



Økonomisk analyse av kommunene 2020

RAPPORT MAI 2021

STOREBRAND LIVSFORSIKRING AS

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Storebrand Livsforsikring AS

RAPPORTNUMMER: 1021527

RAPPORTENS TITTEL: Økonomisk analyse av kommunene 2020

ANSVARLIG KONSULENT: Bjørn A Brox

KVALITETSSIKRET AV: Rune Holbæk og Sondre Lund

FOTOGRAFI I RAPPORT: Shutterstock.com

DATO: 05.05.2021

Forord

Man kan lære av andre. Kommuner kan lære av hverandre. I denne rapporten trekker vi fram de kommunene som har vist best styring i året som gikk, 2020. Vi håper vi kan bidra til utvikling i kommunesektoren ved å vise fram de flinkeste kommunene.

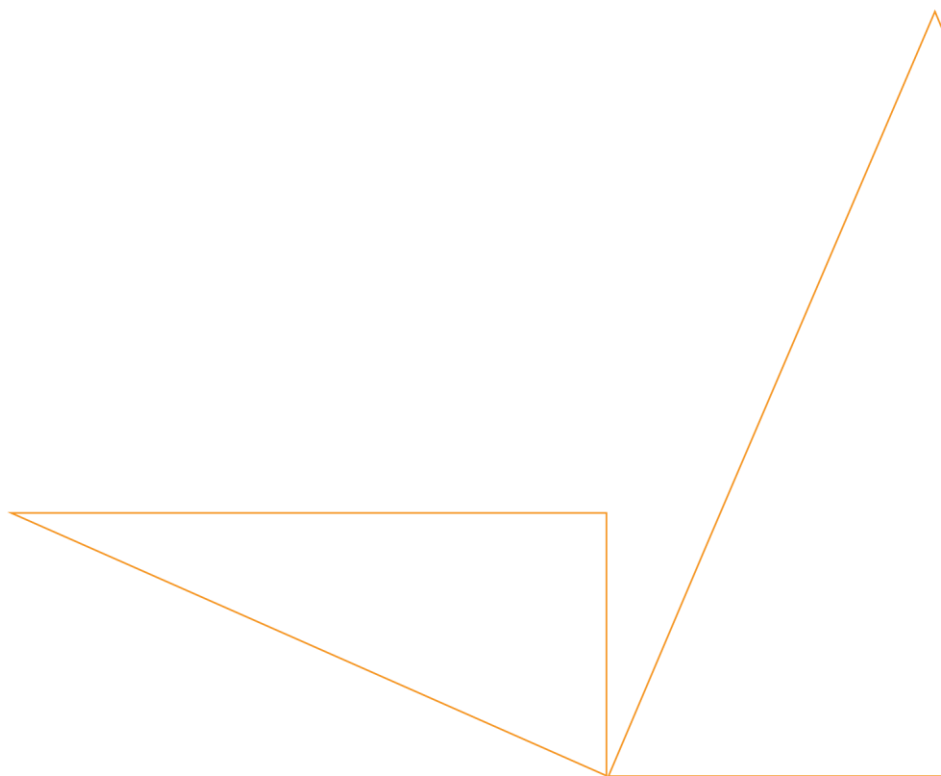
Tema er både kostnader, tjenestekvalitet og finanser. Noen av kommunene med best resultater, blir presentert litt mer. Vi håper analysen kan være til nytte for kommuneledere som vil forbedre resultatene.

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Storebrand Livsforsikring AS. Agenda Kaupang har hatt det hele og fulle faglige ansvar for analysen. Ansvarlige for arbeidet har vært Rune Holbæk og Bjørn A. Brox.

Skøyen, mai 2021

Dag Stokland,

Adm.dir.



Innhold

1	Sammendrag	4
2	Hva er god styring av kommuner?	5
3	Perspektivmeldingen	8
4	Tallene	11
4.1	<i>Laveste kostnader</i>	11
4.2	<i>Beste kvalitet</i>	15
4.3	<i>Mest effektiv</i>	18
4.4	<i>Beste finanser</i>	20
4.5	<i>Best styrt</i>	22
5	Historien bak tallene	26
5.1	<i>Hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester i Kristiansand</i>	26
5.2	<i>Store skoler i Gjerdrum</i>	30
5.3	<i>Barnevern med tidlig innsats i Vestby</i>	30

1 Sammendrag

Denne rapporten sammenligner styringen av norske kommuner i 2020. Vi prøver å identifisere de best styrte kommunene, for at andre kommuner skal kunne lære av dem.

Kommunene er både tjenesteprodusenter, myndighetshåndhevere, samfunnsutviklere og organisator av lokalt folkestyre. Denne analysen legger mest vekt på rollen som tjenesteprodusent. Mer enn 90 prosent av kommunens utgifter går til å produsere lovpålagte velferdstjenester til innbyggerne i kommunen, til dels i konkurranse med private leverandører. Vi stiller forretningsmessige krav til kommunene: effektiv drift og gode finanser. Effektiv drift betyr billige tjenester av god kvalitet. Vår måling legger like stor vekt på kostnader, kvalitet og finanser.

Perspektivmeldingen fra regjeringen for 2021 understreker behovet for å effektivisere offentlig sektor i årene som kommer.

Vi har beregnet kostnader og finanser ved hjelp av de foreløpige regnskapstallene for 2020. Kvalitetsmålingen er gjort på grunnlag av Kommunebarometeret fra Kommunal Rapport for 2020. Gjerdrum, Sandefjord og Lier kommer på topp av vår liste. De 20 kommunene med best samlet resultat, framgår av tabellen under.

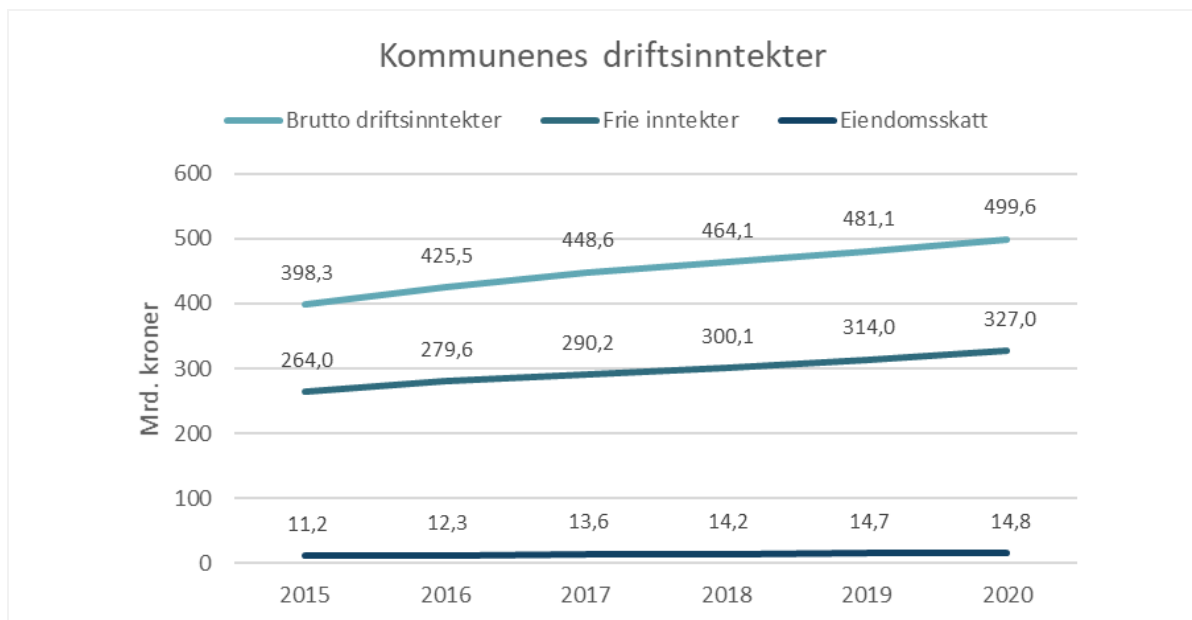
Kommune	Rangering kostnader u/AGA	Rangering kvalitet	Rangering finans	Rangering best styrt
3032 Gjerdrum	12	47	37	1
3804 Sandefjord	27	72	29	2
3049 Lier	1	9	127	3
3038 Hole	18	10	112	4
5028 Melhus	7	39	101	5
1120 Klepp	4	70	82	6
4204 Kristiansand	42	10	107	7
3013 Marker	47	62	54	8
3036 Nannestad	3	111	49	9
3024 Bærum	142	4	25	10
3401 Kongsvinger	51	48	88	11
3413 Stange	52	14	125	12
3031 Nittedal	46	34	119	13
5035 Stjørdal	23	57	122	14
1124 Sola	50	20	144	15
4223 Vennesla	76	55	85	16
1119 Hå	2	149	66	17
1149 Karmøy	64	56	99	18
3435 Vågå	153	13	55	19
5001 Trondheim	49	31	143	20

I kapittel 4 i rapporten ser vi nærmere på hva de beste kommunene gjør for å effektivisere tjenestene sine. Vi ser på tre eksempler: fra Kristiansand, Gjerdrum og Vestby.

Den generelle tendensen er at de flinke kommunene er opptatt av tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Det gjelder både i helse- og omsorgstjenestene og innen oppvekst. Kommunene med lavest kostnader er gode til å holde nede enhetskostnadene ved å utnytte stordriftsmuligheter i tjenesten.

2 Hva er god styring av kommuner?

Det er viktig å ha god styring av kommunene i Norge. Kommuner er store organisasjoner finansiert av fellesskapet. Samlede driftsinntekter var 500 milliarder kroner i 2020, opp fra 400 milliarder i 2015, se figur 1. 327 milliarder kroner var skatt og rammetilskudd, resten var eiendomsskatt (14 milliarder) og driftsinntekter i tjenestene (salgsinntekter, øremerkede tilskudd og refusjoner).



Figur 1: Kommunenes driftsinntekter. Kilde: KOSTRA.

Kommunene har i alle fall tre hovedoppgaver: de er tjenesteprodusenter, myndighetsorgan (håndhever lover) og samfunnsutvikler (utvikler lokalsamfunnene). Lokaldemokrati kan settes opp som en fjerde hovedoppgave. Hovedaktiviteten er produksjon av velferdstjenester til innbyggerne i kommunen. Staten har delegert mange velferdsoppgaver til kommunene i Norge. Hvis vi deler opp kommunenes oppgaver i 15 tjenester, gjelder 11 av dem lovpålagte oppgaver: barnehage, barnevern, boliger, brann, grunnskole, helse, landbruk, plan/byggesak, pleie omsorg, sosial og administrasjon. De ikke-lovpålagte oppgavene gjelder kultur, kirke, næring og samferdsel. De er ikke lovpålagt, i den forstand at kommunen selv bestemmer volum av tjenesten:

- ▶ Ingen har krav på kommunal vei.
- ▶ Det er krav om offentlig bibliotek, men en bok er nok.
- ▶ Det er krav om musikkskole, men ikke noen krav til omfang.
- ▶ Kommunen skal gi tilskudd til kirken, men kommunen bestemmer antall kirkebygg.

93 prosent av netto driftsutgifter gikk til de lovpålagte oppgavene i 2020, se figur 2. Det vil si rundt 310 milliarder kroner.

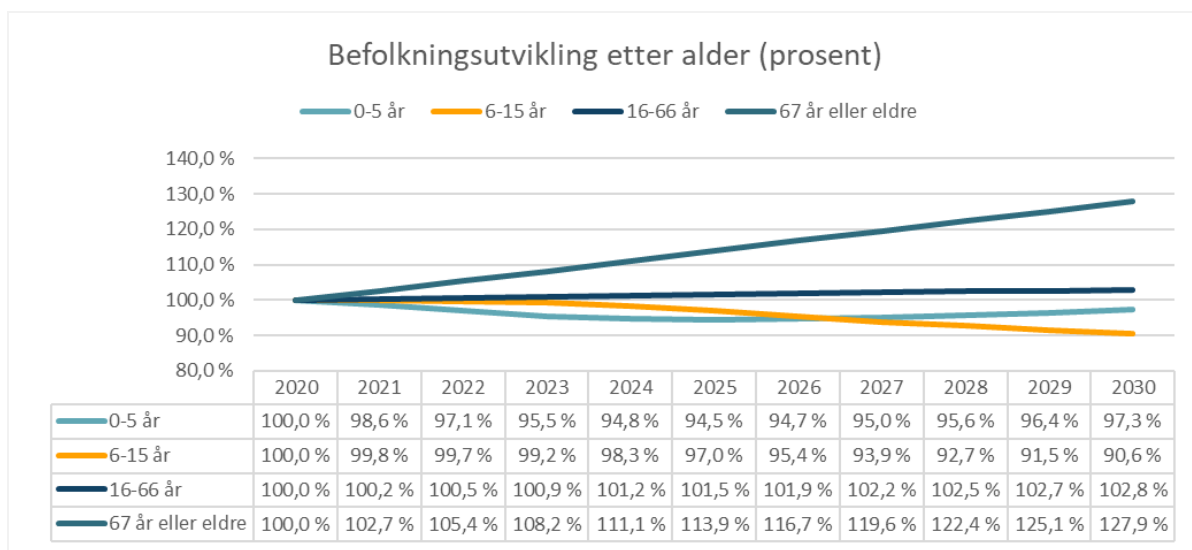
Tabell 1: Netto utgifter pr. innbygger 2020 fordelt på ulike oppgaver. Alle kommuner. Tjenester som er merket oransje, er ikke lovpålagte.

Tjeneste	Netto driftsutgifter per innbygger	Andel
Administrasjon	5 930	8,3 %
Barnehage	8 342	11,7 %
Barnevern	2 126	3,0 %
Bolig	116	0,2 %
Brann	1 123	1,6 %
Grunnskole	16 241	22,8 %
Helse	4 033	5,7 %
Kirke	871	1,2 %
Kultur	2 786	3,9 %
Landbruk	280	0,4 %
Næring	-530	-0,7 %
Plan-og byggesak	671	0,9 %
Pleie og omsorg	24 914	35,0 %
Samferdsel	1 942	2,7 %
Sosial	2 330	3,3 %
Sum	71 175	100,0 %

Kommunen har et sørge-for-ansvar for de kommunale tjenestene. De skal sørge for at innbyggerne får tjenester, men de trenger ikke produsere dem selv. I praksis produserer kommunene nesten alle tjenester selv. Det er bare innen barnehage det er en stor andel private leverandører (omtrent 50 %). Kommunene i Norge er primært store tjenesteprodusenter. Lønnsutgiftene utgjør mer enn halvparten av brutto driftsutgifter.

Utgiftene til politisk styring er små, ca. 2 milliarder kroner. Det samme gjelder myndighetsoppgavene (men de kommer ikke fram i regnskapet).

Kravene til god styring blir enda tydeligere når vi tar i betraktning de store demografiske endringene samfunnet er midt inne i. Antall eldre vil stige med 30 % de neste 10 årene, mens antall barn og unge vil synke. SSB spår at 320 av 357 kommuner får færre skolelever de neste 10 årene. Kommunene må flytte ressurser fra barnehage og skole til eldreomsorgen. Det er ikke morsomt å legge ned skoler, men det er helt nødvendig for å skaffe penger til pleie- og omsorgstjenestene.



Figur 2: Demografiske endringer 2020–2030. Kilde: SSB, framskriving MMMM 2020.

Kravet til styring av kommuner må være omtrent de samme som kravene til styring av andre tjenesteprodusenter. Man må drive effektivt. Det vil si god tjenestekvalitet og lave kostnader. Kommunene er i konkurranse med private om noen tjenester. Det gjelder særlig private barnehager. Vi legger derfor til grunn temmelig ordinære styringskrav:

- ▶ God tjenestekvalitet
- ▶ Lave kostnader
- ▶ Gode finanser

Kravet til gode finanser må stilles til alle organisasjoner. Dårlige finanser gir kortsiktig og dårlig styring.

Vår hypotese er at gode resultater i kommunene kommer av hardt arbeid og god ledelse. Det er derfor det er viktig å vite hvilke kommuner som har gode resultater. Det er dem man kan lære mest av.

I denne analysen sidestiller vi kostnader, kvalitet og finanser. Vi lar de tre kravene telle like mye i samlet vurdering av styringen i kommunene. Dette er en skjønnsmessig vurdering:

- ▶ Tjenestekvaliteten er det viktigste for brukerne.
- ▶ Finansene er det viktigste for kommuneledelsen.
- ▶ Kostnadene i tjenestene er det som påvirker finansene mest.

Kommunebarometeret til Kommunal Rapport sammenligner kommunenes styring etter den samme tankegangen. Kommunebarometeret lar kvalitet telle 85 %, finanser 10 % og kostnader 5 %. Vi mener kostnader og finanser må vektas høyere for å få en sammenligning som gjenspeiler de faktiske prioriteringene i kommunesektoren.

3 Perspektivmeldingen

Perspektivmeldingen beskriver regjeringens strategier for å møte utfordringene Norge står overfor frem mot 2030 og 2060. Meldingen legges frem hvert fjerde år, og ble sist lagt frem februar 2021. I avsnittene under gis en kort oppsummering av utvalgte temaer. Meldingen understreker behovet for å effektivisere offentlig sektor i årene som kommer.

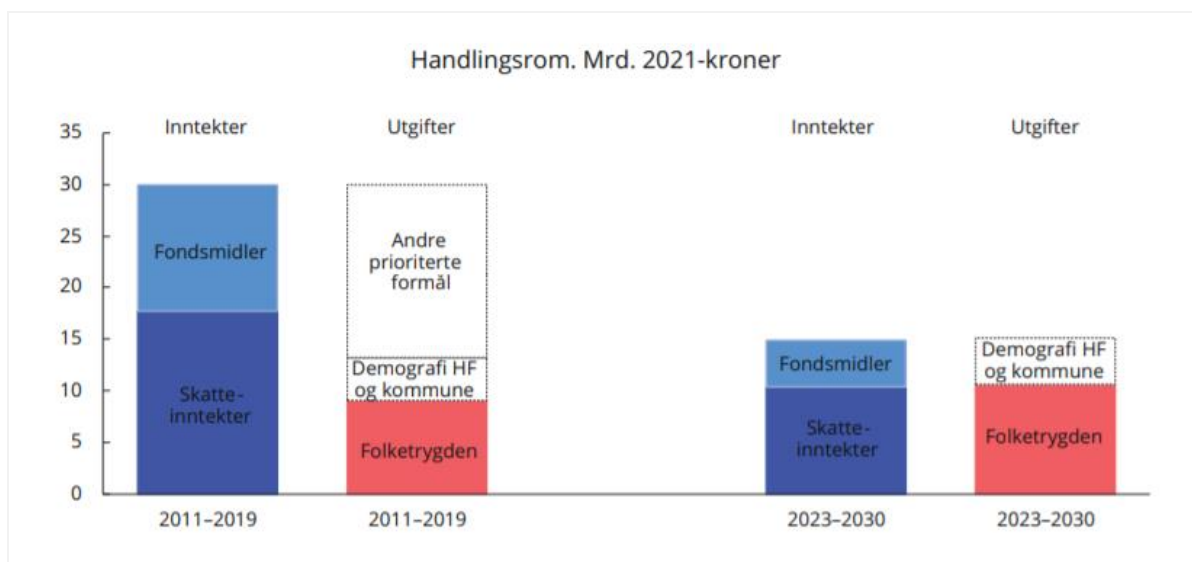
Aldrende befolkning

De siste befolkningsprognosene fra SSB viser en nedgang i befolkningstallene på landsbasis som følge av lavere fruktbarhet og innvandring. Samtidig viser prognosene en markert økning i forholdet mellom antallet eldre og befolkningen i yrkesaktiv alder. Som følge av høyere levealder anslår regjeringen at i 2060 vil det kun stå to i yrkesaktiv alder (20–66 år) bak hver person i pensjonsalder (67 år og eldre), mot fire yrkesaktive pr. eldre i dag.

Aldringen av befolkningen trekker i retning av at offentlige utgifter, og særlig utgifter til helse- og omsorgstjenester for eldre, vil vokse sterkt fremover og utgjøre en stadig økende andel av BNP for Fastlands-Norge. Utgiftsveksten vil bli særlig markant for kommunene.

Mindre handlingsrom i statsbudsjettene

Landet beveger seg inn i en ny fase i finanspolitikken, med svakere vekst i Oljefondet og mindre tilførsel av fondsmidler til statsbudsjettene. Veksten i antall sysselsatte begynner samtidig å flate ut. Resultatet av dette innebærer strammere offentlige budsjetter i tiden fremover. Figuren under viser at veksten i statens inntekter var vesentlig sterkere enn veksten i utgiftene i perioden 2011–2019. Handlingsrommet til å dekke demografidrevne kostnader og nye satsinger er imidlertid forventet å avta, fra 21 milliarder kroner til om lag 4 milliarder kroner årlig, frem mot 2030. Utgiftene til folketrygden anslås å øke med ca. 11 milliarder kroner pr. år i gjennomsnitt frem mot 2030, etter å ha økt med rundt 9 milliarder kroner pr. år foregående tiår.

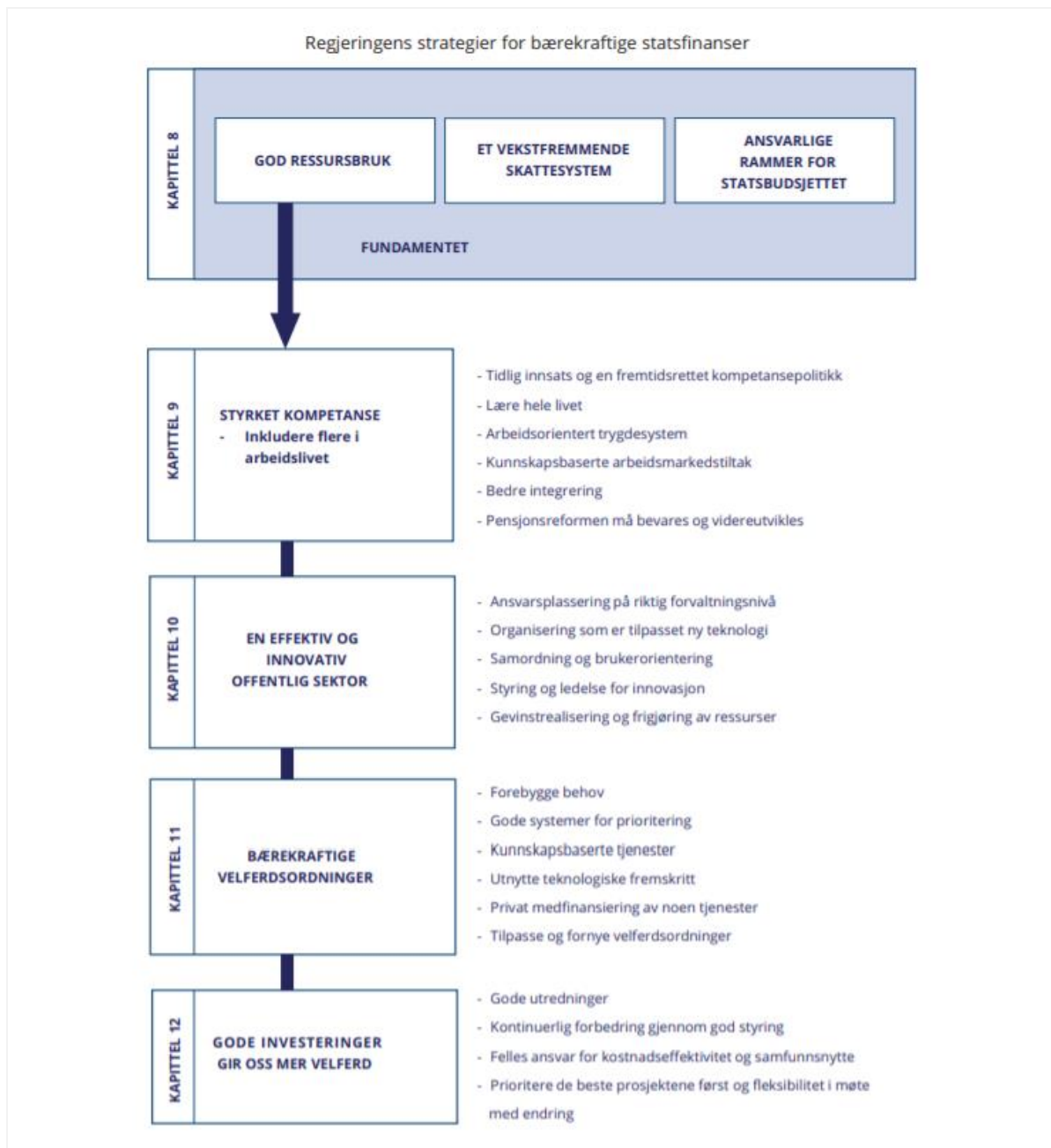


Figur 3: Anslått årlig vekst i strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, vekst i bruk av olje- og fondsinntekter, folketrygden og demografidrevne kostnader i helseforetakene og kommunesektoren.

Kilde: Perspektivmeldingen 2021, Finansdepartementet.

Det langsiktige inndekningsbehovet øker jo lenger ut i perioden. For å kunne dekke utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester anslås det et inndekningsbehov på offentlige budsjetter tilsvarende 5,6 % av BNP for Fastlands-Norge i 2060. Dette tilsvarer et innstrammingsbehov på om lag 5 milliarder kroner årlig. Nye satsinger vil måtte finansieres ved omprioriteringer, kutt eller skatteøkninger.

Regjeringen understreker at bedre ressursbruk og omprioriteringer innenfor budsjettene må til for å tilrettelegge for fremtidig velferd og vekst. Regjeringens strategier for bærekraftige offentlige finanser omhandler blant annet mer effektiv bruk av arbeidskraften ved å øke sysselsettingen, samt ulike innganger til mer effektiv offentlig ressursbruk.



Figur 4: Regjeringens strategier for bærekraftige offentlige finanser. Kilde: Perspektivmeldingen 2021, Finansdepartementet.

Økt sysselsetting og bedre ressursbruk

Økt sysselsetting og effektiv ressursbruk er regjeringens hovedgrep i møte med de langsiktige utfordringene. Figur 5 viser effekten ulike scenarier kan ha på handlingsrommet i offentlige finanser. Scenariene er beregnet slik at de gjennomføres i perioden 2022–2031.

Ifølge regjeringen vil flere i arbeid kunne bidra til økte skatteinntekter (uten at skattesatsene må økes) og samtidig lavere trygdeutgifter. Økning i antall sysselsatte er anslått til 4,4 milliarder kroner årlig i økt handlingsrom. Dersom forskjellen i sykefravær mellom Norge og Sverige reduseres med to tredeler, vil det bedre budsjettbalansen med om lag 2 milliarder kroner årlig. Som illustrert i figuren, er det flere tiltak som kan gi et potensielt handlingsrom den neste tiårsperioden.



Figur 5: Scenarier med økt sysselsetting. Illustrasjon av årlig økt handlingsrom i perioden 2022–2031.

Kilde: Perspektivmeldingen 2021, Finansdepartementet.

For å dempe behovsveksten, som følge av den demografiske utviklingen, trekker regjeringen frem følgende strategier for å skape mer bærekraftige velferdstjenester:

- ▶ **Gode systemer for prioritering:** Økende behov krever god prioritering av ressursene innenfor alle sektorer.
- ▶ **Kunnskapsbaserte ordninger og tjenester:** Få frem kunnskap om virkningene av tjenester og behandlinger. Hindre uønsket variasjon i kvaliteten og omfanget av tjenester, særlig innenfor helsesektoren.
- ▶ **Fokus på forebygging og tilrettelegging:** Forebygging og tilrettelegging må bidra til at befolkningen oppnår bedre helse og livskvalitet, samt økt evne til å ivareta seg selv.
- ▶ **Bedre utnyttelse av potensialet som ligger i ny teknologi:** Redusere behovet for arbeidskrevende tjenester.
- ▶ **Privat medfinansiering av enkelte tjenester:** Verktøy for å regulere etterspørselen etter visse tjenester og for å få frem riktige prioriteringer og valg mellom ulike tiltak.
- ▶ **Tilpasse og fornye velferdsordninger:** Tilpasse eller avvikle ordninger som ikke treffer dagens behov. Effektivisering og frigjøring av ressurser.

4 Tallene

Vi måler kostnader og finanser med regnskapstall fra KOSTRA. Vi har ingen egen måling av kvalitet. Vi bruker resultater i Kommunebarometeret som indikator på tjenestekvalitet. Målingen benytter foreløpige regnskapstall fra KOSTRA, publisert 15. mars 2021, for å få en mest mulig aktuell måling. Det er erfaringsmessig ikke store endringer i de endelige tallene som publiseres 15. juni 2021. Det mangler pr. nå regnskap fra 17 kommuner. Vi bruker det sist foreliggende Kommunebarometeret (fra 2020) i vår analyse. Dette skyldes at Kommunebarometeret for 2021 foreløpig ikke er publisert.

Vår analyse sammenligner styringen i året som gikk. Vi tror det er en sammenheng mellom fortid og framtid. Kommuner med gode resultater har antakelig vist større evne til utvikling enn andre kommuner. Det er i alle fall ikke motsatt.

4.1 Laveste kostnader

Vi sammenligner netto driftsutgifter i tjenestene. Det vil si utgifter minus egenbetaling og refusjoner fra staten og andre (blant annet sykelønnsrefusjoner). Det er denne summen kommunestyret må betale ved hjelp av frie inntekter og eiendomsskatt.

Vi korrigerer regnskapene for å kunne sammenligne epler og epler. Hovedgrepene er:

- ▶ Vi tar med utgifter i hele tjenesteproduksjonen. Analysen dekker alle tjenester fra 100 politisk styring til 393 drift av gravplasser. Vi utelater finanser (renter og avdrag).
- ▶ Vi utelater tjenester som er finansiert med egne inntekter (vann, avløp og renovasjon) og lovpålagte korreksjoner i regnskapet (premieavvik på pensjon). Det er de utgiftene kommunestyret må betale, vi er opptatt av.
- ▶ Vi korrigerer utgiftene for ulikheter i behov (demografi, geografi og sosiale forhold) på samme måte som Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjør ved beregning av rammetilskudd i inntektssystemet til kommunene. Korrigeringen gjelder de sju viktigste velferdstjenestene (skole, barnehage, pleie og omsorg, barnevern, helse og sosial) og administrasjon. Korreksjonen fanger opp at eldre og yngre innbyggere trenger flere tjenester enn voksne i arbeidsdyktig alder. Korreksjonen fanger opp at store avstander, fattigdom, mange enslige og mange innvandrere fører til økt behov for tjenester. Korreksjonen er empirisk, ikke normativ. Den bygger på en analyse av faktisk ressursbruk i norske kommuner. Det er ingen korreksjon for tekniske tjenester og administrasjon. I disse tjenestene antas behovet for tjenester pr. innbygger å være det samme for alle innbyggere.
- ▶ Vi korrigerer for spesielle forhold som kompenseres over statsbudsjettet: statsfinansierte pleietjenester, private skoler, forsøk i barnevernet og vertskommunetilskudd for PU-institusjoner.
- ▶ Vi tar med aktiviteten i hele kommune konsernet etter SSBs definisjon. Det omfatter kommunekassen («rådmannskommunen»), kommunale foretak og interkommunale selskaper.
- ▶ Arbeidsgiveravgiften (AGA) varierer fra 0–14,1 % fra nord til sør i landet. Den bør tas bort når man sammenligner kommuner i hele landet.

Etter 20 år med KOSTRA-tall er denne måten å sammenligne regnskapene på blitt en standard i bransjen. KS, Telemarksforskning, Framsikt og Agenda Kaupang benytter omtrent samme metode.

Vi tar forbehold om regnskapsfeil.

Lier har rapportert de laveste netto driftsutgiftene i 2020. Kommunen brukte 47 800 kroner pr. innbygger til den samlede tjenesteproduksjonen (uten AGA). Hå, Nannestad og Klepp kommer på plassene deretter. Se tabell 2.

Tabell 2: Behovskorrigerede netto driftsutgifter pr. innbygger, rangert, 2020.

Kommune	Sum KOSTRA-funksjoner 100-393	Rangering kostnader u/AGA
3049 Lier	47 869	1
1119 Hå	48 722	2
3036 Nannestad	49 184	3
1120 Klepp	50 754	4
3028 Enebakk	50 924	5
3034 Nes	50 996	6
5028 Melhus	51 044	7
3033 Ullensaker	51 240	8
3026 Aurskog-Høland	51 264	9
4627 Askøy	51 552	10
3048 Øvre Eiker	51 731	11
3032 Gjerdrum	51 798	12
3446 Gran	51 895	13
3801 Horten	51 983	14
3805 Larvik	51 990	15
3029 Lørenskog	52 499	16
5057 Ørland	52 713	17
3038 Hole	52 792	18
3035 Eidsvoll	52 804	19
3803 Tønsberg	52 853	20

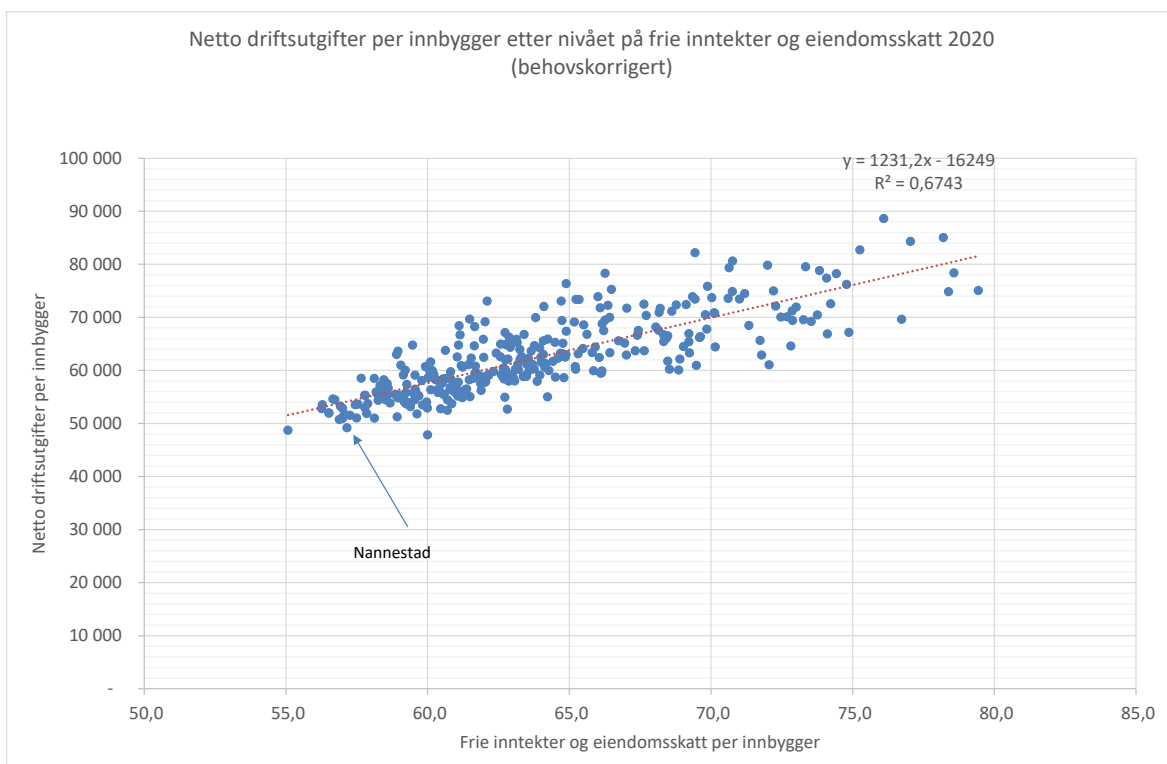
Det er ikke slik at lave kostnader skyldes tilfeldigheter det enkelte året. Kommunene på toppen av listen har vært blant de billigste i mange år. Tallene tyder på at lave kostnader kommer som et resultat av hard jobbing gjennom mange år. Tabell 3 viser hvordan de billigste kommunene har plassert seg på den samme listen de siste fire årene.

Tabell 3: Rangering av netto driftsutgifter pr. innbygger over tid.

Kommune	Sum KOSTRA-funksjoner 100-393	Rangering 2020	Rangering 2019	Rangering 2018	Rangering 2017
3049 Lier	47 869	1	7	34	48
1119 Hå	48 722	2	6	6	17
3036 Nannestad	49 184	3	1	1	1
1120 Klepp	50 754	4	4	15	42
3028 Enebakk	50 924	5	2	8	14
3034 Nes	50 996	6	15	53	64
5028 Melhus	51 044	7	11	12	36
3033 Ullensaker	51 240	8	8	11	18
3026 Aurskog-Høland	51 264	9	9	23	4
4627 Askøy	51 552	10	5	30	6
3048 Øvre Eiker	51 731	11	3	5	10
3032 Gjerdrum	51 798	12	20	22	26
3446 Gran	51 895	13	32	24	28
3801 Horten	51 983	14	13	9	12
3805 Larvik	51 990	15	21	45	58
3029 Lørenskog	52 499	16	17	4	20
5057 Ørland	52 713	17	90	52	62
3038 Hole	52 792	18	87	46	66
3035 Eidsvoll	52 804	19	10	16	50

Kommunene med de laveste utgiftene er også kommuner med de laveste frie inntektene, inkludert eiendomsskatt. Figur 6 viser sammenhengen mellom frie inntekter (inkludert eiendomsskatt) pr. innbygger og netto driftsutgifter i 2020. De 14 rikeste kraftkommunene og kommunene i SIO-prosjektet (har statsfinansiert pleie og omsorg), er holdt utenfor.

Figuren viser en klar sammenheng mellom inntektsnivå og utgiftsnivå. Samtidig ser vi stor variasjon i utgifter for kommuner med samme inntektsnivå. Variasjonsbredden er omtrent 20 000 kroner pr. innbygger fra billigste til dyreste kommune med samme inntektsnivå. De dyreste er rundt 30 % dyrere enn de billigste.



Figur 6 Sammenhengen mellom frie inntekter (inkludert eiendomsskatt) pr. innbygger og netto driftsutgifter, 2020

Nannestad har vært på topp på listen over lave kostnader i mange år. Nannestad har behovskorrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt på 55 000 kroner pr. innbygger. Det er kanskje 10 kommuner som har lavere inntekter. Nannestad har ikke innført eiendomsskatt.

Det er en naturlig sammenheng mellom inntekter og utgifter. De fattigste kommunene må tenke grundigere gjennom sakene. Kommuner med lave inntekter er ekstra interessante kommuner av den grunn.

Vi har korrigert driftsutgiftene for forskjeller i utgiftsbehov i figur 6. I prinsippet skulle alle kommuner kunne drive med samme behovskorrigerte utgiftsnivå. Alle kommuner har de samme oppgavene. Når enkelte kommuner har netto driftsutgifter på 90 000 kroner pr. innbygger, mens andre kommuner klarer seg med 50 000 kroner, så er forskjeller i inntekter den eneste åpenbare grunnen.

Nannestad er en interessant kommune, siden den har ligget på topp på rankinglisten i mange år. I prinsippet burde alle kommuner kunne drive tjenestene like billig som Nannestad. Tabell 4 sammenligner kostnadene i Nannestad med Stavanger, Oslo, Tromsø, Alta, Bodø og Fredrikstad. Tabellen viser hvor mange millioner kroner utgiftene i Nannestad ville øke, dersom Nannestad la seg på kostnadsnivået i de andre kommunene. Gitt utgiftsnivået i Alta, ville utgiftene i Nannestad øke med 307 millioner kroner. Økningen utgjør omtrent 40 % av samlede netto driftsutgifter i Nannestad i 2020.

Tabellen viser også hvilke tjenester kostnadsforskjellene er i. Halvparten av forskjellen mellom Nannestad og Alta skyldes pleie og omsorg. Pleie og omsorg er den største kommunale tjenesten og tjenesten med størst kostnadsforskjeller. Pleie og omsorg er den tjenesten kommunene har størst problem med å styre.

Tabell 4: Kostnadsforskjeller mellom Nannestad kommune og andre kommuner i 2020 i millioner kroner.

Kommune	Stavanger	Oslo	Tromsø	Alta	Bodø	Fredrikstad
Barnehage	-9	-10	-13	-5	-8	-7
Grunnskole	-4	-58	-20	-59	-22	-8
Kultur	-32	-25	-12	-17	-25	-10
Kirke	-4	2	2	-1	-2	-1
Pleie og omsorg	-47	-71	-108	-148	-76	-59
Helse	2	-4	-5	-20	-6	6
Sosial	-16	-20	-7	-14	-9	-9
Barnevern	10	16	10	18	6	7
Administrasjon	-23	-17	-15	-31	-30	-17
Brann og redning	-3	-1	-1	-10	-6	0
Plan mm	-12	-8	-9	-6	-9	-4
Samferdsel	4	14	-8	-4	-15	-1
Bolig	9	-11	-6	-7	2	9
Næring	-4	-6	-1	-1	-4	0
Utenom	0	0	0	0	0	0
Landbruk	0	2	0	0	-1	0
Sum KOSTRA-funksjoner 100-393	-129	-195	-194	-307	-204	-93

Hvis alle kommuner drev tjenestene med samme utgiftsnivå pr. innbygger som Nannestad i 2020, ville samlede netto driftsutgifter i kommunene reduseres med rundt 52 milliarder kroner. Hvis alle brukte like mye pr. innbygger som kommune nr. 50 på listen (Sola kommune), ville utgiftene i kommunene synke med 20 milliarder kroner.

4.2 Beste kvalitet

Målet med kommunens drift er ikke å drive billig. Målet er å levere best mulig tjenester til innbyggerne. Det er mange måter å måle tjenestekvalitet på:

- ▶ **Resultatkvalitet:** Vi måler resultatet for brukeren. Har tjenesten vært til nytte for brukeren? Dette er det vi ønsker å måle. I grunnskolen ønsker vi å måle utbyttet av undervisningen. Det kan vi måle med karakterer på eksamen og nasjonale prøver. Det er i grunnskolen vi har de beste nøkkeltallene for kvalitet (karakterer og trivsel).
- ▶ **Prosesskvalitet:** Det er et kvalitetstegn at tjenesten blir produsert på riktig måte. For eksempel at rutiner for kvalitetssikring følges i saksbehandlingen. Dette er et mer indirekte mål for kvalitet. Et eksempel er kravet om individuelle planer for brukere med store behov. Saksbehandlingstider er et annet eksempel.
- ▶ **Strukturkvalitet:** I mange tilfeller mangler vi data om resultatet. Vi må måle kvaliteten på innsatsfaktorene. Vi kan måle kompetansen hos de ansatte eller antall ansatte pr. klient. Dette er indirekte og svake indikatorer på kvalitet. I mange viktige velferdstjenester er dette de viktigste kvalitetsindikatorerne. Det gjelder blant annet barnevern, barnehage og pleie og omsorg.

Vi bruker Kommunebarometeret fra Kommunal Rapport for å måle kvaliteten på kommunale tjenester. Vi mener Kommunebarometeret er en god måling av tjenestekvalitet. Det er den eneste målingen av tjenestekvalitet på et bredt spekter av kommunale tjenester. Kommunebarometeret

har 151 indikatorer. Det inneholder de viktigste kvalitetsindikatorerne i de viktigste kommunale tjenestene (barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern, sosial, helse). Det er også en del indikatorer innenfor kultur og tekniske tjenester (byggesak, vann og avløp). Kommunene rangeres etter kvalitet i hver tjeneste og samlet.

Kommunebarometeret måler ikke bare tjenestekvalitet. 136 indikatorer gjelder kvalitet på kommunale tjenester. De 15 siste indikatorerne gjelder kostnader og finanser. Kostnader og finanser teller 15 % av samlet resultat. Kostnader og finanser vektet så lavt at vi ser bort fra det i bruken av barometeret. Vi bruker samlet skår som en indikator på tjenestekvalitet.

Kommunebarometeret har to resultatlistor: med og uten korreksjon for inntektsnivå. Vi bruker resultatene som ikke er korrigeret for inntektsnivå, siden det er tjenestekvalitet vi ønsker å måle.

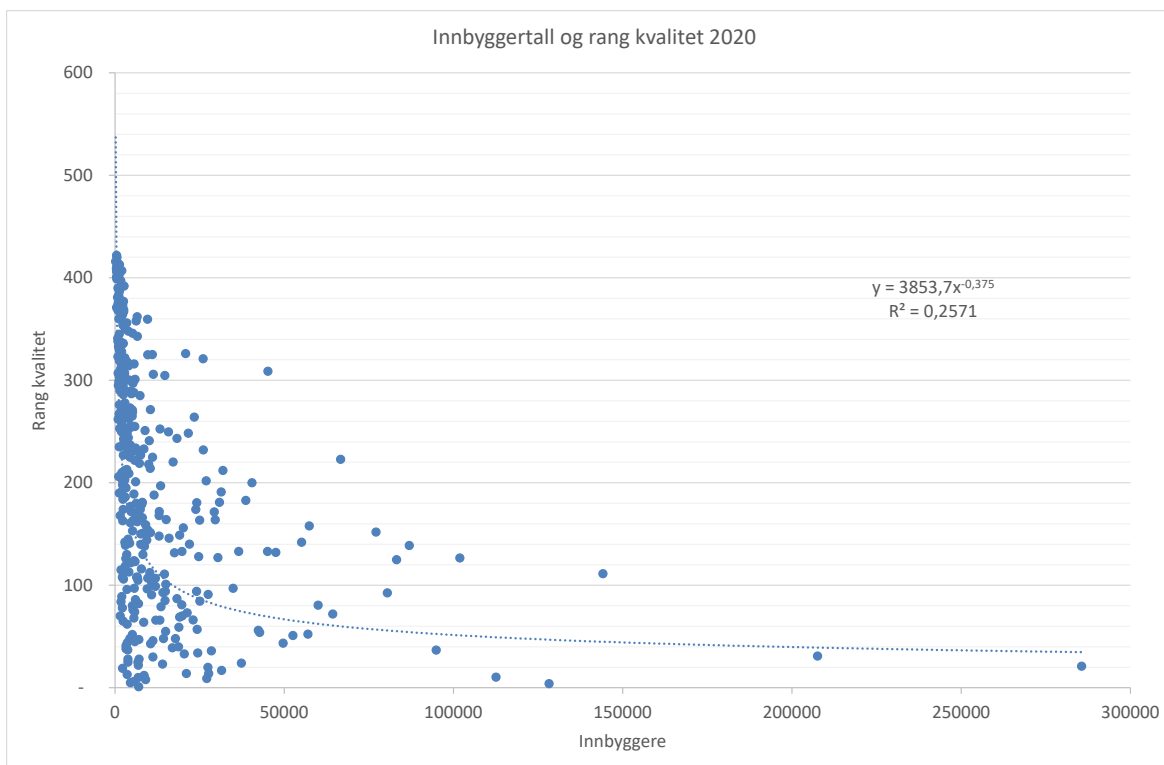
Kommunebarometeret for 2021, med data for 2020, er ennå ikke publisert. I denne rapporten bruker vi Kommunebarometeret 2020, som har data for 2019. Vi antar at rangeringen for 2020 ikke endrer seg mye til i år. Vi har tatt utgangspunkt i den nye kommuneinndelingen fra 2020. Vi har rangert de nye kommunene ved å vekte rangeringen for de gamle kommunene etter folketall.

Tabellen under viser de 20 beste kommunene etter dagens kommuneinndeling, ikke justert for inntektsnivået i kommunen. Oppdal er på topp, deretter følger Bærum og Sauda. Tidligere Mandal og Kristiansand kommune kom som nr. 2 og 3 i Kommunal Rapport opprinnelige kåring. De er slått sammen med andre kommuner i 2020 og er derfor tatt med som Nye Kristiansand og Lindesnes kommune.

Tabell 5: Resultater Kommunebarometeret 2020 for kommuner etter kommuneinndelingen i 2020. Kilde: Kommunal Rapport og Agenda Kaupang.

Kommune	Rangering kvalitet
5021 Oppdal	1
3024 Bærum	4
1135 Sauda	5
3427 Tynset	6
4207 Flekkefjord	8
3049 Lier	9
3038 Hole	10
4204 Kristiansand	10
1516 Ulstein	12
3435 Vågå	13
3413 Stange	14
3006 Kongsberg	14
3403 Hamar	17
3434 Lom	19
1124 Sola	20
4601 Bergen	21
3053 Jevnaker	22
3813 Bamble	23
1106 Haugesund	24
1134 Suldal	25
4201 Risør	25

Resultatene i Kommunebarometeret tyder på at store kommuner får til bedre kvalitet enn små kommuner. Figur 7 viser innbyggertall og rangering i Kommunebarometeret 2020 for alle norske kommuner. Blant de kommunene som blir rangert dårligere enn nr. 200, er det bare tre kommuner med flere enn 30 000 innbyggere. Vi ser også at forventningskurven i figuren flater ut når kommunene blir over 20 000–30 000 innbyggere. Over dette nivået har størrelse mindre å si for tjenestekvaliteten.



Figur 7: Norske kommuner etter innbyggertall og rangering i Kommunebarometeret 2020.

Gode resultater kommer ikke over natten. Kommunene på topp i Kommunebarometeret 2020 har også gjort det godt årene før. Oppdal har ligget på topp 20-listen i alle år siden 2016. Mandal, Kristiansand, Bærum, Tynset og Oppegård har vært blant de 50 beste i samme periode, se tabell 6.

Tabell 6: Resultater i Kommunebarometeret (uvektet) 2016–2020 for kommuner på topp i 2020.
Kilde: Kommunal Rapport.

Kommune	2016	2017	2018	2019	2020
Oppdal	2	12	8	2	1
Mandal	17	37	10	27	2
Kristiansand	27	35	35	43	3
Bærum	9	14	1	38	4
Sauda	133	222	228	48	5
Tynset	11	30	4	24	6
Oppegård	16	25	12	40	7
Flekkefjord	136	247	236	129	8
Lier	71	57	90	46	9
Hole	79	26	7	39	10
Tønsberg	66	180	127	185	11
Ulstein	106	183	145	128	12
Vågå	230	157	341	68	13
Kongsberg	96	181	148	99	14
Stange	132	105	63	72	14
Asker	13	20	11	31	16
Hamar	78	65	17	56	17
Røyken	49	23	9	87	18
Lom	64	11	46	20	19
Sola	70	42	13	89	20

Tabell 6 viser samtidig at noen kommuner er på full fart opp på rankinglisten. Det gjelder Sauda, Ulstein, Vågå, Stange og Flekkefjord.

4.3 Mest effektiv

Det er effektivitet som etterspørres i omstillingsarbeidet i kommunene. Mest mulig resultater for pengene. Effektivitet er ikke det samme som produktivitet. Effektivitet er kostnaden i forhold til resultatene for brukeren. Hvor mye bruker vi på å løse oppgaven? Produktivitet er et mer nærsynt begrep. Det betyr produksjonskostnader pr. enhet, uavhengig av nytteverdien av produktet.

Vi bruker Kommunebarometeret for å måle effekten av tjenesteproduksjonen. Vi har sett at det er noen svakheter med indikatorene i Kommunebarometeret, men det er det beste vi har.

Vi måler produksjonskostnadene ved behovskorrigerede netto driftsutgifter pr. innbygger. Det er heller ikke et perfekt mål for produksjonen, men en tilnærming som gjør det mulig å se på mange kommunale tjenester med samme metode. Behovskorrigeringen fanger opp tjenestebehovet i stor grad.

Vi legger sammen rangeringen på kostnader og kvalitet for å måle hvilke kommuner som driver mest effektivt. Det vil si at vi legger like stor vekt på kostnader og kvalitet. Tabell 7 viser de 20 mest effektive kommunene, basert på den metoden som er beskrevet. Regnskapet er fra 2020, kvalitetsdata er fra 2019. Vi ser at Lier, Hole og Melhus topper listen.

Tabell 7: De 20 mest effektive kommunene 2020.

Kommune	Rangering kostnader u/AGA	Rangering kvalitet	Rangering mest effektiv
3049 Lier	1	9	1
3038 Hole	18	10	2
5028 Melhus	7	39	3
4204 Kristiansand	42	10	4
3053 Jevnaker	34	22	5
3021 Ås	24	33	6
3032 Gjerdrum	12	47	7
3413 Stange	52	14	8
3027 Rælingen	28	40	9
1124 Sola	50	20	10
3029 Lørenskog	16	54	11
3803 Tønsberg	20	52	12
1120 Klepp	4	70	13
1516 Ulstein	65	12	14
3031 Nittedal	46	34	15
5035 Stjørdal	23	57	16
5001 Trondheim	49	31	17
4614 Stord	32	59	18
3446 Gran	13	79	19
3048 Øvre Eiker	11	81	20

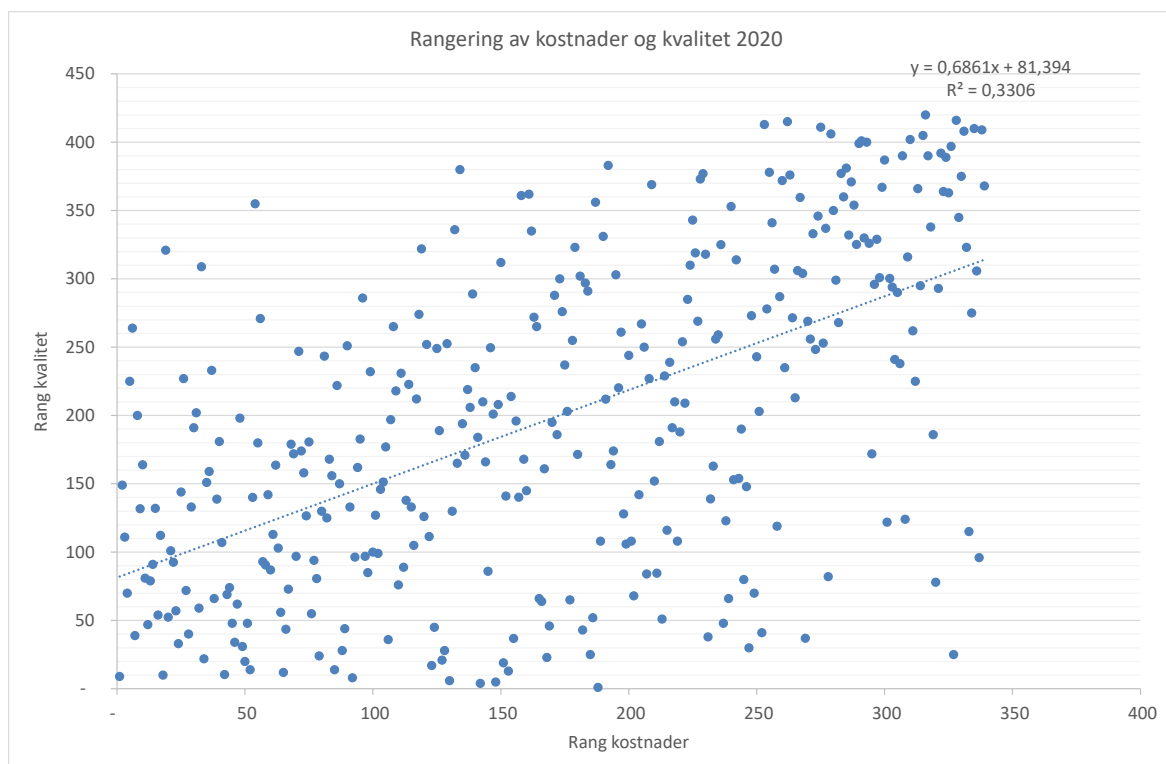
Tabellen viser at det er mulig å få til god tjenestekvalitet i kommuner med lave kostnader. Kommunene på listen er blant de 65 beste på kostnader og blant de 81 beste på kvalitet.

En analyse av alle kommunene viser at det ikke er noen positiv sammenheng mellom kostnader og kvalitet. Det er ikke slik at de kommunene som har god kvalitet, også har høye kostnader. I den grad det er en statistisk sammenheng, så er den motsatt. Figur 8 viser behovskorrigerte kostnader og rang i Kommunebarometeret 2020 for alle norske kommuner. Det er en svak tendens til at kommuner med høye kostnader (høy rang på kostnader) har dårlig kvalitet (høy rang på kvalitet).

Dette er en meget viktig observasjon. Det er ikke slik at reduserte budsjettammer gir lavere kvalitet i tjenesten. Det er en mye mer sammensatt årsakskjede. Dette er en åpenbar grunn til å trekke variabelen ledelse inn i forklaringen. God kvalitet kommer ikke av høyt ressursforbruk, men av god ledelse. Det trengs god kompetanse på alle nivåer, gode samarbeidsevner og fornuftig organisering av tjenesten.

Man kan også snu på det: Lave kostnader kommer ikke av lav kvalitet. Tvert om. Dataene gir grunnlag for å si at god tjenestekvalitet gir lave kostnader.

Vi ser at spredningen rundt forventningslinjen er stor. Det er ingen sterk sammenheng mellom kostnadsnivå og kvalitet i norske kommuner. Vi konkluderer med ingen sammenheng, innenfor de kostnadsvariasjoner det er i norske kommuner.



Figur 8: Norske kommuner etter rangering av kostnader og kvalitet, 2020.

4.4 Beste finanser

Det er ikke nok å være effektiv, hvis finansene er dårlige. Det vet alle som har vært i en situasjon med underskudd på driften. Da må man ha reserver å tære på, ellers går man konkurs. Kontroll over finansene er en forutsetning for trivsel i organisasjonen og utvikling av tjenestene. Kommuner kan ikke gå konkurs, men krisekommuner bruker ofte kreftene på intern krangling.

Samtidig heter det at kriser er forutsetningen for omstilling. Men det er utvikling for å holde hodet over vannet, ikke for å løse langsiktige problemer. Dårlige finanser er ikke bra for organisasjonen.

Agenda Kaupang legger vekt på tre finansielle nøkkeltall:

- ▶ Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter og finansposter. Teknisk beregningsutvalg anbefaler en driftsmargin på minst 1,75 %.
- ▶ Netto lånegjeld i prosent av driftsinntektene. Netto lånegjeld er innlån minus utlån til andre (startlån). Agenda Kaupang anbefaler at netto lånegjeld ikke bør være mer enn 50 % av årlige driftsinntekter.
- ▶ Disposisjonsfondet i prosent av driftsinntektene. Disposisjonsfondet er fri egenkapital, oppspart gjennom tidligere års driftsoverskudd. Agenda Kaupang anbefaler at disposisjonsfondet bør utgjøre minst 10 % av årlige driftsinntekter.

Det ser ut til å være alminnelig enighet om at disse tre nøkkeltallene er de viktigste finansielle nøkkeltallene i kommunesektoren. Det er disse tre nøkkeltallene som oftest er nevnt i statens veileder for økonomiplanlegging og i forarbeidene til den nye kommuneloven. Den nye kommuneloven pålegger kommunene en plikt til å vedta finansielle handlingsregler. Det vil si vedta måltall for finansielle nøkkeltall.

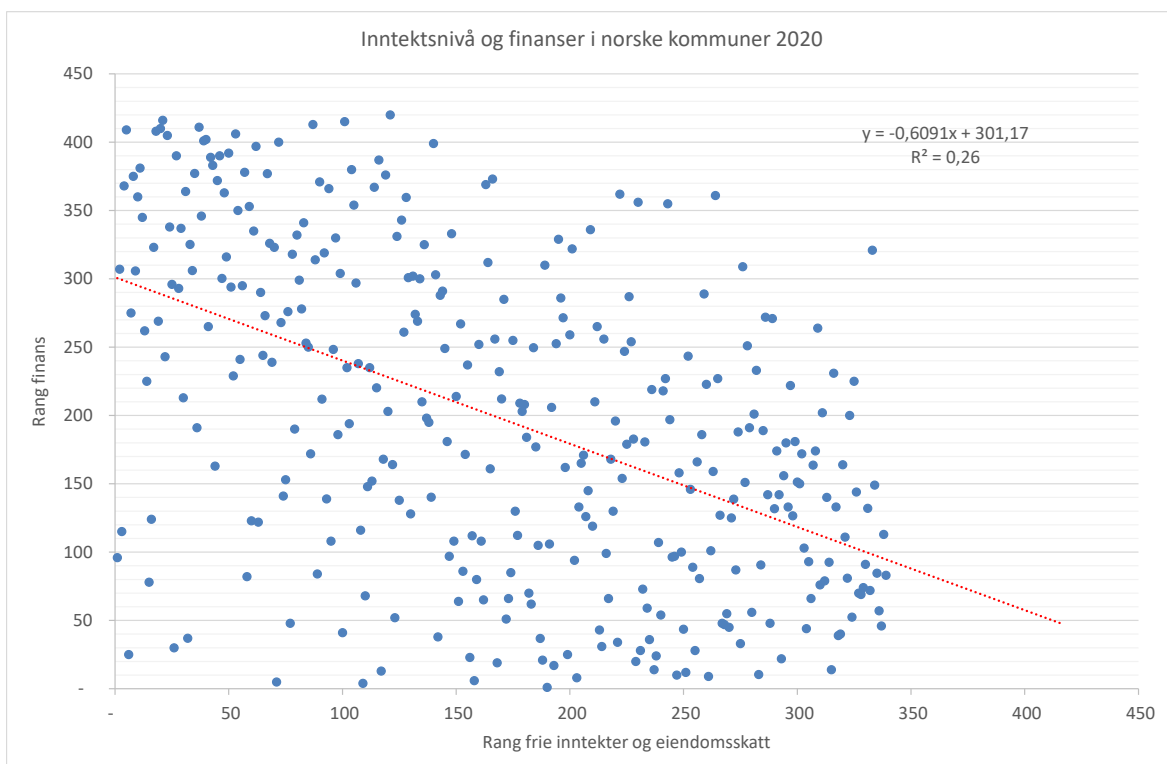
Netto driftsresultat er det viktigste finansielle nøkkeltallet. Gode driftsresultater er en forutsetning for opparbeidelse av reserver og nedbygging av gjeld. Vi vekter netto driftsresultat 50 %, netto lånegjeld 25 % og disposisjonsfondet 25 % i vår finansindeks.

Tabell 8 viser resultatene på finansindeksen i 2020. Aukra kommer på topp, fulgt av Lurøy og Bykle. Det er naturlig nok mange kraftkommuner på listen. Aukra har et disposisjonsfond som er større enn ett års driftsinntekter.

Tabell 8: Kommuner med de beste finansene, 2020.

Kommune	Disposisjonsfond (%)	Netto driftsresultat (%)	Netto lånegjeld (%)	Rangering finans
1547 Aukra	119,1	22,6	69,7	1
1834 Lurøy	48,2	16,4	30,0	2
4222 Bykle	43,4	18,2	39,6	3
5432 Loppa	23,2	7,8	11,9	4
1818 Herøy (Nordland)	46,0	12,0	111,0	5
4224 Åseral	49,5	8,7	69,7	6
4228 Sirdal	35,0	14,3	64,5	7
5014 Frøya	27,2	18,9	141,6	8
4635 Gulen	30,9	11,6	54,8	9
1811 Bindal	39,3	9,4	92,2	10
3046 Krødsherad	38,6	8,4	95,8	11
5049 Flatanger	11,6	19,7	85,7	12
1134 Suldal	33,4	5,6	33,9	13
4636 Solund	23,0	13,6	83,6	14
1836 Rødøy	30,6	9,1	68,4	15
5033 Tydal	23,3	10,3	42,2	16
4218 Iveland	30,2	7,1	43,7	17
5434 Måsøy	30,0	8,6	61,5	18
5423 Karlsøy	27,4	10,4	74,3	19
5438 Lebesby	29,6	9,4	89,0	20
Landet	11,4	2,6	87,5	-

Det er ikke noen tydelig tendens til at høye inntekter gir gode finanser i kommunene i 2020. Figur 9 viser frie inntekter og eiendomsskatt sammenlignet med kommunens rangering på finansindeksen. Sammenhengen mellom høye inntekter og gode finanser er positiv, men svak. Vi ser at spredningen omkring forventningskurven (den røde linjen) er voldsom. Det er omtrent like stor andel fattige og rike kommuner med gode finanser. Figuren tyder på at god ledelse er like viktig som høye inntekter for å holde finansene under kontroll.



Figur 9: Frie inntekter og finanser i norske kommuner 2020.

Det er mulig våre anbefalinger om finansielle handlingsregler er urealistiske. Det er bare 16 kommuner som følger alle tre anbefalingene i 2020. Etterlevelsen er spesielt svak når det gjelder gjeldsgraden.

	Disposisjonsfond > 10 %	Netto driftsresultat > 1,75 %	Netto lånegjeld < 50 %	Alle anbefalinger fulgt
Antall kommuner	193	194	22	16

4.5 Best styrt

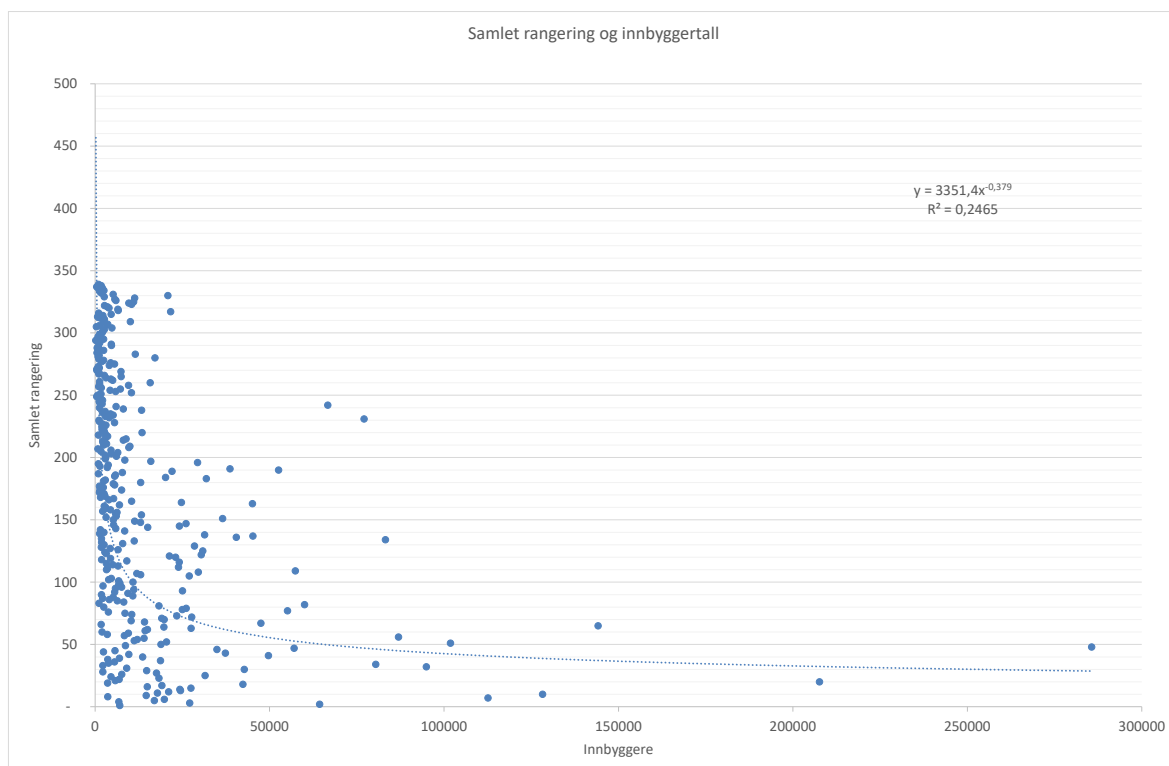
Godt styrt betyr lave kostnader, høy tjenestekvalitet og gode finanser. Vi legger like stor vekt på disse tre kravene til god styring. Tabell 9 viser de 20 best styrte kommunene i 2020 etter denne definisjonen. Gjerdrum kommer ut på topp, fulgt av Sandefjord, Lier og Hole.

Av de 20 kommunene på listen er det 7 kommuner som er blant de 100 beste både når det gjelder kostnader, kvalitet og finanser. Det er Gjerdrum, Sandefjord, Klepp, Marker, Kongsvinger, Vennesla og Karmøy.

Tabell 9: De 20 best styrte kommuner, 2020.

Kommune	Rangering kostnader u/AGA	Rangering kvalitet	Rangering finans	Rangering best styrt
3032 Gjerdrum	12	47	37	1
3804 Sandefjord	27	72	29	2
3049 Lier	1	9	127	3
3038 Hole	18	10	112	4
5028 Melhus	7	39	101	5
1120 Klepp	4	70	82	6
4204 Kristiansand	42	10	107	7
3013 Marker	47	62	54	8
3036 Nannestad	3	111	49	9
3024 Bærum	142	4	25	10
3401 Kongsvinger	51	48	88	11
3413 Stange	52	14	125	12
3031 Nittedal	46	34	119	13
5035 Stjørdal	23	57	122	14
1124 Sola	50	20	144	15
4223 Vennesla	76	55	85	16
1119 Hå	2	149	66	17
1149 Karmøy	64	56	99	18
3435 Vågå	153	13	55	19
5001 Trondheim	49	31	143	20

Vi ser det er både store og små kommuner på listen. Hvis vi ser på alle norske kommuner, er det en tydelig tendens til at store kommuner får bedre samlet rangering enn små. Figur 10 viser samlet rangering for alle norske kommuner i 2020. Forventningskurven flater ut etter ca. 30 000 innbyggere.



Figur 10: Innbyggertall og samlet rangering, 2020.

Blant de 20 kommunene på bunnen av listen er det 13 kommuner med flere enn 2 500 innbyggere. Det er fire kommuner med flere enn 10 000 innbyggere (Alta, Hammerfest, Ullensvang og Midt-Telemark).

Vi har en hypotese om at god ledelse er det viktigste for å komme på toppen av listene. Det betyr ikke at kommunene på bunnen nødvendigvis har dårlig ledelse. Uflaks og ekstraordinære forhold kan også spille inn. Måle metodene vi bruker, er heller ikke nøyaktige.

Tabell 10 De 20 lavest rangerte kommunene, 2020

Kommune	Innbyggere	Rangering kostnader u/AGA	Rangering kvalitet	Rangering finans	Rangering best styrt
5416 Bardu	3 959	242	314	301	320
5419 Sørreisa	3 465	187	356	321	321
1875 Hamarøy	2 701	322	392	155	322
3817 Midt-Telemark	10 461	264	271	335	323
1841 Fauske	9 640	236	325	327	324
4618 Ullensvang	11 002	289	325	278	325
5055 Heim	5 941	298	301	298	326
5405 Vadsø	5 642	309	316	274	327
5406 Hammerfest	11 331	336	306	264	328
1848 Steigen	2 586	299	367	243	329
5403 Alta	20 847	294	326	305	330
4643 Årdal	5 170	274	346	309	331
5425 Storfjord	1 831	321	293	317	332
3822 Nissedal	1 430	286	332	336	333
1578 Fjord	2 502	283	377	300	334
5420 Dyrøy	1 063	293	400	292	335
5426 Kåfjord	2 072	313	366	311	336
5043 Røyrvik	459	279	406	315	337
1828 Nesna	1 701	326	397	290	338
1874 Moskenes	989	310	402	339	339

5 Historien bak tallene

I denne delen av rapporten skal vi se litt nærmere på de kommunene som har havnet på toppen av vår liste over kommuner med god styring. Vi er spesielt opptatt av kostnadene i tjenesten. Analysen viser at lave kostnader ikke står i veien for god kvalitet. Lave kostnader er samtidig nøkkelen til gode finanser. Hva gjør kommunene i dag for å effektivisere driften?

Det er tre hovedstrategier:

- 1) **Redusere enhetskostnadene:** Løse oppgaven raskere. Det vil si flere elever pr. lærer (større skoler) og færre nattevakter i boliger med heldøgns tjenester (større eller samlokaliserte boliger og bruk av digitalt tilsyn). Samlokalisere tjenestesteder med personalbase i nærheten av kommunesentrene.
- 2) **Redusere volum av tjenester:** Heve terskelen for å få hjelp eller gjøre tjenestetilbudet mer målrettet og tidsbestemt. Stille større krav til hva innbyggerne må gjøre selv og være tydelig på hva kommunen forventer av innbyggere som skal motta kommunale tjenester. Bistå mer med råd og veiledning og samarbeid med pårørende og frivillige for at innbyggerne skal klare seg best mulig uten kommunale tjenester.
- 3) **Tidlig innsats:** Tidlig og tverrfaglig kartlegging og innsats for å styrke innbyggernes ønske om å klare mest mulig selv. Investeringsankegang og utvikling av de tidlige trinnene i en helhetlig innsatstrapp for å kunne sette inn tilstrekkelig og riktige ressurser for å oppnå dette.

Tradisjonelt har slaget stått om volum og enhetspriser. Bestiller-utførermodellen legger ansvaret for enhetskostnadene på utfører, mens bestillerenheten (vedtakskontoret/tildelingsenheten) styrer volumet.

De siste årene har det blitt lagt mye mer vekt på forebygging, tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Nå prøver kommunene i større grad å løse problemene mens de er små, og gi bistand til at innbyggerne kan klare seg bedre selv. Denne strategien er helt avgjørende i helse- og omsorgstjenestene og spesielt for å møte den store forventede veksten i behov innen særlig eldreomsorgen. Dette er også blitt viktig innen oppvekstfeltet. Barnevernet har fått en viktigere rolle innen oppvekst av denne grunn.

Det er ikke slik at tidlig innsats kan erstatte arbeidet med å styre volum og enhetspriser – tidlig innsats kommer i tillegg.

5.1 Hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester i Kristiansand

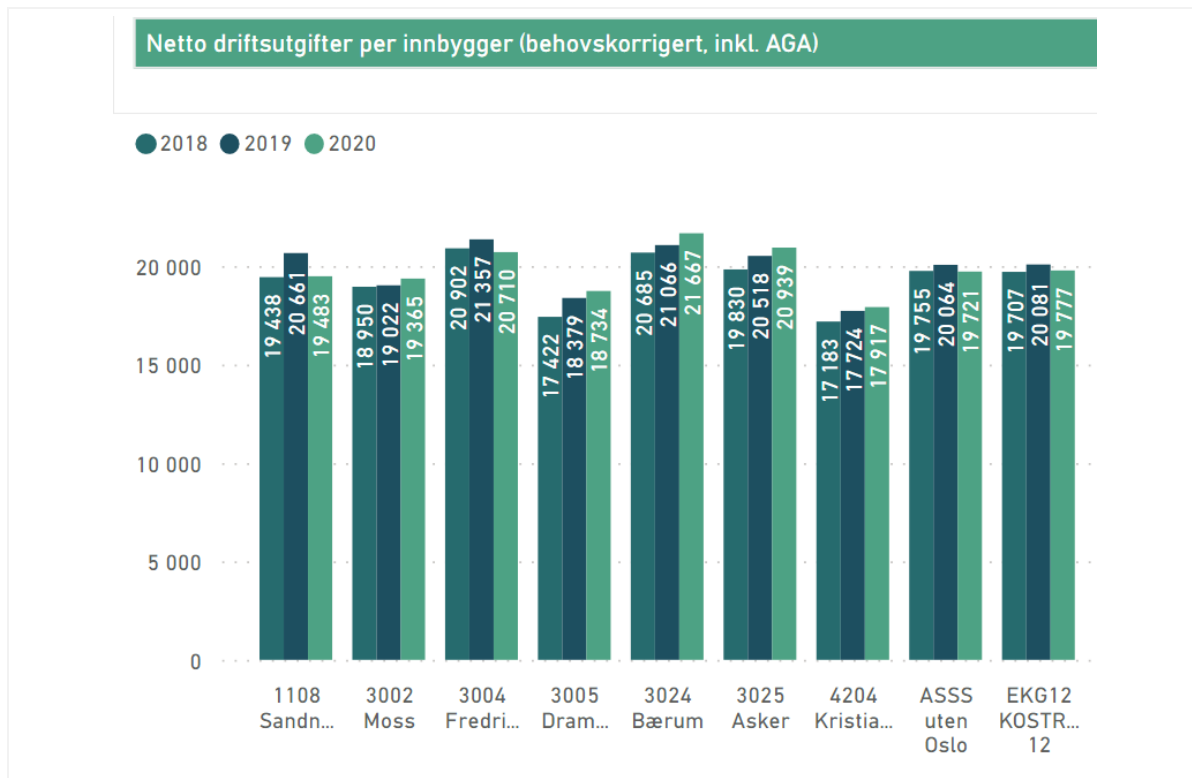
Det er alminnelig antatt at helse- og omsorgstjenestene i kommunene bør jobbe etter beste effektive omsorgsnivå (BEON-prinsippet), med sterk vekt på hjemmebaserte tjenester og egenmestring.

Kristiansand kommune har i flere år – både som gamle Kristiansand kommune (fram til 2020) og i nye Kristiansand kommune (sammenslått med Søgne og Songdalen kommune fra 1.1.2020) – vært kjent for å være den av de 10 største byene i Norge som har satset mest på denne strategien med ambulante hjemmebaserte tjenester til alle brukergrupper. Dette har gjort Kristiansand til en av de kommunene som driver mest kostnadseffektivt innenfor pleie- og omsorgstjenestene i Norge, slik som vist i figur 12.

Kristiansand, som har de laveste kostnadene samlet sett til pleie- og omsorgstjenestene (se figur 12), brukte 58 % av utgiftene i sektoren til aktivisering og pleie til hjemmeboende i kommunen

(funksjon 234 og 254). Det er over prioriteringsnivået på 56 % i gjennomsnitt for de andre store byene i Norge (KOSTRA-gruppe 12) til disse to funksjonene.

Kristiansand får også best resultat av de største kommunene i Norge på kvalitet innen pleie- og omsorgstjenestene, med plass nr. 82 innenfor pleie og omsorg. Bærum, som har høye inntekter og dyre tjenester, kommer betydelig dårligere ut på kvalitet innen pleie og omsorg, med plass nr. 260. Dette viser at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom kostnadsnivået på tjenestetilbudet og kvaliteten i tjenestene.



Figur 11 Samlede netto driftsutgifter til pleie og omsorg pr. innbygger i KOSTRA 2018–2020, behovskorrigert

Behovskorrigerte netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester var 17 917 kroner pr. innbygger i 2020. Det fremgår av figuren at kostnadene har steget i Kristiansand også de siste to årene, men ligger fortsatt på et lavt nivå i nasjonal sammenheng og lavest av alle de store byene i Norge.

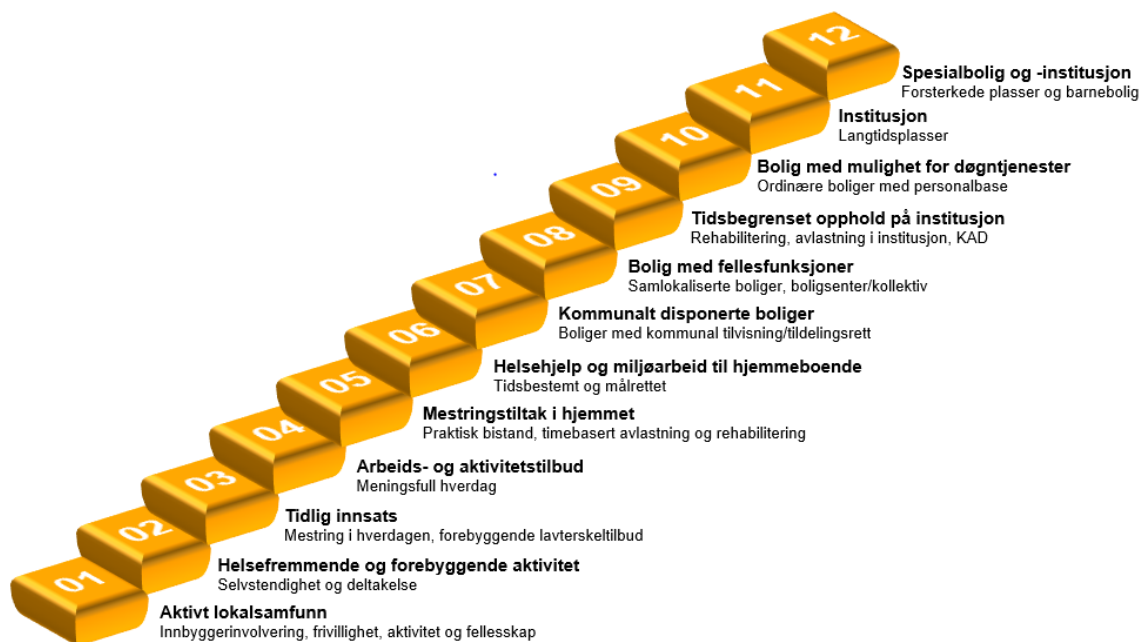
Hjemmebaserte tjenester omfatter seks svært ulike tjenester til hjemmeboende: praktisk bistand (mot betaling), miljøarbeid i boliger med heldøgns tjenester, brukerstyrt personlig assistent (BPA), helsehjelp i hjemmet (hjemmesykepleie), omsorgslønn og privat avlastning (for eksempel helgeopphold hos slektninger). Disse tjenestene gjelder både personer med nedsatt funksjonsevne og utviklingsforstyrrelser, psykisk helse og rustjenester og tjenester til andre, i hovedsak eldre. Det betyr at regnskapet for denne tjenestefunksjonen er vanskelig å tolke, og vi vet ikke uten mer detaljerte analyser i Kristiansand, hvordan kommunen prioriterer ressursene til de ulike brukergruppene og til de ulike tjenestene.

Det vi derimot vet noe om, er at Kristiansand i 2020 totalt sett har forholdsvis få tjenestemottakere og at kostnaden pr. bruker heller ikke er spesielt høy i den hjemmebaserte omsorgen. Flertallet av tjenestemottakere finner vi i den «klassiske eldreomsorgen», selv om det også stadig blir flere yngre tjenestemottakere i kommunene. Når undersøkelser viser at «de fleste eldre (79 %) er enige i at den enkelte må ta et større ansvar for egen helse, sosialt liv og egen bosituasjon for å sikre en god alderdom» (Helsepolitisk barometer 2021), er det grunn til å tro at Kristiansand kommune er forholdsvis flinke til å legge til rette for en slik praksis.

Bærekraftig utvikling krever endret tjenesteprofil i den helhetlige innsatstrappen

Målet framover bør være å styrke de lavere trinnene i den helhetlige innsatstrappen ved å gjøre smarte grep øverst i trappen. Det benyttes pr. i dag mest ressurser øverst i tjenestetrappen, til relativt få personer, i de fleste av landets kommuner. Det vil framover være nødvendig å dreie innsatsen ved å styrke tjenestebilbudet nederst i tjenestetrappen for lette til moderate utfordringer. Dette utgjør den største gruppen av tjenestemottakere. Tidlig innsats vil medvirke til at problemer ikke utvikler seg og blir omfattende og langvarige. Tidlig innsats får innbyggere raskere tilbake til å mestre eget liv. Det reduserer behovet for kommunale tjenester og er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

En viktig forutsetning og en klar suksessfaktor for å oppnå slike resultater som Kristiansand har gjort over tid, er god saksbehandling og innbyggerdialog ved henvendelser. Dette bygger på en rask og bred tverrfaglig kartlegging ved henvendelser om hjelp før kommunale tjenester gis i et stort omfang. I tillegg har Kristiansand et stort fokus på forebygging og tidlig innsats på de laveste trinnene i den helhetlige innsatstrappen, og tverrfaglig rehabilitering etter funksjonsfall tilbake til opprinnelig funksjonsnivå.



Figur 12 Den helhetlige innsatstrappen viser grad av inngripen i innbyggernes liv, modell: Agenda Kaupang

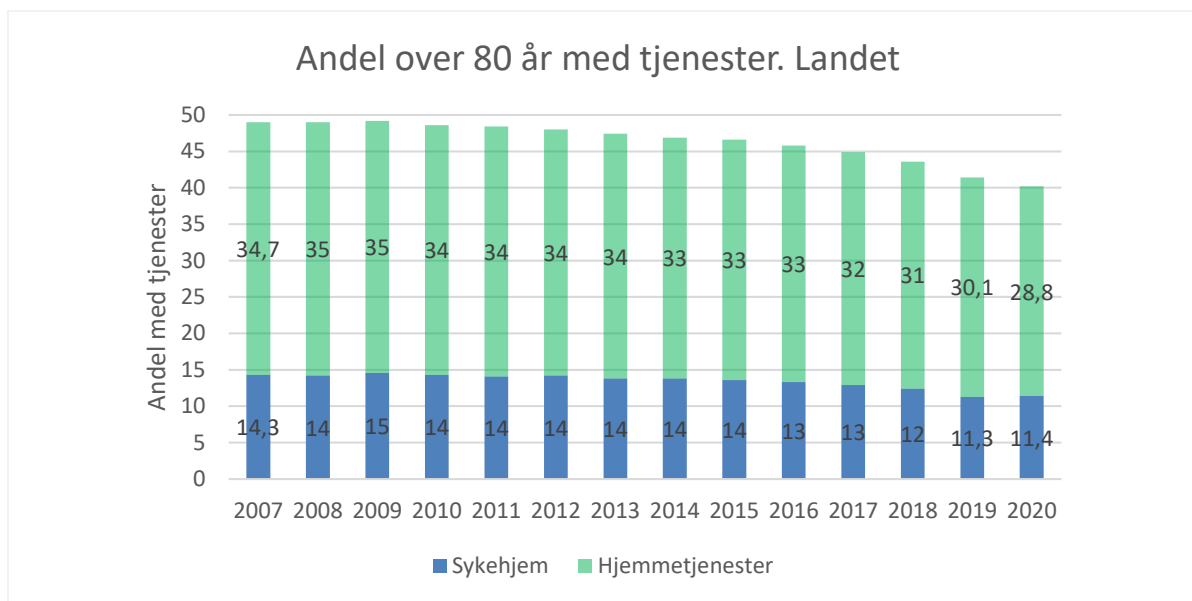
Flere over 80 år klarer seg selv

Tendensen nasjonalt er at flere over 80 år klarer seg selv uten kommunale tjenester. I 2020 hadde i gjennomsnitt ca. 60 % i denne aldergruppen ikke kommunale pleie- og omsorgstjenester. Stadig færre hadde i 2020 hjemmebaserte tjenester, og andelen på institusjon er på det laveste i 2019 og i 2020 siden 2007.

En av årsakene til dette er at stadig flere eldre over 80 år tar ansvar for egen bolig, flere eldre flytter til egnede boliger med universell utforming, og flere eldre tar opp lån. De kommunene som lykkes best med på dette området, jobber bevisst med å legge til rette for en helhetlig boligpolitikk for eldre. På dette området må både kommunen og private aktører samarbeide for å sikre tilstrekkelig tilgang til hensiktsmessige boliger med ulike fellesfunksjoner og mulighet for både å leie og eie slike leiligheter selv.

Familieomsorgen vil kunne bli betydelig redusert i årene framover, noe som vil kunne bety at det blir nødvendig med mer innsats fra kommunen, frivillige og resten av lokalsamfunnet. Derfor vil det

bli viktig å styrke samarbeidet med pårørende, i tråd med nasjonale satsinger og strategier. Redusert familieomsorg vil øke betydningen av andre sosiale nettverk. Det blir viktig med en lokalisering og utforming av boliger som gir mulighet for sosial deltakelse.



Figur 13 Andel over 80 år i Norge med hjemmetjenester og sykehjemstjenester i perioden 2007–2020, KOSTRA og egen analyse utviklet av Agenda Kaupang

I Kristiansand satser kommunen blant annet på helseveiledning for seniorer (også kjent som «forebyggende hjemmebesøk»), som er en råd- og veiledningstjeneste med fokus på forebyggende og helsefremmende tiltak. Tjenesten tilbyr helseveiledning til hjemmeboende personer det året du fyller 78 år. Hensikten er å styrke de eldres muligheter til å bo trygt hjemme lengst mulig og ha en aktiv og meningsfull hverdag.

Kompetanse og tjenesteutvikling lønner seg

Vi ser også at de kommunene som satser mest på hjemmebasert omsorg og som totalt sett driver mest kostnadseffektivt, legger til rette for høy fagandel og tverrfaglig kompetanse i de ambulante hjemmetjenestene. Dette gjelder også for Kristiansand. Nasjonalt har ca. 78 % av ansatte i pleie og omsorg fagutdanning, ifølge Kommunebarometeret 2020. I Kristiansand hadde ca. 80 % av de ansatte fagutdanning. I de beste kommunene er andelen ca. 98 %. «Fagutdanning er grunnleggende viktig for god kvalitet», ifølge Helsedirektoratets omtale av indikatoren.

I tillegg satser kommunen på en tydelig strategi, med økt fokus på forskning, innovasjon og kompetanseheving i tjenesteutviklingen. Dette inkluderer både satsing på Kristiansand simulerings- og ferdighetssenter og på e-helse og velferdsteknologi. Målet med satsingen i Kristiansand er:

- ▶ gi brukerne økt trygghet, livskvalitet og kontroll over egne liv
- ▶ gi pårørende økt trygghet og mestring over sine livssituasjoner
- ▶ gi ansatte større mulighet til å bruke fagkompetanse på en effektiv måte
- ▶ bedre utnyttelse av ressurser i de kommunale helsetjenestene

Gjennom etableringen av *Regional koordineringsgruppe e-helse og velferdsteknologi Agder*, samarbeider kommunene på Agder nå i større grad rundt felles søknader, felles anskaffelser og felles løsninger.

5.2 Store skoler i Gjerdrum

Det er helt opplagt at skolestørrelse har stor betydning for kostnadene i grunnskolen. Det er mer omdiskutert hvordan skolestørrelse påvirker kvaliteten i skolen.

De mest effektive skolekommunene har store skoler. Gjerdrum er et godt eksempel. Gjerdrum er en grisorgrendt kommune på Romerike, innenfor pendlingsområdet til Oslo. Det er her tre skoler, med i gjennomsnitt 303 elever: to barneskoler og en ungdomsskole. Behovskorrigerede utgifter pr. innbygger til grunnskolen i Gjerdrum er de 11. laveste i landet. Samtidig er resultatene gode. I rangeringen fra Kommunal Rapport kommer kommunen på 110. plass, se tabell 10.

Det er god grunn til å tro at store skoler også er bra for kvaliteten i skolen. Større skoler får et større fagmiljø og kan tilby hele stillinger i smale fag. Det er vanskelig å få tak i godt kvalifiserte lærere i mange kommuner. Det er muligens mer attraktivt for unge lærere å ta jobb på større skoler sentralt i kommunen. Data fra kommunebarometeret tyder på at kommuner med store skoler får bedre resultater, men det kan også skyldes elevenes familiebakgrunn. Vårt inntrykk er at skoleadministrasjonen i kommunene støtter denne vurderingen nå. For 20 år siden var det bare rådmannen og økonomisjefen som støttet nedleggelse av små skoler, av økonomiske grunner.

Tabell 11: Rangering av kvalitet og kostnader i grunnskolen, 2020.

Kommune	Grunnskole	Rangering kostnader grunnskole	Rangering kvalitet grunnskole	Andel timer spesialundervisning
3031 Nittedal	11 377	1	17	15 %
1122 Gjesdal	11 411	2	23	16 %
3027 Rælingen	11 457	3	52	10 %
3048 Øvre Eiker	11 544	4	127	14 %
3034 Nes	11 554	5	323	14 %
3005 Drammen	11 609	6	179	17 %
3020 Nordre Follo	11 643	7	38	18 %
3029 Lørenskog	11 686	8	80	12 %
3032 Gjerdrum	11 721	9	110	22 %
1106 Haugesund	11 787	10	107	14 %
3026 Aurskog-Høland	11 799	11	157	9 %
3033 Ullensaker	11 825	12	257	15 %
1124 Sola	11 858	13	39	15 %
1531 Sula	11 877	14	115	15 %
1120 Klepp	11 936	15	162	15 %
3013 Marker	11 970	16	299	14 %

De siste årene er tidlig innsats blitt et mantra i grunnskolen. Med tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid skal elever med lærevansker fanges opp tidlig, helst i barnehagen. Tidligere innsats skal øke sjansen for å løse problemene. Spesialundervisning skal erstattes av tilpasset undervisning i ordinære klasser. Foreløpig er det vanskelig å måle effekten av denne satsingen. I Gjerdrum brukes 22 % av timene til spesialundervisning. Aurskog-Høland er nede i 9 % spesialundervisning, men har dårligere resultater.

5.3 Barnevern med tidlig innsats i Vestby

Barnevernet er i ferd med å bli en nøkkeltjeneste innen oppvekst. Mantraet om tidlig innsats innen oppvekst betyr at ikke bare lærevansker, men vanskelige familieforhold også skal oppdages tidlig.

Mye ressurser i grunnskole og videregående skole går til elever som strever med sosiale problemer. Familier som får hjelp tidlig, har større sjanse for å holde sammen.

Vestby kommune har utviklet et interessant samarbeid mellom barnevern og grunnskole, barnehage og forebyggende helse. Målet er at barn med problemer skal få hjelp tidlig. I beste fall blir det ikke en barnevernssak. Barnevernet har blant annet utplassert saksbehandlere på skolene for å fange opp saker tidlig og hjelpe skolen i å håndtere sakene. Barnevernet i Vestby utmerker seg med lave kostnader. Det kan tyde på at strategien virker.

Dette er en helt annen tankegang enn den vi ser i noen kommuner. Barnevernet mener det har så mye å gjøre at det ikke er tid til å samarbeide med andre deler av kommunen. De er på etterskudd med saksbehandlingen, kommer for sent inn i sakene og må drive brannslukning hele tiden. Det blir mange dyre vedtak om omsorgsovertakelser i stedet for forebygging og hjelpetiltak.

Tabell 12: Rangering av kostnad og kvalitet i barnevernet, 2020

Kommune	Barnevern	Rangering kostnader barnevern	Rangering kvalitet barnevern
1151 Utsira	-	1	418
3811 Færder	263	2	29
4629 Modalen	412	3	421
4211 Gjerstad	654	4	66
5434 Måsøy	706	5	251
5426 Kåfjord	837	6	170
5029 Skaun	896	7	129
4633 Fedje	975	8	415
1578 Fjord	987	9	242
1826 Hattfjelldal	1 014	10	190
3019 Vestby	1 016	11	85