ligger på under halvparten av nivået i Asker og landet for øvrig.

Asker og Lier har dessuten en betydelig høyere andel barn med spesielle behov i de kommunale barnehagene enn landsgjennomsnittet. I Hole derimot finner vi en lavere andel barn med spesielle behov i de kommunale barnehagene. I Asker får alle barn med spesielle behov tilført ekstra ressurser i barnehagene, mens dette i Lier gjelder 82 prosent av barna.

Standard og brukertilfredshet

Drøftingen så langt viser tydelige forskjeller mellom de tre kommunene når det gjelder prioritering og struktur på barnehagetilbudet. I dette avsnittet vil vi se om disse forskjellene også viser seg når det gjelder brukernes tilfredshet med barnehagene.

Drøftingene knytter seg først og fremst til indekser som søker å fange opp ulike sider eller elementer ved kvaliteten og tilfredsheten med barnehagene. Innholdet i disse indeksene er beskrevet i innledningen til kapittel 4.2.

I utgangspunkt vil en kunne anta at høy ressursinnsats (både i kroner og personell) kan bidra til et bedre innhold, flere aktiviteter og et bedre sosialt miljø i barnehagene. Også barnehagens størrelse kan muligens ha betydning for trivsel og det sosiale miljøet. Tabellen nedenfor viser disse forholdene, satt opp mot brukertilfredshet, for hhv. kommunale og ikke-kommunale barnehager i de tre kommunene:

Indikatorer på innhold, pedagogisk nivå og aktiviteter, trivsel og sosialt miljø, samt samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Kommunale barnehager:				
Antall barn pr. årsverk (korrigert for barns alder, men ikke korrigert for ukentlig oppholdstid)	5,1	6,9	6,0	7,9
Utgifter pr. oppholdstime (kroner)	29,4	29,4	30,2	25
Gjennomsnittlig antall barn pr. barnehage	58,2	49,3	35,5	Data ikke tilgjengelig
Indekser for brukertilfredshet i kommunale barnehager:				
Innhold, pedagogisk nivå og aktiviteter (indeks)	75	75	78	74
Sosialt miljø og trivsel (indeks)	80	76	81	80
Samarbeid barnehagen – hjemmet (indeks)	74	67	74	73
Ikke-kommunale barnehager:				
Antall barn pr. årsverk	5,1	5,4	4,9	Data ikke tilgjengelig
Gjennomsnittlig antall barn pr. barnehage	29,8	28,9	11,0	Data ikke tilgjengelig
Indekser for brukertilfredshet i ikke-kommunale barnehager:				
Innhold, pedagogisk nivå og aktiviteter (indeks)	79	78	Data ikke tilgjengelig	78
Sosialt miljø og trivsel (indeks)	83	83	Data ikke tilgjengelig	84
Samarbeid barnehagen – hjemmet (indeks)	77	74	Data ikke tilgjengelig	78

Note:

¹⁾ Hole har svært få private barnehager (til sammen 22 barn i private familiebarnehager) og få foresatte med barn i private barnehager har deltatt i brukerundersøkelsen.

Blant de *kommunale barnehagene* finner vi forholdsvis små forskjeller i brukernes fornøydhetsnivå med innhold, pedagogisk nivå og aktivitetene mellom de tre kommunene og landsgjennomsnittet. Brukerne i Hole er litt mer fornøyde enn brukerne i de andre kommunene.

Heller ikke for trivsel og sosialt miljø i barnehagene finner vi store forskjeller. Her er brukerne i Lier imidlertid litt mindre tilfreds med situasjonen i de kommunale barnehagene enn i de andre kommunene.

Vi har tidligere sett at Asker har høyest "personaltetthet" (færrest barn pr. årsverk), mens Hole har litt høyere ressursinnsats pr. oppholdstime og gjennomsnittlig mindre barnehager (færre barn pr. barnehage) enn de to andre kommunene. Det ser imidlertid ikke ut til at disse forholdene gir entydige utslag i høyere eller lavere tilfredshet.

Når det gjelder brukernes tilfredshet med samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet ligger Asker og Hole på landsgjennomsnittet. Brukere i Lier er imidlertid tydelig mindre fornøyd med samarbeidet.

For de *ikke-kommunale barnehagene* (private og fylkeskommunale) i Asker, Lier og på landsbasis finner vi små forskjeller i brukernes tilfredshet. Også her tyder indeksene imidlertid på at brukerne i Lier er noe mindre fornøyd med samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet enn i andre kommuner. I og med at vi finner dette mønsteret for både kommunale og ikke-kommunale barnehager, kan det muligens tyde på at brukerne i Lier har større forventninger til samarbeidet med barnehagen enn brukere i andre kommuner.

Mest iøynefallende er forskjellen mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager i alle kommuner: Selv om vi finner en forholdsvis høy grad av tilfredshet sett i forhold til mange andre tjenester, er det en tydelig tendens til at brukerne er noe mer tilfreds med innhold, miljø og samarbeid med de ikke-kommunale barnehagene enn med de kommunale barnehagene.

Indikatorer på oppholds- og åpningstider i barnehagene i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Kommunale barnehager:				
Andel barn med ukentlig oppholdstid inntil 32 timer	9,6 %	22,6 %	28,6 %	48 %
Andel barn med ukentlig oppholdstid over 32 timer	90,4 %	77,4 %	71,4 %	52,0 %
Indeks for brukertilfredshet i kommunale barnehager:				
Oppholds- og åpningstider (indeks)	69	67	69	67
Ikke-kommunale barnehager:				
Andel barn med ukentlig oppholdstid inntil 32 timer	25,7 %	40,5 %	Data ikke tilgjengelig	Data ikke tilgjengelig
Andel barn med ukentlig oppholdstid over 32 timer	74,3 %	59,5 %	Data ikke tilgjengelig	Data ikke tilgjengelig
Indeks for brukertilfredshet i ikke-kommunale barnehager:				
Oppholds- og åpningstider (indeks)	69	66	Data ikke tilgjengelig	71

Note:

¹⁾ Hole har svært få private barnehager (til sammen 22 barn i private familiebarnehager) og få foresatte med barn i private barnehager har deltatt i brukerundersøkelsen.

Brukerne av barnehagene er tydelig mindre fornøyd med oppholds- og åpningstider i barnehagene enn med barnehagenes innhold og det sosiale miljøet. I pilotkommunene gjelder dette for både kommunale og ikke-kommunale barnehager, mens vi i landet for øvrig finner at brukere av ikke-kommunale barnehager er litt mer tilfreds med oppholds- og åpningstider.

Indikatorer på **fysiske forhold i barnehagene** i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt ²⁾
Kommunale barnehager:				
Korrigerte driftsutgifter til lokaler/skyss pr. barn	6.496	5.361	6.299	6.000
Leke- og oppholdsareal pr. barn (m2)	4,5	3,8	6,5	5,0
Indeks for brukertilfredshet i kommunale barnehager:				
Fysisk standard (indeks)	65	65	61	64
Ikke-kommunale barnehager:				
Leke- og oppholdsareal pr. barn (m2)	4,4	4,1	Data ikke tilgjengelig	Data ikke tilgjengelig
Indeks for brukertilfredshet i ikke-kommunale barnehager:				
Fysisk standard (indeks)	73	73	Data ikke tilgjengelig	69

Note:

¹⁾ Hole har svært få private barnehager (til sammen 22 barn i private familiebarnehager) og få foresatte med barn i private barnehager har deltatt i brukerundersøkelsen.

Brukerne er også mindre fornøyd med den fysiske standarden i barnehagen enn de er med innholdet og miljøet. Dette ser ikke ut til å ha noen entydig sammenheng med ressursinnsatsen (driftsutgifter til lokaler) eller størrelsen på leke- og oppholdsarealet.

Her finner vi imidlertid på nytt at brukerne av ikke-kommunale barnehager i Asker og Lier er tydelig mer fornøyd med standarden enn i de kommunale barnehagene. I noe mindre grad finner vi den samme forskjellen mellom vurderingene som gjøres av brukere av hhv. kommunale og ikke-kommunale barnehager i landsgjennomsnittet.

Indikatorer på **oppholdsbetaling i barnehagene** i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Kommunale barnehager:				
Gjennomsnittlig oppholdsbetaling (kroner pr. barn pr. år) ¹⁾	29.398	34.302	24.642	Data ikke tilgjengelig
Indeks for brukertilfredshet i kommunale barnehager:				
"Pris i forhold til det du får igjen" (indeks)	53	47	61	53
Ikke-kommunale barnehager:				
Indeks for brukertilfredshet i ikke-kommunale barnehager:				
"Pris i forhold til det du får igjen" (indeks)	62	55	Data ikke tilgjengelig	64

Note:

¹⁾ Gjennomsnittlig oppholdsbetaling i kommunale barnehager er beregnet på følgende måte: Korrigerte brutto driftsutgifter pr. barn multiplisert med andel av utgiftene som dekkes av oppholdsbetaling.

²⁾ Hole har svært få private barnehager (til sammen 22 barn i private familiebarnehager) og få foresatte med barn i private barnehager har deltatt i brukerundersøkelsen.

Av alle indeksene ligger brukernes vurdering av oppholdsbetaling i forhold til det tilbudet som de får lavest.

Det kan se ut som om det er en sammenheng mellom nivået på brukerbetaling og tilfredsheten: Hole har lavest gjennomsnittlig oppholdsbetaling og mest fornøyde brukere, mens Lier har høyest oppholdsbetaling og viser svak tilfredshet når det gjelder forholdet mellom pris og ytelse.

Videre er det interessant at brukere av ikke-kommunale barnehager gjennomgående er mer tilfreds med pris-/ytelsesforholdet enn brukere av kommunale barnehager. Dette gjelder for både Asker (forskjell i vurderingene på 9 indekspoeng) Lier (forskjell på 8) og landet for øvrig (forskjell på 11 indekspoeng).

Oppsummering og drøfting

Gjennomgangen av KOSTRA-nøkkeltallene for prioritering, dekningsgrader og produktivitet i barnehagene viser noen forskjeller mellom de tre pilotkommunene:

Asker har en ressursbruk til barnehagene som ligger noenlunde på nivå med landsgjennomsnittet. En betydelig større andel av barnehagene drives imidlertid i privat regi med kommunalt driftstilskudd. Asker har en høy andel barn med spesielle behov i de kommunale barnehagene og bruker mye ressurser til styrkingstiltak for disse barna. En meget stor andel av barna i Askers kommunale barnehager har en ukentlig oppholdstid på over 32 timer, mens det er noen flere barn som får halvdags- og korttidstilbud i de private barnehagene i kommunen.

Når det gjelder brukernes tilfredshet med tilbudet ligger Asker på alle kvalitetselementene nær landsgjennomsnittet. På alle indekser, bortsett fra tilfredsheten med oppholds- og åpningstidene, er brukere av ikke-kommunale barnehager mer tilfreds enn brukere som har barn i kommunale barnehager.

Lier bruker minst ressurser til barnehager. Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-5 år ligger godt under halvparten i forhold til de to andre pilotkommunene og landsgjennomsnittet. Dette har sammenheng med at Lier har den laveste barnehagedekningen blant pilotkommunene, selv om dekningen ligger omtrent på landsgjennomsnittet. Private barnehager med driftstilskudd utgjør rundt 60 prosent av alle barnehageplasser. I de kommunale barnehagene har Lier den største andelen barn med spesielle behov og bruker en forholdsvis stor andel av ressursene til styrkingstiltak for disse barna.

Brukere med barn i kommunale barnehager i Lier er noe mindre fornøyd enn brukere i de andre kommunene med det sosiale miljøet/trivselen, samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet, samt oppholdsbetalingen. På samme måte som i Asker finner vi også i Lier at brukere av ikke-kommunale barnehager gjennomgående er mer tilfreds med tilbudet enn brukere av kommunale barnehager.

Hole bruker mest ressurser til barnehagene blant pilotkommunene og ligger omtrent på landsgjennomsnittet når det gjelder netto driftsutgifter pr. barn 0-5 år. Hole har videre en høy dekningsgrad, basert på i hovedsak kommunale barnehager. Den høye dekningen gjelder spesielt for barn 1-2 år, der dekningen i Hole er rundt 10 prosentpoeng høyere enn i

Asker og Lier. Hole har den laveste andelen barn med spesielle behov i barnehagene og bruker forholdsvis få ressurser til disse barna (under halvparten av utgiftene pr. barn med spesielle behov som Asker og landsgjennomsnittet har).

Brukerne i Hole er gjennomsnittlig noe mer fornøyde med innhold, pedagogisk nivå og aktiviteter i barnehagene og tydelig mer tilfreds med forholdet mellom prisen (oppholdsbetalingen) og barnehagetilbudet enn brukerne i de andre kommunen. Derimot finner vi noe lavere tilfredshet når det gjelder de fysiske forholdene i barnehagene.

I alle kommunene finner vi at barnehagene vurderes som et tilbud som er bedre tilpasset barnas behov, enn de er tilpasset de foresattes behov. Dette gjenspeiler seg også i at tilfredshet med oppholds-/åpningstider (spesielt i forhold til muligheten for fleksible oppholdstider) og forholdet mellom pris og ytelse er lavere enn tilfredsheten med barnehagenes innhold, pedagogiske nivå og aktiviteter.

Videre er det tydelige forskjeller mellom brukernes vurdering av hhv. kommunale og ikke-kommunale barnehager. De ikke-kommunale barnehagene kommer gjennomgående bedre ut. Dette gjelder også for forholdet mellom pris og ytelse. I utgangspunkt er det overraskende at brukerne i ikke-kommunale barnehager er mer fornøyd med oppholdsbetalingen i Asker og Lier. I Asker får de fleste private barnehagene et kommunalt driftstilskudd med vilkår som innebærer at de bl.a. benytter det samme betalingsregulativet som de kommunale barnehagene, mens driftstilskuddet pr. plass i Lier er lavt og brukerbetalingen i private barnehager derfor antakelig betydelig høyere enn i de kommunale barnehagene. Det betyr at brukerne foretar en konsistent vurdering: Høyere tilfredshet på de øvrige kvalitetselementene fører til at man er mer fornøyd med forholdet pris/ytelse, selv om man betaler like mye eller mer for en barnehageplass.

Brukertilfredshet og ikke-brukernes holdninger til barnehager

Så langt har vi utelukkende drøftet KOSTRA-nøkkeltall i forhold til brukernes tilfredshet med det barnehagetilbudet som de får.

I dette kapitlet drøfter vi forholdet mellom brukerne og vurderingene til dem som ikke bruker barnehager.¹⁶

Brukernes generelle fornøydhet med barnehagetilbudet og ikke-brukernes "image" av barnehagene i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt³⁾
"Din vurdering av barnehagen i kommunen."				
Alle brukere (indeks)	77	78	77	79
Brukere av kommunal barnehage (indeks)	78	72	78	Data ikke tilgjengelig
Ikke-brukere (indeks)	57	58	67	Data ikke tilgjengelig

¹⁶ "Ikke-brukere" er personer som i brukerundersøkelsen har oppgitt å ikke ha hatt barn i barnehage i løpet av de siste 12 månedene.

Tabellen tar utgangspunkt i en helhetlig vurdering av barnehagene som barnet går på, eller – for ikke-brukerne – en generell vurdering av barnehagene i kommunen.

På dette generelle nivået får vi i Asker ingen vesentlig forskjell i fornøydheten mellom brukere av kommunale og private barnehager. I Lier derimot er brukere av private barnehager tydelig mer fornøyd enn brukere som har barn i kommunale barnehager. Dette bekrefter bildet som vi har sett i forrige kapittel.

Den mest vesentlige forskjellen finner vi imidlertid mellom brukere og ikke-brukere av barnehager i alle tre kommunene: Brukerne er vesentlig mer fornøyd med barnehagene, enn ”publikum” som ikke har barn i barnehager.

Dette kjenner vi igjen fra bruker- og publikumsundersøkelser på andre tjenesteområder. De som har hatt befatning med en tjeneste har en tendens til å være mer positivt innstilt. For Asker og Lier er forskjellen mellom brukere og ikke-brukere av barnehager imidlertid på hele 20 indekspoeng. Dette er mer enn på alle andre tjenesteområder, bortsett fra enkelte kulturtilbud (kino, teater, konsert) i Lier. I Hole er forskjellen mellom brukernes og ikke-brukernes vurdering av barnehagene betydelig mindre (10 indekspoeng). Her er det flere andre av de sentrale kommunale tjenestene som viser tilsvarende eller større forskjeller.

Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å analysere årsakene til det generelt dårlige omdømmet (svak ”image”) som barnehagene har i publikums bevissthet.

Det eneste forholdet som vi kan ”kontrollere” er barnehagedekningen:

Barnehagedekning, brukernes tilfredshet og ”publikums” vurdering i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt ³⁾
Antall barnehageplasser ift. antall innbyggere 0-5 år	61,8 %	56,8 %	61,5 %	55 %
Helhetlig tilfredshet blant brukerne av barnehager (indeks)	77	78	77	79
Image blant ikke-brukerne (indeks)	57	58	67	Data ikke tilgjengelig
Tilfredshet med barnehagedekningen, alle respondenter (indeks)	44	45	63	59

Tabellen illustrerer at det neppe er noen sammenheng mellom barnehagedekningen i kommunen og brukernes vurdering av det tilbudet som de får. Dette er rimelig: Har man først fått en barnehageplass, er en ikke særlig opptatt av barnehagedekningen samlet.

Mindre forståelig virker det imidlertid at vi ikke ser noen klar sammenheng mellom barnehagedekningen, barnehagenes ”image” og tilfredsheten med barnehagedekningen.

Asker har, sammen med Hole, den høyeste barnehagedekningen, tydelig over Lier og landsgjennomsnittet. Likevel har barnehagene i Asker et svakt omdømme og publikum er

lite fornøyd med barnehagedekningen. For innbyggerne i Lier derimot er det bedre samsvar mellom forholdsvis lav barnehagedekning og lav tilfredshet med dekningen.

Mangel på samsvar mellom den ”objektive” indikatoren (dekningsgraden) og publikums tilfredshet kan skyldes ulike forhold:

- Sprik mellom forventninger og det faktiske tilbudet: Full barnehagedekning har vært en uttalt politisk målsetting i lang tid. Dette kan ha ført til at publikum faktisk forventer full barnehagedekning, og reagerer med misnøye på alle kjennsgjæringer – for eksempel mediaoppslag – som dokumenterer at en ikke har oppnådd full barnehagedekning.
- Forskjeller i familiesammensetning, næringsstruktur/arbeidsplasser eller andre forhold som har betydning for det opplevde behovet for barnehageplasser: Resultatene kan tyde på innbyggerne i Asker har et større behov for barnehageplasser enn innbyggerne i Lier og Hole. Vi har ikke oversikt over yrkesaktivitet og antall arbeidsplasser i de tre kommunene, men en mulig forklaring kan være at andelen husstander, der alle voksne er yrkesaktive – og muligens med arbeidsplasser utenfor kommunen – øker behovet for barnehageplasser.

4.3 Analyse av KOSTRA-nøkkeltall og brukertilfredshet med grunnskolen i Asker, Lier og Hole

Data om brukertilfredshet

Norsk Gallups kommuneundersøkelse inneholder til sammen 25 spørsmål om enkelte sider ved grunnskolen, samt et spørsmål som ber brukeren (foresatte med barn i grunnskolen) om å vurdere ”skolens tilbud totalt sett i forhold til barnets behov/forutsetninger”.

I presentasjonen av resultatene er de 25 spørsmålene inndelt i fem grupper. Hver av disse gruppene skal fange opp sentrale sider eller elementer ved kvaliteten i grunnskolen:

- Det faglige nivået, innholdet og organiseringen av undervisningen
- Skolens evne til å motivere elevene
- Trivsel, det sosiale miljøet og omsorg skolen
- Standarden på lokalene og materiell
- Samarbeidet mellom skolen og hjemmet.

Oversikten nedenfor viser hvilke konkrete spørsmål som er knyttet til disse fem kvalitetselementene:

Gruppe 1: Spørsmål knyttet til det faglige nivået, innholdet og organisering av undervisningen

- ”Det faglige innholdet (pensum)”
- ”Klassestyrerens faglige dyktighet”
- ”Klassestyrerens arbeidsinnsats”
- ”Tilpasning av undervisningen til ditt barns forutsetninger”
- ”Ditt barns utbytte av undervisningen”
- ”Orden og disiplin i klassen”

Gruppe 2: Skolens evne til å motivere elevene

- ”Klassestyrerens evne til å motivere elevene i undervisningen”

"Undervisningsopplegget (måten undervisningen skjer på)"

Gruppe 3:

Trivsel, sosialt miljø og omsorg

"Klassestyrerens oppførsel overfor ditt barn/deg som foresatt"
"Klassestyrerens omsorg for barnet"
"Klassestyrerens evne til å lytte til eleven"
"Barnets trivsel"
"Forholdet lærer – elev"
"Det sosiale miljøet på skolen"
"Skolens håndtering av mobbing/plaging av elever"

Gruppe 4:

Standard på lokaler og materiell

"Antall elever i barnets klasse"
"Lærebøker/utstyr"
"Standard på skolebygningen"
"Inneklima (luft/ventilasjon)"
"Skolens areal"
"Trafikksikkerhet på skoleveien"

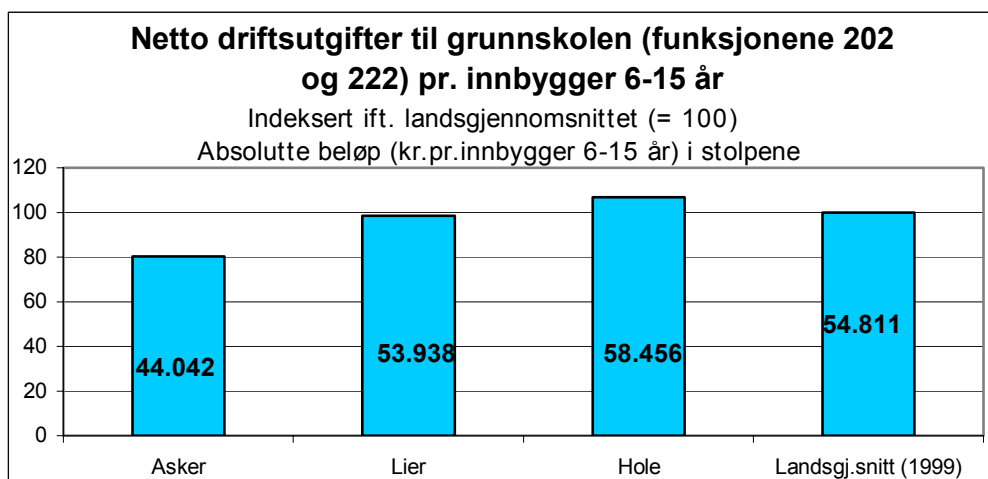
Gruppe 5:

Samarbeidet mellom skolen og hjemmet

"Klassestyrerens samarbeid med hjemmet"
"Mulighetene for medinnflytelse over innholdet i skolehverdagen"
"Informasjon om ditt barns faglige og sosiale utvikling"
"Informasjon helhetlig sett fra skolen til hjemmet"

En oversikt: Hva kjennetegner situasjonen i de tre kommunene i stort?

I dette avsnittet søker vi med bakgrunn i noen få opplysninger å danne oss et oversiktsbilde som skal belyse viktige forskjeller mellom de tre kommunene. Privatskoler (Steinerskolen i Asker og Tyrifjord skole i Hole) er ikke tatt med.



Figur: Netto driftsutgifter til grunnskolen (funksjonene 202 og 222)¹⁷
pr. innb. 6-15 år (landsgjennomsnitt 1999 justert til prisnivå 2000)¹⁸

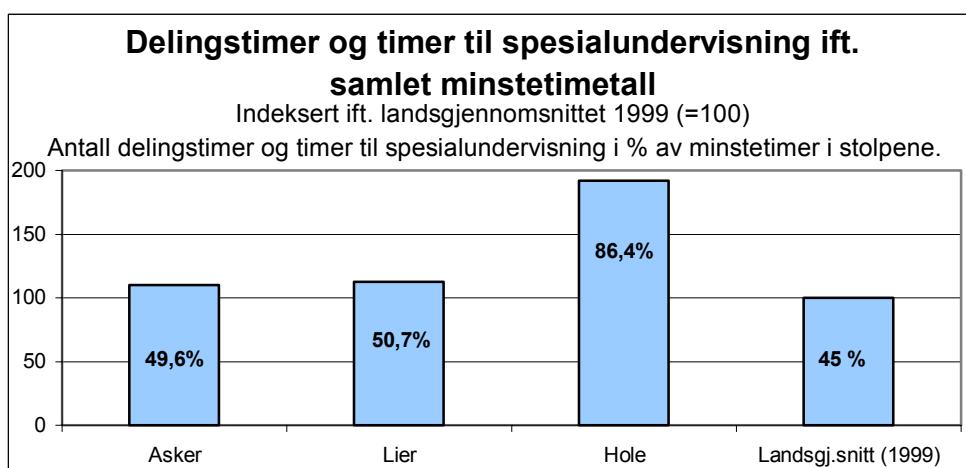
Ovenstående figur viser forholdsvis betydelige forskjeller mellom de tre kommunene: Asker har netto driftsutgifter til grunnskolen som ligger rundt 20 prosent lavere enn landsgjennomsnittet (indeks på rundt 80), mens Lier ligger svært nær landet før øvrig (-1,5

¹⁷ Funksjon 202 inneholder utgifter knyttet til aktivitetene i grunnskolen (undervisning), mens funksjon 222 inneholder utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av skolelokalene samt utgifter til skoleskys.

¹⁸ Anslått prisstigning 1999-2000: 4 prosent.

prosent). Hole derimot har netto driftsutgifter som ligger rundt 7 prosent over landsgjennomsnittet (58.456 kroner pr. innbygger 6-15 år, mot 54.811 kroner (prisjustert) i alle kommuner som har rapportert KOSTRA-data i 1999).

En viktig årsak til disse utgiftsforskjellene finner vi i figuren nedenfor: Hole bruker betydelig flere undervisningstimer i grunnskolen til klassedeling og til spesialundervisning enn de to andre kommunene – men også betydelig flere enn landsgjennomsnittet:

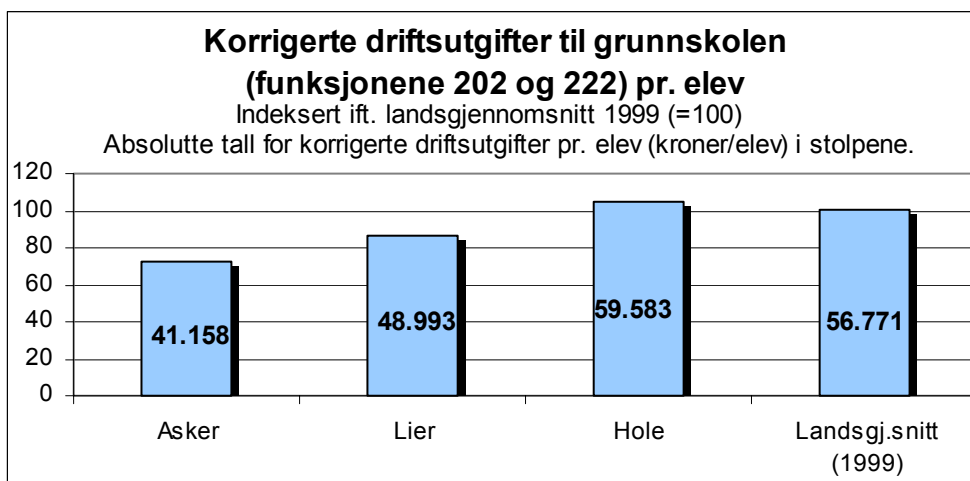


Figur: Andel timer til klassedeling og spesialundervisning ift. minstetimetallet for undervisning

I landsgjennomsnittet utgjorde timer til klassedeling og til spesialundervisning 45 prosent av det timetallet som skolene brukte for å gi alle klassene det forskriftsfestede minste antall undervisningstimer (minstetimetallet). Alle tre pilotkommuner bruker flere timer til klassedeling og spesialundervisning enn kommunene i landet for øvrig. Asker og Lier bruker rundt 50 prosent av minstetimetallet til slik ”styrking” av undervisningen i klassene eller overfor elever med spesielle behov. Hole brukere vel 86 prosent av minstetimetallet til slik styrking av undervisningen.¹⁹

Den høye andelen undervisningstimer til klassedeling og spesialundervisning fører til at Hole viser høye brutto driftsutgifter pr. elev i grunnskolen:

¹⁹ I neste avsnitt skal vi se nærmere på innholdet i delingstimene. Delingstimer brukes bl.a. til deling av klasser i valgfag (på ungdomstrinnet), til undervisning av elever fra språklige minoriteter og til deling av klasser for øvrig.

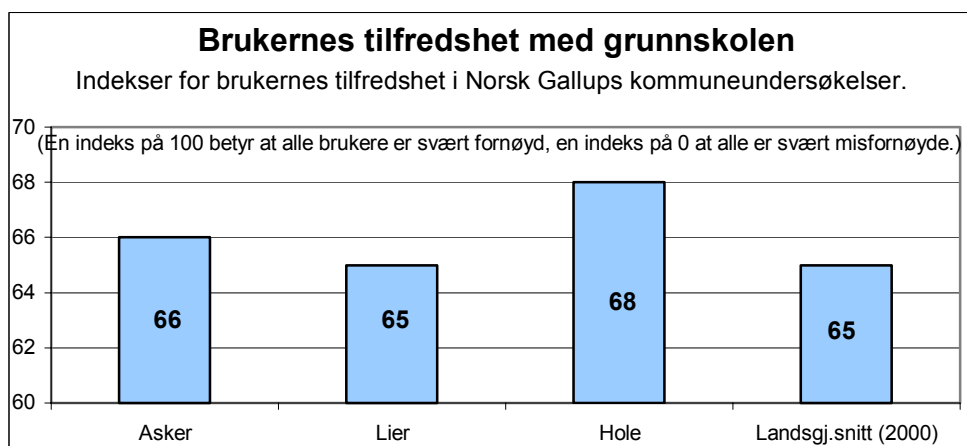


Figur: Korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev i grunnskolen (funksjonene 202 og 222)²⁰, landsgjennomsnitt prisjustert til prisenivå 2000

Sett i forhold til landsgjennomsnittet viser Asker de laveste brutto driftsutgiftene pr. elev – nesten 30 prosent under landet for øvrig. Også Lier har utgifter som ligger rundt 14 prosent under landsgjennomsnittet, mens Hole viser utgifter pr. elev som ligger ca. 5 prosent over gjennomsnittet for landets kommuner for øvrig.

Hole viser altså en betydelig høyere ressursinnsats både målt ved hjelp av netto- og brutto-driftsutgifter enn de to andre pilotkommunene. Det ser ut som om en stor del av denne merinnsatsen kan tilbakeføres til en høyere standard, uttrykt som andel delingstimer og timer til spesialundervisning, i undervisningen.

Figuren nedenfor kan tyde på at brukerne i Hole er noe mer fornøyd med grunnskoletilbudet (målt som et gjennomsnitt av 25 detaljerte spørsmål), enn brukerne i de andre kommunene:



Figur: Brukernes tilfredshet med grunnskolen – gjennomsnittlig vurdering av 25 detaljerte spørsmål

²⁰ Korrigerte brutto driftsutgifter uttrykker brutto ressursinnsats til produksjon av kommunale tjenester. Korrigerte driftsutgifter inneholder sum lønnsutgifter og utgifter til varer og tjenester i kommunens tjenesteyting, fratrukket bl.a. sykepengerefusjon, inntekter fra internasalg og fordelte utgifter.

Brukerne i Lier viser den samme gjennomsnittlige tilfredsheten med skoletilbudet som landsgjennomsnittet (indeks på 65), Asker ligger på 66, mens Hole har de gjennomsnittlig mest fornøyde brukere (indeks på 68).

Data om brukernes tilfredshet må imidlertid tolkes med varsomhet: Det er et forholdsvis lite antall brukere som har svart på disse spørsmålene (rundt 360 i Asker, 160 i Lier og vel 170 i Hole). Forskjellene mellom kommunene er på maksimalt tre indekspoeng. Disse forskjellene er derfor ikke statistisk signifikante. Vi ser dessuten at indekser som beregnes med utgangspunkt i flere spørsmål har en tendens til å viske ut forskjeller. Vi skal derfor nedenfor se noe mer detaljert på brukertilfredshet i forhold til ulike ”kvalitetselementer”.

På dette overordnede nivået finner vi på tross av forbeholdene et rimelig bilde: Hole har en betydelig høyere ressursinnsats i grunnskolen enn de andre kommunene (og landsgjennomsnittet) og en høyere standard som viser seg i et høyt antall timer til klassesdeling og til spesialundervisning. Samtidig er brukerne i Hole mest tilfreds med skoletilbudet. Relativ lav ressursinnsats i Asker og Lier i forhold til landsgjennomsnittet viser seg imidlertid ikke i at disse to kommunene har mer misfornøyde brukere.

Detaljert gjennomgang og analyse

I dette avsnittet ser vi noe nærmere på produktivitet/enhetsutgifter og brukertilfredshet med grunnskolen i de tre kommunene:

Produktivitet – Enhetskostnader og kapasitetsutnyttelse

Produktivitet – enhetsutgifter og kapasitetsutnyttelse – i grunnskoleundervisningen, funksjon 202 i Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter til undervisning (f.202), kroner pr. elev	34.614	37.240	45.861	43.953
Minstetimetall pr. klasse	933	922	946	932
Driftsutgifter til inventar og utstyr (f.202), kroner pr. elev	669	599	960	521
Driftsutgifter til undervisningsmaterieell (f.202), kroner pr. elev	1.339	1.247	1.199	1.995
Gjennomsnittlig klassestørrelse	21,9	20,1	22,9	18
Antall elever pr. undervisningsrelatert årsverk	13,4	11,7	11,3	10
Antall elever pr. årsverk totalt	11,6	9,5	9,5	Ikke publisert

Blant de tre pilotkommunene ligger brutto *driftsutgiftene til undervisning pr. elev* høyest i Hole. Utgiftene i Hole er omtrent på samme nivå som landsgjennomsnittet, når en korrigerer for prisstigningen fra 1999 til 2000. Asker ligger lavest og Lier litt høyere enn Asker. Enhetsutgiftene i både Asker og Lier ligger tydelig under landsgjennomsnittet. Forskjellen mellom Hole og de to andre pilotkommunene er betydelig, hvilket også gjenspeiler seg i de tidligere viste prioriteringsnøkkeltallene (netto driftsutgifter pr. innbygger 6-15 år).

Følgende forhold kan bidra til å forklare variasjonene i utgifter pr. elev:

Hole har et noe høyere *minstetimetall* pr. klasse enn de to andre kommunene og i forhold til landsgjennomsnittet. Antall minstetimer i en kommune er bl.a. avhengig av antall klasser på de ulike trinnene. I tillegg har vi tidligere sett at Hole bruker en større andel av undervisningsressursene til delingstimer og spesialundervisning enn de øvrige kommunene.

Utgifter til *inventar og utstyr* og til *undervisningsmateriell* utgjør i alle kommunene i underkant av 6 prosent av de samlede utgiftene til undervisning (funksjon 202). Hole har de høyeste utgiftene til inventar/utstyr pr. elev, mens utgiftene til undervisningsmateriell ligger høyest i Asker.

Minstetimene binder opp en lærer pr. klasse for det reglementerte antall undervisningstimer som alle klasser skal ha undervisning i. Antall elever i klassen har betydning for enhetsutgiftene – altså hvor mange elever som utgiftene til minstetimene fordeles på. Tabellen viser at alle de tre pilotkommunene har en *gjennomsnittlig klassestørrelse* som ligger høyere enn landsgjennomsnittet. Hole har faktisk høyest gjennomsnittlig klassestørrelse (22,9 elever pr. klasse). Isolert sett tilsier dette lavere utgifter pr. elev i Hole enn i de andre kommunene. Flere minstetimer pr. klasse og større bruk av delingstimer og spesialundervisning kompenserer imidlertid for dette.

Alle de tre pilotkommunene har flere *elever pr. undervisningsårsverk* i grunnskolen enn landsgjennomsnittet. Asker har den laveste lærerdekningen (eller flest elever pr. årsverk), mens Lier og Hole ligger ganske likt, både i forhold til elever pr. undervisningsårsverk og i forhold til antall elever pr. årsverk i grunnskolen totalt (inkl. administrativ og pedagogisk ledelse og assistenter i grunnskolen).

Vi har altså funnet flere forhold som bidrar til å forklare de høye brutto driftsutgiftene til undervisning i Hole: Minstetimetallet pr. klasse, antall timer til klassesdeling og spesialundervisning, samt antall elever pr. årsverk.

Produktivitet – enhetsutgifter og kapasitetsutnyttelse – i forhold til skolelokaler og skoleskyss, funksjon 222 i Asker, Lier og Hole i 2000 og landsgjennomsnitt (1999)

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter til lokaler og skoleskyss (f.222), kroner pr. elev	6.545	11.753	13.722	10.948
Gjennomsnittlig antall elever pr. kommunal skole	322	235	206	163
Gjennomsnittlig antall klasser pr. kommunal skole	14,7	11,7	9,0	9,0
Driftsutgifter pr. elev som får skoleskyss	2.578	7.617	4.745	4.873

Avskrivninger på skolelokaler inngår i de korrigerte brutto driftsutgiftene på funksjon 222. Disse utgjør i Lier og Hole 31 prosent av de samlede utgiftene. Asker belaster grunnskolen med en internhusleie som skal inneholde kapitalkostnader.

Hole har de høyeste korrigerte brutto driftsutgifter til *lokaler og skoleskyss* pr. elev, fulgt av Lier og Asker. Hole ligger også over landsgjennomsnittet.

Utgiftene til lokaler og skoleskyss gjenspeiler *skolestrukturen og skolestørrelsen*: Asker har flest elever pr. skole og flest klasser pr. skole, fulgt av Lier og Hole. I små skoler fordeles en del faste ressurser på et mindre antall elever og klasser.

Også med hensyn til skoleskyss finner vi betydelige forskjeller – med de laveste utgiftene pr. elev med skoleskyss i Asker og de høyeste i Lier. Hole ligger omtrent på landsgjennomsnittet.

Standard og brukertilfredshet

KOSTRA har noen indikatorer som kan illustrere standarden på tjenestene eller standarden på ressursene som brukes i tjenesteproduksjonen.

Antall elever pr. årsverk og antall elever pr. klasse kan brukes som indikatorer på standard. I dette ligger det en antagelse om at færre elever pr. årsverk og færre elever pr. klasse, bør gi bedre mulighet for å følge opp faglige og miljømessige problemstillinger i grunnskolen.

Likeledes gir årstimer utover minstetimetallet en indikasjon på kvaliteten i form av tidsbruk til undervisning utover minstekravet.

Lønn til undervisningspersonalet utgjør den desidert største andelen av ressursbruken i grunnskolen. Lønn til undervisningspersonalet er avhengig av formell kompetanse og ansiennitet. Lærernes formelle kompetanse er i utgangspunkt ingen garanti for kvaliteten i opplæringen. Undervisningspersonalets kompetansemessige sammensetning illustrerer likevel standarden på den viktigste innsatsfaktoren i grunnskolen.²¹

I hvilken grad slike objektive kvalitetsindikatorer påvirker den subjektive opplevelsen av kvaliteten i skolen, er det interessant å se nærmere på:

²¹ Tall for lærernes utdanningsnivå publiseres ikke i Statistisk Sentralbyrås KOSTRA-nøkkeltall. Indikatorene som er tatt med i tabellen er beregnet med utgangspunkt i pilotkommunenes GSI-rapportering.

Indikatorer på nivå, innhold og organisering av undervisningen samt motivering av elevene i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Antall elever pr. undervisningsrelatert årsverk	13,4	11,7	11,3	10
Årstimer utover minstetimetallet pr.elev	28,4	33,3	47,7	31
Andel undervisningsårsverk med godkjent lærerutdanning	80,2 %	77,8 %	87,2 %	Ikke publisert
Andel undervisningsårsverk med annen godkjent utdanning	11,6 %	13,3 %	10,5 %	Ikke publisert
Andel undervisningsårsverk uten godkjent utdanning	8,2 %	8,9 %	2,3 %	Ikke publisert
Indekser for brukertilfredshet:				
Faglig nivå, innhold og organisering av undervisningen (indeks)	69	69	71	68
Evne til å motivere elevene (indeks)	68	69	71	68
Særskilt: Spørsmål om skolens tilpasning til den enkelte elevens behov/forutsetninger:				
Barnetrinnet	66	68	71	67
Ungdomstrinnet	58	56	74	64

Hole og Lier ligger på samme nivå med hensyn til antall elever pr. undervisningsårsverk, dog høyere enn landsgjennomsnittet. Asker har flere elever pr. årsverk enn de to andre kommunene. Skolene i Asker har også færre timer utover minstetimetallet pr. elev enn Lier og Hole. Som vi har sett tidligere, bruker Hole flest timer til klassedeling og spesialundervisning. Dette gir seg utslag i at Hole har betydelig flere timer utover minstetimetallet pr. elev enn de to andre kommunene og landet for øvrig.

Også når det gjelder den formelle kompetansen blant undervisningspersonalet finner vi klare forskjeller mellom de tre kommunene: I Asker og Lier har hhv. rundt 80 og 78 prosent av lærerne godkjent lærerutdanning. Denne andelen ligger i Hole på 87 prosent. Andelen av undervisningspersonell uten godkjent utdanning er i Asker og Lier på rundt 9 prosent, mens Hole har bare 2,3 prosent lærere uten godkjent utdanning. Vi har ingen opplysninger om gjennomsnittlig ansiennitet, men tallene for lærernes utdanningsnivå tyder på at Hole har en lærerstab med høyere formell kompetanse – og således en ”dyrere” lærerstab – enn Asker og Lier.

Både indeksene for brukernes tilfredshet med faglig nivå, innhold og organisering av skolen og for skolens evne til å motivere elevene, viser forholdsvis små, men sammenfallende utslag: Begge indeksene viser at brukerne i Asker og Lier er omtrent like fornøyde som brukere i landsgjennomsnittet. Brukere i Hole derimot er noe mer fornøyd med undervisningen og skolens evne til å motivere elevene. Det at Hole har et høyt antall timer pr. elev til disposisjon til klassedeling/alternativ organisering av undervisningen og en lærerstab med høy formell kompetanse henger rimelig godt sammen med indeksene for brukernes tilfredshet.

Flere av spørsmålene som ligger til grunn for tilfredshet med det faglige nivået, innhold og organisering av undervisningen tar utgangspunkt i de foresattes vurdering av klassestyreren. Spørsmålet om ”tilpasning av undervisningen til ditt barns forutsetninger” er i større grad

knyttet til tilretteleggingen som gjøres – bl.a. ved bruk av delingstimer – i skolen samlet. Også for dette spørsmålet finner vi de mest fornøyde brukere i Hole. Dette gjelder spesielt for ungdomstrinnet, der brukerne i Asker og Lier viser betydelig lavere tilfredshet.

Indikatorer på *trivsel/sosialt miljø og samarbeid med hjemmet* i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Årstimer utover minstetimetallet pr.elev	28,4	33,3	47,7	31
Gjennomsnittlig skolestørrelse (antall elever)	322	235	206	163
Gjennomsnittlig klassestørrelse	21,9	20,1	22,9	18
Indekser for brukertilfredshet:				
Trivsel, sosialt miljø og omsorg (indeks)	71	70	74	70
Samarbeid skole – hjem (indeks)	71	70	74	70

”Lærertettheten”, dvs. hvor mange lærertimer skolen disponerer ift. antall elever, har ikke bare betydning for selve undervisningen, men også for skolens muligheter til å ha omsorg for den enkelte eleven og til å håndtere problemer i skolen. Videre kan det være rimelig å anta at små enheter skaper tryggere rammer og bidrar til trivsel og et godt miljø.

Tallene i tabellen ovenfor kan tyde på at disse antakelsene kan være riktige: Skolene i Hole har flest lærertimer pr. elev utover minstetimene. Samtidig har Hole de minste skolene blant pilotkommunene. Brukerne i Hole sier seg klart mest tilfredse med trivselen, det sosiale miljøet og omsorgen som barna får i skolen. Et høyt gjennomsnittlig antall elever pr. klasse i Hole svekker altså ikke miljøet – muligens fordi det motvirkes av at skolene har mange timer til klassesdeling/alternativ organisering av undervisningen.

Skolene i Asker og Lier har færre timer pr. elev til disposisjon og de er gjennomsnittlig større enn i Hole. I begge disse kommunene er brukerne mindre fornøyde med trivselen/miljøet i skolene, men omtrent like fornøyde som brukerne i landsgjennomsnitt.

De samme utslagene for brukernes tilfredshet finner vi når det gjelder samarbeidet mellom skolen og elevens foresatte.

For alle indikatorer på standard og brukertilfredshet som vi har sett på så langt viser forskjellene seg klart for Hole i forhold til de to andre kommunene og landsgjennomsnittet: Hole har et betydelig høyere antall årstimer utover minstetimetallet pr. klasse og pr. elev. Indeksene for brukertilfredshet i forhold til både undervisningen, lærernes evne til motivasjon og sosialt miljø, ligger også høyest i Hole. Her ser det altså ut til å være en rimelig sammenheng mellom de objektive kvalitetsindikatorene og opplevelsene hos brukerne.

Forskjellene mellom Asker og Lier er ikke store, verken når det gjelder de objektive kvalitetsindikatorene eller i forhold til brukertilfredshet. En tolkning kan være at den noe lavere ressursbruken i Asker i forhold til Lier, ikke fører til særlig lavere brukertilfredshet enn i Lier. Landstallene kan også til en viss grad støtte en slik hypotese. Et noe lavere antall

årstimer pr. klasse for landsgjennomsnittet i forhold til Lier og Asker, gir seg ikke utslag i stor forskjell i brukertilfredshet. Det er først når forskjellene i ressursinnsatsen ligger på et noe høyere nivå, som i Hole i forhold til de andre kommunene, at det fører til mer fornøyde brukere.

Indikatorer på standard og brukertilfredshet i forhold til fysiske forhold (skolelokaler, inventar/utstyr og undervisningsmateriell) i Asker, Lier og Hole, samt landsgjennomsnitt

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Driftsutgifter til inventar og utstyr (f.202), kroner pr. elev	669	599	960	521
Driftsutgifter til undervisningsmateriell, kroner pr. elev	1.339	1.247	1.199	1.995
Gjennomsnittlig klassestørrelse	21,9	20,1	22,9	18
Antall klasser pr. skole	14,7	11,7	9,0	9,0
Indeks for brukertilfredshet:				
Standard på lokaler/fysiske forhold, materiell (indeks)	58	57	54	57

Hole bruker betydelig mer ressurser til inventar og utstyr pr. elev i forhold til de øvrige kommunene. I forhold til undervisningsmateriell bruker alle de tre pilotkommunene mindre enn landsgjennomsnittet. Blant pilotkommunene har Asker de høyeste og Hole de laveste utgiftene til undervisningsmateriell.

Når det gjelder brukernes oppfatning av kvaliteten på lokalene og ”materielle” forhold i skolen ligger Hole lavest, mens brukerne i Asker er mest fornøyde.

Tilfredshetsindeksen for lokaler, fysiske forhold m.m. er imidlertid den indeksen som er mest sammensatt. Den inneholder bl.a. brukernes vurdering av trafikksikkerheten på skoleveien, der brukernes vurdering i alle kommunene varierer sterkt mellom barne- og ungdomstrinnet (jf. detaljert rapport fra kommuneundersøkelsen fra Norsk Gallup). For øvrig er inn klima den faktoren som brukerne gjennomgående er minst fornøyde med.

Oppsummering og drøfting

Gjennomgangen av KOSTRA-nøkkeltallene for prioritering, dekningsgrader og produktivitet i grunnskolen viser tydelige forskjeller mellom de tre pilotkommunene:

Asker bruker relativt sett minst ressurser til grunnskolen av de tre pilotkommunene. Dette kan bl.a. tilbakeføres til høy gjennomsnittlig klassestørrelse og relativt lite ressurser som brukes til klassedeling og spesialundervisning enn Lier. Asker har også lave utgifter til skolelokaler og skoleskyss. Dette henger bl.a. sammen med at Asker har de største skolene blant pilotkommunene, at få elever har skoleskyss samt at skyssutgiftene pr. elev er lave.

Lier inntar på de fleste indikatorene en mellomposisjon mellom Asker og Hole. Kommunen har høyere driftsutgifter til undervisning enn Asker, selv om det ikke brukes flere timer til klassedeling/spesialundervisning. Lier har også gjennomsnittlig færre elever pr. klasse enn Asker. Disse forholdene bidrar til å forklare utgiftsnivået. I forhold til lokaler og skoleskyss kan utgiftene i Lier forklares med at kommunen har skoler med gjennomsnittlig færre elever enn Asker og dermed høyere faste utgifter pr. elev. Skoleskyssen er betydelig dyrere pr. elev

enn i Asker. Sett i forhold til antall elever som har skyss ligger utgiftene i Lier også høyere enn i Hole.

Hole har tydelig de høyeste utgifter til grunnskolen, både når det gjelder selve undervisningen (funksjon 202) og når det gjelder skolelokaler og skoleskyss (funksjon 222). Dette skyldes i hovedsak en høyere prioritering av ressurser til klassesdeling og spesialundervisning og en høyere andel lærere med godkjent utdanning (høyere lønnsnivå). Hole har dessuten gjennomsnittlig mindre skoler (færre elever pr. skole), flere elever som har skoleskyss og høye utgifter til skoleskyss.

Både i forhold til KOSTRA-nøkkeltallene og i forhold til indeksene for brukertilfredshet viser Hole den mest markerte profilen blant de tre pilotkommunene: Hole bruker mye ressurser til grunnskolen. Kommunen viser på flere indikatorer en høy standard og har mer fornøyde brukere på alle forhold bortsett fra lokaler, fysiske forhold og skolemateriell enn de to andre kommunene.

Gjennomgangen viser for Holes vedkommende altså samsvar mellom ressursinnsats og standard i grunnskolen og brukernes fornøydhetsnivå med skolen. Analysen kan imidlertid *ikke* si om brukerne er fornøyde *fordi* kommunen bruker mye ressurser og gir et grunnskoletilbud med høy kvalitet. Utslagene i brukertilfredshet mellom de tre kommunene er imidlertid generelt forholdsvis små.

I Asker og Lier er brukerne omtrent like fornøyde med grunnskolen i forhold til alle kvalitetsselementer som vi har sett på. Det er også lite som skiller de to kommunene fra landsgjennomsnittet, selv om spesielt Asker bruker tydelig mindre ressurser til grunnskolen enn landet for øvrig. Også på flere av standardindikatorene (antall timer til klassesdeling/spesialundervisning, lærernes formelle kompetanse og utgifter til inventar, utstyr og undervisningsmateriell) ligger Asker og Lier på et sammenlignbart nivå. De to kommunene skiller seg først og fremst med hensyn til skole- og klassestørrelse fra hverandre. Lier har gjennomsnittlig tydelig mindre skoler og mindre klasser, noe som kan forklare at Lier har høyere utgifter pr. elev enn Asker. Asker på sin side har store skoler og forholdsvis mange elever pr. klasse. Klassestørrelse er for øvrig (sammen med inneklima) det enkeltspørsmålet i brukerundersøkelsen som brukerne er mest misfornøyde med, selv om Asker har færre elever pr. klasse enn Hole.²²

²² For både barne- og ungdomstrinnet er brukerne i Asker 5-indekspoeng mindre fornøyd med klassestørrelsen enn i Hole (jf. Norsk Gallups detaljerte rapport fra kommuneundersøkelsen).

4.4 Analyse av KOSTRA-nøkkeltall og brukertilfredshet med pleie- og omsorgstjenester i Asker, Lier og Hole

Data om brukertilfredshet

Norsk Gallups kommuneundersøkelse inneholder til sammen 14 spørsmål til brukere²³ av pleie- og omsorgstjenestene om enkelte sider ved både hjemmetjenester og institusjoner/boformer med heldøgns pleie og omsorg.

I tillegg er både brukere og ikke-brukere blitt spurt om deres generelle tilfredshet med eldreomsorgstilbudet i kommunen, samt om deres vurdering av dekningsgrader for hhv. hjemmetjenester og tilrettelagte boliger for eldre og sykehjemsplasser.

I presentasjonen av resultatene har vi inndelt de detaljerte spørsmålene i fem grupper for både hjemmetjenester og for institusjoner. Hver av disse gruppene skal fange opp sentrale sider eller elementer ved tjenestenes kvalitet:

Hjemmetjenester:

- Kvaliteten på tjenestenes innhold
- Servicen til brukere
- Tilgjengelighet/påregnelighet
- Omfang av tjenestene
- Økonomi

Institusjonsbaserte tjenester:

- Kvaliteten på tjenestenes innhold
- Servicen til beboerne
- Trivsel/medinnflytelse
- Fysisk standard
- Tilgjengelighet

Oversikten nedenfor viser hvilke konkrete spørsmål som er knyttet til disse fem kvalitetselementene for pleie- og omsorgstjenester:

Kvalitetsindekser for hjemmetjenester (hjemmehjelp/hjemmesykepleie):

- Gruppe 1: Kvaliteten på tjenestenes innhold:**
"De ansattes faglige dyktighet"
"De ansattes arbeidsinnsats"
"Hvordan arbeidsoppgavene utføres"
"Samarbeidet mellom hjemmesykepleie og din primærlege"
- Gruppe 2: Servicen til brukerne:**
"De ansattes serviceinnstilling"
"Respektfull behandling av deg/dine"
"Ansattes evne til å lytte til deg"
"De ansattes evne til å se hjelpebehov"
- Gruppe 3: Tilgjengelighet/påregnelighet:**
"Ansattes punktlighet med hensyn til oppmøte"
"I hvilken grad du får den hjelpen du ble lovet"
"Ventetid på å få hjemmehjelp"
- Gruppe 4: Omfang av tjenestene:**
"I hvilken grad hjemmehjelpen utfører de oppgavene du/dine har behov for"
"Antall timer avsatt til deg"
- Gruppe 5: Økonomi:**
"Pris i forhold til hva du får igjen"

²³ Brukere kan her både være faktiske brukere av pleie- og omsorgstjenestene som er trukket ut i undersøkelsen, eller nære pårørende til personer som faktisk bruker pleie- og omsorgstjenestene.

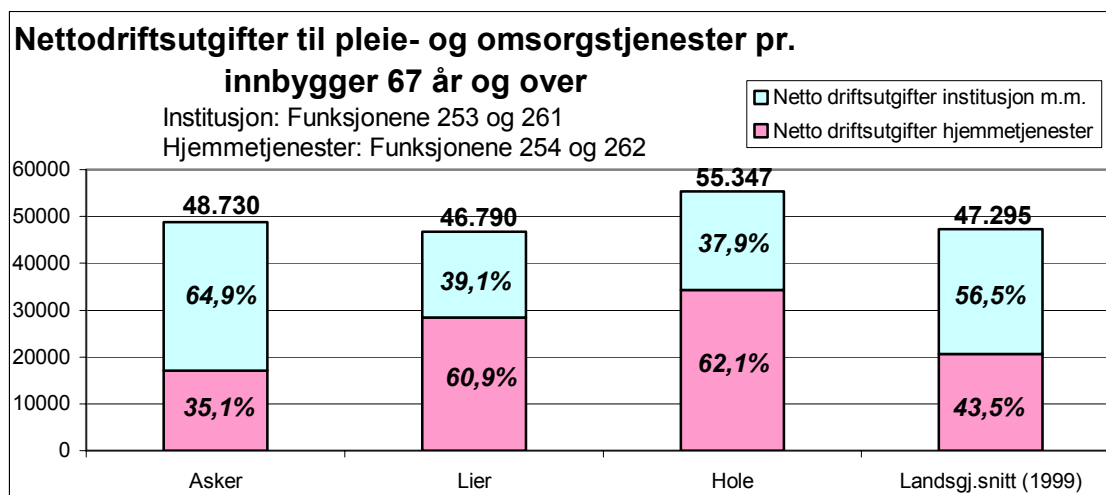
Kvalitetsindekser for institusjoner/botilbud til eldre og funksjonshemmede:

- Gruppe 1: Kvaliteten på tjenestenes innhold:**
"De ansattes faglige dyktighet"
"Personlig pleie"
"Kostholdet"
"Hyppighet dusjing/bad"
- Gruppe 2: Servicen til beboerne:**
"De ansattes serviceinnstilling"
"Respektfull behandling av deg/dine"
"Personalets evne til å lytte til deg"
"Informasjon fra institusjonen/tjenesten"
- Gruppe 3: Trivsel/medinnflytelse:**
"Mulighetene for privatliv/være alene"
"Beboernes medinnflytelse over rutiner/regler og lignende"
"Trivsel"
- Gruppe 4: Fysisk standard:**
"Romstandard"
- Gruppe 5: Tilgjengelighet:**
"Ventetid for institusjonsplass/bolig"

Analyse av nøkkeltall og brukertilfredshet

Prioritering

Figuren nedenfor viser at Asker og Lier ligger i nærheten av landsgjennomsnittet med hensyn til netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester i forhold til antall eldre innbyggere i kommunen. Utgiftene i Hole ligger vel 15 prosent over landsgjennomsnittet:



Figur: Netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester (hhv. funksjonene 253 og 261 for institusjonsbaserte tjenester og funksjonene 254 og 262 for hjemme-tjenester)²⁴ pr. innbygger 67 år og over (landsgjennomsnitt 1999 justert til prisnivå 2000)²⁵

²⁴ Følgende funksjoner inngår i analysen av pleie- og omsorgstjenestene:

253: Pleie, omsorg og hjelp i institusjon

261: Botilbud i institusjon

254: Pleie, omsorg og hjelp i hjemmet

261: Botilbud utenfor institusjon

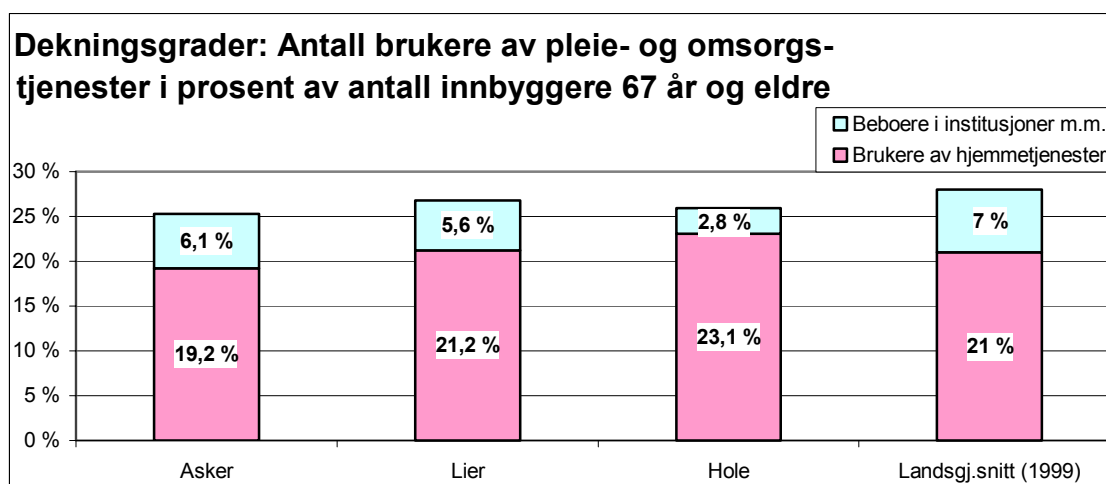
²⁵ Anslått prisstigning 1999-2000: 4 prosent.

Hole har en noe høyere andel eldre innbyggere i sin befolkning enn de to andre kommunene (13,1 prosent av innbyggerne er over 67 år, mot 10,6 i Asker og 11,8 i Lier), noe som gjør at pleie- og omsorgstjenestene legger beslag på en høyere andel av kommunens nettobudsjett.

Figuren viser samtidig store forskjeller i ”tjenestestrukturen” mellom kommunene. Asker har den mest ”institusjonstunge” strukturen: Nesten to tredeler av kommunens utgifter brukes til institusjoner/boformer med heldøgnsomsorg og en tredel til hjemmetjenester. I Lier og Hole derimot brukes bare nærmere 40 prosent av ressursene til institusjoner, mens vel 60 prosent til hjemmetjenester. Landsgjennomsnittet viser en fordeling av ressurser mellom institusjoner og hjemmetjenester som ligger mellom Asker på den ene og Lier/Hole på den annen side.

Dekningsgrader/bruksrater

Den ulike prioriteringen av pleie- og omsorgstjenester i de tre kommunene gjenspeiler seg til en viss grad i dekningsgradene:



Figur: Antall brukere av pleie- og omsorgstjenester i forhold til antall innbyggere 67 år og over for hhv. institusjoner/boformer med heldøgns pleie og hjemmetjenester

Den samlede dekningsgraden (antall brukere i forhold til antall innbyggere 67 år og eldre) varierer ikke betydelig mellom de tre kommunene: Lier har med 26,8 prosent høyest dekning, mens Hole har 25,9 prosent og Asker 25,3 prosent. Alle de tre pilotkommunene ligger noe under landsgjennomsnittet i 1999 (28 prosent).

Den lave andelen av ressursene som Asker bruker til hjemmetjenester viser seg i dekningsgraden: I Asker utgjør brukere av hjemmetjenester 19,2 prosent i forhold til antall eldre innbyggere. Både Lier og Hole har høyere dekningsgrader for hjemmetjenester. Til gjengjeld finner vi i Asker den høyeste dekningsgraden for institusjonsplasser (6,1 prosent i forhold til antall innbyggere 67 år og over). Også Lier viser imidlertid en relativ høy dekningsgrad for institusjonsplasser, selv om kommunen bruker betydelig mindre ressurser til institusjoner enn Asker. Hole har høyest dekning for hjemmetjenester og lavest for institusjonsplasser blant de tre pilotkommunene.

Både tjenestestruktur og dekningsgrader blir påvirket av kommunenes valg av omsorgsformer: Lier og Hole disponerer betydelig flere boliger til pleie- og omsorgsformål – og spesielt omsorgsboliger – enn Asker, jf. tabellen nedenfor:

Dekningsgrad for boliger til eldre og funksjonshemmede i Asker, Lier og Hole 2000, landsgjennomsnitt 1999

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Antall boliger til pleie- og omsorgsformål i forhold til antall innbyggere 67 år og over	7,2 %	13,5 %	9,7 %	Data ikke tilgjengelig
Av disse: Andel tilrettelagte boliger	35,6 %	94,3 %	79,0 %	Data ikke tilgjengelig
Omsorgsboliger	6,7 %	34,8 %	69,4 %	33 %
Andel av beboerne i boliger til pleie- og omsorgsformål som er 80 år og eldre	13,4 %	45,1 %	23,3 %	44 %

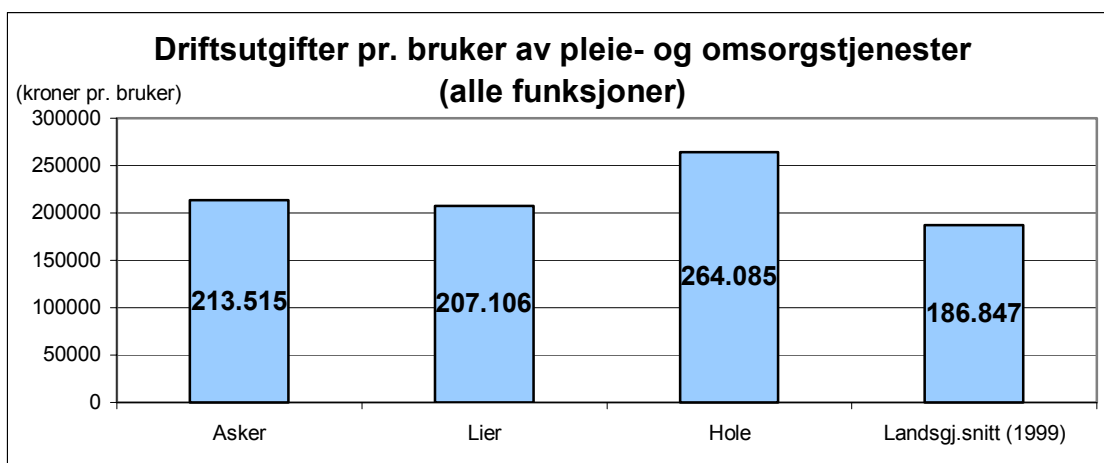
Lier har flest boliger som disponeres til pleie- og omsorgsformål blant de tre kommunene, fulgt av Hole og Asker. I Lier er også nesten alle disse boligene spesielt tilrettelagt for eldre og funksjonshemmede, mens bare hver tredje bolig er tilrettelagt i Asker. Også andelen av boligene som er definert som omsorgsboliger varierer betydelig mellom de tre kommunene: Hole har høyest andel, fulgt av Lier, mens Asker har meget få omsorgsboliger. I Lier og Hole er en del av disse boligene organisert som bokollektiver for aldersdemente pasienter. Disse brukere krever tilsyn/tilstedeværelse av personell og er derfor ressurskrevende. Omsorgsleilighetene/bokollektivene er således et tilbud til brukere som i andre kommuner ville måtte plasseres på et sykehjem.

En nærmere analyse av KOSTRA-nøkkeltall viser at pleie- og omsorgstjenestene i Lier i større grad betjener brukere under 67 år: Dette gjelder rundt en tredel av brukerne i Lier, mens vi i Asker, Hole og landet for øvrig finner at rundt hver fjerde bruker er under 67 år. I denne gruppen finner vi fysisk funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede brukere som ofte er betydelig mer ressurskrevende enn brukere av den tradisjonelle eldreomsorgen. KOSTRA-nøkkeltallene gir intet grunnlag for å trekke ut disse gruppene, verken når det gjelder antall brukere eller når det gjelder ressursbruk.²⁶

Produktivitet

Figuren nedenfor illustrerer at brutto driftsutgifter pr. bruker varierer mellom de tre pilotkommunene fra 207.106 kroner i Lier til 264.085 kroner i Hole. Alle pilotkommunene ligger over landsgjennomsnittet i 1999.

²⁶ Spesielt psykisk utviklingshemmede brukere faller i stor grad også ut av Norsk Gallups undersøkelse, i og med at det der spørres om brukernes synspunkter på hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Pårørende til psykisk utviklingshemmede som mottar tjenester fra egne enheter, med en faglig fokus på vernepleiere, miljøterapeuter osv., svarer ikke på disse spørsmålene.



Figur: Korrigerte brutto driftsutgifter pr. bruker av pleie- og omsorgstjenester (alle funksjoner)²⁷, eksklusive utgifter til private tilbud (driftsavtaler) og brukere av disse tilbudene, landsgjennomsnitt prisjustert til prisnivå 2000

Asker og Lier viser omtrent det samme nivå på utgifter pr. bruker. Dette samsvarer med at de to kommunene også ligger på det samme nivået når det gjelder netto driftsutgifter pr. eldre innbygger og at de har små forskjeller i samlet dekningsgrad. I og med at Asker har en meget høy andel av utgiftene knyttet til institusjoner, er det umiddelbart overraskende at Asker ikke viser tydelig høyere utgifter pr. bruker i forhold til Lier. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at Asker har en avtale med en privat organisasjon for drift av et sykehjem. Utgiftene til tjenester som drives av private etter driftsavtale med kommunen og brukere av disse tilbudene inngår ikke i tallgrunlaget for figuren ovenfor.

En nærmere analyse for hhv. hjemmetjenester og institusjoner/boliger med heldøgns pleie viser følgende bilde:

Produktivitet for hjemmetjenester (funksjon 254) i Asker, Lier og Hole 2000, landsgjennomsnitt 1999

	Asker	Lier	Hole	Landsgj.snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. bruker av hjemmetjenester (kroner pr. bruker)	106.935	140.011	179.499	88.089
Antall brukere pr. årsverk i hjemmetjenestene	3,8	3,0	2,0	4,6
Andel pleieårsverk av totalt antall årsverk	50,8	60,3	50,0	Data ikke tilgjengelig
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. årsverk (kroner pr. årsverk)	407.950	418.143	365.668	339.578

Tabellen viser at alle pilotkommunene har høyere utgifter pr. bruker av hjemmetjenester enn landsgjennomsnittet. Spesielt gjelder dette for Hole som ligger på rundt det dobbelte av

²⁷ Korrigerte brutto driftsutgifter uttrykker brutto ressursinnsats til produksjon av kommunale tjenester. Korrigerte driftsutgifter inneholder sum lønnsutgifter og utgifter til varer og tjenester i kommunens tjenesteyting, fratrukket bl.a. sykepengerefusjon, inntekter fra internsalg og fordelte utgifter.

landet for øvrig. Dette henger i hop med at vi finner færre brukere pr. årsverk i hjemmetjenestene i alle de tre kommunene enn i landet for øvrig.

Forskjellene mellom kommunene kan tyde på at Hole har flest sterkt pleietrengende brukere og derfor høyere utgifter og færre brukere pr. årsverk enn Asker og Lier.

I Asker og Hole har rundt halvparten av årsverkene i hjemmetjenestene (funksjon 254) pleiefaglig utdanning (sykepleiere, vernepleiere og hjelpepleiere), mens andelen pleieårsverk i Lier er på 60 prosent. Dette gjenspeiler seg bl.a. i at Lier har de høyeste brutto driftsutgiftene pr. årsverk i hjemmetjenestene.

Produktivitet i kommunale institusjoner og boformer med heldøgns pleie (funksjonene 253 og 261) i Asker, Lier og Hole 2000, landsgjennomsnitt 1999

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. beboer i kommunale institusjoner/boformer med heldøgns pleie (kroner pr. beboer)	658.935	475.063	772.295	599.834
Andel av utgiftene til pleie/omsorg/hjelp (funksjon 253)	79,9 %	89,4 %	84,7 %	93 %
Andel av utgiftene til botilbud (funksjon 261)	20,1 %	10,6 %	15,3 %	7 %
Antall beboere pr. årsverk	0,98	0,99	0,68	1,03
Andel pleieårsverk av totalt antall årsverk (funksjon 253)	58,8	80,2	58,0	Data ikke tilgjengelig

Tabellen ovenfor viser betydelige forskjeller i enhetsutgiftene pr. beboer i institusjon. Hole ligger desidert høyest med over 770.000 kroner pr. beboer. Ved rapporteringstidspunktet (31.12.00) til Statistisk Sentralbyrå hadde Hole imidlertid tre ledige rehabiliteringsplasser på sykehjemmet. Dersom alle plassene var fylt, ville driftsutgiftene pr. beboer ha vært på rundt 670.000 kroner – altså omtrent på nivå med enhetsutgiftene som vi finner i de kommunale institusjonene i Asker.

Dette betyr at Asker og Hole har utgifter pr. institusjonsbeboer som ligger tydelig over landsgjennomsnittet (ca. 10 prosent), mens utgiftene til institusjonsplassene i Lier er ca. 20 prosent under landsgjennomsnittet.

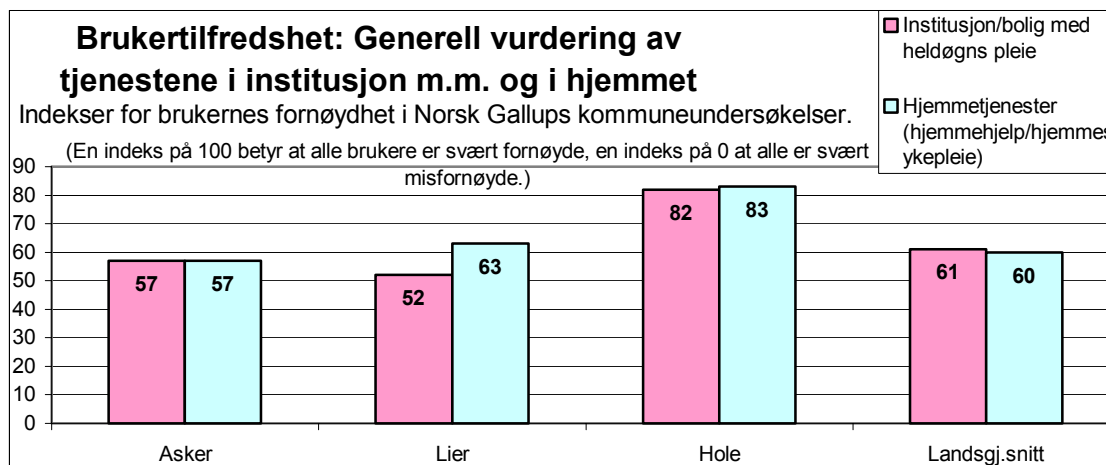
De lave enhetsutgiftene i Lier kan til en viss grad tilbakeføres til at Lier bruker en betydelig mindre andel av utgiftene til funksjon 261 – Botilbud i institusjon – enn de to andre kommunene. I Lier utgjør utgiftene til botilbud (funksjon 261) rundt 75.000 kroner pr. beboer, mens utgiftene ligger på 130.000 kroner i Asker og 115.000 kroner i Hole.

For Holes vedkommende henger de høye utgiftene pr. bruker sammen med bemanningsfaktoren på sykehjemmet. Hole har bare 0,68 brukere pr. årsverk, mens Asker, Lier og landsgjennomsnittet har rundt en bruker pr. årsverk i institusjonene/boformene med heldøgns pleie.

På samme måte som for hjemmetjenester finner vi at Lier har den høyeste andelen pleiefaglige årsverk også på institusjonene (80 prosent), mens 58 prosent av personalet i institusjonene i Asker og Hole har sykepleier-, vernepleier- eller hjelpepleierutdanning.

Standard og brukertilfredshet

Antall brukere²⁸ av pleie- og omsorgstjenester som har blitt trukket ut og svart i Norsk Gallups kommuneundersøkelse er begrenset.²⁹ Dette gjør at indeksene for brukertilfredshet er forholdsvis usikre. Forskjellene – spesielt mellom Hole og de andre kommunene – som figuren nedenfor illustrerer er imidlertid såpass store at de likevel er signifikante:



Figur: Brukernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene i kommunen

Brukerne i Hole er betydelig mer fornøyd med både hjemmetjenester og institusjoner enn brukere i de andre kommunene og i landsgjennomsnittet (forskjell på vel 20 indekspoeng). Dette kan tyde på at høy ressursinnsats i pleie- og omsorgstjenestene i Hole bidrar til høy tilfredshet blant brukerne.

Asker og Lier viser mindre forskjeller i forhold til landsgjennomsnittet. Det kan virke som om brukerne i Asker er svakt mindre tilfreds med både hjemmetjenester og institusjoner enn brukere i landet for øvrig. I Lier finner vi først og fremst lavere tilfredshet med institusjonstilbudet enn i landet for øvrig.

Nedenfor ser vi noe mer detaljert på brukernes vurdering av ulike kvalitetselementer. Innholdet i kvalitetsindeksene som drøftes er beskrevet innledningsvis i kapittel 4.4.

²⁸ Brukere er her enten personer som mottar hjemmehjelp/hjemmesykepleie eller nære pårørende av brukere av pleie- og omsorgstjenester.

²⁹ Antall brukere som har svart i undersøkelsen:

	Asker	Lier	Hole
Antall brukere av hjemmetjenester	156	83	93
Antall brukere av institusjonsbaserte tjenester/bolig med heldøgns pleie	145	83	87

Standardindikatorer og brukertilfredshet for **hjemmetjenester**

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Antall brukere pr. årsverk	3,8	3,0	2,0	4,6
Andel pleieårsverk av alle årsverk	50,8 %	60,3 %	50,0 %	Data ikke tilgjengelig
Andel av brukerne som får både praktisk hjelp og pleie	27,2 %	23,1 %	42,6 %	40 %
Andel ressurskrevende brukere (hjelp i over 35,5 timer/uke)	5,2 %	3,4 %	14,2 %	Data ikke tilgjengelig
Brukertilfredshet (indekser):				
Kvaliteten på tjenestenes innhold	61	67	75	63
Service til brukerne	64	69	81	66
Tilgjengelighet/påregnelighet	54	61	82	60
Omfang av tjenestene	47	52	77	55

Hole viser en høy bemanningsfaktor (få brukere pr. årsverk) og en høy andel brukere som får mye hjelp (brukere som får både hjemmehjelp og -sykepleie og brukere som får mange timer hjelp pr. uke) i hjemmetjenestene. Dette kan tyde på at hjemmetjenestene i Hole er i stand til å gi brukerne mer og bedre tilpasset hjelp enn i de andre kommunene. Dette samsvarer med at brukerne i Hole viser gjennomgående betydelig høyere tilfredshet med innhold, service, tilgjengelighet og omfang av tjenestene.

At Hole har en lavere andel pleiefaglige årsverk enn Lier ser ikke ut til å gi noen utslag i forhold til brukernes vurdering av tjenestenes kvalitet.

Lier har færre brukere pr. årsverk og noe flere pleieårsverk enn Asker – og scorer noe bedre på tilfredshet enn Asker. Forskjellene er imidlertid for det meste forholdsvis små og ikke statistisk signifikante.

Brukerbetaling og tilfredshet med prisen for **hjemmetjenester**

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Brukerbetaling og husleieinntekter i forhold til korrigerte brutto driftsutgifter funksjonene 254 og 262	6,6 %	4,3 %	3,1 %	Data ikke tilgjengelig
Brukertilfredshet:				
Økonomi ("tjenestene du får i forhold til prisen")	57	64	70	59

Nivået på brukerbetaling og tilfredshetsscore stemmer overens: Asker har relativt sett høyest brukerbetaling og brukere som er minst fornøyd med prisen på hjemmetjenester, mens Hole har lavest brukerbetaling og de mest fornøyde brukere.

Tilfredshet med pris i forhold til ytelse må imidlertid også relateres til tilfredshetsindekser for innhold, omfang og service m.m.: Generelt mer fornøyde brukere i Hole godtar prisen i større grad enn misfornøyde brukere i andre kommuner.

Standardindikatorer og brukertilfredshet for institusjoner/boformer med heldøgns pleie

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Antall beboere pr. årsverk	0,98	0,99	0,68	1,03
Andel pleieårsverk av alle årsverk	58,8 %	80,2 %	58,0 %	Data ikke tilgjengelig
Antall institusjonsbeboere ift. antall innbyggere 67 år og over	6,1 %	5,6 %	2,8 %	7 %
Andel sykehjemsplasser ift. alle plasser	88,6 %	78,7 %	73,9 %	79 %
Brukertilfredshet (indekser):				
Kvaliteten på tjenestenes innhold	61	65	76	62
Service til beboere	62	65	80	64
Trivsel/medinnflytelse	53	61	75	56
Tilgjengelighet	28	40	60	32

På samme måte som for hjemmetjenester ser vi for institusjonsplasser gjennomgående høyere tilfredshet blant brukerne i Hole enn i de to andre kommunene, mens Asker scorer litt dårligere enn Lier og landsgjennomsnittet.

Bemanningsfaktor (få beboere pr. årsverk) kan ha betydning for brukernes tilfredshet med kvalitet, service og trivsel i Hole.

Andel sykehjemsplasser (ift. plasser i aldershjem eller andre botilbud med heldøgns pleie) kan være et uttrykk for kommunens prioritering av pleieinstitusjoner i forhold til mer omsorgspregede boformer. Tabellen viser imidlertid ingen sammenheng mellom andel sykehjemsplasser og tilfredshet med tjenestens kvalitet/innhold.

I utgangspunktet ville vi anta at høy dekning med institusjonsplasser fører til bedre tilgjengelighet. Tabellen viser imidlertid at brukerne ikke opplever det slik. I Asker, med best dekning, er brukerne desidert mest misfornøyde, mens Hole har lavest dekning, men likevel de mest fornøyde brukere. Andel av plassene som benyttes til korttidsopphold kan tenkes å påvirke dette, i og med at høy utskifting av pasienter i korttidsplasser gir større fleksibilitet til å ta inn brukere når det trenger det på kort varsel. En nærmere analyse av grunnlagstallene for KOSTRA viser imidlertid små forskjeller mellom de tre kommunene når det gjelder hvor mange av plassene som benyttes til korttidsopphold.

Fysiske forhold og tilfredshet med fysisk standard i institusjoner/boformer med heldøgns pleie

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Andel énsengsrom	86,4 %	90,7 %	100,0 %	75 %
Brukertilfredshet (indekser):				
Fysisk standard	61	57	47	58

Andel énsengsrom i institusjonene er den eneste indikatoren som kan brukes som grunnlag for å illustrere den fysiske standarden på institusjonene. Tabellen ovenfor viser at det er ingen sammenheng mellom denne indikatoren og brukernes tilfredshet med de fysiske forholdene i institusjonene.

Her finner vi de minst fornøyde brukere i Hole, mens beboerne i Asker og Lier er omtrent like fornøyd med den fysiske standarden i institusjonene som brukere i landsgjennomsnitt. Hole har, etter det vi har forstått, et gammelt sykehjem med dårlig fysisk standard. Dette bekreftes av brukerne.

Asker (med Risenga) og Lier (med Skaars) har private institusjoner.³⁰ Disse institusjonene har ikke vært tatt med ved drøfting av produktivitetsindikatorene. Kommuneundersøkelsen fanger opp såpass få brukere fra den enkelte institusjonen at det ikke er grunnlag for å vurdere systematiske forskjeller i tilfredshet mellom private og kommunale institusjoner.

Oppsummering og drøfting

Ved gjennomgangen av KOSTRA-nøkkeltall og indekser for brukertilfredshet har vi funnet store forskjeller mellom de tre kommunene:

Asker har den mest ”institusjonstunge” strukturen i pleie- og omsorgstjenestene. Rundt to tredeler av netto driftsutgiftene brukes til institusjonsbaserte tjenester. Dette gir seg utslag i relativ høy dekning med institusjonsplasser i forhold til Lier og Hole, men ikke i forhold til landsgjennomsnittet, og lav dekning på hjemmetjenester. Asker har ikke bare lav dekning, men også lav ressursinnsats pr. bruker i hjemmetjenestene, mens utgiftene pr. institusjonsplass ligger noe over landet for øvrig og betydelig over nivået i Lier.

Brukerne av hjemmetjenester i Asker er omtrent like fornøyd som brukerne i landet for øvrig med kvalitet og service, men mindre fornøyd med tjenestenes tilgjengelighet og omfang. På tross av høyere dekning er også institusjonsbeboere lite fornøyd med tilgjengelighet i forhold til brukerne i Lier og Hole.

Lier viser en samlet ressursbruk til pleie- og omsorgstjenestene omtrent som landsgjennomsnittet, men bruker en betydelig større andel av ressursene til hjemmetjenester. Dekningsgraden for hjemmetjenester ligger likevel omtrent på landsgjennomsnittet, mens Lier har færre institusjonsplasser i forhold til antall eldre innbyggere. Lier har en høy andel brukere under 67 år både i hjemmetjenestene (rundt en tredel av alle brukere) og i institusjonene (18 prosent av alle beboere). I hjemmetjenestene er det relativt få spesielt ressurskrevende brukere. Likevel har Lier forholdsvis høye utgifter pr. bruker i hjemmetjenestene, mens utgiftene pr. beboer i institusjon ligger betydelig lavere enn i Asker, Hole og landet for øvrig.

Når det gjelder tilfredshet avviker brukerne i Lier lite fra brukerne i landet for øvrig. I forhold til Asker er brukerne noe mer tilfreds, spesielt med hensyn til tilgjengelighet og påregnelighet, med omfang av tjenestene og med forholdet mellom pris (brukerbetaling) og ytelse. Brukernes tilfredshet med institusjonsplassene gir et noe spesielt resultat: Brukerne i Lier er mer fornøyd med trivsel/medinnflytelse, tilgjengelighet og (dog med små utslag)

³⁰ På Skaars sykehjem i Lier disponeres 6 plasser av andre kommuner/bydeler i Oslo.

med kvalitetene på institusjonstilbudets innhold og service enn i Asker. I den generelle vurderingen uttrykker brukerne i Lier likevel lavere tilfredshet enn brukere i Asker.

Hole bruker mest ressurser til pleie- og omsorgstjenester. En større andel av ressursene enn i de andre kommunene brukes til hjemmetjenester. Dette korresponderer med dekningsgradene, der Hole viser best dekning for hjemmetjenester, men desidert lavest når det gjelder institusjonsplasser. I hjemmetjenestene finner vi en høy andel brukere som får mye hjelp og en høy andel brukere som får både praktisk hjelp og pleie. Dette gir seg utslag i få brukere pr. årsverk og høye utgifter pr. bruker. Også når det gjelder sykehjemsplasser finner vi høye kostnader i Hole, selv om vi korrigerer for antall ledige plasser pr. 31.12.00.

Brukerne i Hole er gjennomgående mest tilfreds med pleie- og omsorgstjenestene. Når det gjelder generell tilfredshet ligger Hole rundt 20 indekspoeng over Asker og Lier og landet for øvrig. Forskjellen mellom Hole og de andre kommunene for de fleste av de enkelte kvalitetselementene er på rundt 15 indekspoeng. Minst forskjell finner vi for vurdering av kvaliteten på tjenestenes innhold for både hjemmetjenester og institusjoner, samt forholdet mellom pris (brukerbetaling) og ytelse i hjemmetjenestene. Også her er tilfredsheten i Hole imidlertid tydelig høyere enn i de andre kommunene. Størst forskjell finner vi i tilfredsheten med tilgjengelighet for både hjemmetjenestene og institusjonstilbudet. Her er forskjellen på rundt 20 indekspoeng for hjemmetjenester og nær 30 indekspoeng for institusjonene i forhold til landsgjennomsnittet. Brukerne i Hole er altså relativt sett meget fornøyd med tilgjengelighet, på tross av betydelig lavere institusjonsdekning enn i de andre kommunene.

De største og mest åpenbare forskjellene finner vi i tjenestestrukturen mellom Asker og Hole: Asker har en meget institusjonstung struktur, mens Hole på sin side har et høyt nivå på hjemmetjenester. Lier har en utgiftsstruktur som ligner den i Hole, men dette viser seg ikke i samme grad i dekningsgradene for tjenestene i Lier. Det er tydelig at Hole ikke bare har et høyere nivå, men at en også bruker hjemmetjenestene på en annen måte enn i Asker og Lier. En stor andel av brukerne får mye og sammensatt hjelp.

Det virker som om denne tjenestestrukturen gir uttelling i form av høy tilfredshet blant brukerne i Hole. Selv om dekningsgraden for institusjonsplasser er lav, kan det tyde på at hjemmetjenestene er i stand til å ivareta brukerne slik at lav institusjonsdekning ikke fører til utrygghet og misnøye.

Også for forholdet mellom Asker og Lier får vi et rimelig konsistent bilde: Asker har lavere dekningsgrader for hjemmetjenester, men flere institusjonsplasser i forhold til antall eldre innbyggere enn Lier. Dette ser ut til å gi seg utslag i en generell bedre tilfredshet med institusjonstilbudet i Asker, mens tilfredsheten med hjemmetilbudet er lavere enn i Lier.

Brukertilfredshet og ikke-brukernes holdninger til pleie- og omsorgstjenestene i kommunene

I dette avsnittet vil vi se på noen forhold som er vurdert av både brukere og publikum som ikke bruker eller har pårørende som bruker pleie- og omsorgstjenester. Vi setter resultatene av brukernes og publikums vurderinger opp mot utvalgte KOSTRA-nøkkeltall.

Forholdet mellom brukernes tilfredshet og publikums (ikke-brukeres) vurdering av eldreomsorgstilbudet totalt sett

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Nettodriftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester pr. innbygger 67 år og over	48.730	46.790	55.348	45.476
Tilfredshet (indekser) med eldreomsorgstilbudet:				
Brukere	45	48	77	50
Ikke-brukere	52	55	72	50

Den generelle tilfredsheten med eldreomsorgstilbudet kan forventes å henge sammen med kommunens prioritering av pleie- og omsorgstjenestene.

Resultatene fra kommuneundersøkelsen kan se ut til å bekrefte denne antakelsen for Holes vedkommende. Hole viser størst tilfredshet med eldreomsorgen, både blant brukere og ”publikum”. Videre kan det se ut som om brukerne er litt mer fornøyd enn ikke-brukere i Hole. Dette er i samsvar med resultatene fra mange andre undersøkelser der brukere er mer fornøyd enn publikum.

I Asker og Lier derimot finner vi en tendens til at ikke-brukerne (altså personer som forutsetningsvis ikke har personlig erfaring med tjenestene) er mer positivt innstilt til eldreomsorgstilbudet enn de som faktisk bruker tjenestene.

Forholdet mellom brukernes tilfredshet og publikums (ikke-brukeres) vurdering av dekningsgraden for hjemmetjenester

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Antall brukere av hjemmetjenester i forhold til antall innbyggere 67 år og over	19,2 %	21,2 %	23,1 %	21 %
Tilfredshet (indekser) med dekningen for hjemmehjelp/hjemmesykepleie:				
Brukere	47	44	81	52
Ikke-brukere	43	45	73	51

Hole har flest brukere av hjemmetjenester sett i forhold til antall innbyggere over 67 år. Både blant brukere og ikke-brukere viser Hole en betydelig høyere tilfredshet med dekningen for hjemmehjelp og hjemmesykepleie enn Asker, Lier og landet for øvrig. Spesielt for brukerne er forskjellene meget store. Tilfredsheten i Hole ligger mer enn 30 indekspoeng over de andre kommunene.

Tilfredshet med dekning av hjemmetjenester i Asker og Lier ligger for både brukere og publikum litt under landet for øvrig.

Forskjellen i tilfredshet med dekingen mellom Hole og de andre kommune virker mye høyere, enn det den faktiske forskjellen i dekningsgradene skulle tilsi. Det kan være ulike årsaker til dette:

- Brukerne i Hole er gjennomgående mer tilfredse med hjemmetjenestene enn brukerne i de andre kommunene. En slik generell høy tilfredshet kan ”smitte” over til områder, der det faktiske grunnlaget for tilfredshet ikke nødvendigvis er like godt.
- Den faktiske dekningsgraden gir ikke nødvendigvis uttrykk for hvor tilgjengelig en tjeneste oppleves. God service og hjelpsomhet i forhold til nye henvendelser kan føre til at en også ved faktisk lav dekning kan håndtere henvendelser uten at det fører til misnøye.
- En siste mulighet er at innbyggerne i Hole har lavere forventninger og er tilfreds med lavere dekning enn innbyggere i andre kommuner. Familiesammensetning, nærhet til pårørende eller naboer som hjelper eldre osv. kan føre til at etterspørselen etter hjemmetjenester er mindre enn i andre kommuner og at dekingen derfor lettere oppleves som tilfredsstillende.

*Forholdet mellom brukernes tilfredshet og publikums (ikke-brukeres) vurdering av **dekningsgraden for institusjonsplasser***

	Asker	Lier	Hole	Landsgj. snitt
Antall beboere på institusjon i forhold til antall innbyggere 67 år og over	6,1 %	5,6 %	2,8 %	7 %
Tilfredshet (indekser) med dekingen for sykehjemsplasser:				
Brukere	33	36	66	40
Ikke-brukere	37	45	67	40

Asker har den beste dekingen med institusjonsplasser, fulgt av Lier. I begge disse kommunene gir den gode dekingen imidlertid ikke uttelling i brukernes og publikums tilfredshet i forhold til Hole. På tross av relativt sett meget lav dekning i Hole, finner vi her de mest fornøyde brukere. I Hole er det heller ingen forskjell mellom brukernes og publikums vurdering av sykehjemsdekingen.

Tilfredsheten i Asker og Lier ligger nær landsgjennomsnittet. Vi ser imidlertid en tendens til at ikke-brukere i Lier vurderer dekningsgraden for sykehjemsplasser som bedre, enn de som faktisk har fått plass på sykehjem.

Drøftingen av forholdet mellom brukernes og ikke-brukernes vurdering av ulike sider ved pleie- og omsorgstjenestene ser ut til å bekrefte konklusjonen som er trukket tidligere: Hole har en tjenestestruktur som avviker betydelig fra de andre kommunene – men både brukere og publikum ser ut til å godta denne strukturen og viser en høy grad av tilfredshet med innhold i tjenestene og dekingen.

4.5 Analyse av KOSTRA-nøkkeltall og brukertilfredshet for vannforsyningen i Asker, Lier og Hole

Data om brukertilfredshet

Standardversjonen for Norsk Gallups kommuneundersøkelse har ett spørsmål om brukernes fornøydhet med drikkevannskvaliteten. For dette spørsmålet har vi således opplysninger om innbyggernes tilfredshet både i pilotkommunene og i Norsk Gallups database med tall som er representative for landsgjennomsnittet.

I undersøkelsen som ble gjennomført i Asker, Lier og Hole er det dessuten tatt inn en egen modul med seks mer detaljerte spørsmål vedr. innbyggernes tilfredshet med vannforsyningen:

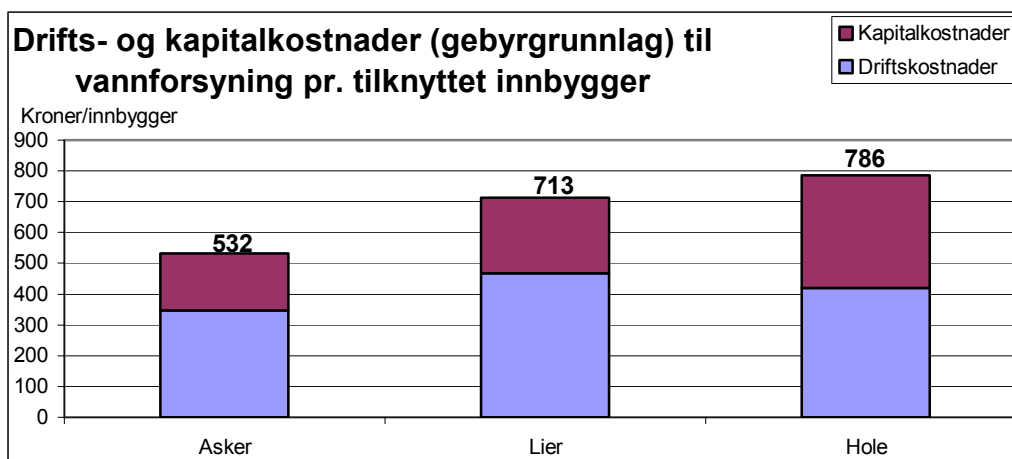
- Fornøydhet med vanntrykket
- Fornøydhet med vannets smak/lukt
- Fornøydhet med vannets renhet/klarhet
- Fornøydhet med regulariteten i forsyningen
- Fornøydhet med hagevanningstilbudet
- Fornøydhet med prisen i forhold til det brukeren får igjen.

For disse spørsmålene har vi et stort antall svar i de tre kommunene, men ingen sammenligningsmuligheter med andre kommuner.

Som grunnlag for presentasjonen nedenfor har Norsk Gallup konstruert en samleindeks som viser brukernes gjennomsnittlige tilfredshet med de fire første spørsmålene, trykk, smak/lukt, renhet/klarhet og regularitet.

En oversikt: Hva kjennetegner situasjonen i de tre kommunene i stort?

I dette avsnittet søker vi med bakgrunn i noen få opplysninger å danne oss et oversiktsbilde som skal belyse viktige forskjeller i vannforsyningen mellom de tre kommunene:



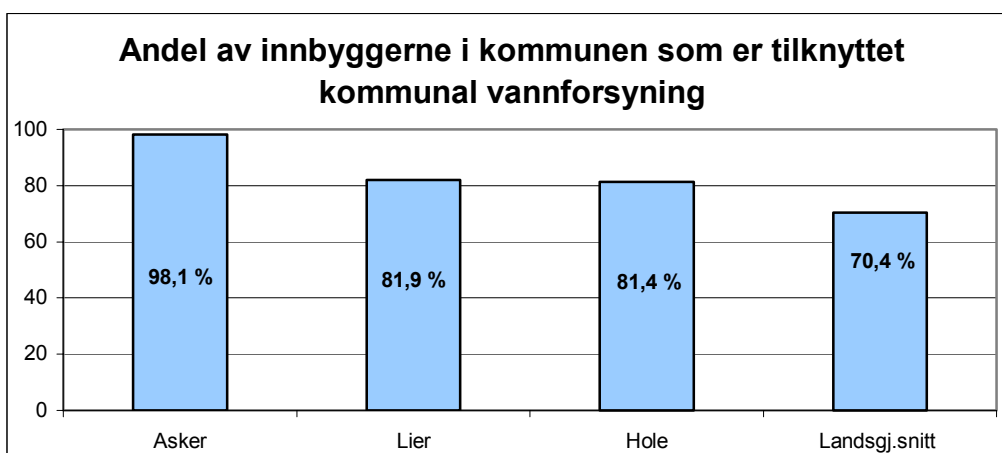
Figur: Sum kostnader (drifts- og kapitalkostnader) til vannforsyning pr. innbygger som er tilknyttet kommunal vannforsyning

Figuren viser forholdsvis tydelige forskjeller i samlede kostnader pr. innbygger som er tilknyttet den kommunale vannforsyningen. Den største kommunen, Asker, har klart de laveste kostnadene, mens Hole som den minste av de tre kommunene viser de høyeste kostnadene.

Størrelse og bosettingsstruktur i kommunen kan ha betydning for kostnadsnivået:

For vannverket ("produksjon av vann") er en betydelig del av kostnadene faste. Jo flere innbyggere som betjenes, desto lavere er de faste kostnadene pr. innbygger. Bosettingsstrukturen har betydning for investeringene og kostnadene til drift av ledningsnett. I neste avsnitt vil vi se om disse forholdene har betydning i sammenligning av nøkkeltall mellom de tre kommunene.

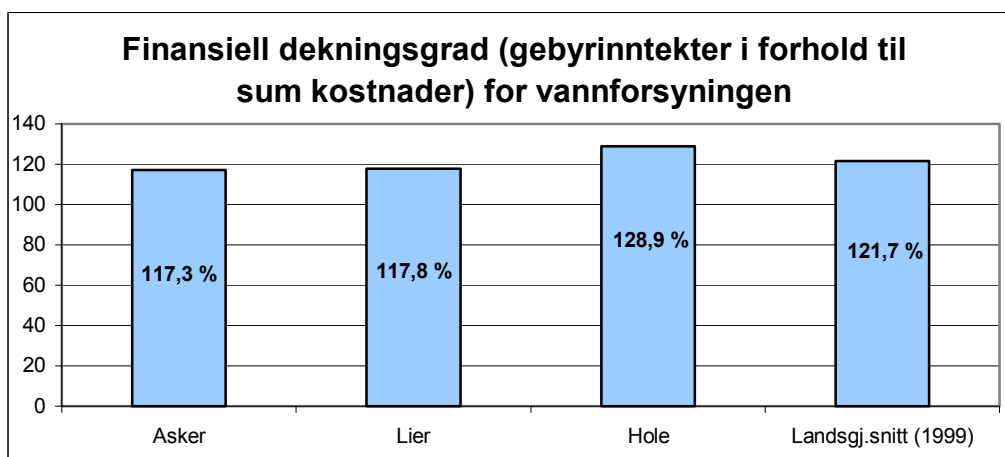
Nivået på tidligere investeringer har betydning for kapitalkostnadene. Asker har de laveste kapitalkostnadene. Dette skyldes – etter kommunens opplysninger – et lavt investeringsnivå og etterslep på fornyelse av ledninger i flere år.



Figur: Andel av innbyggerne som er knyttet til den kommunale vannforsyningen

I Asker er nesten alle husstander og innbyggere knyttet til den kommunale vannforsyningen (98 prosent), mens det i Lier og Hole er vel 81 prosent. I alle de tre kommunene finner vi en høyere tilknytningsgrad enn i gjennomsnittet for hele landet (70 prosent). Det betyr at innslaget av private vannverk er forholdsvis lite.³¹

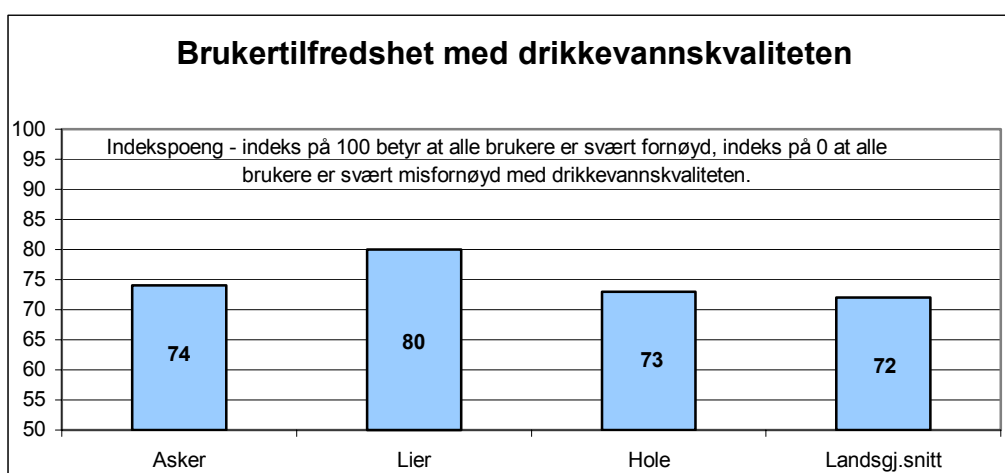
³¹ I Norsk Gallups undersøkelse av brukernes tilfredshet med vannforsyningen er det for Hole skilt mellom abonnenter av den kommunale vannforsyningen og brukere som er tilknyttet private vannverk. I drøftingene nedenfor ser vi da utelukkende på de som er tilknyttet den kommunale vannforsyningen i Hole. For Lier har vi ikke mulighet til å skille mellom brukere av kommunal og privat vannforsyning på tilsvarende måte.



Figur: Finansiell dekningsgrad (gebyrinntekter i prosent av gebyrgrunlaget), Asker, Lier og Hole 2000, landsgjennomsnitt 1999

Figuren viser at gebyrinntektene i alle pilotkommunene utgjør mer enn de samlede kostnadene til vannforsyning. I Asker og Lier ligger den finansielle dekningsgraden på vel 117 prosent, mens gebyrinntektene utgjør 129 prosent av kostnadene/gebyrgrunlaget i Hole. På landsbasis lå den finansielle dekningsgraden i 1999 på 121,7 prosent, altså høyere enn i Asker og Lier, men lavere enn i Hole.

Dette betyr at alle kommunene har i 2000 hatt et grunnlag for å avsette en del av gebyrinntektene til fond til senere investeringer i vannforsyningen. For Asker innebærer dette en økning i forhold til tidligere år: Helt fra 1997 har kommunen hatt en finansiell dekning på under 100 prosent, mens Lier og Hole også i tidligere år har hatt en dekningsgrad på over 100 prosent.



Figur: Brukernes tilfredshet med drikkevannskvaliteten i kommunen (for Hole bare respondenter som bruker den kommunale vannforsyningen)

Norsk Gallups kommuneundersøkelse viser gjennomgående forholdsvis høy tilfredshet med drikkevannskvaliteten i alle kommunene. Asker og Hole ligger med en tilfredshetsscore på hhv. 74 og 73 omtrent på nivå med landet for øvrig (72 indekspoeng). Lier skiller seg her ut

med gjennomsnittlig tydelig høyere tilfredshet (80 indekspoeng) med kvaliteten på drikkevannet.

Detaljert gjennomgang og analyse

Vi går i dette avsnittet gjennom flere nøkkeltall for prioritering, dekning og produktivitet og drøfter disse i forhold til opplysninger om standard og brukertilfredshet med vannforsyningen i de tre pilotkommunene og landsgjennomsnittet:

Prioritering

Vannforsyning står, sammen med avløp og avfallshåndtering, i en særstilling: Utgiftene til disse områdene finansieres i hovedsak av abonnentene, ”kundene”, via gebyrer. Netto driftsutgiftene, som gir en god indikatorer på prioritering av tjenestekområder for øvrig, blir derfor meningsløse som indikatorer for VAR-sektoren.

I samsvar med Statistisk Sentralbyrås faktaark for disse tjenestene bruker vi derfor følgende indikatorer for å uttrykke tjenestenivå og prioritering:

- Samlede kostnader pr. innbygger som er tilknyttet den kommunale vannforsyningen
- Fordeling av de direkte driftskostnaden på hhv. ”produksjon av vann” (KOSTRA-funksjon 340) og ”distribusjon av vann” (funksjon 345).

De samlede kostnadene til vannforsyningen består av direkte driftskostnader (kostnader som er direkte knyttet til produksjon eller distribusjon av vann), indirekte driftskostnader (fellesutgifter som belastes vannforsyningen andelsvis), samt kapitalkostnader (forrenting og avskrivning av vannverk og ledningsnett m.m.). Til sammen utgjør disse kostnadene grunnlaget for utskriving av gebyrer overfor abonnentene.

Tabellen nedenfor viser gebyrgrunnlaget, investeringene i 2000 og fordeling av de direkte driftskostnadene på funksjonene 340 og 345:

Kostnader pr. tilknyttet innbygger og sammensetning av kostnadene til vannforsyning

	Asker	Lier	Hole
Gebyrgrunnlag (kostnader) pr. tilknyttet innbygger (kr/innb.)	532	713	786
Investeringer i vannforsyningen pr. tilknyttet innbygger (kr/innb.)	50	384	0
Fordeling av direkte driftskostnader:			
- Funksjon 340 - Produksjon av vann (prosent)	53,4 %	38,2 %	..
- Funksjon 345 - Distribusjon av vann	46,6 %	61,8 %	..
Andel av innbyggerne som bor i tettsteder (prosent)	94,6 %	76,2 %	45,9 %
Gjennomsnittlig antall tilknyttede innbyggere pr. vannverk	48.337	5.817	4.053

Asker har de desidert laveste driftskostnadene til vannforsyning pr. tilknyttet innbygger og har i 2000 også hatt lave investeringsutgifter. En høy andel av de direkte driftskostnadene til vannforsyningen brukes til ”produksjon av vann”, mens ledningsnett utgjør en mindre

andel av utgiftene enn i Lier (Hole har ikke fordelt utgiftene mellom funksjonene 340 og 345).

Tabellen illustrerer at utgiftsnivå og sammensetning av utgiftene ser ut til å ha sammenheng med bl.a. antall abonnenter og bosettingsstruktur: Asker har flest innbyggere tilknyttet vannverket og den høyeste andelen innbyggere som bor i tettsteder. Dette betyr at faste kostnader til vanninntak, rensing m.m. fordeles på flere abonnenter og at en trenger et mindre omfattende ledningsnett for å betjene abonnentene. Lier og Hole har færre innbyggere tilknyttet vannverket og en høyere andel innbyggere som bor spredt, noe som viser seg i høyere utgifter til distribusjon av vann i Lier og høyere samlede kostnader til vannforsyningen i begge kommunene.

Dekningsgrader

Andel av innbyggerne som er tilknyttet den kommunale vannforsyningen og som har installert vannmåler (Asker, Lier og Hole 2000, landsgjennomsnitt: 1999)

	Asker	Lier	Hole	Lands- gj.snitt
Andel av befolkningen som er tilknyttet kommunal vannforsyning (prosent)	98,1 %	81,9 %	81,4 %	70,4 %
Andel av abonnentene som har installert vannmåler (prosent)	43,0 %	74 % (1999)	60,0 %	19,3 %

Som vi har sett i figurene innledningsvis, er den største delen av innbyggerne i alle tre kommunene knyttet til den kommunale vannforsyningen.

I Hole har dessuten en stor andel av abonnentene installert vannmåler. Dette betyr at de betaler gebyrer i forhold til faktisk forbruk, mens en større andel av abonnentene i Asker betaler et årsgebyr som ikke er knyttet til faktisk forbruk av vann. For Lier er antall abonnenter som har installert vannmåler for 2000 ikke oppgitt. Kommunen hadde imidlertid en høy andel abonnenter som betalte ut fra målt forbruk i 1999 (74 prosent).

Produktivitet og finansiering

Tabellen nedenfor viser nivået på vanngbyrene, de samlede gebyrinntektene og den finansielle dekningsgraden for inntektene i de tre kommunene:

Gebyrnivå og finansiell dekningsgrad

	Asker	Lier	Hole	Lands- gj.snitt
Gebyr i 2000 pr. m ³ vann (kr) ekskl. mva.	5,3	6,6	9,1	7,4
Årsgebyr i 2000 (uten vannmåler) (kr) ekskl. mva.	1.325	1.728	2.188	1.758
Gebyrinntekter pr. tilknyttet innbygger (kr/innb.)	624	840	1.038	..
Finansiell dekningsgrad (prosent)	117,3 %	117,8 %	128,9 %	121,7 % (1999)

Gebyrnivået i de tre kommunene er i samsvar med kostnadene. Vi finner således de høyeste gebyrene, både til abonnenter med vannmåler (gebyr pr. m³ vann) og til abonnenter uten måler (årsgebyr) i Hole, fulgt av Lier og Asker. Tilsvarende forhold ser vi når det gjelder de samlede gebyrinntektene pr. innbygger som er tilknyttet den kommunale vannforsyningen.

Selv om Asker har betydelig lavere gebyrer enn de to andre kommunene, dekker disse gebyrene kostnadene til vannforsyning med 117 prosent. Den samme dekningsgraden finner vi i Lier, mens Hole ligger tydelig høyere.

”Produktivitetsindikatorer”

	Asker	Lier	Hole	Lands- gj.snitt
Sammensetning av kostnader/gebyrgrunnlag:				
Andel driftskostnader (prosent)	65,4 %	66,6 %	53,3 %	
Andel kapitalkostnader (prosent)	34,6 %	33,4 %	46,7 %	
Antall meter ledningsnett pr. tilknyttet innbygger	5,7	..	16,7	..
Gjennomsnittlig antall tilknyttede innbyggere pr. vannverk	48.337	5.817	4.053	6.158
Vannleveranse pr. tilknyttet innbygger (m ³ /person)	158	211	172	235
Andel av vannleveransen som går tapt pga. lekkasjer i ledningsnett	34 %	49 %	32 %	..

Tabellen ovenfor viser at en betydelig høyere andel av kostnadene og av gebyrgrunnlaget i Hole er knyttet til kapitalkostnader enn i Asker og Lier. Kapitalkostnadene utgjør altså en vesentlig del av de merkostnadene Hole har i forhold til de to andre kommunene.

Dette kan i stor grad tilbakeføres til bosettingsstruktur og størrelse: Hole har en mer spredt bosetting som krever et mer omfattende ledningsnett for å betjene abonnentene. Dette viser seg ved at Hole har 16,7 meter vannledninger pr. innbygger som er tilknyttet den kommunale vannforsyningen, mens det i Asker bare er 5,7 meter pr. innbygger.³²

³² Lier har ikke oppgitt antall meter ledningsnett i vannforsyningen. Basert på den tidligere oversikten over andel av innbyggerne som bor i tettsteder, vil vi imidlertid anta at antall meter ledningsnett pr. innbygger i Lier ligger mellom Asker og Hole.

I Asker betjenes alle innbyggere av ett vannverk. Hole har et stort vannverk og et lite som betjener noen få husstander. Lier har tre vannverk. Antall innbyggere som betjenes pr. vannverk har betydning for fordeling av de faste kostnadene som er knyttet til drift av vannverket. Dette forholdet tilsier at vannforsyningen i Asker har stordriftsfordeler som vi ikke finner i de to andre kommunene.

Vannverket i Lier produserer desidert mest vann pr. tilknyttet innbygger (211 m³ pr. år pr. person) blant de tre kommunene. I motsetning til Asker og Hole utgjør imidlertid en høy andel av denne produksjonen ikke registrert forbruk eller vann som går tapt i lekkasjer i ledningsnettet (49 prosent).³³

Standard og brukertilfredshet

Nedenfor setter vi noen standard- og kvalitetsindikatorer som er tatt fra Statistisk Sentralbyrås KOSTRA-faktaark opp mot brukernes tilfredshet med vannforsyningen i de tre kommunene og i landet for øvrig:

³³ Fordelingen av vannproduksjonen er basert på opplysninger fra kommunene. Disse opplysningene er til dels skjønsmessige. Forbruket er i rapporteringen fordelt mellom husholdninger, næringsmiddelindustrien, annen/industri og næringsvirksomhet samt annet forbruk. Forskjellen mellom forbruket til disse formålene og den totale produksjonen utgjør lekkasjer og "ikke registrert forbruk" (dvs. forbruk utover stipulert mengde i virksomheter som ikke har vannmåler). Vi baserer oss på følgende fordeling iht. Statistisk Sentralbyrås faktaark for 2000:

	Asker	Lier	Hole
Andel av vannproduksjonen som forbrukes av:			
- Husholdninger	46 %	25 %	50 %
- Næringsmiddelindustrien	0 %	4 %	0 %
- Annen Industri/næringsvirksomhet	12 %	0 %	18 %
- Annet forbruk	8%	22 %	0 %
- Beregnet ikke registrert forbruk og lekkasje (sum vannproduksjon – forbruk til ovenstående formål)	34 %	49 %	32 %

Kvalitetsindikatorer og brukertilfredshet

	Asker	Lier	Hole ¹⁾	Lands- gj.snitt
Totalt antall vannprøver i 2000	472	219	139	..
Andel prøver uten termotolerante tarmbakterier (prosent)	100	100	100	98,3
Andel tilfredsstillende fargeprøver (prosent)	100	..	100	91,9
Andel tilfredsstillende pH-prøver (prosent)	100	91,8	72,2	84,9
Beregnet vannlekkasje pr. m ledning pr. år (m ³)	9,4	..	3,3	8
Andel av ledningsnett som er fornyet i 2000 (prosent)	0,2 %	..	3,3 %	..
Brukertilfredshet: (tilfredshetsscore fra 0 – 100)				
- Vanntrykk	77	76	73	..
- Smak/lukt	74	80	76	..
- Renhet/klarhet	76	80	76	..
- Regularitet	86	86	82	..
- Hagevanningstilbud	74	77	74	..
Drikkevannskvalitet (generell vurdering)	74	80	73	72

Note:

¹⁾ Bare respondenter som oppgir at de bruker det kommunale vannverket.

I den nasjonale kommuneundersøkelsen er de detaljerte spørsmålene for tilfredshet med vannforsyningen ikke med.

Tabellen viser at vannet i de tre kommunene gjennomgående har høy kvalitet. I 2000 viste ingen prøver et for høyt nivå på tarmbakterier eller utilfredsstillende farging av vannet (for Lier er det ikke oppgitt antall fargeprøver). I Asker var også alle pH-prøver tilfredsstillende, mens Lier og Hole hadde noen prøver som viste ikke tilfredsstillende pH-verdier.

Asker har en forholdsvis høy andel lekkasjer, sett i forhold til ledningsnettets utstrekning. Dette kan tenkes å gå utover trykk og regularitet i forsyningen.

Resultatene fra Norsk Gallups kommuneundersøkelse viser imidlertid en jevn høy tilfredshet med vannforsyningen. I Asker og Hole er brukerne generelt omtrent like fornøyd som brukere i landsgjennomsnitt med drikkevannskvaliteten. Brukerne i Lier utmerker seg her med spesiell høy tilfredshet.

Dersom vi ser på de enkelte forholdene som er kartlagt i undersøkelsen i de tre kommunene, finner vi at brukerne i Lier er mer tilfreds med vannets smak/lukt, renhet/klarhet og muligheten for hagevanning enn brukerne i Asker og Hole. Abonentene i Hole ser ut til å være noe mindre fornøyd med trykk og regularitet enn brukerne i de to andre kommunene.

Tabellen nedenfor viser forholdet mellom brukernes vurdering av kvaliteten i vannforsyningen, nivået på gebyrene og brukernes tilfredshet med forholdet mellom pris og ytelse.

Tilfredshet med vannkvalitet, gebyrnivået og tilfredshet med pris/ytelse

	Asker	Lier	Hole ¹⁾
Gjennomsnittlig fornøydhets indeks med trykk, smak/lukt, renhet/klarhet og regularitet (indeks)	78	81	78
Gebyrinntekter pr. tilknyttet innbygger	624	840	1.038
Brukertilfredshet: Forholdet mellom pris og ytelse	60	56	54

Note:

¹⁾ Bare respondenter som oppgir at de bruker det kommunale vannverket.

Indeksen for brukernes gjennomsnittlige tilfredshet med trykk, smak/lukt, renhet/klarhet og regulariteten i vannforsyningen viser små forskjeller mellom de tre kommunene – med en tendens til litt mer fornøyde brukere i Lier i forhold til de to andre kommunene.

Brukernes tilfredshet med forholdet mellom pris og ytelse er i samsvar med deres vurdering av vannkvaliteten og det faktiske nivået på gebyrene: Asker viser de laveste gebyrsatsene og gebyrinntektene. I og med at kvaliteten i forsyningen ikke vurderes som vesentlig dårligere i Asker enn i de andre kommunene, er det ”rimelig” at brukerne i Asker er mer fornøyd med forholdet mellom pris og ytelse enn i de to andre kommunene. Hole viser de høyeste gebyrsatsene og brukerne vurderer kvaliteten likt med brukerne i Asker. Dermed er det uttrykk for en konsistent vurdering at de er mindre fornøyd med forholdet mellom pris og ytelse enn brukerne i Asker. Med utgangspunkt i de store forskjellene i gebyrene, ville en imidlertid kunne forventet større forskjeller i brukernes vurdering av forholdet mellom pris og ytelse.

Oppsummering og drøfting

Ved gjennomgangen av KOSTRA-nøkkeltall har vi funnet store forskjeller mellom Asker, Lier og Hole:

Asker har de laveste utgiftene til vannforsyning blant de tre kommunene. Dette ser ut til å ha sammenheng med at Asker betjener en befolkning med et ”effektivt” bosettingsmønster. Nær 95 prosent av innbyggerne bor i tettsteder. Dette gjenspeiler seg bl.a. i at Asker har lave utgifter til distribusjon av vann og få ledningsmeter pr. innbygger som er tilknyttet den kommunale vannforsyningen. Over 98 prosent av innbyggerne er knyttet til den kommunale vannforsyningen. De lave kostnadene til vannforsyning gjenspeiler seg i lave gebyrer i forhold til Lier og Hole. Likevel dekker gebyrene i Asker 117 prosent av kostnadene til vannforsyningen.

Lier har høyere utgifter til vannforsyning enn Asker. Rundt 82 prosent av innbyggerne i kommunen er knyttet til den kommunale vannforsyningen. En høyere andel innbyggere som bor spredt fører til at Lier bruker en større andel av kostnadene til distribusjon (ledningsnett) enn Asker. Også i Lier dekker gebyrene rundt 117 prosent av de samlede kostnadene.

Hole har de høyeste utgiftene blant de tre kommunene. Dette ser ut til å være knyttet til spredt bosetting, noe som viser seg i et betydelig mer omfattende ledningsnett i forhold til Asker. Rundt 81 prosent av innbyggerne, den samme andelen som i Lier, er knyttet til den kommunale vannforsyningen. I *Hole* er en betydelig høyere andel av de samlede kostnadene knyttet til kapitalkostnader (renter og avskrivninger) enn i de to andre kommunene. Gebyrene er høyest i *Hole* og dekker 129 prosent av kostnadene.

KOSTRA-nøkkeltallene viser gjennomgående høy kvalitet på vannet som produseres i de tre kommunene. Dette er i samsvar med at brukerne i gjennomsnittet er godt fornøyd med vannforsyningen (tilfredshetscore på i hovedsak mellom 75 og 80 indekspoenng).

Brukerne i *Lier* er noe mer fornøyd med drikkevannskvaliteten enn brukerne i Asker og *Hole*. Når vi ser på enkeltelementer, er det spesielt vannets smak/lukt og renhet/klarhet, samt tilfredshet med muligheten for hagevanning som bidrar til dette.

Brukerne ser ut til å foreta en *konsistent vurdering av forholdet mellom pris og ytelse*: Selv om brukerne antakelig ikke har en direkte sammenligningsmulighet, er brukerne i Asker mest fornøyd med forholdet mellom pris og ytelse. Gebyrene er desidert lavest i Asker, samtidig som brukerne gir vannforsyningens kvalitet en god karakter, på linje med nivået i de andre kommunene. *Hole* på den andre siden har de desidert høyeste gebyrene, uten at brukerne er mer tilfreds med kvaliteten enn i de andre kommunene. Dette fører til at brukerne er minst fornøyd med forholdet mellom pris og ytelse. Det er imidlertid forholdsvis små forskjeller i brukernes vurdering av forholdet mellom pris og ytelse, sett på bakgrunn av at gebyrnivået varierer betydelig.

5 Drøfting: Innspill til bruk av styringsinformasjon

Vi har i denne håndboka illustrert en tilnærming for å sammenstille informasjon som grunnlag for å vurdere effektiviteten i kommunal tjenesteyting.

Informasjon blir imidlertid først *styringsinformasjon*, når den brukes bevisst i forhold til oppfølging og utvikling av effektiviteten.

I dette avsluttende kapitlet fokuserer vi på to bruksområder for den typen analyser som vi har drøftet i håndboka:

- Styringsinformasjon kan brukes for å avdekke problemstillinger som kommunen bør ta fatt i.
- Styringsinformasjon kan inngå i kommunens ordinære styringsrutiner (planlegging og oppfølging).

5.1 Avdekke relevante problemstillinger

Drøftingene og eksemplene tidligere i denne håndboka bør ha illustrert at det ikke finnes noen absolutt målestokk for effektivitet. Det er altså ikke mulig å fastslå absolutt hva som er god eller dårlig effektivitet, uten at en relaterer dette til noe.

Effektivitetsanalysene må derfor ta utgangspunkt i sammenligninger – enten med andre kommuner, med tidligere år, eller innenfor kommunen mellom ulike tjenestesteder (skoler, barnehager, pleie-/omsorgsinstitusjoner m.m.).

Sammenligningene gjør det mulig å avdekke særtrekk som enten kan være positive (vi lykkes!) eller som kan presentere en problemstilling som en bør undersøke nærmere – og gjøre noe med.

Dersom vi eksempelvis finner en situasjon, der vår kommune bruker relativt mye ressurser på et bestemt tjenesteområde (høy prioritering), men har en stor andel misfornøyde brukere, bør dette gi grunnlag for en nærmere ”granskning”.

Misforholdet mellom prioritering og brukertilfredshet kan ha sin årsak i eksempelvis:

- *Høy dekningsgrad, men for lite av tjenesten til den enkelte brukeren:*
Den høye ressursinnsatsen (prioriteringen) kan altså tilbakeføres til en høy dekningsgrad. Mange innbyggere får del i den aktuelle tjenesten – men på bekostning av tjenestemengden til den enkelte.
Denne situasjonen finner man i noen kommuner innenfor eksempelvis hjemmehjelpstjenesten: Tjenesten gis til mange brukere (altså høy dekningsgrad), men med få timer pr. uke eller pr. måned.
I en slik situasjon bør man stille seg følgende spørsmål:
 - Gir vi tjenesten til de som virkelig har behov for den?
 - Kompenserer vi mangler på andre tjenester (for eksempel lav kapasitet i hjemmesykepleien eller omsorgsboligene) ved å gi hjemmehjelp til brukere som egentlig har behov for noe annet?
- *Tjenestene er lite tilpasset brukernes behov:*
Det konkrete innholdet i kommunale tjenester avgjøres ofte i et samvirke mellom tjenesteyter og bruker. Dersom vi ikke finner objektive mangler i standard/kvalitet, men likevel finner misfornøyde brukere, kan det tyde på:
 - Brukerne får ikke det innholdet i tjenesten som de forventer eller som de er forespeilet. Dette kan vi illustrere med en forlengelse av hjemmehjelps-eksemplet ovenfor: Dersom hjemmehjelp gis til en bruker som egentlig har behov for bistand til personlige funksjoner, vil hjemmehjelpen måtte prioritere personlig hygiene, matlaging osv., fremfor rengjøring av brukerens bolig. Brukeren kan være fornøyd med det vedkommende får – men får ikke rengjort boligen og gir hjemmehjelpen derfor en dårlig ”karakter”.
 - Tjenesteyterne fokuserer ikke på de kvalitetselementene som brukerne er mest opptatt av. Selv om en tjeneste i og for seg har høy kvalitet, kan brukerne være misfornøyd (og ha grunn til å være misfornøyd!), hvis de møtes på en uhøflig måte, hvis tjenesteyteren ikke klarer å formidle trygghet og tilgjengelighet osv. Ofte er det slike serviceelementer som bidrar i vesentlig grad til brukernes tilfredshet eller misnøye.

- **Lav produktivitet – tjenestene har høy standard/objektiv kvalitet:**
Om vi konstaterer at vi bruker mye ressurser pr. tjeneste (lav produktivitet), yter tjenester av høy kvalitet og samtidig har fokusert på og yter god service, kan brukernes misnøye skyldes at de har urealistisk høye forventninger til tjenesten. I en slik situasjon vil det være behov for å søke en dialog med brukerne og ev. utarbeide serviceerklæringer/ytelsesdeklarasjoner som gir mulighet for å kommunisere overfor brukerne hva de kommunale virksomhetene er i stand til å levere.

Punktene ovenfor illustrerer at analysene som vi baserer denne håndboka på ofte gir en mulighet for å lokalisere en problemstilling ("hva er galt?"), men ikke nødvendigvis årsaken ("hvorfor har det blitt galt?").

Etter å ha avdekket problemstillingene vil en derfor ofte ha behov for å granske for eksempel ledelsen, styringsprosessene, rutineene, normene eller organiseringen av tjenestene nærmere for å finne årsaker og for å kunne utvikle tiltak for å løse problemet. Forholdene som ligger til grunn for og avgjør dekning, behovstilpasning eller produktivitet betegnes gjerne som "kritiske suksessfaktorer". Dette er ofte forhold som kommunen/virksomheten kan påvirke ved å iverksette tiltak for å forbedre den samlede effektiviteten. Figuren nedenfor illustrerer noen slike kritiske suksessfaktorer i forhold til håndbokas analysemodell:



Dersom en i analysene har avdekket at kommunen har et "problem" mht. dekningsgraden for en bestemt tjeneste, kan det være relevant å undersøke følgende forhold:

- Kapasiteten – er det begrensninger knyttet til lokaler eller lignende som bidrar til lav dekning?
- Tilgjengeligheten – er tilgjengeligheten til tjenesten så lav at en ikke når potensielle brukere?
- Virksomhetens rutiner for søknadsbehandling/mottak av brukere eller klienter.

I forhold til *behovstilpasning* har vi i figuren ført opp følgende eksempler på kritiske suksessfaktorer:

- Kvalitetsstandarder – opererer vi med for lave standarder for den aktuelle tjenesten?
- Medarbeidernes/tjenesteyternes holdninger – er medarbeiderne innstilt på å imøtekomme brukernes behov og yte god service?
- Rutiner/organisering av tjenesten – har vi tungvindte rutiner som skaper unødvendig avstand mellom brukeren og tjenesteyteren?
- Ledelse – sikrer tjenestelederne en riktig fordeling av tjenesten mellom brukerne og at tjenesteytingen fokuserer på brukernes behov og de viktigste kvalitetselementene?

Problemer i forhold til *produktiviteten* kan være knyttet til:

- Organisering, ledelse og styring av tjenestene som kan bidra til uhensiktsmessig bruk av medarbeidernes kompetanse og arbeidstid.
- Kvaliteten på innsatsfaktorene (bl.a. medarbeidernes kompetanse) og infrastrukturen (bl.a. standard på lokaler).

Figuren og drøftingen ovenfor er en ”kommunal variant” av balansert målstyring/balanced scorecard. Dette konseptet innebærer at en knytter mål og resultatoppfølging til noen sentrale perspektiver (i vår skjema: de fire suksesskriteriene). De kritiske suksessfaktorene utgjør handlingsparametrene, der en kan sette i verk tiltak for å forbedre resultatene.

5.2 Styringsinformasjon i de kommunale planleggings- og oppfølgingsrutinene

Kommunal styring er tradisjonelt sterkt knyttet til årsbudsjettet som det sterkeste og mest forpliktende styringsdokument.

I arbeidet og drøftingene rundt årsbudsjettet fokuseres det ofte på salderingsproblemer. Handlingsrommet er begrenset, i og med at en definerer all etablert virksomhet gjerne som ”bunden drift”. Det betyr at en i årsbudsjettet som regel bare er i stand til å foreta marginale prioriteringer.

En slik fokus kan føre til at prioriteringer, tjenestestruktur og tjenestenivå over tid blir ”tilfeldige”: Det er ikke bevisste og prinsipielle drøftinger og politiske valg, men summen av marginale justeringer over mange år som avgjør faktisk prioritering og tjenestenivå.

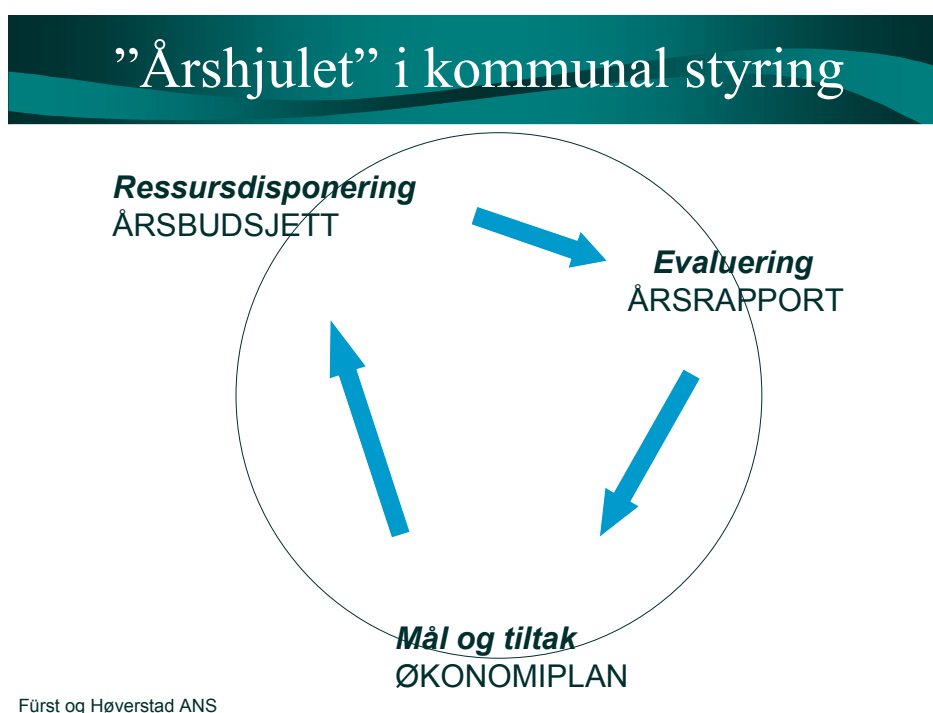
Analysene som er vist i denne håndboka gir en mulighet for å *synliggjøre* det faktiske nivået mht. prioritering, dekningsgrader, behovstilpasning og produktivitet. Synliggjøringen bør i sin tur bidra til at drøftinger og beslutninger om fremtidig prioritering, tjenestenivå og -kvalitet, samt produktivitet i både administrative og folkevalgte organer blir mer *bevisste*.

Dette forutsetter at styringsinformasjon inngår i ”styringsdialogen” mellom alle nivåer i kommunens forvaltning:

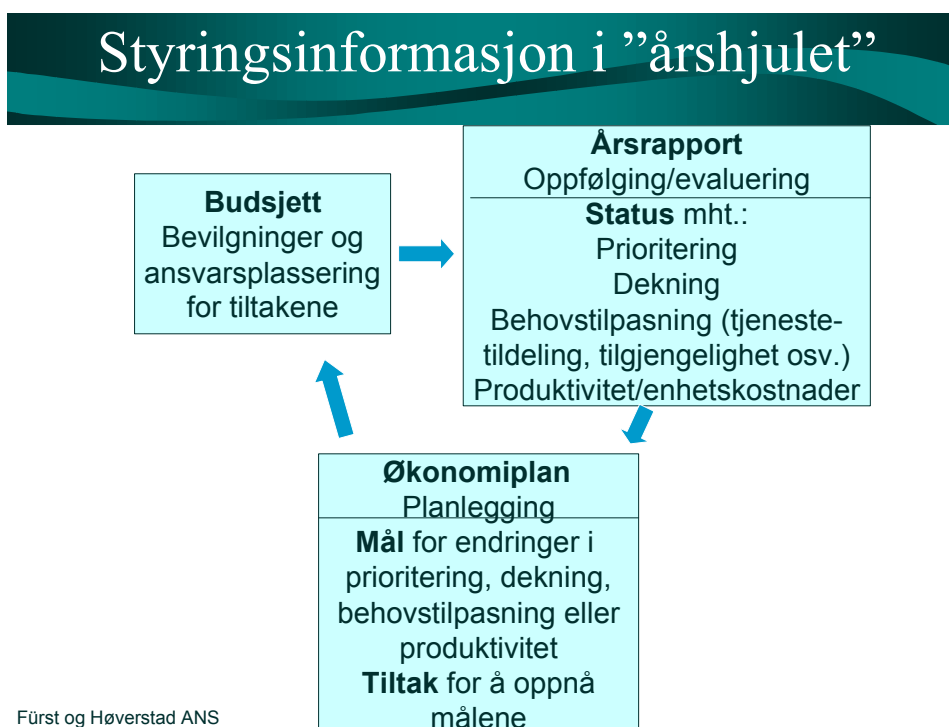
- Prioritering, dekningsgrader, behovstilpasning og produktivitet må beskrives.

- Beskrivelsen av nivået må brukes som grunnlag for en drøfting i de folkevalgte organene: Er det behov for endringer? Hva er målene for disse endringene mht. prioritering, dekningsgrader, behovstilpasning eller produktivitet? Ofte vil det være hensiktsmessig å beskrive en retning for endringene, uten at en nødvendigvis definerer et konkret nivå for dekning, kvalitet/brukertilfredshet eller produktivitet som en skal oppnå.
- Det må utvikles konkrete tiltak som skal bidra til å oppnå målene.
- Tiltakene må følges opp: Har de ført til de endringene i prioritering, dekningsgrader, behovstilpasning eller produktivitet som var målet?

Drøfting av styringsinformasjon bør i størst mulig grad knyttes til de årlige rutinene for planlegging og oppfølging. Figuren nedenfor illustrerer de viktigste prosessene i kommunenes styrings- eller ”årshjul”:



Styringsinformasjon kan benyttes i årshjulet som grunnlag for å drøfte status og definere mål for endringer:



Dersom de viktigste rutinene i ”styringshjulet” for kommunal planlegging og oppfølging benyttes slik som antydning i denne figuren, betyr det at årsrapporten får en viktig funksjon i forhold til å drøfte status, mens økonomiplanen skal gi grunnlag for de prinsipielle drøftingene vedr. fremtidige prioriteringer og hva prioriteringene skal bety for dekningsgrader, kvalitet på tjenestene (behovstilpasningen), samt krav til produktivitetsutviklingen i de kommunale virksomhetene.

For å sikre noenlunde stabilitet i styringsforutsetningene for virksomhetene, er det viktig at en bruker den samme informasjonen over tid. KOSTRA-faktaarkene fra Statistisk Sentralbyrå inneholder et stort antall nøkkeltall som gjør det lett å miste oversikten. Det er derfor viktig at en foretar et bevisst utvalg og knytter statusdrøftinger og mål vedrørende endringer til noen få sentrale nøkkeltall. Nøkkeltallene som vi har valgt for å gi et ”oversiktsbilde” i eksemplene tidligere i denne veilederen, kan være et innspill til valg av noen få og sentrale nøkkeltall. Vi mener også at eksemplene viser at sorteringen i tjenesteområder og funksjoner som ligger i KOSTRA gir et godt grunnlag for å avdekke problemstillinger som er relevante for den enkelte kommunen. Likeså kan presentasjonsmåten gi idéer for drøfting av de viktigste trekkene ved hhv. prioritering, dekning, behovstilpasning og produktivitet.
