

Vedlegg til materiale fra 3. konsultasjonsmøte 20. august 2004

Vedlegg a) Notat fra TBU om kommunal produksjon i 2003.....	2
Vedlegg b) Hovedindikasjoner på kvalitets- og effektivitetsutvikling i kommunal sektor basert på arbeidet i effektiviseringsnettverkene.....	15
Vedlegg c) Avtale mellom Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund om bosetting av flyktninger i kommunene.....	35
Vedlegg d) Nytt radiosamband for nødetatene (Nødnett), konsekvenser for kommunene.....	37
Vedlegg e) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2004.....	47

Vedlegg a)

UTVIKLING I KOMMUNAL TJENESTEPRODUKSJON OG RESSURSIINNSATS

Notat fra TBU til 3. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren

1. Innledning

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har fått i oppdrag å utarbeide et notat om utviklingen i kommunesektorens tjenesteproduksjon og ressursinnsats til det 3. konsultasjonsmøtet mellom staten og KS om statsbudsjettet for 2005.

Notatets del 2 gir innledningsvis en kort drøfting av det metodiske grunnlaget for å måle kommunenes tjenesteproduksjon og ressursinnsats. Delene 3 og 4 gir en beskrivelse av utviklingen i hhv. kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i årene 1999-2003. Beskrivelsen bygger hovedsakelig på endelige tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for 2003, som er basert på KOSTRA-publisering og annen løpende statistikk. I del 5 presenteres beregninger av produktivitets- og kostnadsutviklingen fra 2002-2003 for et utvalg av 385 kommuner for barnehager, grunnskole og pleie- og omsorg. Analysene er gjennomført både for hver enkelt sektor separat, og for de tre sektorene samlet. Del 6 gir en oppsummering og sammenfatning av resultatene.

2. Om måling av produksjon og ressursinnsats i offentlig tjenesteyting

Produksjonsmål og dekningsgrader

En betydelig del av de offentlige tjenestene produseres i kommunesektoren. De siste årene har omfanget av disse tjenestene økt, og stadig flere innbyggere mottar tjenester fra kommunen eller fylkeskommunen. Generelt er det imidlertid vanskelig å måle omfanget av den kommunale tjenesteproduksjonen. Mens man i privat sektor kan måle verdien av produksjonen gjennom markedspriser, er man i offentlig sektor ofte begrenset til å kvantifisere produksjonen ved antall plasser eller antall mottagere. Antall barnehageplasser er et eksempel på et slikt måltall. Tjenesten er i stor grad standardisert gjennom regelverket, slik at man har en felles forståelse av hva en barnehageplass innebærer. For noen tjenester, for eksempel legetjenester, er det vanskeligere å måle produksjonen fordi produktheterogenitet er større i den forstand at ulike brukere får svært forskjellig tilbud.

Dersom den kommunale tjenesteproduksjonen blir relatert til antall personer i den aktuelle målgruppen, eller behovet, får man et uttrykk for dekningsgraden. I dette notatet følges den etablerte praksis å definere aldersgrupper som målgrupper. Eksempelvis måles barnehagedekningen ved andelen barn i alderen 1-5 år med barnehageplass. Vanligvis vil ikke alle i en bestemt aldersgruppe etterspørre den aktuelle tjenesten, og i pleie og omsorg er det et stigende antall yngre brukere som

faller utenfor den definerte aldersgruppen. Med unntak av grunnskole, vil det typisk være slik at full behovsdekning nås ved en lavere dekningsgrad enn 100 prosent.

Produktivitet/enhetskostnader/ressursinnsats per enhet

Ressursinnsatsen slik den framkommer i del 3 og 4 av notatet, beskrives i hovedsak i form av årsverksinnsats i alt, per bruker eller per plass. Dersom ressursinnsatsen per enhet endres fra det ene året til det andre, kan dette skyldes flere ulike forhold. For det første kan en økning i ressursinnsatsen per enhet skyldes at kvaliteten på tjenesten har økt. Men økt ressursinnsats på et område kan også skyldes at gjennomsnittsmottakeren av tjenesten blir mer ressurskrevende, som innebærer at behovet har økt. Et tredje forhold knytter seg til endringer i regelverk som regulerer kommunale oppgaver, som kan innebære at ressursinnsatsen må økes, for eksempel fordi det er ønskelig å øke kvaliteten på tilbudet. Økt ressursinnsats per enhet kan også bety at produktiviteten er redusert.

Et generelt problem ved måling av produktivitet i offentlig sektor er at det er utviklet få kvalitetsmål. Kvalitet er ofte vanskelig å måle siden det er mange ulike aspekter ved de enkelte tjenestene. I en analyse av produktivitetsutviklingen i kommunal tjenesteproduksjon kan det derfor være vanskelig å skille mellom produktivitetsendring og endring i kvalitet.

Produktivitets- og kostnadsutvikling

Formålet med notatets del 5 er å si noe om effektivitetsutviklingen i barnehage, grunnskole og pleie og omsorgssektoren. Dette gjøres ved å beregne utviklingen i enhetskostnader og produktivitet. Enhetskostnaden er definert som brutto driftsutgifter per produsert enhet.² Høyere enhetskostnad peker i retning av effektivitetsreduksjon, mens lavere enhetskostnad peker i retning av effektivitetsforbedring. I forhold til et ideelt effektivitetsmål som sier noe om tjenesteproduksjonen i forhold til bruk av innsatsfaktorer, har imidlertid enhetskostnaden flere svakheter. Ett problem er at tjenesteproduksjonen relateres til utgifter i stedet for innsatsfaktorbruk. En økning i enhetskostnad som utelukkende skyldes økt pris på innsatsfaktorer, for eksempel høyere timelønn, innebærer ikke lavere effektivitet siden kommunene får like mye ut av en gitt innsatsfaktorbruk som tidligere. Dette problemet begrenses ved at brutto driftsutgifter måles i faste priser. Men fordi deflatoren er felles for alle sektorer, vil for eksempel ulik lønnsvekst i ulike sektorer påvirke enhetskostnaden. Det vil være en tendens til å overvurdere effektivitetsutviklingen i sektorer med lav lønnsvekst og til å undervurdere effektivitetsutviklingen i sektorer med høy lønnsvekst. Videre er det slik at enkelte kostnadskomponenter, eksempelvis særskilte utgifter knyttet til pensjoner, holdes utenfor deflatoren, noe som trekker i retning av en generell undervurdering av effektivitetsutviklingen.

En alternativ tilnærming er å relatere tjenesteproduksjonen direkte til innsatsfaktorbruken. Siden de fleste kommunale tjenester er svært arbeidsintensive, kan årsverk per produsert enhet være en naturlig indikator. Fordelen med denne indikatoren er at den ikke påvirkes av lønnsveksten, mens ulempen er at den ikke tar

² Produksjonen i de enkelte sektorer beskrives ved hjelp av en eller flere indikatorer for tjenestetilbudet. Det vises til del 5 for en nærmere beskrivelse av hvilke indikatorer som benyttes.

hensyn til bruken av andre innsatsfaktorer. En reduksjon i antall årsverk per produsert enhet som skyldes økt bruk av realkapital eller andre innsatsfaktorer er ikke nødvendigvis noen effektivitetsforbedring. Årsverk per produsert enhet er snarere en produktivitetsindikator fordi tjenesteproduksjonen bare relateres til en av flere innsatsfaktorer.

3. Utvikling i demografi og tjenesteyting 1999–2003

3.1 Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjon er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i tjenestebehovet. Den demografiske utviklingen i perioden 1999-2003 beskrives i tabell 1.

Tabell 1: Demografisk utvikling, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Barnehager					
Antall barn 1-5 år	304 284	304 167	301 856	298 110	293 957
Antall barn 1-2 år	121 860	119 578	119 541	117 257	113 871
Grunnskole					
Antall barn 6-15 år	580 261	590 471	602 533	612 964	619 717
Videregående opplæring					
Antall unge 16-18 år	159 394	158 979	159 013	159 228	162 366
Barnevern					
Antall barn og unge 0-17 år	1 040 269	1 052 844	1 060 857	1 067 489	1 075 711
Pleie- og omsorg					
Antall eldre 80 år og over	188 421	190 022	201 459	205 063	209 186
Antall eldre 67 år og over	619 710	617 507	609 607	605 143	603 330
Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over	1 663 649	1 671 124	1 673 009	1 675 445	1 679 370
Antall innbyggere i alt	4 445 329	4 478 497	4 503 436	4 524 066	4 552 252

Kilde: SSB

Det framgår at antall barn i barnehagealder ble redusert med om lag 10 000 fra 1999 til 2003. Reduksjonen har vært størst blant de yngste barna. Nedgangen i antall barn i barnehagealder gjør det lettere å oppnå målsettingen om full barnehagedekning. Antall barn i grunnskolealder har økt med nærmere 40 000 fra 1999 til 2003, og i 2003 var økningen nærmere 7 000. Antallet unge med rett til plass i videregående skole var stabilt fram til 2002, men i 2003 økte antallet med om lag 3 000. Alle barn og ungdom inntil fylte 18 år har ved behov krav på barnevernstjenester. Antallet barn og barn og unge under 18 år har økt med om lag 35 000 personer de siste fem årene.

Når det gjelder pleie og omsorg, viser utviklingen at det har blitt flere eldre 80 år og over og færre eldre mellom 67 og 80 år. Samlet sett er antall eldre 67 år og over redusert med 16 000 fra 1999 til 2003. I 2003 ble antall eldre 67 år og over redusert med knapt 2 000, samtidig som antall eldre 80 år og over økte med vel 4 000.

Samlet sett har antall innbyggere i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester (1-18 år og 67 år og over) økt med 15 000 fra 1999 til 2003, og med 4 000 fra 2002 til 2003. Dette indikerer et økt behov for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Veksten i målgruppene har imidlertid vært relativt mindre enn veksten i det totale innbyggertallet.

I årene framover vil den demografiske utviklingen ha størst konsekvenser for videregående opplæring hvor antall innbyggere 16-18 år vil øke med om lag 15 prosent fram mot 2010. Videre forventes det at antall barn i barnehagealder vil fortsette å synke, og at antall barn i grunnskolealder holder seg relativt stabilt. Antall innbyggere 67 år og over forventes å vokse svakt, men det forventes en relativt kraftig vekst blant de eldste eldre (90 år og over). Det vises til TBUs ”demografinotat” (kapittel 7 i utvalgets rapport fra april 2004) for en nærmere redegjørelse for den forventede demografiske utviklingen og hvordan denne vil påvirke kommunesektorens utgifter.

3.2 Kommunale tjenester

I det følgende diskuteres utviklingen i tjenestetilbudet for en del sentrale kommunale tjenester. Diskusjonen omfatter barnehager, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og primærhelsetjeneste.

Tabell 2: Utvikling i barnehagetjenester 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Produksjon</i>					
Barnehageplasser i alt , derav:	187 612	189 837	192 649	198 262	205 172
kommunale plasser	111 478	112 999	115 427	116 229	118 642
Barnehageplasser i alt 1-2 år	44 176	44 082	45 036	47 435	49962
<i>Dekningsgrad</i>					
Andel 1-5 år med plass	61,1	62,0	63,3	65,9	69,1
Andel med plass i kommunal barnehage	59,4	59,5	59,9	58,6	58,0
Andel 1-2 år med plass	36,9	37,1	37,7	41,6	42,5
<i>Ressursinnsats</i>					
Antall årsverk	39 451	39 951	40 901	42 519	44 388
<i>Produktivitet</i>					
Oppholdstimer per årsverk			1080	1068	-

Kilde: SSB

Utviklingen i barnehagesektoren er beskrevet i tabell 2. Det framgår at antall barnehageplasser økte med 17 500 fra 1999 til 2003. Sammen med nedgangen i antall barn 1-5 år har dette gitt en økning i barnehagedekningen fra 61 prosent i 1999 til 69 prosent i 2003. Fra 2002 til 2003 økte antall plasser med nærmere 7 000 og dekningsgraden økte med 3 prosentpoeng. I både 2002 og 2003 økte antall plasser og dekningsgrad kraftigere enn i de foregående år, noe som har sammenheng med at det gjennom barnehageforliket legges til rette for utbygging til full barnehagedekning innen utgangen av 2005.

Selv om utbyggingstakten har økt, var veksten i antall plasser i 2003 om lag 5 000 lavere enn det som ble lagt til grunn i St.prp. nr. 1 for budsjetterminen 2003 fra Barne- og familiedepartementet, der det ble lagt til rette for etablering av 12 000 nye plasser i 2003. Barnehageavtalen på Stortinget legger til grunn at full behovsdekning vil være nådd når 244 000 barn har plass i barnehage. Dette tilsvarer en dekning på om lag 80 prosent av barn mellom 1-5 år.

Ifølge en undersøkelse av etterspørselen etter barnehageplasser foretatt av ECON i mars 2004, mangler det per dato 18 000 barnehageplasser for å sikre full dekning til barn mellom ett og fem år. ECON legger til grunn at etterspørselen etter barnehageplasser neppe vil øke betydelig som følge av innføring av en makspris på 2 750 kroner per plass per måned. En ytterligere prisreduksjon ned mot 1 750 kroner anslås derimot å føre til en økning i etterspørselen etter barnehageplasser på 11 000 plasser i alt. ECONs anslag over utbygningsbehovet er slik noe lavere (7 000 plasser) enn det som legges til grunn i barnehageavtalen på Stortinget.

Fra 2002 til 2003 økte bruken av heldagsplasser, noe som også har vært en trend de siste årene. På landsbasis var det 69 prosent heldagsplasser, og aller flest var det i Oslo der 90 prosent av plassene var heldagsplasser. Antall oppholdstimer per årsverk gikk noe ned fra 2002 til 2003. Dette kan skyldes flere forhold, bl.a. endringer i tjenestesammensetningen som følge av økningen i antall heldagsplasser.

Om lag 60 prosent av barn med barnehageplass går i en offentlig barnehage. I 2003 gikk 86 530 barn i privat barnehage. Dette utgjør 42 prosent av alle plasser, mot 41 prosent året før. Fra 2002 til 2003 var det derfor størst økning av barn i private barnehager. Ses alle barnehager under ett, ble det i 2003 etablert flest nye plasser for barn mellom 3 og 5 år. For denne gruppen var dekningsgraden i 2003 på 85 prosent. For barn mellom 1 og 2 år anslås dekningsgraden i 2003 til 42,5 prosent.

Tabell 3: Utvikling i grunnskoleopplæring 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Produksjon</i>					
Elever i alt i grunnskolen	579 804	590 251	599 485	609 899	615 996
Antall elever med plass i SFO	115 068	120 592	128 017	133 724	131 871
<i>Dekningsgrad</i>					
Andel elever med plass i SFO (av 100)	47	49	50,4	52,6	51,9

<i>Ressursinnsats</i>					
Årsverk av undervisningspersonale	52 174	52 811	53 479	52 766	51 112
Årstimer i alt	43 302 357	43 955 220	44 647 163	45 260 147	44 726 009
Årstimer til spesialundervisning	6 623 549	6 615 644	6 747 738	6 952 049	6 692 795
<i>Produktivitet</i>					
Årstimer i alt per elev	74,7	74,5	74,5	74,2	72,6
Årstimer til spesialundervisning per elev	11,4	11,2	11,3	11,5	10,9

Kilde: SSB og GSI (grunnskolens informasjonssystem)

Utviklingen i grunnskolen er beskrevet i tabell 3. Ifølge KOSTRA-tall per 15. juni kostet en elevplass i kommunal grunnskole i gjennomsnitt 63 000 kroner i 2003, noe som var en økning på 4 000 kroner i forhold til året før. Grunnskoleopplæringen som omfatter grunnskole, spesialundervisning, skolefritidsordning (SFO) og kulturskoler, sto samtidig for om lag en tredjedel av kommunenes netto driftsutgifter, noe som er på linje med tidligere år.

Som følge av utviklingen i antall barn i skolepliktig alder i perioden 1999 til 2003 (jf. tabell 1), har elevtallet økt tilsvarende. I samme periode har antall elever i skolefritidsordningen økt, og dekningsgraden er nå i overkant av 50 prosent. På tross av elevtallsøkningen har antall årsverk blitt redusert i perioden. Dette må ses i sammenheng med arbeidstidsavtalen for lærerne som ble inngått høsten 2001 (skolepakke II). Leseplikten ble utvidet, samtidig som dette ble kompensert gjennom en lønnsøkning f.o.m. 1.januar 2002 og 1.august 2002.

Årstimer er en bedre produksjonsindikator enn årsverk. Fram til skoleåret 2003/2004 har det årlig vært en økning i samlet årstimetall, og antall årstimer per elev har vært om lag 74. For skoleåret 2003/04 er antall årstimer per elev sunket til 72,6, noe som kan ha sammenheng med at elevtallsveksten tillater større undervisningsgrupper. Ressursinnsatsen ved spesialundervisning er imidlertid i større grad relatert til antallet elever. Av tabellen ser vi at det også har vært en nedgang i antallet årstimer til spesialundervisning per elev fra 2002 til 2003, noe som kan tyde på at ressursinnsatsen er noe redusert.

Tabell 4: Utvikling i pleie- og omsorgssektoren 1999-2003 (tallene for 2003 er basert på anslag)

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Produksjon</i>					
Antall mottakere av hjemmetjenester i alt	157 396	159 669	161 169	162 112	161 237
Antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år	36 118	38 393	39 788	41 634	43 825
Antall mottakere av hjemmetjenester over 67 år	121 278	121 276	121 381	120 478	117 412
Antall beboere i institusjon	42 691	42 236	41 894	41 635	40 597
Antall beboere i pleie- og omsorgsboliger	43 983	45 515	46 023	46 414	47 590
<i>Dekningsgrad</i>					
Andel brukere av institusjonsplasser 80 år og over			15,6	15,4	14,7
Andel brukere hjemmetjenesten 67 år og over	19,6	19,6	20,0	19,9	19,5
Andel brukere hjemmetjenesten 80 år og over			38,4	37,9	36,8
<i>Ressursinnsats</i>					
Årsverk i alt ⁵	86 370	89 669	91 820 (n=434)	113 191	114 084
Antall årsverk i hjemmetjenesten			41 127 (n=431)	41 765	-
Antall årsverk i institusjon, pleie og omsorg			43 659 (n=431)	45 593	-
<i>Produktivitet</i>					
Årsverk per 100 innbygger 80 år og over ⁵	45,5	45,5	–	55,2	54,5
Årsverk per bruker ⁵	0,43	0,44	0,4	0,55	0,56

Kilde: SSB

⁵ F.o.m. 2002 inkluderes vikarer i årsverkstallene fra SSB.

Utviklingen i pleie og omsorg er beskrevet i tabell 4. Antallet mottagere av hjemmetjenester har vært stabilt de senere årene. Imidlertid blir det stadig flere mottagere av pleie- og omsorgstjenester under 67 år. Fra 2002 til 2003 økte antallet yngre brukere med 6,5 prosent og økningen var like sterk året før. Av de vel 160 000 som mottar tjenester i hjemmet er om lag 44 000 under 67 år. Samme tendens finner vi i institusjonsomsorgen. I 2003 var om lag 2 000 av de rundt 40 000 beboerne under 67 år, og av de rundt 47 000 beboere i pleie- og omsorgsboliger var om lag 15 000

under 67 år. Også for disse tjenestene var økningen i yngre brukere om lag 5 prosent i forhold til året før.

Selv om antallet mottagere av hjemmetjenester har vært stabilt de siste årene, er sammensetningen av tjenestetilbudet noe endret. Både andelen brukere som bare mottar hjemmesykepleie og andelen som mottar både hjemmesykepleie og hjemmehjelp har økt fra 2002 til 2003. Ifølge tall fra SSB er andelen som mottar hjemmesykepleie økt med 5 prosent, mens gruppen brukere som kun mottar praktisk bistand er gått ned med 7 prosent. Endringen i sammensetningen kan ha sammenheng med at det har vært en viss reduksjon i antallet institusjonsplasser, slik at flere får hjelp i hjemmet eller i omsorgsboligen.

F.o.m. 2002 rapporteres årsverkstallet inn på en annen måte enn tidligere i og med at vikarer inkluderes. Tallene tyder imidlertid på at ressursinnsatsen per bruker er relativt konstant.

Tabell 5: Utvikling i kommunalt barnevern 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Produksjon</i>					
Årsverk per 1000 Barn 0-17 år	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6

Kilde: SSB

Tabell 6: Utvikling i primærhelsetjenesten 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Produksjon</i>					
Leger per 1000 innb	7,9	7,9	8,5	8,6	8,5
Fysioterapeuter per 10 000 fødte	45,3	47,8	48,8	50,8	50,6
Helsesøstre per 10 000 barn 0-4 år	54,6	57,3	61,0	64,1	64,0

Kilde: SSB

Fra 1999 til 2003 tyder tallene på at det har vært en viss økning i ressursinnsatsen både når det gjelder kommunalt barnevern og kommunale helsetjenester, se tabellene 5 og 6.

3.3 Fylkeskommunale tjenester

Etter at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenestene 1.januar 2002, står videregående opplæring igjen som det største ansvarsområdet i fylkeskommunen. Ifølge tall fra SSB utgjorde netto driftsutgifter til videregående opplæring i regnskapsåret 2001 25 prosent av samlede netto driftsutgifter. For regnskapsåret 2002 og 2003 økte andelen til henholdsvis 58 og 57 prosent. Andelen av netto utgiftene til videregående opplæring vil øke ytterligere f.o.m. 2004 i og med at staten f.o.m.

1.januar i år overtok tidligere fylkeskommunale oppgaver innen barnevern, familievern og rusområdet.

Fram til 2002 var antallet unge mellom 16 og 18 år relativt stabilt. Fra 2002 til 2003 økte antallet unge med om lag 3 000. Per 1. januar 2004 er det i landet 166 038 innbyggere mellom 16 og 18 år, og antallet anslås å ville øke med i overkant av 25 000 fram til 2009, da det vil være anslagsvis 191 132 unge i denne aldersgruppen. Samtidig som antallet unge øker, viser tabellen at også andelen som tar videregående opplæring har økt. I tillegg har det også fra 2001-2003 vært en klar økning i andelen elever over 20 år. Alt i alt innebærer dette økt etterspørsel etter undervisningstjenester innen videregående opplæring. Som tabell 7 viser fikk færre førstevalget sitt innfridd ved opptak til grunnkurs i skoleåret 2003 enn i 2002. Denne tendensen har fortsatt ved årets inntak for skoleåret 2004/2005 da 70,4 prosent kom inn på førsteønsket sitt.

Tabell 7: Utvikling i videregående opplæring 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Produksjon</i>					
Antall elever	168 934	164 033	162 607	167 694	177 416
Antall lærlinger	31 446	29 945	29 623	29 375	28 423
Andel grunnkurselever m. førstevalget oppfylt	-	-	-	76,4	72,2
<i>Dekningsgrad</i>					
Andel 16-18 åringer i videregående opplæring			88,3	88,8	89,3
Andel elever 20 år og eldre			12,1	12,8	14,8
<i>Ressursinnsats</i>					
Lærerårsverk i alt ²		23 891	22 683	22 450	-
<i>Produktivitet</i>					
Elever per lærerårsverk ²		7,0	7,4	7,0	-

Kilde: SSB

95 prosent av elevmassen går i fylkeskommunale skoler. Resten går i frittstående skoler og i statlige skoler. Om lag like mange går på allmennfaglige, økonomiske og administrative linjer som i yrkesfaglig studieretning. Samtidig har de allmennfaglige retningene lavest kostnader. Trenden de siste årene har vært at flere elever velger yrkesfaglige studieretninger. Fordelingen mellom allmennfaglig retningene og yrkesfaglige studieretninger har tidligere vært omkring 50/50, mens det nå i enkelte fylker er en fordeling 40/60.

4. Produktivitets- og kostnadsutvikling

I det følgende presenteres beregninger for produktivitets- og kostnadsutvikling i barnehager, grunnskole og pleie og omsorg. Det presenteres også sektorovergrepene indikatorer som gir uttrykk for den samlede utviklingen i de tre sektorene.

Barnehager, grunnskole og pleie og omsorg er viktige nasjonale velferdstjenester og de tre sektorene utgjorde 57 prosent av kommunenes samlede brutto driftsutgifter i 2003.

For å gi en best mulig beskrivelse av produktivitets- og kostnadsutviklingen fra 2002 til 2003, er analysen begrenset til de 385 kommuner som har levert tilfredsstillende data for de tre sektorene i begge år. Små kommuner og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert i utvalget. Dataene for barnehager og pleie og omsorg er hentet fra KOSTRA, mens dataene for grunnskole er hentet fra GSI. Alle utgifter er målt i 2002-priser, og utgiftene for 2003 er deflatert med TBU's indeks "veid samlet prisendring". Indeksen som fanger opp lønnsendringer og prisendringer for produktinnsats og bruttoinvestering, økte med 3,7 prosent fra 2002 til 2003.

Tabell 8: Kostnads- og produktivitetsutvikling i barnehager, grunnskole og pleie og omsorg

	2002	2003	Endring (%)
<u>Barnehager</u>			
Produksjon	100	102,7	2,7
Korrigerte oppholdstimer (millioner)	260,7	267,7	
Brutto driftsutgifter (millioner kr)	9 392	9 538	1,5
Årsverk	24 361	24 755	1,6
Enhetskostnad	100	98,9	-1,1
Produktivitet	100	101,1	1,1
<u>Grunnskole</u>			
Produksjon	100	99,1	-0,9
Årstimer (millioner)	42,4	42,0	-0,9
Antall elever i SFO	125 428	124 111	-1,1
Brutto driftsutgifter (millioner kr)	36 649	38 124	4,0
Årsverk	60 357	58 717	-2,7
Enhetskostnad	100	105,0	5,0
Produktivitet	100	101,9	1,9
<u>Pleie og omsorg</u>			
Produksjon	100	98,1	-1,9
Antall brukere av hjemmetjenester	157 123	155 512	-1,0
Antall beboere i institusjoner	41 680	40 473	-2,9
Antall beboere i pleie- og omsorgsboliger	45 133	46 071	2,1
Brutto driftsutgifter	39 323	39 766	1,1
Årsverk	109 754	110 557	0,7
Enhetskostnad	100	103,1	3,1
Produktivitet	100	97,4	-2,6
<u>Samlet</u>			
Produksjon	100	99,1	-0,9
Korrigerte brutto driftsutgifter (millioner kr)	85 365	87 428	2,4

Enhetskostnad	100	103,3	3,3
Produktivitet			-0,2

Merknader: Tallene for produksjon, kostnad og produktivitet er indeksverdier hvor verdiene for 2002 er satt lik 100. I produksjonsindikatoren for grunnskolen årstimer gitt en vekt på 0,937 og antall elever i SFO en vekt på 0,063. I pleie og omsorg er brukere av hjemmetjenester gitt en vekt på 0,429, beboere i institusjoner en vekt på 0,539 og beboere i omsorgsboliger en vekt på 0,032. I den samlede produksjonsindeksen er barnehage gitt en vekt på 0,130, grunnskole en vekt på 0,423 og pleie og omsorg en vekt på 0,447.

Tabell 8 viser beregnet produktivets- og kostnadsutvikling separat for hver enkelt sektor og for de tre sektorene samlet. Beregningene tar utgangspunkt i en eller flere produksjonsindikatorer for den enkelte sektor. I barnehagesektoren benyttes korrigerede oppholdstimer i kommunale barnehager som produksjonsindikator. Korrigerede oppholdstimer påvirkes av utviklingen i antall plasser, oppholdstid og alderssammensetning (det tas hensyn til at de yngste barna er mer ressurskrevende enn de eldste). Målt på denne måten har produksjonen i barnehagesektoren økt med 2,7 prosent fra 2002 til 2003. Ressursinnsatsen måles ved brutto driftsutgifter og antall årsverk. De to indikatorene gir om lag samme bilde av utviklingen i ressursinnsatsen. Veksten i ressursinnsats har vært lavere enn produksjonsveksten, noe som kommer til uttrykk ved at enhetskostnaden (brutto driftsutgifter per korrigerede oppholdstime) er redusert med 1,1 prosent og at produktiviteten i denne sektoren (oppholdstimer per årsverk) er økt med 1,1 prosent.

I grunnskolen måles produksjonen ved antall årstimer og antall elever i SFO. Både antall årstimer og antall elever i SFO ble redusert fra 2002 til 2003, noe som ga en reduksjon i produksjonsindikatoren på knappe 1 prosent. Brutto driftsutgifter og årsverk gir et svært ulikt bilde av utviklingen i ressursinnsatsen. Mens driftsutgiftene økte med 4 prosent målt i faste priser, ble antall årsverk redusert med 2,7 prosent. Dette har blant annet sammenheng med høye pensjonskostnader for lærere i 2003 og at disse ikke er tatt hensyn til i den deflatoren som er benyttet. Den ulike utviklingen i driftsutgifter og årsverk gir utslag i ulik utvikling i enhetskostnad og produktivitet. Mens enhetskostnaden har økt med 5 prosent, er produktiviteten økt med nærmere 2 prosent. Fordi pensjonskostnadene ikke er tatt fullt hensyn til i deflatoren, bør en legges størst vekt på produktivitetsutviklingen i vurderingen av grunnskolen.

Produktivitetsveksten i grunnskolen har sammenheng med at antall undervisningstimer per lærerårsverk har økt, noe som igjen har sammenheng med skolepakke II som innebar en økning av leseplikten slik at den enkelte lærer underviser mer enn tidligere. Fordi økt leseplikt ble kompensert med særskilt lønnsøkning, vil ikke produktivitetsveksten gi en tilsvarende reduksjon i kommunenes utgifter.

I pleie- og omsorgssektoren måles produksjonen ved antall brukere av hjemmetjenester, antall beboere i institusjoner og antall beboere i pleie- og omsorgsboliger. Dette innebærer at en økning i antall timer ytt tjeneste ikke vil bli registrert som økt produksjon. Fra 2002 til 2003 ble det færre brukere av hjemmetjenester og færre beboere i institusjoner, mens det ble flere beboere i pleie- og omsorgsboliger. I henhold til produksjonsindikatoren ble produksjonen i sektoren redusert med nærmere 2 prosent. Samtidig økte både reelle driftsutgifter og antall

årsverk, noe som innebærer økte enhetskostnader (3,1 prosent) og lavere produktivitet (2,6 prosent) slik produksjonen i sektoren er målt her.

Samlet for de tre sektorene er produksjonen redusert med knappe 1 prosent fra 2002 til 2003. Reelle brutto driftsutgifter har økt 2,4 prosent, noe som gir en økning i enhetskostnadene på 3,3 prosent. Den beregnede produktiviteten er redusert med 0,2 prosent. Den ulike utviklingen i enhetskostnad og produktivitet skyldes i hovedsak ulik utvikling i årsverk og reelle driftsutgifter i grunnskolen. På samme måte som for grunnskolen, bør en også for sektorene samlet sett legge størst vekt på produktivitetsutviklingen.

Reduksjonen i samlet produktivitet er resultat av ulik utvikling i de tre sektorene. Produktiviteten har økt i barnehage og grunnskole, men er redusert i pleie og omsorg. Den antatt lavere produktiviteten i pleie og omsorg kan imidlertid skyldes andre forhold enn svakere ressursutnyttelse. Andelen brukere over 90 år og andelen yngre særlig ressurskrevende brukere øker fra 2002 til 2003. Dette kan innebære at brukerne i gjennomsnitt er blitt mer ressurskrevende og mottar mer tjenester enn tidligere. Denne typen utvikling påvirker ikke det produktivitetsmålet som anvendes her og trekker isolert sett i retning av at produktivitetsutviklingen i pleie- og omsorgstjenesten kan være bedre enn hva beregningene i tabell 8 indikerer.

5. Oppsummering

Demografisk utvikling og nasjonale satsinger legger press på tjenesteproduksjonen i kommuner og fylkeskommuner. Det har blitt flere barn i grunnskolealder, flere unge med rett til videregående opplæring og flere eldre. Og målsettingen om full barnehagedekning krever utbygging av nye plasser. Samtidig har moderat inntektsvekst og behov for styrking av den økonomiske balansen bidratt til relativt lav aktivitetsvekst de senere år.

Flere barnehageplasser og færre barn i aldersgruppen 1-5 bidro til at barnehagedekningen økte fra 66 prosent i 2002 til 69 prosent i 2003. Utbyggingen av nye plasser ble imidlertid klart lavere enn målsettingen, og 65 prosent av de nye plassene kom i private barnehager.

Parallelt med utbyggingen av barnehagesektoren synes ressursinnsatsen i grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren å ha blitt noe redusert. Tjenestetilbudet innen primærhelsetjeneste og barnevern har vært relativt stabilt. I grunnskolen ble antall undervisningstimer redusert med vel 1 prosent fra 2002 til 2003 til tross for at antall elever økte med 1 prosent. I pleie og omsorg har det vært en viss økning i antall årsverk, men antall mottakere av hjemmetjenester og beboere i institusjon er likevel redusert. Færre plasser i institusjon synes å bli erstattet med pleie- og omsorgsboliger. Vridning fra institusjon mot pleie- og omsorgsboliger kan gi en økonomisk gevinst for kommunene og kan også gi bedre tilpasning mellom ressursbruk og behov. I årene framover kan imidlertid behovet for institusjonsplasser øke fordi veksten i antall eldre først og fremst vil komme blant de over 90 år.

Etter sykehusreformen er videregående opplæring fylkeskommunenes største oppgave. Antall elev- og lærlingeplasser økte med nærmere 9 000 fra 2003 til 2003.

Dette bidro til å opprettholde andelen 16-18 åringer i videregående opplæring i et år hvor målgruppen økte relativt kraftig, og til å øke andelen voksne elever. I årene framover blir det en utfordring å øke antallet elev- og lærlingeplasser i takt med veksten i antall 16-18 åringer.

I kommunene har produktiviteten økt i barnehagene og i grunnskolen. Utviklingen i grunnskolen har sammenheng med økt leseplikt, som imidlertid er kompensert gjennom høyere lønn, og i barnehagene kan flere fulltidsplasser og økt gjennomsnittlig oppholdstid ha bidratt til at produksjonen har økt mer enn ressursinnsatsen. Den beregnede produktiviteten er redusert i pleie og omsorg, men kan også ha sammenheng med at brukerne i gjennomsnitt har blitt mer ressurskrevende. For de tre sektorene sett under ett var det en svak reduksjon i den beregnede produktiviteten fra 2002 til 2003. En bedre produktivitetsutvikling vil gjøre det lettere å håndtere den demografiske utviklingen og å gjennomføre nasjonale velferdsreformer.

Vedlegg b)

Hovedindikasjoner på kvalitets- og effektivitetsutvikling i kommunal sektor basert på arbeidet i Effektiviseringsnettverkene.

Over 300 kommuner og bydeler har i løpet av perioden 2002-2004 deltatt i Kommunenettnettverk for fornyelse og effektivisering; Effektiviseringsnettverkene. Kommunene har kartlagt produktivitet, tilgjengelighet, målt kvalitet, brukeropplevd kvalitet og satt mål på forbedringer i tjenestene. I 2004 er over 280 kommuner med i ulike nettverksaktiviteter. Alle kommunene deltar innenfor pleie- og omsorg. Hovedtyngden av kommunene velger i tillegg skole som tjenesteområde to. Hittil har 180.000 brukere/pårørende svart på brukerundersøkelsene og antallet vil ventelig stige til 250.000 i løpet av året.

Formålet med Effektiviseringsnettverkene har i henhold til avtale mellom KRD og KS vært:

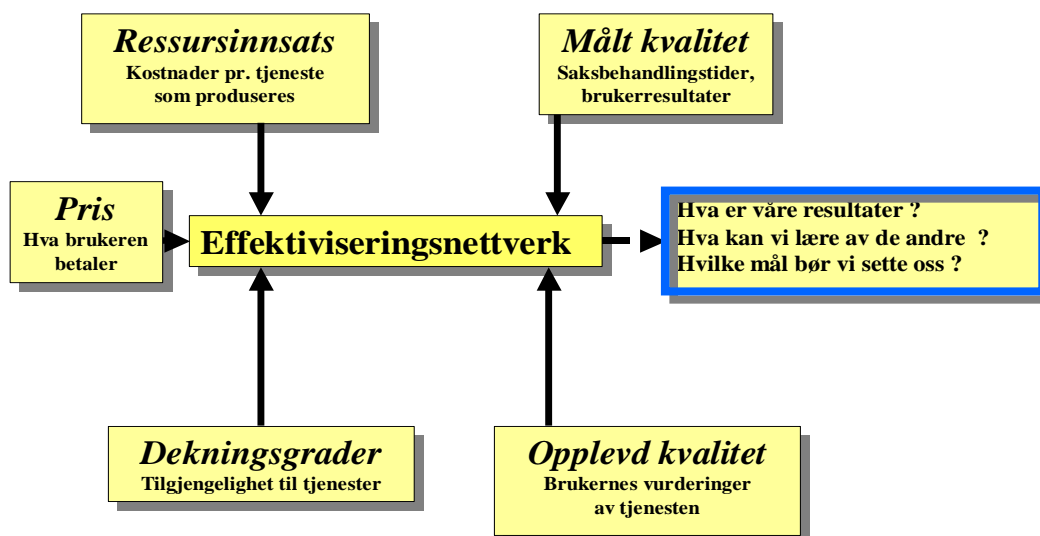
- bidra til forbedring av de deltakende kommunenes tjenester
- bidra til en effektivitetsutvikling i de deltakende kommuner
- frembringe nasjonale indikasjoner for den kvalitets- og effektivitetsutvikling i som skjer kommunal sektor

Styingsgruppen for prosjektet består nå av representanter for KRD, AAD, FIN, SOS, UFD og KS. Det arbeides med en sluttrapport fra arbeidet som vil bli lagt frem i oktober.

I dette notatet presenteres resultatene fra arbeidet i Effektiviseringsnettverkene så langt med vekt på å legge frem noen sentrale hovedindikasjonene på kvalitets- og effektivitetsutvikling i kommunal sektor basert på arbeidet i nettverkene. Gjennomgangen baserer seg på:

- Sluttrapporter fra en rekke nettverk og kommuner.
- Analyser av kvalitetskartleggingene.
- Spørreundersøkelser og analyser gjennomført av konsulentene Fürst og Høverstad ANS som del av arbeidet med sluttrapporten.
- Spørreundersøkelser om nettverksarbeidet som er gjennomført av Jan Merok Paulsen og Jostein Askim på eget initiativ.

Nettverksarbeidet har brukt følgende metode i kartlegging og nettverksarbeid:



- **Ressursinnsats**, dvs kostnader pr. tjeneste (elev, institusjonsplass, bruker av hjemmetjeneste m.v.) som produseres
- **Dekningsgrader**, tilgjengelighet til tjenester innen hjemmetjeneste, institusjon, barnehage
- **Målt kvalitet** (objektiv kvalitet) er 6-8 indikatorer pr. tjeneste på kvalitet; saksbehandlingstider i pleie- og omsorg, barnevern og byggesak, grad av fleksibilitet i bruk av barnehage, karakterer i skolen m.v. Data er sendt inn fra kommunene
- **Opplevd kvalitet** som er brukernes vurdering av tjenesten gjennom egne brukerundersøkelser
- Til sist har vi **pris**, hva brukeren betaler for tjenesten. Dette er aktuelt for SFO, barnehage og byggesak

Nettverksarbeidet har tatt utgangspunkt i ulike definisjoner av effektiviseringsbegrepet.

- **Prioriteringseffektivitet** - ressursfordeling mellom tjenesteområder i forhold til overordnede politiske mål og prioriteringer.
- **Formålseffektivitet** - realisere mål/ sikre behovsdekning på lavest mulig innsatsnivå (de riktige oppgavene for de riktige brukerne).
- **Kostnadseffektivitet** (produktivitet) - produsere tjenester med lavest mulig ressursforbruk gitt et bestemt kvalitetsnivå (utføre oppgavene på riktig måte).
- **Resultateffektivitet** - forholdet mellom hvilke resultater (effekter) som oppnås og ressursbruk. Denne definisjonen favner således både formålseffektivitet (kravet om å produsere de riktige tjenestene for de rette brukere) og kostnadseffektivitet (kravet om å produsere tjenestene med lavest mulig ressursinnsats).

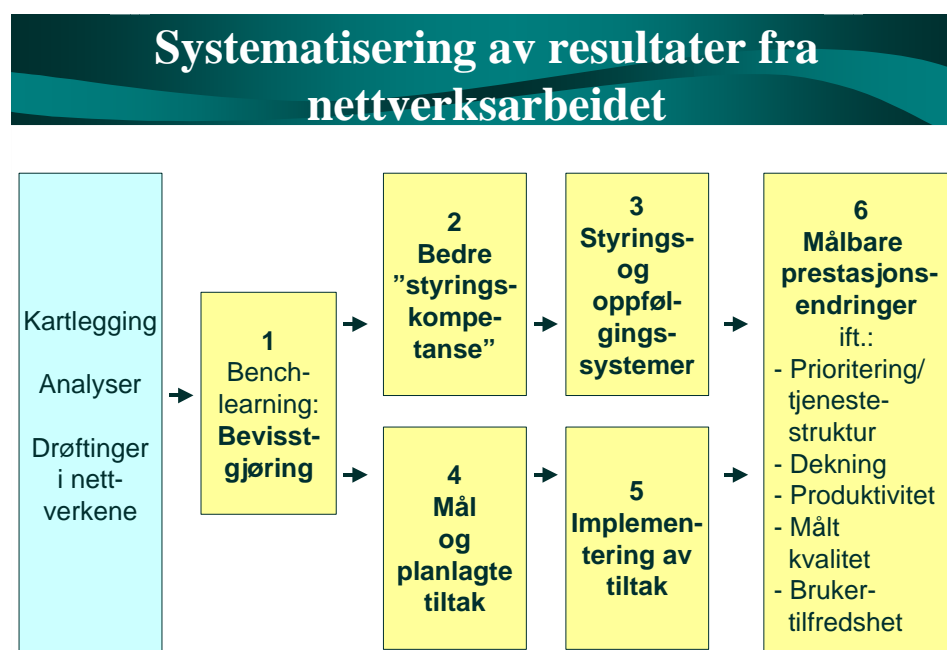
Til høyre i tegningen ser vi hva kartleggingene brukes til i nettverksarbeidet hvor fokus settes på å få innsikt i egne resultater, læring mellom kommunene og mål på forbedringer.

Nettverkene kan velge inntil 3 av 6 tjenesteområder, og de 2 første årene var det følgende antall kommuner på de ulike tjenestene:

	2002	2003
Pleie- og omsorg	139	35
Skole	119	45
Barnevern	14	30
Barnehage	36	5
Sosialtjeneste		26
Byggesak	6	0
Sum	314	141

Hovedindikasjoner på kvalitets- og effektivitetsutvikling.

Følgende skisse kan uttrykke sammenhengen mellom nettverksarbeid og endringer:



Fürst og Høverstad ANS

For å effektivisere ressursbruk og tjenesteyting må kommunene først bli bevisst sitt nivå og utfordringer på prioritering (fordeling av ressurser) og tjenestestruktur, dekningsgrader, kvalitet og produktivitet i tjenesteytingen. Denne bevisstheten brukes som grunnlag for å utvikle styrings- og oppfølgingsystemene i kommunen og til å formulere mål og iverksette konkrete effektiviseringstiltak.

Til høyre har vi målbare prestasjonsendringer, og vi kan skille mellom følgende endringer som følge av nettverksdeltakelse:

- ressursinnsats, produktivitet, tilgjengelighet og tjenestestruktur
- målt kvalitet, dvs. resultat for brukerne
- brukerefokus og brukertilfredshet

Konklusjon.

Evalueringen av arbeidet dokumenterer at metoden i Effektiviseringsnettverkene har hatt effekt: Sammenligningene, analysene og drøftingene mellom nettverkskommunene har bidratt til å øke bevisstheten rundt effektivitet i egen kommune og til utvikling av en lang rekke effektiviseringstiltak.

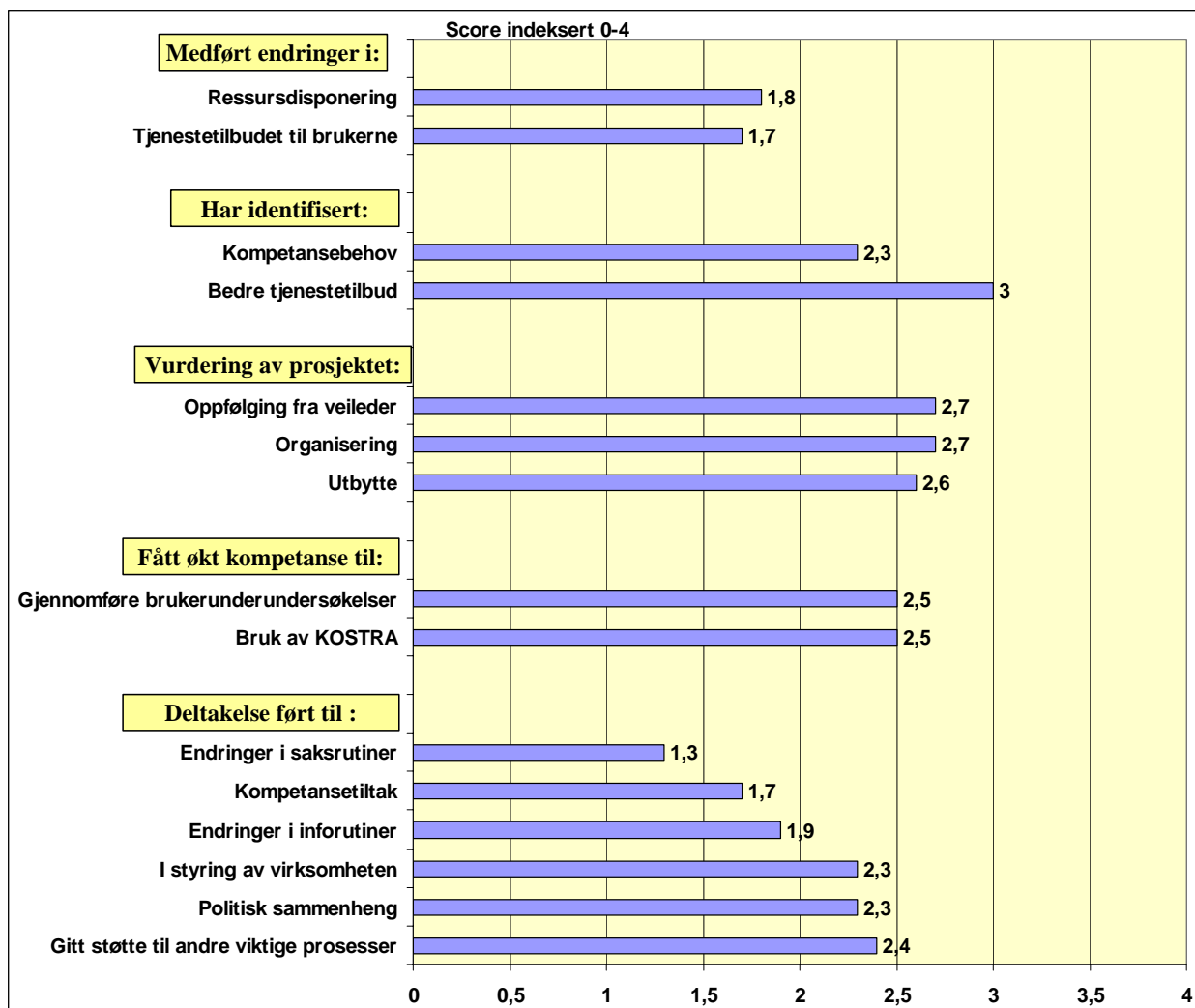
Nettverksprosjektet har utviklet nye redskaper for kartlegging og drøfting av tjenestenes kvalitet som kommunene kan bruke over tid. Dette har ført til at en stor del av effektiviseringstiltakene som er utviklet så langt i nettverkskommunene er knyttet til å styrke tilpasning av tjenestene til brukernes krav og forventninger.

Det er også utviklet effektiviseringstiltak i kommunene i forhold til dekningsgrader /tilgjengelighet, tjenestestruktur og ressursinnsats/produktivitet som tar utgangspunkt i en konkret analyse av forbedringspotensialet i den enkelte kommunen. Mange av disse tiltakene viser seg å ha konkrete effekter, i den grad det har vært mulig å etterprøve dette gjennom KOSTRA-nøkkeltall.

1. Økt læring.

Effektiviseringsnettverkene foretar kartlegging, analyser og sammenligninger av tjenestene (benchmarking) hvor siktemålet deretter er å lære av hverandre, sette mål og utvikle tjenestene (benchlearning) Doktorgradstipendiat **Jan Merok Paulsen** ved BI gjennomførte en spørreundersøkelse i nettverkskommunene vinteren 04 (*Fornyelse og læring gjennom kommunenettverk.*) Formålet var å kartlegge i hvilken grad deltakerne som startet i 2002 fikk erfaringslæring av deltakelsen.

I diagrammet under er det tatt med resultatene av noen av de sentrale spørsmålene i undersøkelsen. Svarende er indeksert, og høyest score er 4, mens lavest score er 0.



Vi ser nederst i diagrammet at det er høyest score på hva deltakelse har ført til på områdene;

- støtte til andre prosesser
- brukt i politisk sammenheng
- til styring av virksomheten,

Endringer i saksrutiner og kompetansetiltak har lavere score.

Kommunene tilbakemeldte at deltakelse har gitt økt kompetanse til både å gjennomføre brukerundersøkelser og til bruk av KOSTRA. Scoren er for begge spørsmål 2,5. I samlet vurdering av prosjektet ser vi høy score på alle 3 spørsmål.

På spørsmål hva kommunene har identifisert av forbedringsbehov etter kartlegginger og nettverksarbeid, ser vi at et bedre tjenestetilbud har fått en score på hele 3,0.

Øverst har vi spørsmål om arbeidet har medført endringer, og vi ser noe lavere score med 1,8 på ressursdisponering og 1,7 på tjenestetilbud til brukeren.

Meroks hovedkonklusjon er:

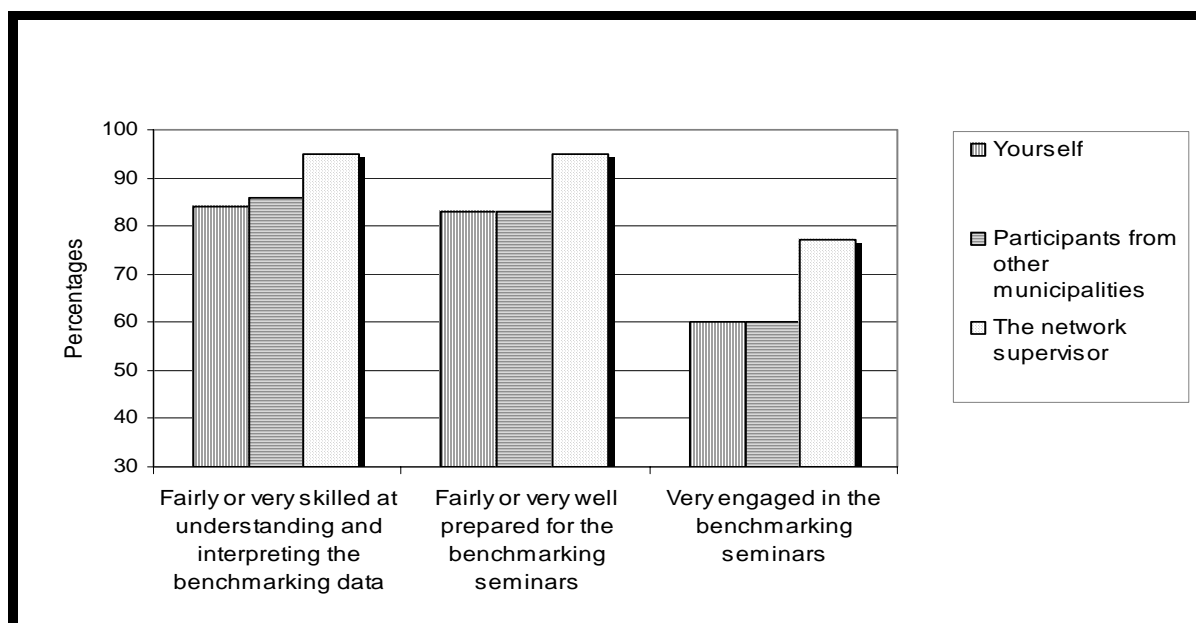
”Studien konkluderer følgelig med en vesentlig læringseffekt av prosjektet, selv om det i prosjektets bredde er betydelig variasjon i læringen, - og selv om målene på konkrete praksisendringer er mer moderate. Resultatene indikerer også en vesentlig aksept for prosjektets metodikk, både når det gjelder aksept for målestokk analyse metoden og holdninger for erfaringslæring fra partnere.

.....

Resultatene kan ses på som en anbefaling om å ha et sterkt fokus på læringsorganisering og læringsbetingelser i kommunenes fornyelsesprogrammer.

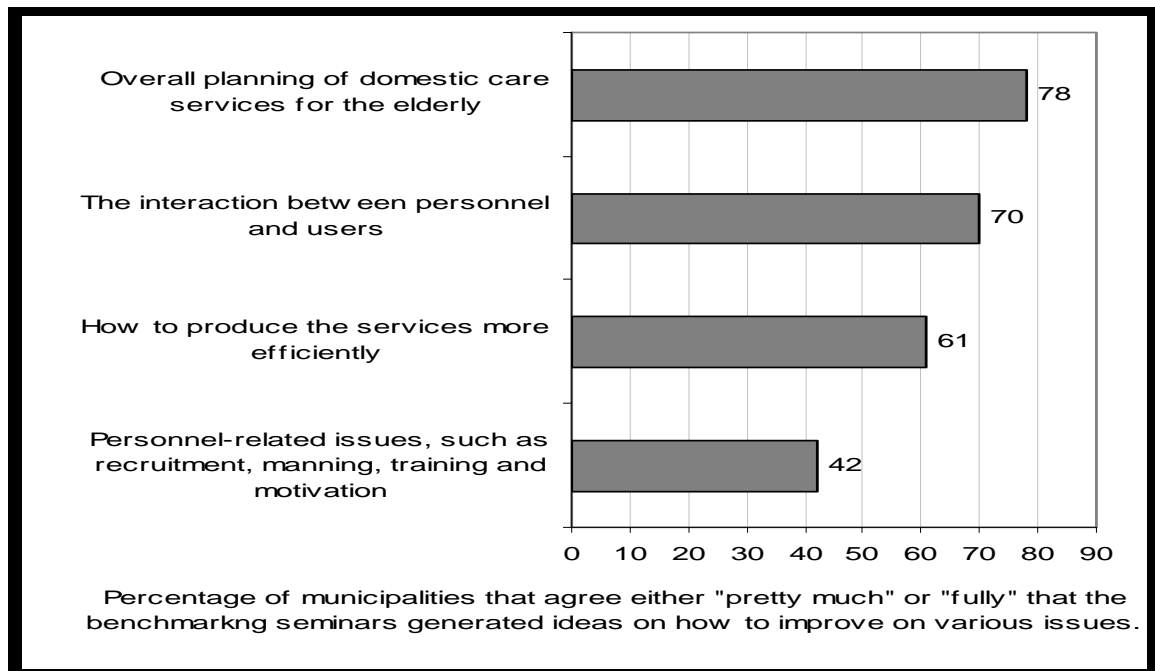
Studien gir støtte til en 'bottom up' tilnærming til fornyelse av kommunal tjenesteproduksjon, og den indikerer at det ligger et 'uforløst potensial' i inter-organisatorisk læring i kommunesektoren. Studien bekrefter viktigheten av at prosjekter av denne typen har et design, - et organisert fokus, - og at læring krever en grad av organisering. Således indikerer resultatene at en videreutvikling av den type prosjekt metodikk som er etablert, - med fordel kan gjøres i ande prosjekter.”

Denne undersøkelsen bekreftes også av undersøkelse gjennomført av **Jostein Askim** i 2003 (*Inter-organisational benchmarking as a driver for improvement in local government service delivery – evidence from a norwegian case, 2001-2003*). Han har kartlagt erfaringer for de kommunene som 2002 deltok i nettverk i Pleie- og omsorgstjenestene.



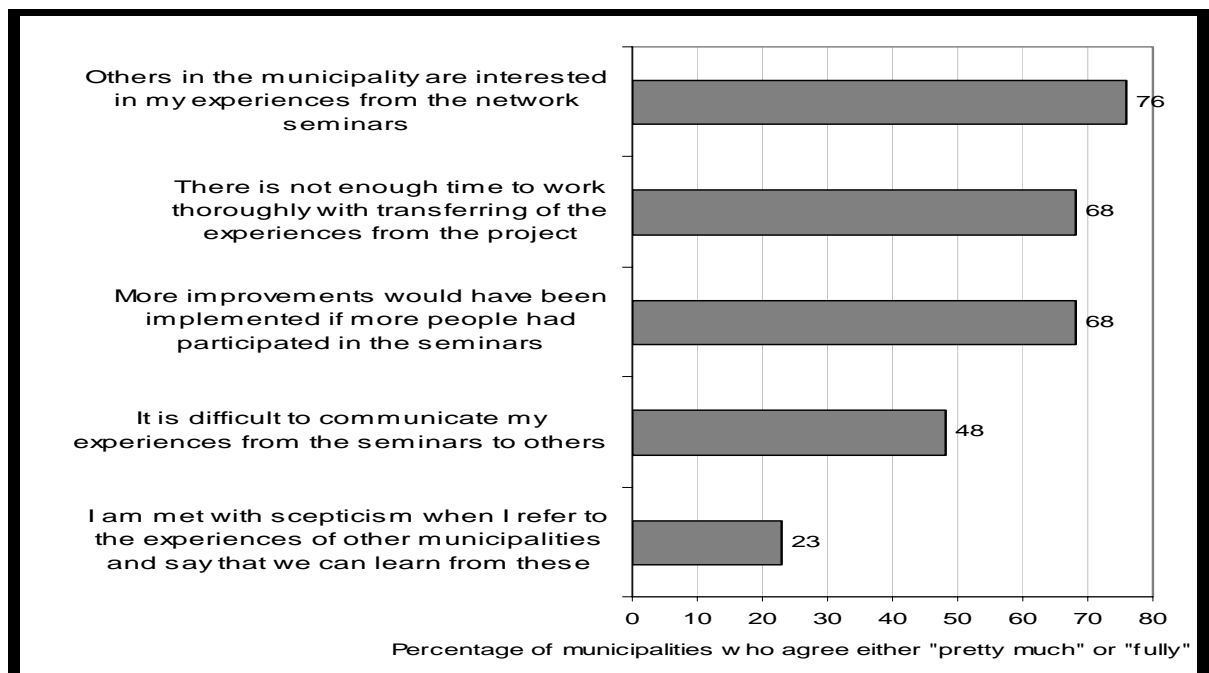
Figur 1 Skills and Motivation in the benchmarking seminars

Diagrammet over viser i søylene til venstre andelen deltakere/kommuner som var svært fornøyd/fornøyd med forståelse og tolkning av data og resultater. Vi ser at 84% var fornøyd/svært fornøyd med egen forståelse, mens nettverksveileder her fikk en score på 95%. På søylene i midten ser vi scoren på andelen som var godt eller meget godt forberedt til samlingene. Både nettverksdeltaker og deltakerne fra de øvrige kommunene fikk en andel på 83%, mens nettverksveileder scoret høyest med 95%. Til høyre ser vi scoren på engasjement. Her fikk også veileder vesentlig høyere andel en kommunens deltakere/deltakere fra de andre kommunene.



Figur 2 New ideas generated through the benchmarking seminars

I diagrammet over ser vi andelen kommuner som tilbakemeldte at samlingene ga nye ideer på ulike områder. Høyest score var det på generelt planarbeid innenfor tjenesten med en andel på 78%, mens overlevering av tjenesten fikk en andel på 70%. Temaet; hvordan produsere tjenesten mer effektivt fikk en andel på 61%.



Figur 3 Coming back home

Det siste spørsmålsområdet vi tar med er score på ulike påstander i oppfølgingen lokalt etter samlingene. I diagrammet over ser vi at andelen kommuner som tilbakemeldte på påstanden at andre i kommune var interessert i erfaringene fra nettverksarbeidet hadde en andel på 76%, men påstanden at det ikke var nok tid til å arbeide seg igjennom erfaringene (68%). Samtidig mente et flertall på 68%

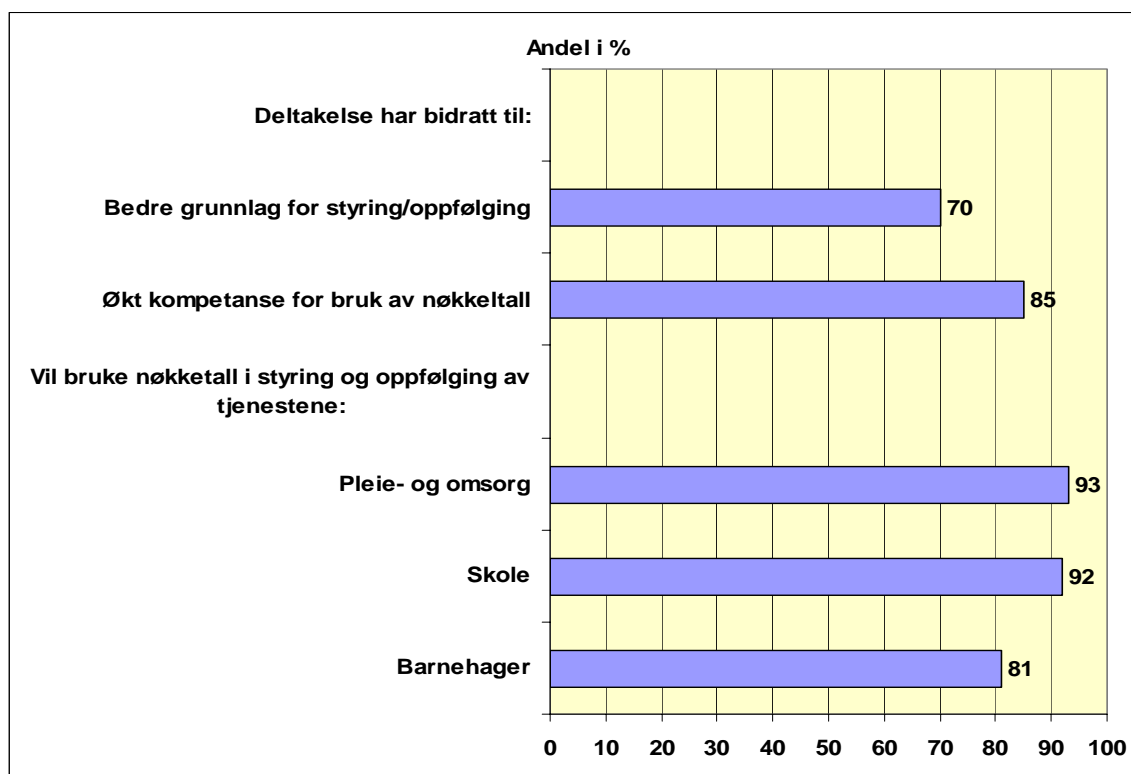
forbedringer kunne vært iverksatt hvis det hadde vært flere deltakere i samlingene fra egen kommune. Få kommuner mente de var møtt med skepsis når erfaringer fra andre kommuner/lære av dem ble tatt opp (23%). Askim konkluderer bla. med:

“It seems that the project was most successful at the data-issues, at generating new ideas and at heightening the participants' motivation to improve. The project had more difficulty addressing the issues concerning the follow-up activities in the municipalities. The chapter argues, however, that as the project did not prescribe any specific procedures, successes and failures in this part of the learning process are best interpreted as effects of management within each municipality involved.

In conclusion, the project portrayed in this chapter is a very successful case of benchmarking. Other projects are advised to take lessons on how to overcome many of the obstacles to successful benchmarking. When designed and conducted right, inter-organisational benchmarking can indeed be a potent driver for improvement in local government service delivery.”

2. Økt styringskompetanse.

Fürst og Høverstad gjennomførte våren 04 en spørreundersøkelse i kommuner som deltok i 2002 og 2003 i tjenestene barnehage, skole og Pleie- og omsorg. Et av temaene var i hvilken grad kommunene mener at deltakelsen har gitt økt kompetanse i bruk nøkkeltall, bedre grunnlag for styring og oppfølging av tjenesten og om de vil bruke nøkkeltall i styring og oppfølging av tjenestene. Resultatet av spørreundersøkelsen viste:



Øverst ser vi at deltakelse i nettverket har bidratt til at 70% av kommunene mener at de har fått bedre grunnlag for styring og oppfølging av tjenestene. Andelen varierte fra 66% i grunnskolen til 74% i barnehager. Videre var det samlet 85% av

kommunene som tilbakerapportere at deltakelse hadde ført til økt kompetanse for bruk av nøkkeltall. Her varierte det lite mellom tjenestene. Nederst ser vi at det store flertallet på alle 3 tjenestene vil bruke nøkkeltall i styring og oppfølging av tjenestene, mens øvrige kommuner tilbakerapporterte at de ikke vet dette.

I lys av dette dokumenterer denne undersøkelsen at kommunene som deltok i effektiviseringsnettverk har fått en kompetanseøkning som de i stor grad vil bruke i den fremtidige styringen og oppfølgingen av tjenestene.

3. Bedre kvalitet.

A. Målt kvalitet.

Kartleggingen av målt kvalitet viser:

- store variasjoner mellom kommunene
- mange kommuner har ikke oversikt over f.eks saks- og behandlingstider og andre sentrale indikatorer av betydning for brukerne
- kommunene setter mål å bedre kvalitet og å få styringsdata

I hovedrapporten vil det bli lagt frem oversikt over status, forskjeller og likheter på de ulike indikatorene. Det vises til underveisrapporten fra 2003 for statusrapporteringen etter kartleggingen i 2002.

Planlagte endringer

Undersøkelsen til Fürst og Høverstad viser:

Etter kartlegging av grunnskole har 73% av disse kommunene satt opp mål på bedre resultater:

- bedre leseferdigheten, 95% av kommunene
- bedre gjennomsnittskarakter, 46% av kommunene
- flere elevsamtaler, 38% av kommunene

Innenfor hjemmetjenester var det 84% av kommunene som har satt opp mål på å få bedre resultater for brukerne:

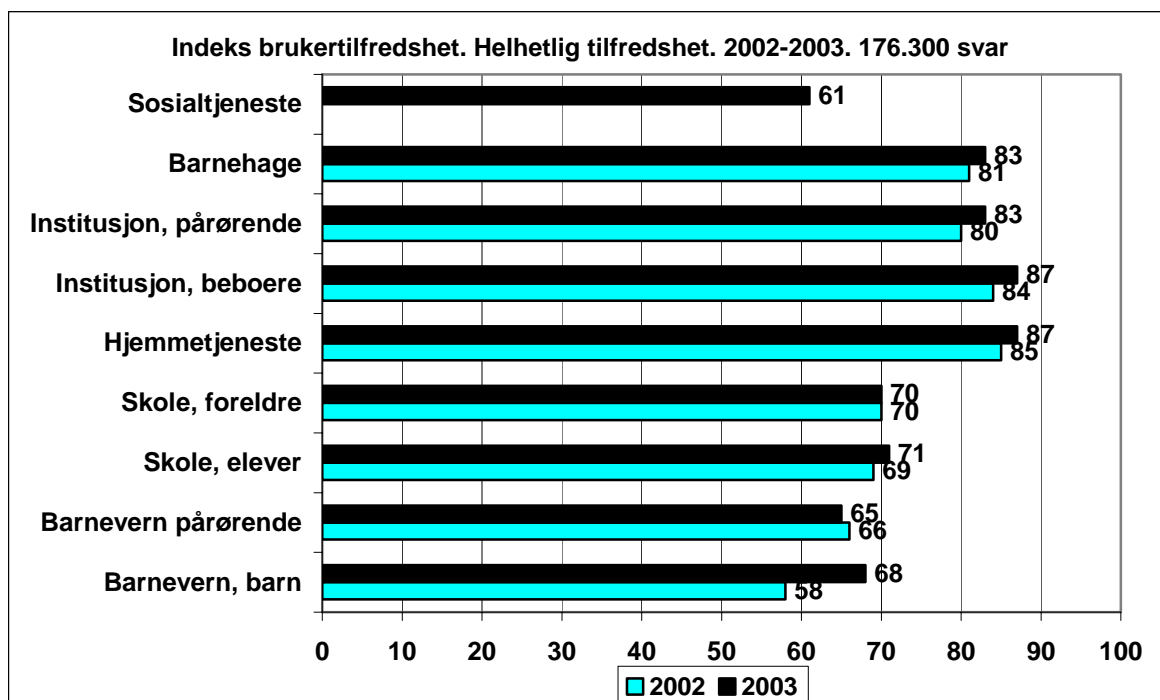
- etablere system for brukerundersøkelser, 75% av kommunene
- etablere system for behovskartlegging av brukere, 69% av kommunene
- styrke personalets kompetanse, 68% av kommunene

Konklusjon.

Et stort flertall av kommunene har satt mål på å få bedre kvalitet på tjenestene. Det arbeides med å utvikle ett nasjonalt sett av fellesindikatorer på Pleie- og omsorg og grunnskole i samarbeid med SHD og Utdanningsdirektoratet.

B. Brukertilfredshet

Kartleggingene viser høy brukertilfredshet.



Diagrammet over viser indeks på brukertilfredshet på det helhetlige spørsmålet; *Hvor fornøyd er du med tjenesten helhetlig sett.* Brukertilfredsheten er fordelt på kommuner som foretok kartleggingen i 2002 og 2003. Hvis alle brukerne er svært fornøyde blir scoren 100, og hvis alle er svært misfornøyde blir scoren 0.

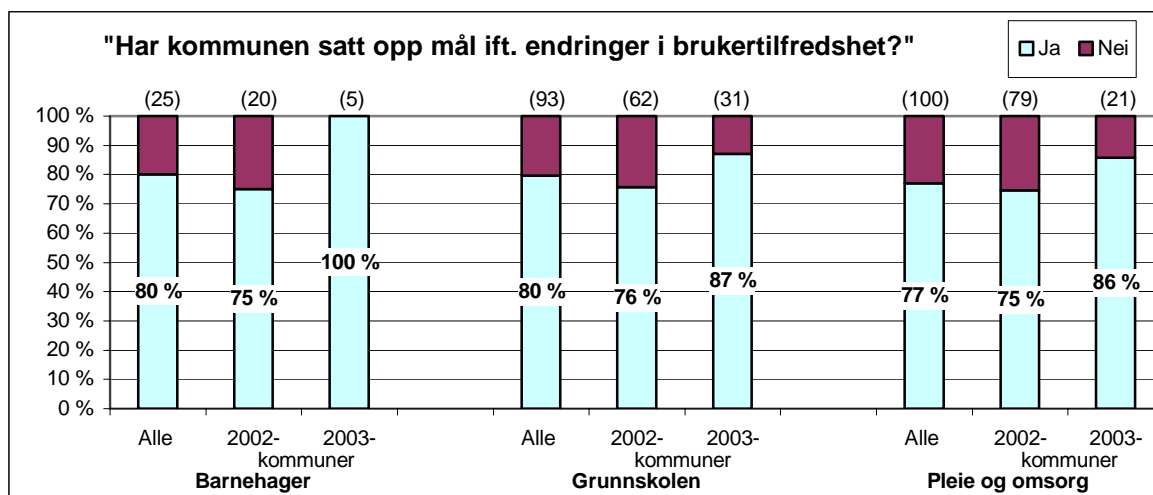
Brukertilfredshet var høy og varierte fra 58 fra barn i barnevernet i 2002 til 87 både for beboere på institusjon og hjemmetjeneste i 2003. Brukertilfredsheten er gjennomgående noe høyere for kommuner som foretok kartleggingen i 2003. Det fleste kommunene har splittet resultatene ned på den enkelte skole, barnehage, sone i hjemmetjeneste og sykehjem, og gjennomgående viser resultatene større forskjeller mellom virksomheter i en kommune enn mellom kommunene. Det gjøres oppmerksom på at antall barn som har deltatt i spørreundersøkelsen i barnevernet er lavt, og resultatene kan ikke brukes som nasjonal indikasjon.

Brukertilfredsheten er på alle tjenesteområder høyest på spørsmål innenfor respektfull behandling, trivsel, pålitelighet, og lavest på spørsmål knyttet til brukermedvirkning, informasjon og resultat for brukeren. Kommunens mål på forbedring av brukertilfredsheten er i stor grad knyttet til disse områdene hvor brukertilfredsheten er lavest.

Det vil bli foretatt nærmere analyser av brukerundersøkelsene og kartleggingene av målt kvalitet i hovedrapporten, samt statistiske analyser av samvariasjon mellom ressursbruk og brukertilfredshet.

Planlagte endringer.

Først og Høverstad viser til at nettverksarbeidet har gitt betydelig økt brukerfokus og ønske om bedre kvalitet i tjenestene. Om lag 80% av kommunene har satt mål på å bedre brukertilfredsheten fordelt slik mellom tjenestene:



Målene er i overveiende grad på områder hvor kommunene scorer svakt. På skole var andelen kommuner som har satt opp mål på forbedringer 80%, og det er på følgende kvalitetsområder som disse kommunene setter mål:

- Elev- og foreldremedvirkning; 96% av kommunene
- Resultat for brukerne; 91% av kommunene
- Trivsel; 78% av kommunene

Kommunene har rapportert om samlet 99 ulike tiltak for å nå mål på disse områdene.

Innenfor Pleie- og omsorg var det 77% av kommunene som rapporterte at de har mål på forbedringer i brukertilfredsheten, og andelen kommuner med mål var slik på de ulike kvalitetsområder:

- Informasjon; 83% i hjemmetjeneste og 94% i sykehjem
- Brukermedvirkning 56% i hjemmetjeneste og 71% i sykehjem
- Tilgjengelighet; 45% i hjemmetjeneste og 36% i sykehjem

Kartleggingen viser også at det er kommuner som scorer svakere enn gjennomsnittet som setter opp mål på forbedringer. Kommuner som scorer bedre enn gjennomsnittet har i mindre grad satt opp slik mål.

Realiserte endringer.

KS har i år etablert nettstedet www.bedrekommune.no hvor **alle** kommuner kan kartlegge målt kvalitet og gjennomføre brukerundersøkelser på 6 tjenesteområdene. På nettstedet kan også kommunene sammenligne egen tjenestekvalitet med seg selv over tid og med andre kommuner. Et stort flertall av deltakerkommunene vil bruke dette verktøyet for å gjennomføre nye brukerundersøkelser. Verktøyet suppleres år med kartlegging av medarbeidertilfredshet.

I sluttrapporten vil det bli foretatt en analyse om kommunene bedrer elevtilfredsheten i skolen. Grunnlaget for dette er obligatorisk elevundersøkelse i år gjennom bruk av felles spørreskjema som Utdanningsdirektoratet og KS har utviklet. En rekke kommuner har også kartlagt brukertilfredsheten på nytt i år på øvrige tjenester, og det resultatene av disse rekartleggingene vil bli tatt med i denne rapporten.

Konklusjon.

Nettverksarbeidet har gitt betydelig økt brukerfokus og ønske om bedre kvalitet i tjenestene. Om lag 80% av kommunene har satt mål på å bedre brukertilfredsheten. Tilbakemeldingen fra kommunene viser også at et stort flertall av kommunene vil gjennomføre brukerundersøkelser på disse tjenestene på nytt. (90% på barnehage, 71% på skole/foresatte og 75% i pleie- og omsorg).

Det er en effekt av nettverksarbeidet at det nå både er interesse for og tilgjengelig verktøy for at brukerundersøkelser og sammenligninger av målt kvalitet blir et permanent redskap for utvikling av kvalitet i tjenestene. Kommunen har etter dette fått tilgang til verktøy for dialog med brukere og ansatte, og kan sette løpende mål for kvalitetsutviklingen i tjenestene.

Hvis **hele kommunesektoren** vil kartlegge brukertilfredshet og målt kvalitet i samme omfang som nettverkskommunene planlegger, kan dette bety bedre brukerdialo og brukerfokus med et stort flertall av landets brukere i disse tjenestene. KS vil løpende rapportere om utviklingen i brukertilfredshet.

4. Produktivitet, tilgjengelighet/dekningsgrader.

I underveisrapporten fra 2003 pekte Effektiviseringsnettverket på at det var betydelige forskjeller mellom kommunene i dekningsgrader og produktivitet. Det ble videre dokumentert at det var en samvariasjon mellom kommunenes inntekter og volum på tjenester. Kartleggingene og nettverksarbeidet siste år viser at dette fortsatt er tilfelle. Dokumentasjon på dette vil foreligge i sluttrapporten.

Planlagte endringer.

I Meroks spørreundersøkelse rapporterte de kommunene som startet nettverkarbeidet i 2002 en score på 1,8 (lavest 0, høyest 4) om nettverksdeltakelsen har medført endringer i ressursdisponeringen. Først og Høverstad sin kartlegging viser at et mindretall av kommunen har satt opp mål på endringer i ressursinnsats og /eller dekningsgrader slik tabellen under viser:

Har kommunen som følge av deltakelsen i nettverksarbeidet satt opp mål eller vil den få til endringer i ressursinnsats /ressursinnsats per bruker?"	Barnehager	Grunnskole	Pleie- og omsorg
Har satt opp mål eller vil endre nivået på ressursinnsatsen	23 %	31 %	28 %
Har ikke satt opp mål/vil ikke endre nivået på ressursinnsatsen	77 %	69 %	72 %
Sum	100 %	100 %	100 %
Har kommunen satt opp mål ift. dekningsgrader og/eller tjenestestruktur?			

Har satt opp mål eller vil endre dekningsgrader/tjenestestruktur	22 %	32 %
Har ikke satt opp mål/vil ikke endre dekningsgrader/tjenestestruktur	78 %	68 %
Sum	100 %	100 %

Tabellen over viser at andelen kommuner som har satt opp mål/få til endringer i ressursinnsats/ressursinnsats pr. bruker varierer mellom 23% i barnehage og 31% i grunnskole. Andelen kommuner som har satt opp mål i forhold til dekningsgrader og eller tjenestestruktur varierer fra 22% i barnehage til 32% i Pleie- og omsorg.

Realiserte endringer.

Konsulentene har også foretatt en analyse av endringer i nøkkelindikatorer fra KOSTRA 2001-2003 for kommuner som startet nettverksarbeidet i 2002¹. En vurdering av sammensetningen av nettverkskommunene ift. kommuner som ikke har deltatt i effektiviseringsnettverk, viser at nettverkskommunene er representative for alle landets kommuner (KOSTRA-nøkkeltall).

Endringene er slik for skole:

Gjennomsnittlige nøkkeltall for 2001 og 2003 for kommuner som deltok i nettverk ift. grunnskolen i 2002 og for kommunene i landet for øvrig, endringer 2001-2003 i prosent

	Gjennomsnitt 2001		Gjennomsnitt 2003		Endring 2001-2003	
	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.
Netto driftsutgifter per innb. 6-15 år	52 405	51 965	58 646	59 399	11,9 %	14,3 %
Korrigerte brutto driftsutgifter per elev	55 212	55 733	61 649	63 536	11,7 %	14,0 %
Antall elever per undervisnings-relatert årsverk	11,61	11,62	12,46	12,54	7,4 %	8,0 %

¹2001 er valgt som basisår siden det var det siste kjente regnskapsåret som kommunene hadde når kartleggingene i 2002 ble foretatt/mål avklart og økonomiplanen for 2003 ble utarbeidet. Hvis det skal foretas vurderinger av de endringer som kommunene har gjennomført isolert, må 2002 brukes som basisår.

Nettverkskommunene hadde en vekst i korrigerte bruttoutgifter pr. elev 2001-2003 på 11,7%, mens tilsvarende vekst for øvrige kommuner var 14,3%. For de 26 kommunene som har tilbakemeldt at de har **gjennomført tiltak** for å endre ressursinnsatsen, var veksten 10,3%.

Endringene er slik for **Pleie- og omsorg**:

Gjennomsnittlige nøkkeltall for 2001 og 2003 for kommuner som deltok i nettverk ift. pleie- og omsorgstjenester i 2002 og for kommunene i landet for øvrig, endringer 2001-2003 i prosent

	Gjennomsnitt 2001		Gjennomsnitt 2003		Endring 2001-2003	
	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.
Netto driftsutgifter per innb. 67+	52 998	54 826	68 437	71 658	29,1 %	30,7 %
Netto driftsutgifter per innb. 80+	163 237	164 919	201 407	205 240	23,4 %	24,5 %
Andel av netto driftsutgifter som går til hjemmetj.	43,3 %	40,2 %	46,1 %	43,5 %	6,5 %	8,2 %
	Gjennomsnitt 2001		Gjennomsnitt 2003		Endring 2001-2003	
	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.	Nettverks-kommuner	Ikke-nett-verkskom.
Andel innb. 67-79 år som får hjemmetjenester	10,6 %	10,8 %	9,9 %	10,3 %	-6,5 %	-5,0 %
Andel innb. 80+ som får hj.tj.	38,7 %	38,3 %	37,2 %	36,5 %	-3,8 %	-4,6 %
Andel av brukerne av hj.tjenester som er under 67 år	25,3 %	24,5 %	27,8 %	26,9 %	9,9 %	9,9 %
Andel innb. 80+ som bor på institusjon	14,7 %	13,5 %	14,1 %	14,7 %	-3,7 %	9,3 %
Andel av institusjonsbeboere som er under 80 år	31,9 %	37,0 %	28,1 %	26,4 %	-11,8 %	-28,6 %
Korrigerte brutto driftsutgifter per bruker i hj.tj.	103 543	99 339	125 006	121 052	20,7 %	21,9 %
Korrigerete brutto driftsutgifter per beboer på inst.	499 457	518 379	592 911	606 538	18,7 %	17,0 %

Det er små forskjeller i korrigerede bruttoutgifter og nettoutgifter pr. bruker mellom nettverkskommuner og øvrige kommuner. Kartleggingen viser imidlertid at for de fleste av de 10 kommuner som opplyser at tiltak allerede er **gjennomført**, hadde høyere netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester enn kommunene i landet for øvrig i 2001. Dette tyder på at de hadde et potensial for effektivisering. Konsulentene peker på at disse kommunene viser fra 2001 til 2003 en gjennomsnittlig økning i netto driftsutgiftene til pleie- og omsorgstjenestene som ligger 9 prosentpoeng under økningen i kommunene for øvrig.

Også kostnader per bruker av hjemmetjenester og kostnader per beboer på alders- og sykehjem er i de fleste av disse kommunene økt klart mindre fra 2001 til 2003 enn i landet for øvrig.

Konsulentene peker på at kommuner som deltok i nettverk i 2002 og som allerede har gjennomført relevante tiltak kan etter dette vise til resultater ift. lavere vekst i netto driftsutgifter og bedre produktivitetsutvikling enn kommunene for øvrig. Dokumentasjon på dette vil foreligge i hovedrapporten.

Fürst og Høverstad peker på at det er en forholdsvis liten andel av nettverkskommunene som så langt rapporterer at nettverksdeltakelsen har ført til mål/tiltak for å endre dekningsgrad og/eller tjenestestruktur. En vurdering av tiltak som kommunene planlegger, tyder imidlertid på at tiltakene er basert på en konkret analyse og opplevelse av forbedringspotensial i den enkelte kommunen. Samlet har kommunene rapportert 89 ulike tiltak for å endre ressursinnsatsen på skole og 58 tiltak innen Pleie- og omsorg.

De konkluderer videre med at det ut som om kommuner setter mål/ønsker endringer i ressursinnsats/produktivitet med utgangspunkt i en analyse av nøkkeltall som dokumenterer et forbedringspotensial.

Konklusjon.

Den lave andelen kan etter Effektiviseringsnettverkets vurdering skyldes en eller flere av følgende faktorer:

- det er allerede foretatt store korrigeringer som følge av reduserte inntekstrammer de siste 3 årene
- kommunene avventer statsbudsjett og nye inntekstrammer og vil samlet vurdere behov i høstens økonomiplanarbeid – nettverksarbeid er ikke beslutningsarenaen
- planarbeid for større endringer skjer i dialog med folkevalgte først under høstens økonomiplanarbeid
- nettverksarbeidet har ikke hatt tilstrekkelig fokus på produktivitetsendringer som kan gjøres av tjenesten selv

Bedret produktivitet i nettverkskommunene kan skyldes andre forhold enn nettverksdeltakelse som reduserte rammer og innstrammingsbehov for øvrig. Videre ble budsjettet for 2003 ble utarbeidet samtidig med at nettverksarbeidet i fase 1 ble avsluttet for disse kommunene, og det er påregnelig at mange kommuner trenger noe lengre tid på større endringer. Endringer i dekningsgrader for sykehjem fordrer nedleggelse/bygging av nye plasser, mens bedret produktivitet i f.eks skoler normalt fordrer redusert lærertetthet gjennom f.eks sammenslåing av grupper/skoler. Slike endringer fordrer bredere politiske prosesser enn det som er mulig 1-2 måneder etter nettverksdeltakelse. Evalueringen av nettverkskommunene på dette området må derfor foregå over noen år.

Kartleggingene viser økt kompetanse i bruk av KOSTRA og at et stort flertall vil bruke nøkkeltall i styringsdokumenter og i styring og oppfølging av virksomhetene for øvrig. Læringsgrunnlaget er med dette tilstede for å iverksette ønskede og prioriterte endringer.

Samlet kan dette tilsi at læringsnettverk er et godt instrument for at KOSTRA skal kunne bli et verdifullt redskap i arbeidet med å få riktig

ressursfordeling/tilgjengelighet i og mellom tjenester og å kunne bruke data i styring og oppfølging. Underlagsmateriale viser dessuten at i de nettverk/kommuner hvor det har vært holdt særskilte KOSTRA-kurs, er tilbakemeldingen om økt kompetanse enda høyere. Slik kompetanse må holdes vedlike.

5. Samlet vurdering.

Læringseffekt

Det dokumenteres en vesentlig læringseffekt av prosjektet, både for bruk av nøkketall og innsikt i og utfordringer i egen tjenestekvalitet. Kartleggingene viser at det allikevel er variasjoner mellom kommunene i forhold til læringsutbytte.

Fürst og Høverstad konkluderer med at det er rimelig å anta at resultatene fra nettverkskommunene kan overføres til kommunene for øvrig, dersom disse benytter seg av den samme metoden – læring gjennom kartlegging, sammenligning og erfaringsutveksling i nettverk.

Økt styringskompetanse

Et stort flertall av kommunene rapporterer om at deltakelsen har gitt økt kompetanse og bedre grunnlag for styring og oppfølging.

Kvalitetsutvikling

Kommunene har satt mål på bedre kvalitet på tjenestene. Deltagelsen har gitt betydelig økt brukerfokus i tjenesteytingen, og utrykte ønsker om bedre kvalitet i tjenestene.

Kommunene satser på et bredt spekter av tiltak for å bedre kvaliteten. Tiltakene tar utgangspunkt i en bevisst analyse av kvalitetsmålingene og forbedringspotensialet som disse avdekket.

De fleste kommunene vil gjenta brukerundersøkelsene som er gjennomført i sammenheng med effektiviseringsnettverkene – innenfor pleie- og omsorgstjenestene hele 90 prosent av kommunene.

Evalueringene bekrefter at dette er en god måte å drive kvalitetsutvikling og forbedring i kommunal sektor.

Kartleggingene viser at det ikke er statistisk samvariasjon mellom ressursinnsats og brukertilfredshet/nivå på resultat for brukerne på målt kvalitet (leseferdighet, saksbehandlingstider m.v.) Det foreligger imidlertid ikke data som kan indikere om brukertilfredshet eller resultater for øvrig vil endre seg ved ytterligere reduserte dekningsgrader eller redusert årsverksinnsats pr. bruker. Mulige brukere som **ikke** har fått tjeneste er ikke spurt.

Effektivitet

Effektiviseringsnettverkene har hovedsakelig hatt fokus **på resultateffektivitet**, dvs. forholdet mellom ressursinnsatsen **og** resultater (effekter) som oppnås (brukertilfredshet, målt kvalitet og ressursinnsats). Et stort flertall av kommunene har satt opp mål på å bedre resultatene i tilfredsheten til brukerne og brukeresultatene for øvrig på en rekke indikatorer for målt kvalitet. Færre kommuner har satt konkrete mål

på endret ressursinnsats/produktivitet og tilgjengelighet gjennom endring av dekningsgrader.

Hvis kommunene når sine planlagte mål, vil resultateffektiviteten bli bedre også innenfor eksisterende ressursramme og med nåværende produktivitet. Kommunene vil selv kunne evaluere dette gjennom nye kartlegginger.

Beslutningsgrunnlaget i kommunene er blitt bedre hvis de skal korrigere ressursinnsatsen mellom deltjenester. Nettverksarbeidet kan gjennom dette ha gitt grunnlag for økt **formålseffektivitet**, ”riktigere ressursfordeling”. Dette gjelder både ressursfordelingen:

- mellom deltjenester, f.eks skole og pleie- og omsorg
- ressursfordeling/struktur internt i tjenester, f.eks mellom hjemmetjeneste og institusjonstjeneste.
- Endringer i dekningsgrader og ressurs/årsverk pr. bruker i hjemmetjeneste og institusjonstjeneste

Kartleggingene har i tillegg gitt kommunene økt innsikt i egen **produktivitet** og handlingsrom for å bedre produktiviteten. Imidlertid viser både KOSTRA-analysene og andelen kommuner som har mål på å bedre produktivitet at det må arbeides videre med redskaper på dette området.

En kommune kan derfor innenfor eksisterende ressursramme velge å gi flere/færre brukere tilbud om tjeneste eller øke/ redusere årsverk pr. bruker/timer pr. bruker. Nettverksarbeidet har gitt innsikt i og kompetanseheving i bruk av nøkkeltall. Beslutningsgrunnlaget for hvilke valg og hvilken struktur den enkelte kommune bør ha i tjenestene er bedret betydelig i henhold til rapporteringene fra kommunene.

6. Konklusjoner.

Arbeidsmetodikken har hatt effekt.

Sammenligningene, analysene og drøftingene mellom nettverkskommunene har bidratt til å øke bevisstheten rundt effektivitet i egen kommune, bidratt til økt styringskompetanse og til utvikling av en lang rekke effektiviserings tiltak.

Fürst og Høverstad konkluderer med at kontinuitet i arbeidet med effektivisering i kommunene er viktig. I de kommunene som har deltatt i Effektiviseringsnettverkene må arbeidet forankres og videreføres for å sikre at effektiviseringspotensialet som disse kommunene har kartlagt realiseres. Det er etter deres vurdering derfor viktig at verktøy for benchmarking, tilgang til analysekompetanse og annen ”infrastruktur” som er etablert gjennom nettverksprosjektet videreføres.

KS har tidligere pekt på at kommunesektoren har behov for:

- finansiell styrkning gjennom planlagt opptrapping
- forutsigbare økonomiske rammer
- fullfinansiering av reformer og kompensasjon for demografiske endringer

- et styringssystem som takler svingninger i konjunkturer
- styringssignaler som er konsistente og konsekvente over tid uavhengig av enkeltaktører

Erfaringene fra nettverksarbeidet viser at læringsnettverk gir resultater når dette arbeidet organiseres utfra kommunenes behov, og at det stilles veiledningskompetanse til rådighet som kan tilrettelegge for læring og mål på forbedringer. Kommunene arbeider aktivt for å effektivisere sine tjenestetilbud. Dette kan bidra til at reduksjoner i omfang og kvalitet i tjenestetilbudet blir mindre enn det ellers ville kunne blitt ved tilpasning til knappere økonomiske rammer.

Fürst og Høverstad har konkludert med at det rimelig å anta at **resultatene fra nettverkskommunene kan overføres** til kommunene for øvrig, dersom disse benytter seg av den samme metoden – læring gjennom kartlegging, sammenligning og erfaringsutveksling i nettverk.

KS arbeider for å videreføre nettverksarbeidet etter prosjektperioden, som del av KS' virksomhet.

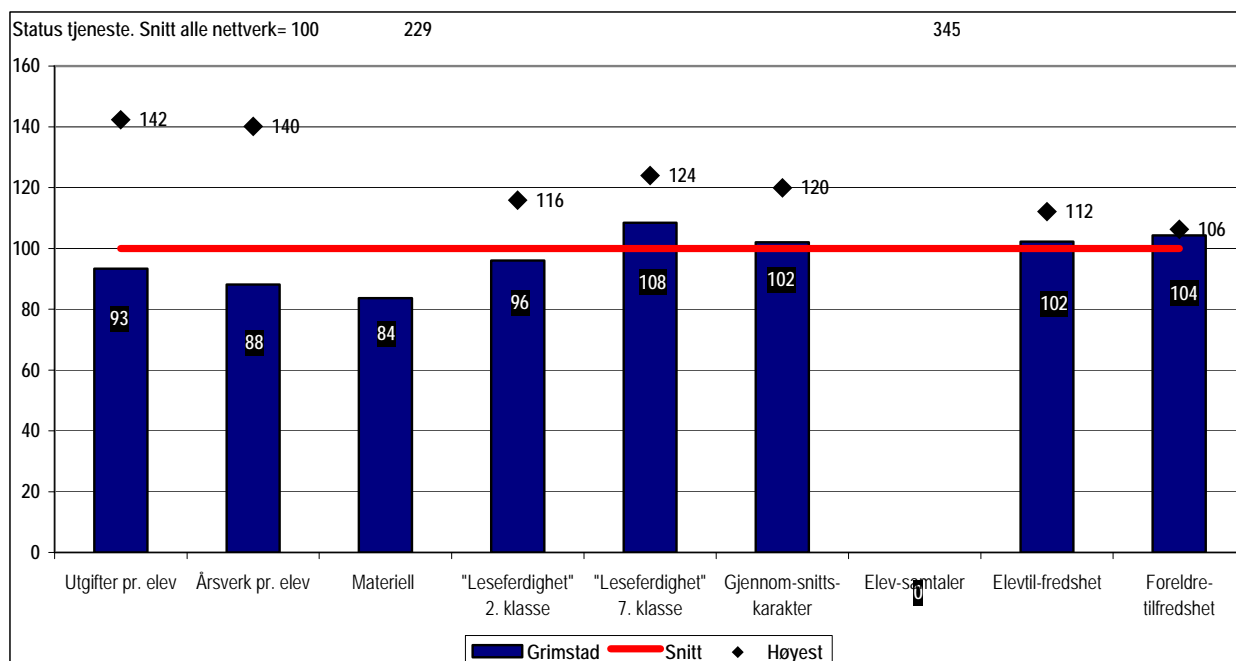
KS vil også arbeide for å bedre produktiviteten i kommunesektoren. Evaluering av nettverksarbeidet så langt vil føre til at produktivitet vil få sterkere fokus i fremtidig nettverksarbeid.

6. Nettverksarbeid – eksempel fra skolen i Grimstad kommune.

Grimstad kommune har sammen med Re, Kragerø, Mandal og Søgne kommuner deltatt i et nettverk i 2003. Nettverket valgte ut to tjenesteområder; barnevern og skole. Under følger noen av Grimstad kommunes erfaringer fra effektiviseringsnettverkene i skolen.

Kvalitetskartlegging i skolen:

I figuren under ser vi en oppsummering av kartleggingsresultatene for Grimstad kommune.



Forklaring til stolpediagrammet:

Horisontal tykk linje referer til gjennomsnittet for landet på de tre indikatorene lengst til venstre, (utgifter pr. elev, årsverk pr. elev og materiell pr. elev). Resten av den horisontale tykke linjen referer til *gjennomsnittet i nettverket*. Gjennomsnittet er satt til 100, og fungerer som et referansepunkt for Grimstads score. *Stolpene* viser Grimstad kommunes score i prosent av gjennomsnittet. *Svarte firkanter* viser høyeste score blant kommunene i nettverket (Re, Kragerø, Mandal, Søgne og Grimstad).

Av diagrammet (fra venstre) kan vi se at Grimstad, i 2002, brukte mindre penger pr. elev, hadde færre lærerårsverk pr. elev og brukte mindre penger til materiell pr. elev enn landsgjennomsnittet.

"Leseferdigheten" i 2. klasse lå noe lavere enn snittet i nettverket, mens leseferdigheten for 7. klasse lå noe over snittet. Kommunen hadde ikke data for antall elevsamtaler pr. elev.

Stolpene lengst til høyre viser resultatene fra måling av elevtilfredshet og foreldretilfredshet. **Oppsummert:** Grimstad scorer på eller over snittet på de fleste kvalitetsindikatorene, med unntak av leseferdighet i 2. klasse, til tross for at kommunen bruker mindre ressurser enn landsgjennomsnittet.

Grimstads plan – kvalitet og innhold i skolen:

Grimstad kommune har valgt å følge opp utviklingsarbeidet som er i gang på den enkelte skole og skal fokusere og tydeliggjøre følgende:

- skolens og elevenes særegne kvaliteter
- skolens og elevenes utviklingsområder

Kommunens **handlingsplan** skulle gi retning for følgende:

- Utviklingsarbeidet som har startet på hver enkelt skole skal følges opp.
- Skolene har fått egen rapport med resultater på trinnivå.
- Rektor har en sentral rolle med hensyn til å bearbeide resultatene og skape dialog i forhold til elever, foreldre og medarbeidere.

- Rektor har ansvar for å gi innspill til tiltak på kommunenivå, samt ha ansvar for å utvikle plan for oppfølging av tiltak på den enkelte skole.

Grimstadskolens **tiltak** ble formulert slik:

- utvikle og konkretisere *brukermedvirkningen* fra elever og foreldre
- utvikle og konkretisere *relasjonsbyggingen* elev/lærer og foreldre/lærer
- videreføre og utvikle tiltak for å *reducere / minimalisere mobbing og plaging*
- videreføre allerede igangsatt *leseferdighetsprosjektet* "Gi rom for lesing"

Fysisk læringsmiljø:

- iverksette midlertidige tiltak ved Grimstad ungdomsskole.
- iverksette tiltak for heving av standarden på uteområdene på enkelte skoler.

Grimstads plan – administrativ og praktisk oppfølging:

Grimstad kommune skal bruke KOSTRA-nøkkeltall i styring og oppfølging av grunnskolen i kommunen fremover på områdene:

- økonomiplan / årsbudsjett
- årsrapport til folkevalgte
- handlingsplaner / virksomhetsplaner
- intern administrativ oppfølging

Mediastrategi / medvirknings- og oppfølgingsstrategi:

I forbindelse med arbeidet og kartleggingen har Grimstad valgt å være helt åpne overfor lokale media, både før kartleggingen og etter at resultatene fra kartleggingen ble kjent. Det ble laget en egen resultatrapport om den enkelte skole, som ble delt ut til alle foreldre, elever og medarbeidere. Kommunen har også tilrettelagt for medvirkning fra elever og foreldre i videre bearbeidelse av resultatene på den enkelte skole. Den enkelte skole skal lage plan for oppfølging av undersøkelsen. Det skal avslutningsvis gjennomføres en evaluering av både brukerundersøkelsen, rapporten og prosessen på den enkelte skole.

Resultater – effekter av deltakelse i effektiviseringsnettverkene:

Grimstad kommunen konkluderer med at deltakelsen i nettverket har ført til økt brukerfokus i grunnskolen og bidratt til et bedre grunnlag for styring og oppfølging av skolene.

På spørsmålet om deltakelsen i nettverket hadde ført til økt brukerfokus i grunnskolen anførte Grimstad; *"Opplagt. Vi har lagt mest vekt på brukerundersøkelsen. Laget egen rapport for hver enkelt skole. Rapporten/prosessen legger til rette for medvirkning/videreutvikling av den enkelte skole i et samspill mellom ledelse, elever, foreldre og medarbeidere."*

Grimstad kommunes gode erfaringer med brukerundersøkelsen har ført til at Grimstad vil gjennomføre ny brukerundersøkelse om 2 år.

Vedlegg c)

AVTALE OM BOSETTING AV FLYKTNINGER I KOMMUNENE

Avtale mellom Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund (KS) om bosetting av flyktninger i kommunene.

Siktemålet med avtalen er at staten, representert ved UDI, og kommunesektoren, representert ved KS, i fellesskap skal arbeide for rask, god og stabil bosetting av flyktninger i tråd med de årlige behovene. Avtalen forholder seg til kommunale vedtak om bosetting basert på frivillighet. Oppfølging av avtalen forutsetter et godt samarbeid mellom partene basert på fleksibilitet, åpen informasjonsutveksling og tillit.

Nasjonalt Utvalg skal:

- Hvert år fastsette det totale bosettingsbehovet for flyktninger kommende år innen 1. mai.
- Fordele det totale bosettingsbehovet på fylkene etter gitte kriterier.
- Foreta en ny fordeling til fylkene når det estimerte bosettingsbehovet endrer seg med mer enn 1000 personer.
- Rapportere til Kommunal- og regionaldepartementet om utvalgets arbeid og måloppnåelse i bosettingsåret, og komme med en vurdering av måloppnåelse og eventuelle tiltak som kan sikre en bedre måloppnåelse.

Partene vil i fellesskap:

- Følge opp evalueringen av eksisterende bosettingsmodell.
- Samarbeide for å skaffe et tilstrekkelig antall bosettingsvedtak i kommunene på bakgrunn av Nasjonalt Utvalgs fastsettelse av bosettingsbehov.
- Samarbeide for å utvikle mekanismer som bidrar til å sikre bosetting av alle flyktninger innen 6 måneder etter vedtak om opphold.
- Samarbeide for å finne løsninger som sikrer særlig rask bosetting i egnede kommuner for personer med spesielle behov.
- Samarbeide om fordelingen av antall flyktninger til de enkelte kommuner/regioner basert på kriterier som flyktingenes behov, kommunenes mottaksapparat, beliggenhet og lokalt arbeidsmarked.
- Utveksle informasjon løpende gjennom året for å avdekke behov og spesielle utfordringer og holde hverandre orientert om arbeidsprosesser av betydning for bosettingen.

KS vil:

- Arbeide for at kommunene fatter vedtak i tråd med bosettingsbehovet, gitt rammebetingelser som integreringstilskudd og hensiktsmessige ordninger på boligmarkedet.

- Arbeide aktivt med å øke kommunenes motivasjon og forståelse for behovet for en rask og god bosetting av flyktninger.
- Bruke etablerte og utvikle nye møteplasser med kommunene for å diskutere fordeling av bosettingsbehovet i pressområder og arbeide for mer interkommunalt samarbeid for å dekke behovet.
- Gjennomføre spesielle tiltak som informasjons- og motivasjonsarbeid på KS` høstkonferanser, eller i andre fora, dersom det viser seg at bosettingsbehovet innen et fylke ikke blir oppfylt. UDI orienteres om tiltakene innen 1. desember.
- Utarbeide en rapport til Nasjonalt Utvalg om bosettingen foregående år innen utgangen av januar hvert år, i samarbeid med UDI.

Regjeringen vil :

- Arbeide for å videreutvikle en best mulig bosettingsmodell basert på frivillighet.
- Arbeide for gode rammebetingelser for bosetting, slik at kommunene som påtar seg oppgaven, får kompensasjon for arbeidet.

Regjeringen vil gjennom UDI:

- Gjennomføre kartlegging i mottak for å avdekke hvilke flyktninger som har spesielle behov for bosetting i bestemte kommuner.
- Samarbeide aktivt med KS når det gjelder anmodning om bosetting i kommunene.
- Løpende oversende nødvendig statistikk og dokumentasjon til KS for å sikre at forutsetningen for å følge opp arbeidet med bosettingsmodellen blir best mulig. Ferdig tallmateriale vedrørende vedtakstall og årlige bosettingstall skal oversendes innen fristen, henholdsvis 1. oktober og 20. januar.

Partene er enige om å arbeide innenfor de målene og med de virkemidlene som er skissert i denne avtalen. Forutsatt økonomisk kompensasjon til KS for arbeidet gjelder avtalen foreløpig i to år, fram til 1. september 2006. Arbeidet skal evalueres årlig av partene gjennom konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS.

Oslo, 20.08.2004

Erna Solberg
Kommunal- og regionalminister

Halvdan Skard
Leder i KS

Vedlegg d)

Nytt radiosamband for nødetatene (Nødnettet), konsekvenser for kommunene

En mulig innføring av et nytt felles digitalt radiosambandssystem til erstatning for dagens sambandssystemer i nødetatene ble første gang varslet i konsultasjonsordningen for kommuneøkonomien i april 2003. Prosjektet er videre omtalt i kommuneproposisjonene for 2003, 2004 og 2005.

Bakgrunn

Regjeringen vurderer realisering av et nytt felles radiosamband for politi, helse og det kommunale brannvesenet. Systemet skal erstatte gamle separate løsninger som ikke tilfredsstiller dagens operative krav og økte krav til sikkerhet og beredskap. Flere departementer har siden 1995 samarbeidet om å planlegge nytt nødnett: Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Helsedepartementet. Finansdepartementet har vært involvert i arbeidet. Regjeringen har i St.meld. nr. 17 Samfunnsikkerhet (2001-2002) og St.prp. nr. 1 for (2001-2002), (2002-2003) og (2003-2004) redegjort for behovet. I behandling av saken i RNB2004, St.prp. nr. 63 (2003-2004), jf. Innst. S. nr. 250 (2003-2004) ba flertallet i finanskomiteen om *”en konkret gjennomføringsplan for bygging av nytt nødnett, slik at et nytt landsomfattende, felles digitalt radiosamband for nødetatene kan være i operativ drift over hele landet innen utgangen av 2008”*.

Regjeringen har ikke tatt endelig stilling til om det skal bygges et nytt nødnett og eventuelt hvilket omfang utbyggingen i tilfelle vil få.

Det er for 2004 bevilget 27,7 mill. kroner på Justisdepartementets budsjett blant annet for å ferdigstille anbudsgrunnlag. Det foregår forberedende arbeid med henblikk på å innhente bindende tilbud i 2005. Mulig utbyggingsstart er tidligst våren 2006.

Behovet for nytt radiosamband

Nødetatene (brannvesen, politi og helse) har i dag separate analoge radiosamband:

- Ca. 230 lokale analoge radionett for brann i kommunene med varierende dekning og talekvalitet
- Et analogt mobilnett i helse
- 27 analoge mobilnett i politiet.

Det har lenge vært klart at nødetatenes analoge sambandssystemer ikke tilfredsstiller dagens operative og beredskapsmessige krav. En rekke hendelser både i Norge og i utlandet i den senere tid illustrerer at disse

systemenes mangler kan få alvorlige konsekvenser for nødetatenes virksomhet:

- Ved demonstrasjonene i forbindelse med EU-toppmøtet i Gøteborg 15. juni 2001, ble politiets arbeid hindret av falske alarmanrop, ”jamming”³ og at sambandet ble avlyttet. Under deler av aksjonen mistet aksjonsleder i politiet kontakten med de 700 medarbeidere som deltok. Dette bidro til at politiet mistet kontroll med demonstrasjonene. Denne episoden vurderes som Sveriges verste opptøyer noensinne og resulterte i 56 skadede politifolk.
- Mangelfull kommunikasjon bidro til at flere hundre brannmenn døde ved terroranslaget i New York 11. september 2001. Brannfolkene løp opp i bygningene som raste sammen, mens politiets personell som hadde helikopter i området, fikk beskjed om å trekke seg tilbake.
- Ved ranet i Stavanger dette året hvor én politimann døde, er det mye som tyder på at avlytting av politiradioen har gitt ranerne kjennskap til politiets rutiner og arbeid før, under og etter ranet. Politiets arbeid blir i slike situasjoner svært vanskelig, og misforståelser kan oppstå når en ikke kan kommunisere fritt på radioen av frykt for at utenforstående hører på. Mangler ved sambandet bidro også til å vanskeliggjøre redningsarbeidet ved Åstaulykken, og da Sleipner og Rocknes forliste.

Hovedbegrunnelsen for nødnettet er å bidra til å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap. Et felles digitalt nett styrker kommunikasjonen på tvers av etater og geografiske områder og vil bli langt rimeligere enn nye separate nett for hver etat.

Nødnettet er planlagt realisert slik:

- Staten tar initiativ til at radionettverket bygges og drives. To kjøpsformer er til vurdering: Langsiktig avtale om kjøp av tjenester i et nettverk som eies og drives av privat tilbyder og at staten selv bygger og blir eier av nettverket. Senderutstyr vil i all hovedsak bli innplassert i eksisterende teleinstallasjoner.
- Nødvendig utstyr på brannvesenets fagsentraler brann (110), politiets operasjonssentraler (112) og helses AMK-sentraler (113) kjøpes av staten og overdras til etatene.
- Brukerutstyret (radioene) kjøpes og finansieres hovedsakelig av staten, men brukeretatene forutsettes å bidra noe til investeringen, jf. avsnitt 0.

Fordeler med nødnettet

Sammenliknet med dagens situasjon vil nødnettet blant annet gi følgende fordeler:

³ Jfr. pressemelding fra det svenske Næringsdepartementet 22. januar, 2003. ”Jamming” betyr planlagt støy for å forstyrre sambandet.

- Hver etat vil kunne operere som om de har sitt eget nett, men det blir også mulig å opprette samtalegrupper på tvers av etatsgrenser og geografiske grenser.
- Radiodekningen blir langt bedre enn det meste av dagens samband.
- Talesambandet vil være avlyttingssikkert og ha god talekvalitet. Bakgrunnsstøy blir filtrert bort.
- De håndholdte radioapparatene er små og praktiske. De brukes til gruppesamtaler, en-til-en samtaler, som mobiltelefon og til data (tekstmeldinger, kjøretøyposisjoner, oppslag i databaser, overføring av EKG-data under pasienttransporter m.v.).
- Ved utalarmering får brannvesenet raskt oversikt over tilgjengelige deltidsbrannfolk og kan disponere ressursene langt mer effektivt enn i dag.
- Apparatene vil ha alarmknapp som bryter gjennom all annen trafikk. Dette vil øke personellsikkerheten.
- Langt bedre kapasitet enn i dagens samband.

brukere

Regulert og frivillig bruk

Gjennom lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver med tilhørende forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen er kommunene forpliktet til å ha et radiosamband for brannvesenene som muliggjør kommunikasjon med de andre nødetatene. Ansatte i stat og kommune knyttet til den akuttmedisinske beredskapen er på tilsvarende måte forpliktet til å bruke helseradionettet gjennom forskrift.

Slik nettet bygges ut vil det i tillegg til brukere i nødetatene som er pålagt å bruke nettet også ha kapasitet til å inkludere andre brukergrupper med en form for beredskapsansvar, slik som Sivilforsvaret, energiforsyningen, tekniske etater, Heimevernet og Røde Kors. Det er dermed et potensiale for kostnadsdeling med flere.

For de tre nødetatene skal det kjøpes inn ca. 37.000 radioer fordelt med 12.500 på politiet, 20.000 på brann og 4.600 på helse. Dette skal dekke behovet for radioer hos de brukerne som er pålagt å bruke radionettet.

Brukere i kommunene

Brannvesenet

Landets brann- og redningsvesen bruker i dag både radioer og personsøkere. Personell med ledende roller har radioer, øvrige mannskaper innkalles ved hjelp av personsøkere. Antallet radioer/personsøkere som ble rapportert i bruk i tjenesten i 2003 var 19.489.

Tallet framkommer slik:

Manskaper ansatt på heltid (radioer/personsøkere)	3.523
--	-------

Deltidsmannskaper (radioer/personsøkere)	9.463
Røykdykkere (spesialradioer)	4.512
Bilmonterte radioer	1.500
Kjemikalie/gassverndrakter med radioer	500
Sum	19.489

Dette tallet for apparater i bruk er grunnlaget for at 20.000 apparater er innmeldt som behov i framtidig nødnett. Antall brukere i brannvesenet er imidlertid bare ca. 12.500, hvorav ca. 9.600 er ansatt på deltid og ca. 2.900 på full tid. Dvs. at samme person har behov for ulike apparattyper avhengig oppgaven som utføres. De fleste deltidsansatte er tilknyttet landkommunene mens man i byer og store tettsteder opererer med heltidsansatte.

Alt personell i utrykning har i dag hver sin radio/personsøker, selv om de ikke er i vakt. Begrunnelsen for dette er at brannvesenet skal kunne skaffe tilstrekkelig ressurser ved hendelser. Ved en brann eller ulykke i en kommune uten vaktordning innkalles alle kommunens deltidsbrannfolk, uansett hvor mange det er behov for. Ved innføring av nødnettet erstattes personsøkeren med radio. Dermed kan mannskapene gi beskjed tilbake om de kan møte opp, og brannledelsen får raskt en oversikt over tilgjengelig personell. Ut fra behovet for mannskap gis tilbakemelding om hvem som skal møte/bli hjemme. Dette innebærer mulighet for raskere utrykning til skadested og sparte personellkostnader i kommunene.

For røyk- og kjemikaliedykkere inngår samband i det personlige verneutstyret.

Bilmonterte radioer gir den nødvendige og sikre forbindelsen mellom 110-sentralen og kjøretøyet. I tillegg vil den type bilmontert radio som skal benyttes kunne øke dekningsområdet for de håndholdte mannskapsradioene på skadestedet, f.eks. i tunneler. De bilmonterte radioene får mao. rollen som en "ekstra radiosender" på stedet.

Helse

Brukerne i helse som har pålegg om å bruke helseradionettet er knyttet til den akuttmedisinske virksomheten og omfatter legevaktslegene og ambulansetjenesten (personell i bil, båt, helikopter og fly).

Legevaktslegene er ansatt i kommunene og utgjør ca. 635 brukere, det øvrige personell er ansatt i de regionale helseforetakene, eller er ambulansepersonell i private selskaper.

Helse har i tillegg meldt inn at det er ca. 12.000 potensielle tilleggsbrukere i kommunehelsetjenesten, nærmere bestemt i hjem-

mesykepleien, jordmortjenesten og blant allmennlegene. Disse er ikke forpliktet til bruk gjennom forskrift, men kan bli brukere dersom de finner at nødnettet dekker deres behov på en god måte og prisen er attraktiv. Nettet kan for eksempel være attraktivt for personell som gjør hjemmebesøk, da nettet har en mulighet for nødalarmering. Dette styrker personellens sikkerhet.

Dagens kostnader til radiosamband i etatene

Generelt

Etatenes utgifter til samband er kartlagt i 2000/2001 og 2004.

Tabellen under illustrerer forskjellen i totale sambandsutgifter på disse to tidspunktene⁴.

Kostnader for dagens sambandssystemer (alle tall i mill.kr)

	Brann	Politi	Helse	Sum
2000/2001:				
Driftskostnader	37,0	47,8	47,8	132,6
-herav mobiltelefonkostnader	2,9	21,5	22,3	46,7
Kapitalkostnader	12,8	15,2	15,1	43,1
Sum kostnader	49,8	63,0	62,9	175,7
2004:				
Driftskostnader	52,8	49,9	64,7	167,4
-herav mobiltelefonkostnader	17,7	30,0	34,3	81,9
Kapitalkostnader	37,0	11,3	48,4	96,6
Sum kostnader	89,8	61,2	113,0	264,0

Det fremgår at bruken av mobiltelefon har økt kraftig. Deler av denne bruken skyldes mangler ved dagens samband (for eksempel at det kan avlyttes) og vil kunne erstattes av nødnettet.

Kostnadstallene er på begge tidspunkter hentet inn av direktoratene for brann (DSB⁵), politiet (POD) og helse (SHdir). Driftskostnadene omfatter det lokale radionettet (leie av utstyrs plass, linjeleie, drift og vedlikehold), mobilt utstyr, mobiltelefoni og personalkostnader. Tallene bygger dels på priser fra leverandører av utstyr til infrastrukturen, dels på opplysninger fra kommuner og fylkeskommuner. Opplysninger ble i 2000 hentet inn fra samtlige kommuner i Hordaland, Østfold og Troms. Kapitalkostnader for utstyr bygget i 2000/2001 på 15 års avskrivningstid.⁶

⁴ Politiets tall er ikke endelig avklart.

⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

⁶ Jfr. rapporten "Nåværende kostnader til drift, vedlikehold og avskrivning for mobile radiosystemer i tre nødnetter – 13/10 – 2000" (Nødnettprosjektet)

Oppdateringen i 2004⁷ bygger dels på nye priser, dels på nye opplysninger fra etatene lokalt og på gjennomsnittstall basert på opplysninger om nettenes størrelse. De nye tallene for bruk av mobiltelefon i brann bygger for eksempel på opplysninger fra brannsjefene i 60 kommuner. Forskjellen i kapitalkostnader på de to tidspunktene skyldes i hovedsak at en i 2000/2001 ikke tok nok hensyn til ulik avskrivningstid på ulike utstyrskategorier. Behovet for reinvesteringer ble undervurdert.

Opplysningene fra leverandørene på begge tidspunkter antas korrekte, men det er vanskelig å få et korrekt samlet bilde av hvor mye som medgår til samband lokalt (kommuner og fylkeskommuner/regionale helseforetak) da kostnadene er fordelt på mange ulike budsjettposter, og er vanskelig å skille fra andre kostnader.

Kommunenes kostnader

Alle kostnader for brannvesenets samband dekkes av kommunene (ca. 90 mill. kroner). Beløpet gjelder all relevant trådløs kommunikasjon, i praksis radiosambandet og mobiltelefoni som kompensasjon for mangler ved radiosambandet.

Helses kostnader på ca. 113 mill. kroner er delt mellom kommunene og de regionale helseforetakene. En tallmessig fordeling mellom disse instansene foreligger ikke. I henhold til Forskrift om medisinsk nødmeldetjeneste skal den instans som har ansvar for det aktuelle element i kommunikasjonssystemet, også ha ansvaret for å dekke etablerings- og driftskostnader i samsvar med foreliggende driftsavtale.

Kommunene har ansvar for drift og vedlikehold av helseradionettet i sine områder. De dekker utgifter knyttet til kommunikasjonsutstyr i legevaktsentraler og radioer til sitt personell. De regionale helseforetakene dekker utgiftene knyttet til sin andel til drift av helseradionettet som benyttes av nødmeldesentralene, ambulansetjenesten og akuttmedisinsk personell i vakt. Helseforetakene ivaretar ansvaret for drift av sambandets radiosendere.

Forventet kostnadsutvikling for dagens samband

Uten nytt nødnett forventes det at bruken av mobiltelefon og mobildata vil øke kraftig i årene framover. Krav fra Datatilsynet om å informasjonssikre (kryptere) dagens nett vil gi økte kostnader, ref. avsnitt 0.

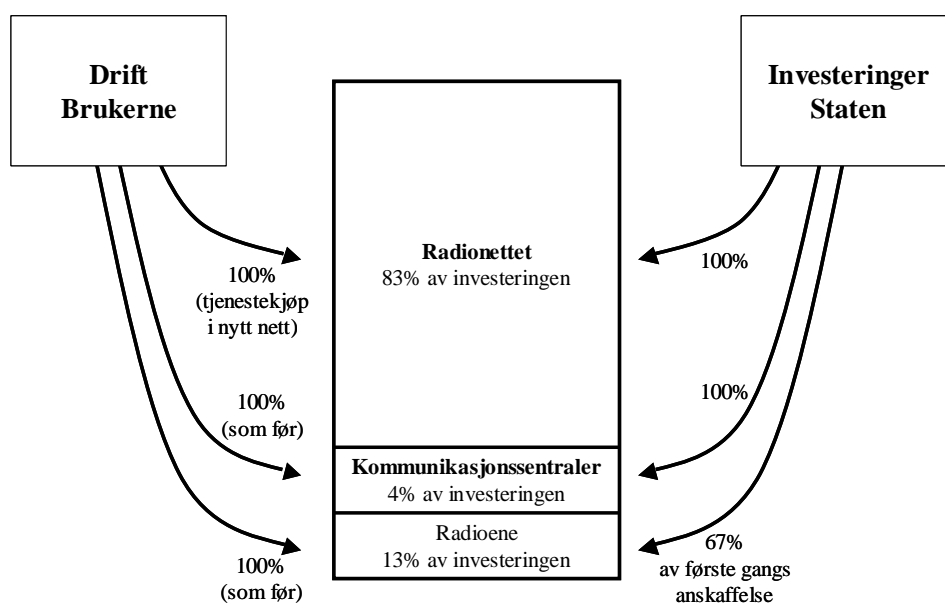
Kostnader ved bruk av nødnettet

Overordnet prinsipp for kostnadsdeling

I St.prp.. nr. 1 (2003-2004) oppgis det at utbygging og innfasing av et nytt nødnett for hele landet er kostnadsberegnet til omlag 3,6 mrd. kroner regnet i 2003-priser. I arbeidet med realisering av prosjektet

⁷ Jfr. nødnettprosjektets utredning om 0-alternativet, ”Kvalitetssikring 2004 – Nullalternativet v. 1.2” og Kvalitetssikring 2004 – Beregninger av Nullalternativet – v. 1.4”.

forutsettes det at nødetatene skal dekke minimum 5 % av investeringskostnaden og at driftsutgiftene dekkes av nødetatene etter hvert som sambandssystemet innføres (jfr. avsnitt 6.4). 95% av investeringen forutsettes dermed finansiert ved "friske midler" med bevilgninger over statsbudsjettet. Figuren nedenfor viser hvordan investerings- og driftskostnader av nødnettanskaffelsen er tenkt fordelt.



Fordeling av investerings- og driftskostnader for nødnett

Det fremgår at Staten dekker alle kapitalkostnader knyttet til investeringen av nettanskaffelsen. For å lette innføringen spesielt i kommunene legges det i tillegg opp til at staten dekker nødvendig nytt utstyr på kommunikasjonssentralene samt subsidierer 67% av første gangs anskaffelse av radioer. Dette for å sikre at det nye nettet blir tatt raskt i bruk.

Ved overgang til nødnett endres kostnadsbildet for brukeretatene. I dagens situasjon eier etatene selv sine nett og dekker alle drifts-, vedlikeholds og reinvesteringskostnader for radionettet, kommunikasjonssentralene og brukerutstyret. I tillegg dekkes utgifter til omfattende bruk av mobiltelefon og noe dataoverføring, ref. avsnitt 0. Etter innføring av nødnett vil en ny statlig enhet administrere avtale med tjenesteleverandør, alternativt eie nettet, mens nødetatene blir brukere. Dette vil innebære at etatenes ansvar for infrastrukturen bortfaller. I tillegg vil datatrafikk og en del av mobiltelefonbruken erstattes av trafikk i nødnett.

Arbeidet med brukerbetalingen

En arbeidsgruppe med medlemmer fra etatene, Justisdepartementet, Helsedepartementet og Kommunenes sentralforbund arbeidet våren 2003 med prinsippene for fordeling av driftsutgiftene mellom etatene og hvordan investeringsandelen (minimum 5%) av utbyggingen kan betales. Arbeidsgruppen foreslo følgende:

- Etatenes andel av investeringene betales i form av egenandel på radioinnkjøpet. Senere utskifting av radioer dekkes som i dag over etatenes driftsbudsjetter.
- Det investeres *ikke* i et omfattende debiteringssystem. Radioene skal være debiteringsobjekt, og bruken debiteres prinsipielt som en fastavgift og en trafikkavgift. Trafikkavgiften skal reflektere bruksmønsteret og forutsetter at brukerprofiler blir utviklet for hver etat eller brukergruppe.

I utredningsarbeidet ble deling av kostnadene mellom fastavgiften og trafikkavgiften og konsekvensene av ulike valg for etatene illustrert med eksempler, men endelig fordeling ble ikke fastsatt.

Fastavgift og trafikkavgift

Behovet for at driftskostnadene betales gjennom en kombinasjon av fastavgift og trafikkavgift begrunnes slik:

Radionettverket er i helkontinuerlig drift, alle radioer kan til enhver tid bruke nettet. Driftskostnadene for denne tilgjengeligheten er de samme uansett om nettet brukes eller ei. Brukerne i brann, politi og helse vil belaste sambandet på forskjellig måte avhengig av virksomhetens særpreg. En polititjenestemann lytter til og deltar i kommunikasjon med sentralen og kolleger gjennom hele arbeidsdagen. En deltidsansatt i brann vil være i beredskap hele døgnet og deltar bare i samtaler ved utrykning. Av denne grunn bør en trafikkavgift reflektere forskjellen i bruksmønster.

Velger en å dele årlig driftskostnad på antall radioer (37.000 ved nettets etablering), kan dette virke urimelig ut fra forskjellen i bruksmønster. Velger en på den annen side å fordele driftskostnaden bare etter aktivt bruk (samtaler), vil prisen per minutt bli så høy at mange vil unnlate å bruke nettet pga. kostnadene. En løsning der den enkelte bruker ikke behøver å tenke på driftskostnadene vil stimulere til bruk av det nye sambandet. Dette forutsetter at en viss andel av kostnadene dekkes gjennom fastavgift.

Finansiering av brukernes kostnader

Investeringene

Den andelen av investeringen som brukerne må betale må dekkes over budsjettene til Politidirektoratet, de regionale helseforetakene og kommunene. Det foreslås at etatens andel av investeringen innbetales ved at etatene betaler egenandeler på radioene tilsvarende dette beløpet. Beløpet tilsvarer ca. 33% av det totale radioinnkjøpet. Kommunenes andel av dette beløpet er foreløpig ikke avklart.

Senere utskifting av radioer dekkes som i dag over etatenes driftsbudsjetter.

Driftskostnadene

Ut fra den kartleggingen som er gjort av dagens kostnader og bl.a. erfaringene med innføring av nødnettet VIRVE i Finland, synes det som driftskostnadene med det nye nettet ikke vil overstige etatenes samlede kostnader til samband i dag. Den endelige avklaringen av hva hver etat skal betale kan først skje når Regjeringen har behandlet saken, de økonomiske betingelsene som oppnås i markedet er kjent i 2005/2006 og avtaler med brukere utover nødnettene er inngått. De første kommunene vil begynne å betale i andre halvdel av 2007.

Departementene tar sikte på at en foreløpig fordeling av utgiftene fastsettes i 2005, når bindende priser fra leverandører foreligger, og at prinsippene for betalingsordningen utprøves i forbindelse med utbygging i fase 0 (testområdet). Dette området er tenkt å omfatte politidistriktene Follo, Romerike, Oslo, Asker og Bærum, Søndre Buskerud og Østfold. Deretter kan det etableres en generell løsning av spørsmålet.

Etter gjeldende fremdriftsplan for utbyggingen vil kommunene i første utbyggingsområde begynne å betale for tjenestene fra 2007. Det er satt av et beløp til å dekke driftskostnader for nødnettet i en overgangsfase. **Krav fra Datatilsynet om informasjonssikring**

I den videre avklaring om brukerbetalingen må kommunenes kostnader til nødnettet også ses i forhold til at Datatilsynet i brev til DSB og Sosial- og helsedirektoratet har gitt varsel om at det vil bli gitt pålegg om at de gamle sambandssystemene i brann og helse må informasjonssikres (i praksis krypteres). Politiet har allerede fått pålegg om informasjonssikring og må starte arbeidet i oktober 2004.

Informasjonssikring av de nåværende nettene er av etatene anslått til å koste mellom 500 og 700 mill. kroner for etatene samlet. Kvalitetssikrers anslag er 500 mill. kroner.

Justisdepartementet har i sin kontakt med Datatilsynet søkt å få avklart hvordan et eventuelt positivt vedtak i 2004 om bygging av nytt nødnett ville påvirke pålegget knyttet til informasjonssikring av dagens nett. Datatilsynet gir i notat datert 06.08.2004 uttrykk for at de kan akseptere midlertidige løsninger for informasjonssikring forutsatt at landsdekkende nødnett er etablert senest innen år 2009. Midlertidige løsninger betyr i praksis at mobilnettet benyttes til formidling av personopplysninger. Permanent løsning for informasjonssikring forutsettes av Datatilsynet realisert gjennom nødnettet.

Dersom nødnett ikke realiseres, kan kommunenes krypteringskostnader bli på over 200 millioner kroner.

plan for avklaring av brukerbetalingen

Forutsatt et vedtak i 2004 om realisering av nødnettet, er arbeidet med å avklare brukerbetalingen tenkt gjennomført slik:

- 1. Høsten 2004 arbeides det videre med prinsippene for deling av driftsutgiftene mellom brann, politi og helse. Et forarbeid skjer i en arbeidsgruppe med representanter for etatene, JD, HD og KS.**
- 2. Prinsippene for fordelingen av driftsutgifter internt i helse avklares i løpet av første halvår 2005. Et forarbeid gjøres i arbeidsgruppen nevnt over og den konkrete fordelingen søkes omforent mellom eieravdelingen i Helsedepartementet/de regionale helseforetakene og KS på vegne av kommunene.**
- 3. Gitt at markedshenvendelsen skjer ved årsskiftet 2004/2005 vil fremforhandlede priser for realisering av nødnettet inklusive driftskostnadene foreligge senhøstes 2005. En konkret prismodell med korrekte inngangsdata kan da utarbeides.**
- 4. Med byggestart i begynnelsen av 2006 utprøves prinsippene for brukerbetaling i testområdet i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2007 (jf. avsnitt 0 ovenfor). Da kan partene vurdere kostnadene for de første kommunene sammenliknet med dagens kostnader og deretter avklare hvilken betalingsordning som bør gjelde for videre utbygging.**

Gitt at nødnettet besluttes vil det være naturlig at betalingsprinsippene for nødnettet løpende drøftes i konsultasjonsordningen.

Vedlegg e)

Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2004

Tabellen gir en oversikt over aktuelle og mulige saker konsultasjonsåret 2004. Oversikten revideres fortløpende av sekretariatet for konsultasjonsordningen, og vurderingene av sakene er derfor foreløpig.

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Rammene for kommuneoppbygget 2005	Innspill til det 1. konsultasjonsmøtet		1. møte	P	KRD/FIN/KS
Langsiktig plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien	Innspill til det 1. konsultasjonsmøtet		1. møte	P	KRD/FIN/KS
Konfirmering av den nye ordningen for konsultasjonene	Rapporten "Videreutvikling av konsultasjonsordningen		1. møte	P	KRD
Barnehage	Fleksibel makspris, forskrifter for foreldrebetaling og likebehandling av komm. og private barnehager skal gjelde f.o.m. 1.5.04. Trinn 2 for disse elementene i 2005.	03/2002 – 04/2003, 02/2004	2. møte St.meld. om søskenmoderasjon og likeverdig behandling legges fram 19. mars.	P+O+F	BFD/KS

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Samordning Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten	KS er med i utvalgets referansegruppe.	2003, sist i Fellesdokumentet	KS er med i utvalgets referansegruppe. Sak på 2. møte	O/P	SOS(ASD) /KS
Oppfølging av st.meld. nr. 45 (2002-2003) Kvalitetsmeldingen	Stortingsbehandling av meldingen våren 2004.	2003, sist i Fellesdokumentet	2./3. møte.	O	HD (HOD) /KS
Endringer i finansierings- og brukerbetlingsordningene i pleie- og omsorgstjenestene			2. møte Bilateral kontakt SOS/KS, bl.a. kontaktmøte i februar	P	HD (HOD) /KS
Oppfølging av avtalen om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren	Arbeidet med kvalitetsutvikling	2003, sist 4. møte	3.møte. Løpende bilateral kontakt KS/HOD	P	HD (HOD) /KS
Oppgaveendringer i fylkeskommunene (barne- og familievern, rus, tekniske fagskoler)	Oppfølging av St. vedtak om å forhandle med den enkelte fylkeskommune. KRD vil ta kontakt med fylkeskommunene om oppfølging av stortingsvedtaket etter at regnskapstall for 2003 foreligger	2003	2. møte	P/O	KRD/KS

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Introduksjonsordningen	Obligatorisk fra 1.9.04		2. møte	O/P	KRD/KS
Tilskudd til norskopplæring			2. møte	O	KRD/KS
Bosetting av flyktninger			2. møte/3. møte	O	KRD/KS
Ny stønadsordning for eldre med kort botid i Norge	SOS tar sikte på å legge fram et lovforslag i vår.	2003	2./3. møte	O/P	ASD
Selskapsskatt	Oppfølging av høringsnotat om modeller for tilførsel av inntekter fra etterskuddsberettigede til kommunene		2. møte	P	KRD/FIN/ KS
Oppfølging av skatteutvalget (NOU 2003:7)	Utvalget foreslår blant annet endringer i eiendomsskatten. Stortingsmelding legges frem i mars 2004.		2. møte?	O/P	FIN/KS
Pensjonsreform	Pensjonskommisjonens innstilling. Høringsfrist 15. mai.		Etter 2. møte?	P	SOS (ASD)/ KS/ FIN
Ressurskrevende brukere		2003, sist i Fellesdokumentet	2. møte/3. møte	O	HD (HOD) /KS
Tiltak for å gi unge med nedsatt funksjonsevne et tilbud utenfor institusjon	Bilateral kontakt. KS vil bli invitert til samarbeidsgruppe (brukerorg., Shdir, SOS) i mars.	2003	2. møte?	O	HD (HOD)

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Rett til grunnskole og videregående opplæring for voksne	Det pågår prosjekter som undersøker hvordan oppgavene blir ivaretatt. UFD vil informere KS om resultater av prosjekter i VOX	Har vært oppe flere ganger. Senest 04/2003	2. møte	O/F	UFD/KS
Interkommunalt legevaktsamarbeid	HD har mottatt rapport fra SSB om kommunenes utgifter til primærlegetjenesten 2002 og organisering av legevaktjenesten. Sintef Unimed holder på å ferdigstille rapporten om interkommunale legevaktsamarbeid.		2. møte HD vil komme tilbake til spørsmålet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.	O	HD (HOD) /KS
Skyss av helsepersonell			2. møte	O/P	HD (HOD) /KS
Momsreformen			2. møte	O/P	KS/KRD
Arbeidsgiveravgiften			2. møte	O/P	KS/KRD
Næringsmiddeltilsyn	- overføring av lab.tilsatte - uttrekksmodell		2. møte?	O	KS/LD
Boligmeldingen	Lagt frem februar 2004		2. møte?	F	KS/KRD

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Forvaltning av kommunale bygg, herunder skolebygg	Et utvalg gjennomgår den (fylkes)kommunale eiendomsforvaltningen (frist 15. okt.)	Senest 03/2003 og i Fellesdokumentet 2003	2. møte/3. møte	F/P	KRD/UFD/KS
Program for digital kompetanse	Kostnadsberegninger		2. møte	F/P	KS/UFD
Landbruk Pluss. Nye strategier i landbrukspolitikken.	Går gjennom hele området og forenkler. Mål om videre desentralisering av oppgaver på LDs område. Samarbeidsavtale med KS	02/2003	Løpende i LD, kan være aktuelt på det 2. møtet.	O/P	LD
St.meld. om grunnopplæringen	Legges fram 2. april 2004.	04/2003	3. møte/ 4. møte? Følges opp bilateralt, også i fora ved siden av konsultasjonsordningen	O/P	UFD/KS

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Oppfølging av st.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom	KS kan ønske å drøfte mulighetene for en rammeavtale på fattigdomsområdet	2002 og 2003, sist i Fellesdokumentet	4. møte	O/P	SOS (ASD) /KS /KRD
Oppfølging av st.meld. nr. 40 Tiltak for funksjonshemmede		2003	Avvente stortingsbehandling i vår	O	SOS (ASD)
Brukermedvirkning i kommunesektoren	Ev. endringer i eldrerådsloven, medvirkning for funksjonshemmede	2003, sist 4. møte	Avvente stortingsbehandling i vår	P/O	HD (HOD)
Orientering om alkohollovgjennomgangen	Høringsfrist 27. febr. Prp. legges fram våren 2004.		3. møte	O	SOS (ASD)
1. og 2. linjetjenesten	Oppfølging av utvalget			F	HD (HOS) /KS
Opptrappingsplanen psykiatri				F	HD (HOD) /KS
Turnusordning				O/P	KS
Revidering av likestillingsloven	Rapportering	03/2004		F	BFD
Energipolitikk, kostnader	Energiplanlegging, kabling				KS
Kommunalteknikk, "infrastruktur"	Etterslep vedlikehold			F	KS

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Skatteoppkreving	Skatteoppkrevingsutvalget vil legge frem sin innstilling primo mai.		Innstillingen vil bli sendt på høring. Det er ikke tatt stilling til om og ev. når det vil bli fremmet forslag for Stortinget.	P/O	FIN/KS

* **P = saker som skal omtales i hoveddokumentet (til politisk behandling).** Saker som politikerne selv ønsker å ta opp, saker som er av en viss størrelse og betydning for kommuneopplegget, saker som det er knyttet en viss grad av langsiktighet og uavklarte spørsmål til.

O = saker som skal omtales i en orienteringsdel. Saker som er viktige for å sikre en helhetlig framstilling av situasjonen i kommunesektoren, men hvor det ikke er behov for politisk avklaring eller diskusjon. Dette kan for eksempel være saker som det er oppnådd administrativ enighet om eller som er i arbeid på administrativt nivå, eller som håndteres bilateralt.

F = oppfølgingssaker. Saker som skal følges opp på et senere tidspunkt, bla. uenighetssaker, som tidligere er tatt opp i konsultasjonssammenheng og hvor det ikke er noe nytt i saken.