

Tine Mette Falck

Er mest alltid best?

En analyse av kommunens ressurser og
ressursbruk sin betydning på innbyggernes
tilfredshet med grunnskole og pleie- og
omsorgstjenestene.

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, høsten 2012

Forord

Det har vært en spennende prosess å skrive denne oppgaven. Jeg ville skrive om kommuner, det var alt jeg visste. Nå kunne jeg ikke vært mer tilfreds med valg av tema: tilfredshet med kommunale tjenester. Et viktig tema, et tema som angår de fleste.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Arild Blekesaune og biveileder Marit Reitan. Takk for gode innspill, motivasjon og hjelp. Takk for engasjementet og et flott veiledningsopplegg.

Takk til alle andre som også har bidratt stort i denne prosessen. Særlig takk til Thomas, Ina og Mari for god hjelp, motivasjon og korrekturlesning. Dere har vært unnværlige.

Tine Mette Falck

Sammendrag

I denne oppgaven undersøkes betydningen av kommunens inntektsnivå og ressursbruk i forhold til innbyggernes tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Kommunens inntektsnivå har en positiv effekt på innbyggernes tilfredshet, både med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Kommunens ressursbruk per elev i grunnskolen har ingen signifikant effekt på innbyggerens tilfredshet med grunnskolen. I analysen tyder det på at det er kommunens befolkningsstørrelse som forklarer bort effekten av ressursbruk. Kommunens ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenestene har en signifikant negativ effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Igjen viser nærmere analyser at det er befolkningsstørrelsen i kommunen som fører til at ressursbruk får en signifikant effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene. Mest er ikke alltid best.

Oppgavens empiriske nedslagsfelt er valgt utfra en antagelse om at grunnskole og pleie- og omsorgstjenester er to sektorer som er ulikt statlig styrt. Et overordnet argument i oppgaven er at grunnskolesektoren i stor grad bærer preg av nasjonale standarder og sterk statlig styring. Mens pleie- og omsorgssektoren i større grad bærer preg av lokal handlefrihet og mindre statlig styring. Dette overordnede argumentet blir til en viss grad bekreftet i analysen. Analyseresultatet viser at det er større forskjeller i innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester mellom kommuner, sammenlignet med tilfredsheten med grunnskolen.

For innbyggerens tilfredshet med grunnskole viser analysen at kvinner er mer tilfredse enn menn. Tilfredsheten med grunnskolen øker med alderen. Personer med lav utdanning er mer tilfredse enn de med høyere utdanning. Befolkningen i små kommuner er mer tilfredse med grunnskolen enn i store kommuner. Kommuner med høye frie inntekter per innbygger har en mer tilfreds befolkning enn kommuner med lave frie inntekter per innbygger. For tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester viser analysen mange av de samme tendensene som for grunnskole, samtidig som det også avdekkes noen forskjeller. Ulikhetene mellom sektorene er at utdanning ikke har en signifikant effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Erfaring med pleie- og omsorgstjenestene har en negativ effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene, mens erfaring med grunnskolen ikke har en signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskolen. Andelen av befolkningen som er over 60 år har en negativ effekt på innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Kommunens inntektsnivå har også en større effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole.

Innhold

1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	3
1.2 Oppgavens oppbygning.....	5
2. Kommune-stat forholdet.....	9
2.1 Kommunale tjenester – lokalt eller nasjonalt ansvar?.....	9
2.2 Historisk utvikling.....	11
2.3 Statlig styring av kommunene i dag.....	12
2.3.1 Ulik grad av statlig styring - grunnskole og pleie- og omsorgstjenester.....	13
3. Betydningen av ressurser.....	17
4. Hva påvirker tilfredsheten med de kommunale tjenestene?.....	19
4.1 Forskjeller i tilfredshet mellom sektorene.....	20
4.2 Hva forklarer tjenestetilfredshet?.....	20
4.2.1 Trekk ved individene.....	21
4.2.2 Trekk ved kommunene.....	23
5. Hypoteser.....	27
6. Metode.....	29
6.1 Datamaterialet.....	29
6.2 Analysemetode - flernivåanalyse.....	30
6.3 Operasjonalisering og beskrivelse av variabler.....	31
6.3.1 Tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorg.....	31
6.3.2 Ressursbruk.....	34
6.3.3 Uavhengige variabler på individnivå.....	35
6.3.4 Uavhengige variabler på kommunenivå.....	37
6.4 Metodiske utfordringer.....	39
7. Analyse.....	43
7.1 Analyseresultater: tilfredshet med grunnskole.....	44
7.2 Analyseresultater: tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester.....	47
8. Forskjeller i befolkningens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene.....	51
8.1 Variasjon mellom kommuner.....	52
8.2 Betydningen av kjennetegn ved individene.....	54
8.3 Betydningen av kommunale kjennetegn.....	57

9. Kommunens ressurser og ressursbruk sin påvirkning på innbyggernes tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester.....	59
9.1 Ressurser og innbyggernes tilfredshet med grunnskole	59
9.2 Ressurser og innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene	62
9.3 Forskjeller i betydningen av kommunens ressurser	64
10. Avslutningsvis	67
10.1 Oppsummering av oppgaven.....	67
1.2 Oppgavens funn.....	68
10.3 Videre forskning.....	71
Litteraturliste	73

1. Innledning

Det skyldes ofte på mangel av ressurser dersom kvaliteten på kommunale tjenester er dårlig. «Mangel på tid og ressurser gir lavere kvalitet på de offentlige tjenestene» (Unio 2012), konkluderes det med i en undersøkelse Respons har gjort for Unio. Konklusjonen bygger på en undersøkelse gjort i mars 2012 der 6200 av Unios medlemmer har svart på hva de mener hemmer arbeidet med å levere gode kommunale tjenester. I undersøkelsen svarer 70 prosent at mangel på tid hemmer kvaliteten på jobben de skal gjøre, mens halvparten i tillegg trekker frem mangel på ressurser som årsaken til det samme.

Makt- og demokratiutredningen (2003) beskriver en utvikling der etterspørselen etter velferdstjenester i kommunene har steget raskere enn utbyggingen av dem.

«Store deler av den norske velferdsstaten forvaltes gjennom kommunene. Staten setter rammevilkår og spesifiserer kravene, mens kommunene yter tjenestene. De siste par tiårene er det ett problem som overskygger alt annet: Kravene til ytelser er større enn de kommunale ressursene til å tilfredsstill dem.» (NOU 2003:19:28).

Problemet oppstår når nasjonale krav møter lokal budsjettknapphet - kvaliteten på de kommunale tjenestene svekkes. Igjen kan det se ut som at det er mangel på ressurser som er årsaken til at kvaliteten på kommunale tjenester ikke er gode nok.

Kvalitet kan måles på mange ulike måter. Det er også vanskelig å måle kvalitet, da begrepet er såpass abstrakt. Det finnes forsøk på å lage objektive mål på kvaliteten på offentlige tjenester. Eksempelvis lærertetthet i grunnskole eller antall årsverk med fagutdanning fra universitet eller høyskole pleie- og omsorgssektoren. Slike objektive mål på kvalitet henger ofte sammen med ressurser, da vil det være naturlig å anta at kvaliteten øker ved økt ressursbruk. Et annet viktig aspekt ved kvalitetsbegrepet er den subjektive kvaliteten, altså opplevd kvalitet. Når man skal vurdere en tjenestes kvalitet er det viktig å fokusere på hvordan innbyggerne og brukerne som tjenestene faktisk er rettet mot, vurderer kvaliteten på tjenestene.

Hva som påvirker innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester har blitt viet større oppmerksomhet i samfunnsvitenskapelig forskning de senere årene. Det er både enighet og uenighet blant forskerne når det gjelder hvilke faktorer som har størst betydning for innbyggerens tilfredshet med de kommunale tjenestene. Kommunens inntektsnivå har i nyere forskning blitt trukket frem som en forklaringsvariabel på innbyggerens tilfredshet (Monkerud og Sørensen 2010, Christensen 2010). Det har derimot i liten grad vært kontrollert for

hvordan kommunen disponerer sine frie inntekter, og videre blitt undersøkt hvordan kommunens ressursbruk påvirker innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester.

Denne oppgaven retter fokuset på opplevd kvalitet, målt i tilfredshet med tjenestene. Er det slik at også den opplevde kvaliteten på kommunale tjenester i stor grad avhenger av kommunens ressurser og ressursbruk? Hvor viktig er egentlig ressurser og ressursbruk for folks tilfredshet med de kommunale tjenestene? Er det slik at mer økonomiske ressurser øker den opplevde kvaliteten på de kommunale tjenestene – *er mest alltid best?*

Det er variasjoner i befolkningens tilfredshet etter tjenestetype (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård 2003:97). Det er derfor viktig å skille mellom ulike kommunale tjenester når man undersøker innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester. Denne oppgaven tar for seg befolkningens tilfredshet med to sektorer, henholdsvis grunnskole- og pleie og omsorgssektoren. Oppgaven bygger på en oppfattelse av at innbyggernes tilfredshet også kan studeres på sektornivå, fordi styringen og politikken mellom nivåene er ulik innenfor ulike sektorer. Grunnskolesektoren og pleie- og omsorgssektoren er valgt som empirisk nedslagsfelt grunnet den ulike statlige styringen av de to sektorene. Et overordnet argument i oppgaven er dermed at grunnskolesektoren i stor grad bærer preg av nasjonale standarder og sterk statlig styring. Mens pleie- og omsorgssektoren i større grad bærer preg av lokal handlefrihet og mindre statlig styring.

Med dette som bakgrunn søker denne oppgaven å undersøke hvordan kommunens ressurser og ressursbruk påvirker innbyggerens tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenester. Oppgavens problemstilling lyder:

Hvordan påvirker kommunens ressurser og ressursbruk innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester?

Som en underproblemstilling vil oppgaven også forsøke å avdekke hvilke andre kjennetegn ved individer og kommuner som påvirker innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Likheter og forskjeller mellom sektorene vil være av særlig interesse. Oppgavens underproblemstilling lyder:

Hva påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene? Hvilke likheter og forskjeller er det mellom de to sektorene?

For å svare på disse problemstillingene anvendes to separate flernivåanalyser. En for innbyggerens tilfredshet med grunnskole og en for innbyggerens tilfredshet med pleie- og

omsorgstjenester. Analyseresultatene av de to flernivåanalysene sammenlignes for å avdekke eventuelle forskjeller eller likheter i innbyggerens tilfredshet mellom de to sektorene. Oppgavens datamateriale er hentet fra Innbyggerundersøkelsen 2009, KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) og NSDs Kommunedatabase. Ingen av leverandørene av dataterminalene som benyttes er ansvarlige for analyser eller tolkninger som blir gjort i denne oppgaven.

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Tidligere forskning viser at tilfredsheten med kommunale tjenester påvirkes av mange forhold. Det er særlig individuelle kjennetegn som har blitt viet størst oppmerksomhet. Hvordan egenskaper ved kommunene, som er tilbyder av de kommunale tjenestene, påvirker tilfredsheten med de kommunale tjenestene har blitt viet mindre oppmerksomhet i den tidligere forskningen. Hvorfor det er slik kan forklares ved at det i eldre undersøkelser ikke har blitt avdekket noen signifikant sammenheng mellom innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester og kjennetegn ved kommunene.

«Resultatene for kommunekjennetegn viser med tilnærmet ingen forklaringskraft på brukertilfredshet med barnehager, grunnskolen, alders- og sykehjem eller hjemmehjelpstjenester og hjemmesykepleie» (Drage, Løyland og Ringstad 1997:64).

Dette har i stor grad påvirket fokuset på videre undersøkelser som omhandler tilfredshet med kommunale tjenester. I de siste årene har fokuset på forskningen av innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester endret karakter. Det har blitt et økt fokus på å forklare ulikheter i innbyggerens tilfredshet mellom kommuner. Kjennetegn ved innbyggerne står fortsatt for hovedparten av variasjonen i tjenestetilfredsheten, men det er også en viss variasjon i tilfredshetsnivået mellom kommuner. Det er særlig betydningen av kommunens størrelse på innbyggerens tilfredshet med de kommunale tjenestene som har blitt viet mye oppmerksomhet blant forskerne den senere tiden.

I «*Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*» fra 2003 undersøker Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård om små kommuner er i stand til å oppnå like tilfredsstillende resultater som store kommuner. Kontrollert for en rekke egenskaper ved kommunens befolkningssammensetning oppfattes tjenestene som bedre når kommunens innbyggertall synker. Forfatterne konkluderer med at «i innbyggernes øyer fungerer de største kommunene dårligere enn de mindre» (Baldersheim mfl. 2003:116).

Som et en videreføring av denne konklusjonen søker Monkerud og Sørensen (2010) i sin analyse *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale*

tjenestetilbudet svar på hvorfor innbyggerne er mer tilfredse med de kommunale tjenestene i små kommuner enn i folkerike kommuner. Her avdekkes det at folketallet i seg selv ikke er en tilstrekkelig forklaring på hvorfor innbyggere i små kommuner er mer tilfredse med de kommunale tjenestene. Folketallet i kommunen har en svak negativ effekt på respondentenes tilfredshet med de fleste kommunale tjenestene, men utdanningsnivå, alderssammensetning og nivået på kommunenes inntekter viser seg å være betydelig viktigere enn folketallet i seg selv (Monkerud og Sørensen 2010:265). Monkerud og Sørensen (2010) vektlegger en faktor som til nå har vært neglisjert i norske studier - kommunens inntektsnivå. Små kommuner har høyere frie inntekter enn store kommuner, selv når det tas hensyn til ulik befolkningsstruktur, bosettingsmønster og stordriftsfordeler i en folkerik kommune. En mulig forklaring på høyere tilfredshet med kommunale tjenester i små kommuner er derfor at disse har høyere frie inntekter sammenlignet med større kommuner (Monkerud og Sørensen 2010:266).

Dag Arne Christensen (2010) undersøker i sin artikkel *Tilfredshet med velferdstjenester: Har egenskaper ved kommunene noe å si?* Innbyggerens tilfredshet med tre velferdstjenester- hjemmehjelp, hjemmesykepleie og sosialtjenesten. Christensen (2010) finner at trekk ved innbyggerne står for hovedparten av variasjonen i tjenestetilfredsheten, men det er også en viss variasjon i tilfredshetsnivået mellom kommuner. Det å bo i en liten kommune (under 500 innbyggere) trekker tilfredsheten i positiv retning. Effektene av kommunenes ressursinnsats er enten fraværende eller marginal. Det fremgår også at innbyggerne er mer tilfredse i kommuner med høye frie inntekter sammenliknet med kommuner med mer sparsommere ressurser. Effekten er derimot meget lav.

Denne oppgaven er en videreføring av konklusjonene til Monkerud og Sørensen (2010) samt Christensen (2010) om at kommunens inntektsnivå påvirker innbyggernes tilfredshet med de kommunale tjenestene. Det har blitt avdekket at kommunens ressurser har en positiv effekt på innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester. Likevel finnes det en del som gjenstår å undersøkes når det gjelder forholdet mellom kommunens ressurser og innbyggernes tilfredshet med de kommunale tjenestene, før man kan konkludere med at desto mer ressurser en kommune har desto mer tilfreds er kommunens befolkning med kvaliteten på de kommunale tjenestene. Det har i liten grad vært kontrollert for hvordan kommunen disponerer sine frie inntekter. Hvordan kommunens ressursbruk på en gitt kommunal tjeneste påvirker innbyggerens tilfredshet med tjenesten har i liten grad blitt undersøkt. Det har heller ikke blitt undersøkt om kommunens inntektsnivå har ulik betydning for innbyggerens tilfredshet med ulike kommunale tjenester. Denne oppgaven ønsker derfor å undersøke betydningen av

ressurser på innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester nærmere. Dette gjøres ved å undersøke effekten av kommunens inntektsnivå på innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Samtidig undersøkes det også hvordan kommunens ressursbruk på grunnskole samt pleie- og omsorgstjenester påvirker innbyggerens tilfredshet med disse tjenestene.

Denne oppgaven plasserer seg i debatteten om kvaliteten på de kommunale tjenestene ved å undersøke hva som påvirker den opplevde kvaliteten med kommunale tjenester. Oppgaven bidrar også til et nytt perspektiv i forskningen på tilfredsheten med kommunale tjenester, nemlig at tilfredshet med kommunale tjenester også kan studeres på sektornivå. Det er svært interessant å analysere om betydningen av ressurser og ressursbruk på innbyggerens tilfredshet med tjenestene er ulik mellom de to sektorer som bærer preg av å være ulikt statlig styrt. Den ulike statlige styringen av de to sektorene begrunnes nærmere i kapittel 2, og er selve begrunnelsen for det empiriske nedslagsfeltet. Det er viktig å påpeke at senere drøfting og konklusjoner om ulikheter i tjenestetilfredshet mellom sektorene kun baseres på argumentet om at grunnskole og pleie- og omsorgstjenester har i ulik grad statlig. Eventuelle forskjeller i innbyggernes tilfredshet mellom grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene som kommer frem av analysen, vil dermed ikke si noe direkte om hvilken påvirkning den statlige styringen har på tilfredshet. Oppgaven vil likevel kunne betraktes som et innspill i debatten om statlig styring og om hvordan staten bør tenke styring av kommunene.

1.2 Oppgavens oppbygning

Oppgavens overordnede argument er at tilfredsheten med kommunale tjenester kan analyseres på sektornivå og at de to sektorene som inngår i analysen preges av ulik grad av statlig styring. For å underbygge dette argumentet gis det i kapittel 2 en presentasjon av kommune-stat forholdet i Norge.

Først introduseres debatten og spenningen mellom de to overordnede prinsippene for statlig styring av kommunene - universalitetsprinsippet og lokal handlefrihet. Det fremgår av kapittel 2 at de to prinsippene står i kontrast til hverandre, og at lokal variasjon i det kommunale tjenestetilbudet er blitt et sentralt tema i det offentlige ordskifte i dag. Ulikheter i faktisk velferd, avhengig av på hvilken side av kommunegrensen man bor ansees som et stort rettferdighetsproblem. Samtidig er det et argument om at lokale løsninger bør forankres lokalt samt at det er lokaldemokratiet som har den beste forutsetningen for å tilpasse kommunale tjenester innbyggerens ønsker og behov. Denne debatten er et viktig bakteppe for oppgaven,

da den spiller inn på valg av empirisk nedslagsfelt. I kapittel 2.2 og 2.3 presenteres den historiske utviklingen samt situasjonen i dag i forhold til overordnede prinsipper for statlig styring av kommunene. Her argumenteres det for at grunnskole og pleie- og omsorgssektorene preges av ulik grad av statlig styring. For å underbygge denne påstanden gjennomgås teori og tidligere forskning på hvordan de to sektorene skiller seg fra hverandre i forhold til statlig styring.

Videre i kapittel 3 gjennomgås hvilken betydning kommunens økonomi kan ha på tilfredsheten med kommunale tjenester. Her blir begrepet inntektselastisitet introdusert. Begrepet fanger opp inntektsendringers effekt på det kommunale tjenestetilbudet. I tidligere forskning viser det seg at de to sektorene har ulik grad av inntektselastisitet (Håkonsen, Løyland og Lie 2000). Grunnskolen er den sektoren som viser seg å være minst påvirket av endringene i kommunens frie inntekter, mens pleie og omsorg er en av de mest inntektsfølsomme tjenestene. Dette begrunnes i ulik grad av statlig styring mellom sektorene. Inntektselastisitet viser eksempelvis hvor stor prosentvis økning det vil bli i produksjonen av en kommunal tjeneste dersom kommunen opplever endring i frie inntekter med en prosent.

I kapittel 4 redegjøres det, med utgangspunkt i teori og tidligere forskning, for hva som kan forklare variasjonen i innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester. Først redegjøres det for ulike forhold som kan spille inn på hvordan individer vurderer kvaliteten på tjenestene. Her skilles det mellom direkte og indirekte informasjon om de kommunale tjenestene. Videre gjennomgås en rekke variabler som i tidligere undersøkelser har påvirket innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester. Gjennomgangen av teori og tidligere forskning på variabler som påvirker innbyggernes tilfredshet, baserer seg i hovedsak på tilfredshet med kommunale tjenester generelt. Det finnes noen unntak, dette belyses i kapittel 4.1.1 Årsaken til dette er på grunn av at det er lite teori og tidligere forskning som konkret går inn på ulike sektorer. Ut fra den teoretiske gjennomgangen utledes det hypoteser som presenteres i kapittel 5.

Kapittel 6 tar for seg de metodiske aspektene i oppgaven. Her presenteres først datamaterialet for analysen. Innbyggerundersøkelsen 2009 anvendes til å operasjonalisere de to avhengige variablene samt alle de uavhengige variablene på individnivå. Statistikk fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) brukes til å operasjonalisere kommunens ressursbruk per elev i grunnskole og per mottaker av pleie- og omsorgstjenestene. Kommunedatabasen anvendes til å operasjonalisere de andre uavhengige variablene på kommunenivå. Videre begrunnes

hvorfor flernivåanalyse er den best egnede analysemetoden for denne oppgaven. I kapittel 6.3 beskrives operasjonaliseringen og kodingen av variablene som skal inngå i analysen. Først beskrives operasjonalisering, koding og deskriptiv statistikk for de to avhengige variablene i analysen – tilfredshet med grunnskole og tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester. Videre presenteres de to hoved uavhengige variablene – ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenester og ressursbruk per elev i grunnskolen. De resterende variablene i analysen gjennomgås sortert etter om de tilhører variabler på individnivå eller kommunenivå. En samlet deskriptiv statistikk for de uavhengige variablene presenteres til slutt i kapittel 6.3. Tilslutt drøftes oppgavens validitet og reliabilitet i kapittel 6.4. Her er det anvendelsen av subjektive oppfattelser som avhengig variabel samt problemet rundt frafall av respondenter i analysen som fremstår som de to største metodiske utfordringene i oppgaven.

Analyseresultatene av de to flernivåanalysene presenteres og kommenteres separat i kapittel 7. I kapittel 8 drøftes forskjellene i innbyggernes tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Her fokuseres det først på variasjonen i innbyggernes tilfredshet mellom grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene mellom kommunene. Det avdekkes at det er langt større variasjon mellom kommunene når det gjelder tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole. Videre drøftes hvordan de andre uavhengige variablene på individ- og kommunenivå påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester.

I kapittel 9 drøftes hvordan kommunens ressurser og ressursbruk påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Effekten av ressurser og ressursbruk på innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- omsorgstjenestene drøftes separat i henholdsvis kapittel 9.1 og 9.2. Mulige forklaringer på analysefunnene i forhold til betydningen av ressurser og ressursbruk drøftes også. Videre i kapittel 9.3 drøftes hva som kan forklare forskjellen i effekten av kommunens ressurser mellom grunnskole og pleie- og omsorgstjenester.

Tilslutt foretas en avsluttende oppsummering av de viktigste funnene i oppgaven i kapittel 10. Det foreslås også videre forskning på feltet, noe denne oppgaven helt klart viser at det er behov for.

2. Kommune-stat forholdet

Utgangspunktet for forholdet mellom stat og kommuner i Norge, er at Norge er en enhetsstat og ikke en føderal stat. Den enkelte kommune har ikke et konstitusjonelt definert ansvarsområde, med eksempelvis vetorett i forhold til statens pålegg. Norske kommuner må innordne seg under nasjonale bestemmelser (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård 2003:94). Nasjonale myndigheter kan til enhver tid pålegge kommunene oppgaver som for eksempel gjelder skole og omsorg. Oppgavemengden for kommunene er i hovedsak statlig definert. Alle kommuner skal yte et sett av standardtjenester der også normene for kvalitet er definert. Staten styrer kommunesektoren gjennom lov og regelverk, rapporteringer, finansieringsordninger og mykere styringsvirkemidler som retningslinjer, informasjonsspredning, dialog og samhandling (NOU 2011:18). Når det er sagt, er ikke kommunenes oppgaver begrenset av disse statlige påleggene. Kommunene står fritt til å påta seg de oppgaver de selv ønsker og finner nødvendig, så lenge dette ikke er i strid med loven, eller oppgavene er tillagt andre organer (St. meld. nr. 17 2004-2005:79). Statens styring av kommunesektoren har som mål å sikre et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, samtidig som kommunene og fylkeskommunene får rom til å prioritere tjenester lokalt i tråd med lokale forhold (NOU 2011:18). Forholdet mellom lokaldemokrati og nasjonal styring står sentralt i debatten om kommunenes rolle i Norge. Nasjonale mål står i kontrast til hensynet om lokalt demokrati og selvstyre.

I dette kapittelet vil det redegjøres for statlig styring av kommuner, både med utgangspunkt i overordnede styringsmodeller og i ulikheter mellom sektorene når det gjelder grad av statlig styring. Hensikten med dette kapittelet er å underbygge påstanden om at grunnskolesektoren og pleie- og omsorgssektoren representerer to sektorer med ulik grad av statlig styring. Kapittelet vil også fungere som et bakteppe for å plassere oppgaven i debatten rundt statlige styringen av kommunene.

2.1 Kommunale tjenester – lokalt eller nasjonalt ansvar?

Konstitusjonelt er kommunene skapt av og underordnet den lovgivende makt og spiller en viktig rolle i iverksettingen av nasjonal politikk (Reitan, Saglie og Smith 2012:5). Men hvem har egentlig ansvaret for å gi innbyggerne gode kommunale tjenester? Kommunene eller staten? Den norske velferdsstaten bygger på universalitetsprinsippet, som omfatter at alle uavhengig av betalingsevne skal ha lik rett til velferdsytelser. Modellen baserer seg på at det

er offentlig sektor, fremfor privat- og frivilligsektor, som både finansierer, organiserer og leverer ytelser og tjenester.

Mange politiske partier tar til orde for en desentralisering av forvaltning og politisk beslutningsmyndighet (Reitan mfl. 2012:1). Samtidig har statens styringsambisjoner økt over tid. Dette gjelder særlig i velferdspolitikken, der kommunene er dominerende i tjenesteytingen.

Bekymringen har vært knyttet til redselen for at viktige velferdsoppgaver ikke ivaretas dersom staten ikke styrer effektivt, men og en bekymring for at lokalpolitikkerne taper innflytelse og at lokaldemokratiet svekkes (NOU 2005:6:60).

Både velferdsstat og lokalt selvstyre er i seg selv honnør-ord som har en målsetting om å ivareta befolkningens behov. Til tross for dette har kommunaliseringen av velferdsstaten gjort lokal variasjon i kommunale tjenester til et sentralt tema i det offentlige ordskiftet (Kjølørød 2003). Velferdsstatens idealer om sosial trygghet og likebehandling kommer ofte i konflikt med idealet om lokalt selvstyre, effektiv forvaltning og selvråderett. Er lokal variasjon forenlig med velferdsstatlige verdier som standardisering og likhet?

Det overordnede argumentet for lokalt selvstyre bygger på ideen om at lokale løsninger bør forankres lokalt (Christensen 2010:6). Lokal makt begrunnes også i klassiske styringsidealene, eksempelvis mål- og resultatstyring. Et av hovedargumentene for en sterk statlig styring av velferdspolitikken er at en sterk sentralmakt antas å være en forutsetning for ivaretagelse av enkeltmenneskets rettsikkerhet. Sentralstyring antas å gjøre det lettere å skape likhet og likeverd i tjenestetilbudet samt drive politisk omfordeling. Ulikheter i faktisk velferd, avhengig av hvilken side av kommunegrensen man bor, anses som et stort rettferdighetsproblem.

Diskusjonen rundt ansvaret for de kommunale tjenestene er en stor og betent debatt politisk og samfunnsmessig. Denne oppgaven tar ikke sikte på å drøfte eller foreslå en løsning fremfor den andre. Hensikten er kun å belyse oppgavens problemstilling i lys av debatten om kommunens og statens rolle i utformingen av de kommunale tjenestene. Grunnskolen styres i stor grad av staten og det kan argumenteres for at grunnskolen styres etter universalitetsprinsippet. Da alle elever har de samme læremålene, rett til likt antall undervisningstimer samt maksimumsantall på klassestørrelser uavhengig av hvilken kommune de bor i. Pleie- og omsorgstjenester preges i større grad av lokalt selvstyre

sammenlignet med grunnskolen, selv om også denne sektoren preges av statlige føringer. Den statlige styringen av de to sektorene behandles nærmere i kapittel 2.3.

2.2 Historisk utvikling

Stat-kommune forholdet utformes i brytningsfeltet mellom hensynet til nasjonale mål på den ene siden og hensynet til lokalt selvstyre på den andre. Relasjonene mellom stat og kommune har gjennomgått en del endringer siden kommunene etter andre verdenskrig ble valgt som velferdsstatens viktigste iverksettingsorgan. I dette kapitlet vil det gis en kort redegjørelse for den historiske utviklingen av kommune-stat forholdet i Norge.

De første tiårene etter andre verdenskrig var kjennetegnet av at kommunene hadde et stort spillerom og lokalt skjønn skulle utøves (Difi 2010a:4:7). Etter hvert ble dette spillerommet betydelig redusert og stadig flere områder ble regulert gjennom detaljerte krav til kommunene når det gjaldt hvilke oppgaver kommunen skulle løse. Kommuneadministrasjonen ble etter hvert oppsplittet i sektorer og ble på den måten en gjenspeiling av statsforvaltningen.

Det sektoriserede og detaljregulerte systemet for styring av kommunene ble på 1980 tallet utsatt for sterk kritikk. Det ble i samme periode iverksatt en rekke reformer som tok sikte på å gi kommunene større frihet til lokal tilpasning. I 1986 ble det innført et nytt inntektssystem som var basert på rammetilskudd, der kommunene i prinsippet skulle kunne anvende overføringene fra staten fritt (Kjellerg 1988). Ambisjonen om nasjonal likhet kom til uttrykk gjennom lovfesting av individuelle rettigheter, mest omfattende innenfor skolesektoren, men også i betydelig grad innenfor velferdssektoren.

I 1992 ble mye av handlefriheten til kommunene gjort permanent gjennom en ny kommunelov som åpnet for større grad av mangfold i organiseringen av den enkelte kommune (Vabo 2001). Prinsipper om frihet i organisering og rammebudsjettering ble også iverksatt i den nye kommuneloven. Parallelt med disse reformene på kommunenivå, ble mål- og resultatstyring det bærende prinsipp for statlig styring av kommunene.

De lokale nivåene skulle gis frihet til selv å vurdere hvilke virkemidler som er nødvendig for å nå de statlige målene. I forlengelsen av dette ble tilsyn og kontroll en stadig viktigere aspekt ved stat-kommune forholdet. Fylkesmannens kontroll- og tilsynsfunksjoner ble tydeligere og gjennom KOSTRA ble kommunenes ressursbruk på ulike tjenesteområder registrert slik at staten lettere kan ha kontroll over kommunens prioriteringer samt bruk av ressurser (Difi 2010a:4).

2.3 Statlig styring av kommunene i dag

Mål og resultatstyring har etablert seg som det dominerende styringsprinsipp i staten (Difi 2010a:4). Staten fastsetter nasjonale mål og forventende resultater, mens det er kommunens oppgave å finne frem til midler lokalt som skal føre til en best mulig realisering av statens mål. Rammestyring er et typisk virkemiddel innenfor dette styringsprinsippet og er fremtredende i både skole og eldreomsorg. En slik styring av kommunene gir større handlingsrom lokalt samtidig som det forutsettes at kommunene har tilstrekkelig handlingsrom, kompetanse og kapasitet til å foreta reelle prioriteringer.

Mens mål- og resultatstyring åpner for lokalt handlingsrom og selvstyre til å oppnå nasjonale mål, er det en sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet (Difi 2010a:4). Rettighetslovgivningen snevrer inn det kommunale handlingsrommet. Det blir dermed mindre rom for lokale tilpasninger og prioriteringer. Dette svekker forutsetningen for mål- og resultatstyringen av kommunene.

Den juridiske styringen av kommunesektoren kan ha ulike former. Den kan i større eller mindre detalj lovfeste ulike plikter og standarder for kommunene som ikke uten videre er individuelle rettskrav. Staten kan imidlertid også gi rettigheter til enkeltindivider om et bestemt tjenestetilbud som individet kan forfølge ved klageordninger og i siste instans få prøvd for domstolene (St.meld. nr. 17 (2004-2005)). Makt- og demokratiutredningen (2003:19) beskriver en overgang til mer individuelle rettighetslover. Nye rettighetslover som nevnes er opplæringsrett, pasientrettigheter og rett til ulike sosial-, helse- og omsorgstjenester. Et viktig kontrollinstrument for kommunale vedtak er innbyggernes klagemuligheter. De statlige klageorganenes praksis i forbindelse med klagebehandling vil i stor grad kunne påvirke kommunesektorens reelle handlingsrom (St.meld. nr. 17 (2004-2005)).

Offentlig sektor i Norge har et betydelig ansvar for tunge velferdsoppgaver. Innbyggerne har et behov for trygghet hva gjelder en viss langsiktighet i løsningen av disse oppgavene. Behovet for trygghet kan gi et press for å sikre individuelle rettigheter gjennom lovgivning. Problemet oppstår imidlertid når juridiske forpliktelser møter kommunal budsjettknapphet (NOU 2003:19:28).

Diskusjonen rundt mål- og resultatstyring sett i forhold til rettighetslovgivning samt rettighetslovgivningens begrensning og belastning på det kommunale handlingsrommet belyser viktige aspekter ved oppgaven. Forholdet mellom rettighetslovgivning og mål- og

resultatstyring viser en ny dimensjon i den statlige styringen av kommunene. Denne debatten vil dog ikke drøftes nærmere i denne oppgaven.

2.3.1 Ulik grad av statlig styring - grunnskole og pleie- og omsorgstjenester

Hva begrunner valget av empirisk nedslagsfelt? Denne oppgaven bygger på en oppfatning om at innbyggernes tilfredshet også kan studeres på sektornivå fordi styringen og politikken mellom nivåene er ulik innenfor ulike sektorer. Dette kan igjen tenkes å påvirke tilfredsheten med de kommunale tjenestene. Det har derfor blitt valgt to sektorer med ulik grad av statlig styring, henholdsvis grunnskolesektoren og pleie- og omsorgssektoren. I dette kapittelet vil det kort redegjøres for noen aspekter ved den statlige styringen av grunnskole og pleie- og omsorgstjenester for å begrunne valg av empirisk nedslagsfelt.

Noen kommunale tjenester er mer statlig styrt enn andre, eksempelvis skole og miljø, mens omsorgstjenester er preget av mindre statlig styring (Vabo 2011). Kommunene selv utpeker skolesektoren som det tjenesteområdet som i størst grad er statlig styrt gjennom ulike lover, forskrifter og andre juridiske/administrative bindinger (Håkonsen, Løyland og Lie 2000:2). Det oppfattes også å være sterke statlige bindinger innenfor pleie og omsorg, sammenlignet med kultur og samferdselsspørsmål, men i betydelig mindre grad enn i skolesektoren.

Den offentlige grunnskolen har siden innføringen av formannskapslovene i 1873 vært et kommunalt ansvar. Grunnskolen har siden andre verdenskrig og debattene om enhetsskolen vært preget av klare nasjonale standarder når det gjelder regulering. Målet er at alle elever skal få det samme tilbudet om fag og timetall uavhengig av hvilken kommune de er bosatt i (Difi 2010a:4:15). Kommunene har ansvaret for offentlig grunnskoleopplæring. Nærhet til tjenestemottakerne og lokalkunnskap står sentralt i forhold til å kunne tilby et godt tilbud tilpasset innbyggernes ønsker og behov. Samtidig er opplæringslovens område av stor nasjonal betydning. Ønsket om likeverd og lik forutsetning for læring uavhengig av bostedskommune, står sentralt i styringen og organiseringen av grunnskolen. Opplæringsloven regulerer offentlig grunnskole og fastsetter blant annet hvem som har rett til opplæring, opplæringsens omfang, innhold og innretning samt plikter av organisatorisk og prosedyremessig art (Difi 2010a:4:16).

Utviklingen på statlig styring av grunnskolen går nå mot økt handlefrihet for kommunen på noen områder. I stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) er et hovedprinsipp at statlig styring skal være basert på nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet. Dette er altså i tråd med prinsippet og mål- og resultatstyring av kommunale tjenester. I 2003 fikk

kommunene større lokal handlefrihet gjennom en lovendring som innebar større frihet til selv å definere egnet størrelse på undervisningsgrupper (Difi 2010a:4:22). Parallelt med at kommunene har fått økt handlefrihet har de også fått et større ansvar og nye oppgaver i form av økt rapporteringsansvar. I tillegg til dette er det også kommet mer detaljerte krav til tjenesteytingen innenfor grunnskoleopplæringen, dette baserer seg hovedsakelig på økt individuelle rettigheter for innbyggerne (Difi 2010a:4:25).

Når det gjelder pleie og omsorg har ikke denne sektoren hatt en tradisjon for sterk statlig styring. I nasjonale styringsdokumenter er kommunenes selvstyre vektlagt og det heter typisk at det «er opp til kommunene å innrette tjenestene slik at de dekker de lovpålagte oppgavene innen forebygging, behandling og omsorg» (St. prp. 1, 2009-2010, kap 10:60). Utviklingen har gått i retning av større kommunal frihet til å velge innretning på tjenestetilbudet til eldre som en konsekvens av vagere formuleringer av nasjonale mål når det gjelder for eksempel utbygging av sykehjemsplasser (Hansen og Vabo 2012:8). I tillegg ser man at formuleringene i en del av forskriftene som gjelder pleie- og omsorgstjenestene generelt, spesielt kvalitetsforskriften, oppleves som vage og tøyelige og at de gir stort rom for lokalt skjønn.

Også når det gjelder statlig styring gjennom finansielle virkemidler har vi sett en oppmykning på eldreomsorgsfeltet. Fokuset har endret seg fra finansielle forhold og innholdet i tjenestene til økt fokus på kommunenes egenkontrollsystem. I dette ligger ikke bare en understreking av det lokale ansvaret for tjenestetilbudet, men også en anerkjennelse av kommunenes kunnskapsmessige kompetanse når det gjelder å kvalitetssikre dette (Hansen og Vabo 2012:11). Utviklingen innenfor styringen av helse- og omsorgssektoren generelt bærer preg av at det fortsatt er stor organisasjonsfrihet for kommunene. Det gis rom for lokale variasjoner i organiseringen av tilbudet på et overordnet nivå. Kommunehelsetjenesteloven gir kommunene stor handlefrihet når det gjelder prioritering, organisering og tilrettelegging av tjenestene overfor ulike grupper av pasienter og tjenestemottakere (Difi 2010a:4:44). Da kommunehelsetjenesteloven ble vedtatt ble det vektlagt at kommunene skulle ha det helhetlige ansvaret. Tar man høyde for rettighetsbestemmelsene, som legger føringene for hva som skal betraktes som hensiktsmessig, er det kommunen som bestemmer hvilke tjenester som skal gis og omfanget av disse (NOU 2004). Kommunens handlefrihet vil imidlertid være betinget av de finansielle rammebetingelsene. Finansieringen av tjenestene består av en kombinasjon mellom statlige rammetilskudd, øremerkede tilskudd og egen betaling (Gautun og Hermansen 2011:32). Rammeoverføringer danner hovedprinsippet for statens finansielle bidrag til pleie- og omsorgstjenester. Formålet med rammetilskudd er å gi kommunesektoren

større handlefrihet samt å gi kommunene stabile og forutsigbare inntektsrammer. Inntektssystemet skal bidra til en utjevning av de økonomiske forutsettingene for et likeverdig tjenestetilbud.

Omfanget av den statlige styringen har vært tiltakende, men over tid har den blitt mykere (Vabo 2011:27). Kontrollsystemene har blitt flere, men selv om disse i utgangspunktet innebærer hard styring så tar tilsynet utgangspunkt i kommunenes egenkontroll – og overstyrer på den måten ikke kommune. Når det gjelder finansielle virkemidler er styringen heller ikke tiltakende, tvert i mot er øremerkingen redusert de seneste årene. Videre er de nye virkemidlene generelt innrettet mot å styre prosesser og griper i liten grad inn i prioriteringer og innhold i pleie- og omsorgstjenester lokalt. Til tross for en økning i den statlige styringen på eldreomsorgsområdet, er det viktig å ta med i betraktningen at denne styringen har endret karakter - tjenestene er i dag relativt mykt styrt, med fokus på prosesser (Vabo 2011:24).

3. Betydningen av ressurser

Når det gjelder finanser så er det aller meste av kommunesektorens inntekter regulert enten i inntektssystemet i fastsetting av maksimal skattøre eller gjennom grenser for innkreving av gebyrer og avgifter. I 2010 fikk kommunene 46 prosent av sine inntekter gjennom tilskudd fra staten og 34 prosent gjennom skatt på inntekt og formue, kun 20 prosent av inntektene kom fra eiendomsskatt, gebyrer og avgifter, kapitalinntekter (Prop. 115 S (2010-2011)).

Kommunens inntektsnivå varierer betydelig mellom norske kommuner. Som kjent bestemmes mesteparten av kommunenes inntekter¹ av staten. Alle kommuner benytter de høyeste satsene for inntekts- og formueskatt, samtidig som rammetilskuddet bestemmes av objektive kriterier² (Monkerud og Sørensen 2010:266). Korrigerte frie inntekter brukes ofte som et mål på kommunens økonomiske situasjon. Korrigerte frie inntekter er korrigert for variasjoner i utgiftsbehov og fordeler ved gradert arbeidsgiveravgift. Små kommuner har høyere frie inntekter enn store kommuner, kontrollert for befolkningsstruktur, bosettingsmønster og stordriftsfordeler knyttet til å produsere tjenester i en folkerik kommune (ibid). Monkerud og Sørensen (2010) finner i sin undersøkelse at befolkningen i kommuner med høye frie inntekter per innbygger er mer tilfredse med de kommunale tjenestene sammenlignet med kommuner med lavere frie inntekter. Christensen (2010) finner det samme mønsteret som Monkerud og Sørensen (2010) - kommunens frie inntekter påvirker innbyggers tilfredshet med de kommunale tjenestene.

Begrepet inntektselastisitet fanger opp inntektsendringers effekt på tjenestetilbudet og viser eksempelvis hvor stor prosentvis økning det vil bli i produksjonen av en tjeneste dersom kommunen opplever endring i fra inntekt med en prosent (Håkonsen m.fl. 2000:33). Ulike sektorer blir påvirket forskjellig av en øking eller reduksjon i frie inntekter. De mest inntektsfølsomme kommunale tjenestene er kultur, teknisk sektor og pleie og omsorg, mens de minst inntektsfølsomme tjenestene er sosial- og skoletjenester (Håkonsen m.fl. 2000:2). Følsomheten går imidlertid begge veier, det betyr eksempelvis at pleie- og omsorgstjenester vil få størst økning i produksjonen av tjenester dersom kommunen opplever vekst i frie inntekter, samtidig størst kutt dersom kommunen opplever en inntektsreduksjon (Håkonsen m.fl 2000:49). Sosialtjenesten og grunnskolesektoren vil derimot være minst påvirket av endringene i kommunens frie inntekter. Inntektsfølsomhet kan henge sammen med sterke

¹ Frie inntekter = inntekts- og formueskatt + statlig rammetilskudd.

² Eksempelvis folketall, befolknings sammensetning, reisetid til kommunesenteret i kommunen osv.

juridiske og administrative bindinger, de sektorene som er sterkt statlig styrt vil være mindre følsomme ovenfor inntektsvridninger sammenlignet med sektorer som bærer preg av mindre statlig styring (Håkonsen mfl 2000:34). På grunn av at statlige interesser påvirker kommunenes disposisjoner ved hjelp av ulike lovhjemlede krav og minstestandarder, kan en lav inntektselastisitet i en sektor være en indikasjon på stort omfang av statlige overføringer og dermed sterk statlig styring i denne sektoren (Håkonsen mfl 2000:49).

Økonomi spiller inn på hvordan kommunene velger å prioritere. I en situasjon hvor midlene ikke er tilstrekkelige til å imøtekomme alle gode formål har lokalpolitikere ansvaret for å prioritere når det gjelder fordeling av midler. Pleie- og omsorgstjenester blir ofte nedprioritert. En måte å forstå dette på er at de sektorene som er sterkest statlig styrt «vernes» i konkurransen om midler (Hansen og Vabo 2012:13). De minst styrte sektorene har lett for å ende opp som salderingsposter dersom kommunene opplever inntektsreduksjoner eller kostandsøkinger (Håkonsen m.fl. 2000:2).

4. Hva påvirker tilfredsheten med de kommunale tjenestene?

Hvorfor er noen innbyggere mer tilfredse med kvaliteten på grunnskolen eller pleie- og omsorgstjenestene enn andre? Er det individuelle faktorer som utgjør denne forskjellen? Eller er det trekk ved kommunene og tjenestene for øvrig som skaper et skille i tilfredsheten blant befolkningen? Hvor stor påvirkning har egentlig kommunens økonomi og ressursbruk for innbyggerens vurderinger av grunnskole samt pleie- og omsorgstjenester? I det følgende kapittelet vil det gjennomgås noen teoretiske betraktninger på hvorfor tilfredsheten blant innbyggerne varierer. Tidligere forskning på tilfredshet med kommunale tjenester vil bli presentert for videre avdekke hvilke faktorer som kan spille inn på innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester.

Tilfredshet bygger på en rekke ulike forhold (Baldersheim m.fl 2003:95). Tilfredsheten med kommunale tjenester kan være et resultat av både direkte eller indirekte informasjon. Indirekte informasjon kommer for eksempel gjennom media. Medias dekning av forholdene i grunnskole og pleie- og omsorgstjenester kan påvirke befolkningens syn på tjenesten uavhengig av egne erfaringer. Annen indirekte informasjon fås ofte gjennom andres erfaringer med tjenesten. Andres erfaringer påvirker oppfattelsen av tjenesten gjennom at gode og dårlige opplevelser deles på arbeidsplassen eller i andre sosiale sammenhenger (Dræge og Ryssevik 1994:23). Slik indirekte informasjon vil ofte ha stor gjennomslagskraft fordi de baserer seg på «egne opplevelser». Direkte informasjon fås som oftest ved å ha egen erfaring fra tjenesten, enten som mottaker/bruker, pårørende eller gjennom arbeid.

Tilfredshet kan også være et spørsmål om forventninger (Baldersheim m.fl. 2003:95). Vurderingen av opplevelsen eller tilfredsheten med kommunale tjenester vil kunne være påvirket av de forventninger vedkommende har til tjenesten. Indirekte informasjon gjennom medier og andres opplevelser vil også kunne skape forventninger i møte med tjenesten. Tilfredsstillende kommunale tjenester de innbyggerne regner som tilstrekkelige og gode tjenester? De som har personlig erfaringer med tjenesten vil korrigere disse forventningene med egne erfaringer, mens de uten personlig erfaring vil kun ha forventninger skapt ut fra indirekte informasjon. Brukernes rettigheter, fastsatte standarder og forventninger skapt av de ansatte og ledelsen vil også i stor grad påvirke brukeren (Dræge og Ryssevik 1994:23). Tilfredshet er en individuell størrelse og hvordan man opplever kvaliteten på de ulike kommunale tjenestene er påvirket av mange faktorer, derfor vil det være viktig å kartlegge samt kontrollere for individuelle faktorer.

I kapittel 4 gjennomgås en rekke faktorer og variabler som kan tenkes å påvirke innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester. Først foretas en generell gjennomgang av forskjellene i innbyggerens tilfredshet mellom grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Videre foretas en mer konkret og systematisk gjennomgang av forklaringsfaktorer som i tidligere forskning og eksisterende teori har vist seg å påvirke tilfredsheten med de kommunale tjenestene.

4.1 Forskjeller i tilfredshet mellom sektorene

En undersøkelse gjort av Baldersheim mfl. (2003) basert på en landsomfattende spørreundersøkelse gjennomført i 2001 for å kartlegge befolkningens tilfredshet med 25 ulike kommunale tjenester, viser at det er ulikheter i befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester og barnehage/grunnskole. På en skala fra 0 til 4 ligger gjennomsnittlig landsomfattende tilfredshet med pleie og omsorgstjenester på 2,07, noe som tilsvarer «noe tilfreds» (Baldersheim m.fl. 2003:98). Den gjennomsnittlige tilfredsheten med grunnskole og barnehage ligger på 2,52 nesten 0,5 over pleie- og omsorgstjenestene. Grunnskole og barnehage ligger på 4 av 11 plass rangert etter innbyggernes tilfredshet, mens pleie- og omsorgstjenester ligger på 7 av 11 plass. Innbyggerne syntes dermed å være mer tilfredse med grunnskole sammenlignet med pleie- og omsorg.

Monkerud og Sørensen (2010) finner de samme forskjellene som Baldersheim mfl (2003) mellom innbyggerens tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenester. Innbyggerne er generelt mer tilfredse med grunnskolen enn med pleie- og omsorgstjenester i kommunen. Forskjellene i tilfredsheten er relativt store mellom de to sektorene og grunnskolen er den tjenesten som innbyggerne er mest fornøyd med av i alt 18 tjenester som ble undersøkt (Monkerud og Sørensen 2010:272).

4.2 Hva forklarer tjenestetilfredshet?

Tidligere forskning har vist at individers sosiale bakgrunn, deres holdninger og konkrete brukererfaringer har betydning for innbyggerens tilfredshet med de kommunale tjenestene (Dræge, Løyland og Ringstad 1997). Trekk ved kommunen som tilbyder av de kommunale tjenestene har i de senere årene blitt viet større oppmerksomhet (Monkerud og Sørensen 2010, Christensen 2010). Her er det særlig kommunens størrelse samt kommunens inntektsnivå som har hatt en betydning for innbyggerens tilfredshet. Denne oppgaven ønsker spesielt å teste hvorvidt kommunens ressursbruk på kommunale tjenester påvirker tilfredsheten med tjenestene. For å teste dette skilles det mellom de mulige forklaringene på individuell tilfredshet i to: trekk ved kommunene og trekk ved individene.

I dette kapitlet presenteres en konkret og systematisk gjennomgang av forklaringsfaktorer som i tidligere forskning og eksisterende teori har vist seg å påvirke tilfredsheten med de kommunale tjenestene. Først gjennomgås trekk ved individene som kan påvirke tilfredsheten med kommunale tjenester. Videre gjennomgås trekk ved kommunene. Den følgende gjennomgangen er den teoretiske begrunnelsen for valg av variabler og hypoteser videre analysen.

4.2.1 Trekk ved individene

De fleste forskjellene i tilfredshet med de kommunale tjenestene finner man mellom innbyggere innenfor den enkelte kommunen (Monkerud og Sørensen 2010, Lolle 2003).

Det å inkludere variabler som kjennetegner individene tjener to hensikter. Den ene hensikten er å undersøke om det er spesielle kjennetegn ved individer som påvirker tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene og grunnskolen. Er eldre mer tilfreds enn yngre? Brukere mer tilfreds enn ikke-brukere? Kvinner mer tilfreds enn menn? Den andre hensikten er å kontrollere for ulik befolkningssammensetning på grunn av visse metodologiske problemer knyttet til bruk av spørreundersøkelser som analysegrunnlag. Eksempelvis kan visse type respondenter, ofte de med lavere sosio-økonomisk status, ønske å gi et sosialt akseptabelt svar uavhengig av de faktiske forholdene (Monkerud og Sørensen 2010:274). På den måten vil analysegrunnlaget kunne bli feilaktig, det kan ikke utelukkes at slike tendenser også gjelder denne analysens datamateriale³. Det er dermed viktig å kontrollere for individuelle kjennetegn for å sikre at en eventuell konklusjon om sammenhengen mellom tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester og grunnskole og kommunenes ressursbruk ikke er påvirket av andre forhold.

Kjønn, alder og utdanning

Kvinner og menn bruker de kommunale tjenestene ulikt. Særlig har kvinner større erfaringer med tjenester knyttet til omsorg, dels fordi de er omsorgspersoner og dels fordi de ofte fyller omsorgsjobbene (Baldersheim m.fl. 203:95). Det kan også argumenteres for at kvinner har en annen oppfattelse av kvalitet enn menn. Eksempelvis kan kvinner – med en større kunnskap og interesse særlig for omsorgstjenester – ha en annen oppfatning om tjenestekvalitet enn menn (Monkrud og Sørensen 2010:274).

³ Innbyggerundersøkelsen 2009.

Betydningen av kjønn har vært ulik for tilfredsheten med kommunale tjenester i tidligere undersøkelser. Monkerud og Sørensen (2010) finner i sin analyse at kvinner er mer tilfredse med kommunale tjenestetilbudet som helhet enn menn. Baldersheim mfl. (2003) finner at menn er mer tilfredse med pleie- og omsorgstjenester sammenlignet kvinner. Kjønn har ingen signifikant effekt på tilfredsheten med barnehage og grunnskole (Baldersheim mfl. 2003:107). Christensen (2010) derimot, finner at kjønn har ingen signifikant effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene.

Ved alderen øker tilfredsheten med de kommunale tjenestene. Eldre er mer tilfredse enn yngre (Christensen 2010, Monkerud og Sørensen 2010, Dræge, Løyland og Ringstad 1997, Lolle 2003). Det kan være mange forklaringer til dette. En mulig forklaring kan være at eldre mennesker ikke er like kritiske eller forlangende til kommunen som tjenesteyter. Det kan altså tenkes at yngre mennesker stiller høyere krav til de kommunale tjenestene (Monkerud og Sørensen 2010:274). Den eldre generasjonen vil ofte sammenligne situasjonen i dag med slik den var tidligere (Baldersheim mfl. 2003:95). Det kan være at situasjonen i dag oppleves som bedre enn før, dermed bidrar alder positivt til tilfredsheten med kommunale tjenester.

Utdannelse kan også tenkes å påvirke tilfredsheten med kommunale tjenester. Det kan argumenteres for at personer med høyere utdanning er bedre informert og i større grad er klar over hva de kan forvente av tjenestevolum og kvalitet, og derfor uttrykker mer skepsis enn de med lavere eller ingen utdanning (Baldersheim mfl. 2003:95). På en annen side kan utdanning føre til realisme og forståelse for den knappe kommunale økonomien og prioriteringsproblemene, noe som vil redusere forventningene til tjenestene og dermed også kunne øke tilfredsheten.

Når det gjelder tidligere forskning finner både Monkerud og Sørensen (2010) og Christensen (2010) at utdanning ikke har en signifikant effekt på innbyggerens tilfredshet med de kommunale tjenestene. Dræge, Løyland og Ringstad (1997) finner derimot at de med lav utdanning er mer tilfredse med det kommunale tjenestetilbudet, sammenlignet med de med høyere utdanning.

Erfaring med tjenestene

Verken grunnskole eller pleie- og omsorgstjenestene er kommunale tjenester som anvendes av alle innbyggerne i en kommune. Det er tjenester som anvendes ved behov, enten på grunn av alder eller på grunn av behov for pleie og omsorg. Det vil derfor være naturlig å skille mellom de som har erfaring og de som ikke har erfaring fra de aktuelle tjenestene.

Brukere har bedre forutsetninger for å vurdere kvaliteten på de tjenestene de benytter seg av fordi de har såkalt førstehånds informasjon (Baldersheim mfl. 2003:102). De som ikke har brukererfaring med tjenestene er i betydelig grad avhengig av indirekte informasjon, enten via media eller andres erfaringer. Personer uten erfaring vil kunne ha et medievridd syn på tjenesten. Media omtaler oftest kun kommunale tjenester når det er «krise» eller negative forhold, dette gjelder både pleie- og omsorgssektoren og skolesektoren (Baldersheim mfl. 2003:102). Andre brukeres erfaringer kan påvirke hvordan man vurderer kvaliteten på grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Det er ofte slik at negative opplevelser huskes i mye større grad enn positive og det er gjerne de negative opplevelsene som blir fortalt videre (Dræge og Ryssevik 1994:23).

I en tidligere undersøkelse gjennomført av Baldersheim mfl. i 2003 sammenlignes tilfredsheten blant brukere og ikke-brukere av ulike kommunale tjenester. Baldersheim mfl. (2003) finner at brukere av kommunale tjenester gjennomgående er mer tilfredse enn ikke-brukere. Størst er forskjellen i tilfredshet mellom brukere og ikke-brukere av pleie- og omsorgstjenester. Christensen (2010) finner derimot at personer med brukererfaring mindre tilfredse med hjemmehjelp og sosialtjenesten.

4.2.2 Trekk ved kommunene

Hvordan egenskaper ved tilbyder av kommunale tjenester påvirker tilfredsheten med kommunale tjenester har blitt viet mindre oppmerksomhet i forskningen sett i forhold til de individuelle faktorene. Når det gjelder trekk ved kommunene som kan tenkes å påvirke innbyggernes tilfredshet har hovedfokuset de senere årene vært befolkningsstørrelsen og kommunens inntektsnivå (Monkerud og Sørensen 2010, Christensen 2010). Denne oppgaven fokuserer i størst grad på betydningen av ressurser og ressursbruk, men andre trekk ved kommunen vil også være viktige å kontrollere for i analysen.

Betydningen av økonomiske ressurser

Makt- og demokratiutredningen (2003) beskriver en utvikling der etterspørselen etter velferdstjenester i kommunene har steget raskere enn utbyggingen av dem.

«Store deler av den norske velferdsstaten forvaltes gjennom kommunene. Staten setter rammevilkår og spesifiserer kravene, mens kommunene yter tjenestene. De siste par tiårene er det ett problem som overskygger alt annet: Kravene til ytelser er større enn de kommunale ressursene til å tilfredsstille dem.» (NOU 2003:19:28).

Misforholdet mellom tilbud og etterspørsel av tjenester blir møtt med forsøk på offentlig kostnadsreduksjon og effektivisering. Særlig sett i forhold til omsorg kolliderer rasjonaliseringstiltakene med ytelsens egenart. Kravet om effektivisering kan dermed gå kraftig ut over kvaliteten på pleie- og omsorgstjenestene i de kommunene som preges av mangel på økonomiske ressurser. Det å ha rasjonaliserte arbeidsmetoder og kontrollsystemer kan redusere tidsbruken, men det gir samtidig en dårligere situasjon både for den som gir og for den som mottar omsorg (NOU:19:23). Tidspress og lite ressurser preger pleie- og omsorgstjenestene og går ut over kvaliteten på tjenestene. Det er særlig i de største byene at tidsmangelen er størst og at store ressurser går med på å fylle ut tidsskjemaer, dermed blir det mindre tid til å følge opp de enkelte pasientene (Gautun og Hermansen 2011:101). Her illustreres hvordan mangel på økonomiske ressurser kan gå utover kvaliteten på pleie- og omsorgstjenester.

På en annen side trekkes helse- og omsorgsarbeiderne frem som en styrke når det gjelder behovet for økonomiske ressurser. Mange førstelinjearbeidere, som møter brukere daglig, strekker seg mye lengere enn forventet for å utføre en tilfredsstillende tjeneste til de som trenger det.

«Det er velferdsstatens lavtlønnede omsorgsreservoar, som bærer ekstra byrder når budsjettene ikke strekker til. Når de tilførte midlene ikke er tilstrekkelige, og går sammen med et kontinuerlig press om effektivitet og lønnsomhet, er det de ansattes ansvarsfølelse og samvittighet som tøyser innsatsen» (NOU:19:29).

Slik sett er det ikke sikkert at ressursinnsatsen i pleie- og omsorgstjenester gir seg utslag på innbyggerens tilfredshet med tjenestene, fordi førstelinjearbeiderne strekker seg meget langt i forhold til å opprettholde kvaliteten.

Med utgangspunkt i Makt- og demokratiutredningen (2003) sin argumentasjon vil være naturlig å anta at god økonomi i kommunen vil føre til bedre kvalitet på de kommunale tjenestene. Det er kun i nyere tid at frie inntekter, som mål på kommunens økonomiske situasjon, er blitt inkludert som forklaringsvariabel i analyser av innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester.

Frie inntekter har vist seg å ha ulik betydning for innbyggerens tilfredshet med henholdsvis grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Korrigerte frie inntekter har en signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskole, men ingen effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene (Monkerud og Sørensen 2010:281). Christensen (2010) finner derimot i sin analyse at innbyggerne er mer tilfredse i med pleie- og omsorgstjenestene i kommuner med

høye frie inntekter sammenlignet med kommuner med mer sparsomme ressurser, effekten er derimot meget liten. Kommunens frie inntekter per innbygger sier kun noe om kommunens helhetlige inntektsnivå og ikke hvor mye økonomiske ressurser som blir anvendt på de ulike kommunale tjenestene.

Forholdet mellom ressursinnsats og tilfredsheten med kommunale tjenester har i liten grad vært undersøkt i tidligere forskning på feltet. Christensen (2010) kontrollerer i sin analyse for betydningen kommunens ressursinnsats⁴ på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Når det gjelder sammenhengen mellom kommunens driftsutgifter per innbygger og innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene i kommunen finner Christensen (2010) ikke en signifikant effekt for verken hjemmehjelp eller hjemmesykepleie. Effektene av kommunens ressursinnsats er enten fraværende eller marginale. For grunnskole er det ingen tidligere forskning på sammenhengen mellom kommunens ressursinnsats og innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester.

Befolkningsstørrelse og befolkningsendring

Dahl og Tufte (1973) sin teori om systemkapasitet handler om at kapasiteten til et politisk system, blant annet til å produsere tjenester for sine innbyggere og til å løse lokale problemer, avhenger av størrelsen på systemet. Teorien bygger på en forutsetning om at en økende størrelse gir bedre systemkapasitet fordi økonomien blir bedre og personalet innen tjenesteproduksjonen er mer kvalifisert (Baldersheim m.fl. 2003:114). Med tanke på kommunestrukturen kan det avledes følgende hypotese av Dahl og Tuftes resonnementer i deres arbeid «Size and democracy» (1973): det er større systemkapasitet i store kommuner sammenlignet med små kommuner. Det betyr at store kommuner vil ha bedre styrings evne og være bedre rustet til å møte de utfordringene som kommunene står ovenfor sammenlignet med små kommuner. Videre vil det være nærliggende å anta at større kommuner vil kunne produsere tjenester med høy kvalitet. Dahl og Tufte sin teori om systemkapasitet omhandler stater og ikke kommuner, dermed er det viktig å ta forbehold om teoriens gyldighet når man skal overføre teorien til å gjelde norske kommuner. De mest fremtredende forskjellene er at rammebetingelsen, både med hensyn til oppgaver og ressurser til å løse oppgavene, er ganske ulike forutsetningene som Dahl og Tufte bygde på.

Kommunestørrelse er den egenskapen ved kommunene som helt klart har vokst frem som en viktig forklaringsfaktor når det gjelder variasjonene i tilfredshet med de kommunale

⁴ Målt i brutto driftsutgifter per innbygger.

tjenestene blant befolkningen i ulike kommuner. Noen argumenter for at befolkningsstørrelse er en viktig forklaringsfaktor i seg selv når det gjelder tilfredsheten med kommunale tjenester (se blant annet Christensen 2010, Baldersheim mfl. 2003, Dræge, Løyland og Ringstad 1997 og Såheim og Fjernemos 1997). Andre argumenter med at den betydningen kommunestørrelse har på befolkningens tilfredshet med kommunale tjenester skyldes andre kjennetegn enn folketallet i seg selv (se blant annet Møkerud og Sørensen 2010, Lolle 2003).

Tidligere forskning på tilfredsheten med kommunale tjenester viser at innbyggere i små kommuner er mer tilfredse med de kommunale tjenestene sammenlignet med store kommuner. Såheim og Fjernemos (1997) finner i sin studie at tilfredsheten med ulike omsorgstjenester er størst i de minste norske kommunene. Den samme tendensen finner også Christensen (2010) og Monkerud og Sørensen (2010). Det faktum at innbyggerne i små kommuner stort sett er mer tilfredse med kommunale tjenester sammenlignet med større kommuner i følge tidligere forskning er i strid med Dahl og Tufte (1973) sin teori om systemkapasitet. Monkerud og Sørensen (2010) presenterer tre mulige forklaringer på dette. En forklaring kan være kommunestørrelsen som sådan, små kommuner er mer homogene og politikerne representerer lokalbefolkningen på med bedre måte enn i store kommuner. En annen forklaring kan være at befolkningen og befolknings sammensetningen i små kommuner skiller seg fra befolkningen, eksempelvis med høyere alder eller lavere utdanning. En tredje forklaring kan være at småkommunene har høyere inntekter.

Det har skjedd en betydelig sentralisering av bosettingsmønsteret i Norge. Mange kommuner i distriktene er blitt betegnet som uttynningskommuner ved at de har hatt en vedvarende nedgang i folketallet som følge av både utflytting, endring i aldersstrukturen og problemer med å rekruttere fagkompetanse (Christensen 2010:3). Aasbrenn (1989) lanserte begrepet uttynningskommuner som betegner kommuner kjennetegnet av en vedvarende nedgang i befolkningstallet. Slike kommuner tappes for menneskelige ressurser og denne utviklingen vil gradvis kunne bidra til å svekke kommunens muligheter til å innfri velferdsstatens ambisjoner om likeverdige levekår i alle deler av landet (Aasbrenn 1989:509).

I sin undersøkelse etterprøver Christensen (2010) hvorvidt problemet med uttynningskommuner reflekterer seg i negativ tilfredshet med de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. Analysen viser at det er ingen signifikant sammenheng mellom å bo i en kommune preget av en negativ befolkningsutvikling og tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene i kommunen.

5. Hypoteser

Med utgangspunkt i teori og tidligere forskning er følgende hypoteser utformet. Disse hypotesene vil bli etterprøvd i analysen.

H₁: Det er større forskjeller mellom kommunene når det gjelder til innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med innbyggerens tilfredshet med grunnskolen

Denne hypotesen begrunnes i ulik grad statlig styring som ble gjennomgått i kapittel 2. Det antas at grunnskolesektoren er i større grad statlig styrt enn pleie- og omsorgssektoren. Det antas derfor å være mindre variasjoner mellom kommunene når det gjelder befolkningens tilfredshet med grunnskolen sammenlignet med pleie- og omsorgstjenester. Ved sterkere statlig styring kan det tenkes at kvaliteten på de kommunale tjenestene ikke varierer så mye fra kommune til kommune. Videre antas dette å føre til at innbyggerens tilfredshet ikke varierer så mye fra kommune til kommune.

H₂: Økt ressursbruk fører til større tilfredshet med både grunnskole og pleie- og omsorgstjenester.

Det er vanskelig å utforme en konkret hypotese som sier noe om hvordan ressursbruken på grunnskole og pleie- og omsorg vil påvirke tilfredsheten med tjenestene, da det ikke foreligger mye tidligere forskning eller konkrete teorier på feltet. Det vil være naturlig å anta at tilfredsheten med kommunale tjenester øker ved økt ressursbruk, da mangel på ressurser ofte trekkes frem som «syndebukk» når kvaliteten på de kommunale tjenestene diskuteres. Dette illustreres både i Makt- og demokratiutredningen (2003) og i Unico sin undersøkelse i 2010, som ble presentert innledningsvis. Økt ressursbruk i grunnskolen kan føre til bedre skolelokaler, flere lærer og mer undervisningsmateriell, noe som kan tenkes å øke tilfredsheten med grunnskolen. I pleie- og omsorgstjenestene vil økt ressursbruk eksempelvis kunne føre til flere sykehjemsplasser samt flere helse- og omsorgsarbeidere, noe som antas å kunne påvirke tilfredsheten med tjenestene. Å skille mellom ressursbrukens påvirkning på tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenesten er vanskelig, derfor foreligger det ikke separate hypoteser for de to sektorene.

H₃: Kommunens inntektsnivå påvirker ikke innbyggerens tilfredshet med grunnskolen i særlig stor grad.

Grunnskolen antas ikke å bli påvirket av kommunens inntektsnivå (frie inntekter) når det gjelder innbyggernes tilfredshet med grunnskolen i like stor grad som pleie- og omsorgstjenestene. Dette begrunnes i antagelsen om at grunnskolesektoren er lite inntektsfølsom gjennom sterk statlig styring. Ved at grunnskolen regnes som lite inntektsfølsom ligger det en antagelse om at grunnskolen gjennom sterk statlig styring ikke påvirkes av kommunens varierende økonomi. Det forventes dermed at grunnskolen har en tilnærmet lik ressurstilgang uavhengig av kommunens inntektsnivå. Dette henger sammen med både juridiske og økonomiske virkemidler gjennom en sterk statlig styring av sektoren.

H₄: Kommunens inntektsnivå påvirker innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester.

Innbyggere i kommuner med høye frie inntekter antas å uttrykke større tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med innbyggere i kommuner med lave frie inntekter. Tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene vil antas å bli påvirket av kommunens inntektsnivå fordi pleie- og omsorgstjenester er tjenester som betegnes som inntektsfølsomme. Det betyr at kommunens inntektsnivå påvirker hvor mye ressurser som blir anvendt til pleie- og omsorgstjenester. Det antas også at pleie- og omsorgstjenester, som er mindre statlig styrt enn grunnskolen, kan ende opp som «salderingspost» når ressursene skal fordeles.

6. Metode

I dette kapitlet vil det først redegjøres for datamaterialet som anvendes som analysegrunnlag. Her beskrives tre datasett – Innbyggerundersøkelsen 2009, KOSTRA (Kommune-Stat Rapportering) og Kommunedatabasen. Videre beskrives flernivåanalyse som er analysemetoden som anvendes. Det redegjøres også for hvorfor denne analyseteknikken er valgt samt hvilke fordeler flernivåanalyse gir. I kapittel 6.3 gjennomgås operasjonaliseringen og kodingen av de variablene som inngår i analysen. Her foreligger også en deskriptiv statistikk over avhengige og uavhengige variabler. Til slutt gjøres en metodisk evaluering, hvor blant annet analysens validitet og reliabilitet diskuteres.

6.1 Datamaterialet

Analysens datamateriale er basert på tre datasett. Det første datasettet består av Innbyggerundersøkelsen 2009. Innbyggerundersøkelsen er en utvalgs- og brukerundersøkelse om norsk forvaltning som første gang ble gjennomført i 2009 av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Difi er ikke ansvarlig for tolkning eller analyser som er foretatt i denne oppgaven. Innbyggerundersøkelsen er en av de største undersøkelsene av forvaltningen noensinne, og er forvaltningens egen undersøkelse av innbyggernes og brukernes tilfredshet med det offentlige velferdstilbudet. Undersøkelsen omfatter 12659 respondenter fra et bruttoutvalg på 30 004 (svarprosent 42.2), respondentene er trukket tilfeldig fra Folkeregisteret og er fra 18 år og oppover (Difi 2010b:1). En faglig styringsgruppe nedsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet har utviklet undersøkelsen på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Innbyggerundersøkelsen er gjennomført i to deler, del 1 i 2009 og del 2 i 2010. Innbyggerundersøkelsen første del fokuserer på innbyggernes generelle syn på de største offentlige tjenestene, velferdsstaten, demokrati og det å bo i Norge. Del 2 er en oppfølging av den første undersøkelsen, og omhandler spesielt brukeres erfaringer med offentlige tjenester. I denne analysen vil kun del 1 benyttes da det er denne delen som tar for seg innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester, deriblant grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. I Innbyggerundersøkelsen 2009 del 1 spørres det blant annet om tilfredsheten med det statlige og kommunale tjenestetilbudet generelt. Om tilfredsheten med spesifikke statlige og kommunale tjenester, samt en rekke andre forhold som antas å påvirke den opplevde tilfredsheten med det kommunale tjenestetilbudet. Det er spurt om innbyggerens vurderinger av i alt femten kommunale tjenester.

Det andre datasettet som anvendes er KOSTRA (Kommune-Stat Rapportering). KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal virksomhet og oversikt over bruk av ressurser på ulike tjenesteområder. Publiseringen av KOSTRA er bygd i fire deler. Nivå 1 omfatter utvalgte nøkkeltall, og er hovedsakelig for administrative og politiske ledere som trenger oversikt og hovedtall for kommunen. Nivå 2 består av detaljerte nøkkeltall og gir grunnlag for dypere analyser av de enkelte områdene. Nivå 3 består av grunnlagstall og detaljerte data for egne sammenligninger og analyser. Her presenteres blant annet alle tellerne og nevnerne for nøkkeltallene samt et mer omfattende tallmaterialet for blant annet økonomi. Nivå 4 er kvalitetsindikatorer skal vise egenskaper og kjennetegn som tjenesten har som vedrører dens evne til å tilfredsstille (fastsatte) krav eller behov (som er antydnet), og er fokusert på objektivt målbare indikatorer. I denne analysen anvendes nøkkeltall fra KOSTRA for å vise kommunenes ressursbruk på grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Denne informasjonen er hentet fra nivå 2 og består av detaljerte nøkkeltall. SSB er ikke ansvarlige for resultater eller tolkninger i videre analyse basert på deres datamateriale.

Det tredje datasettet som anvendes er Kommunedatabasen som er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). De kontekstuelle variablene i analysen, unntatt ressursbruk, er basert på statistikk fra NSDs kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse eller tolkninger som er foretatt i denne oppgaven. Kommunedatabasen inneholder statistisk informasjon om alle norske kommuner fra 1769 og frem til i dag. I analysen benyttes hovedsakelig informasjon om de 430 norske kommunene som eksisterte i 2009, da dette er året analysen bygger på med utgangspunkt i de avhengige variablene. Materialet bygger på statistikk og data utarbeidet av Statistisk sentralbyrå (SSB) tilrettelagt i NSDs Kommunedatabase.

6.2 Analysemetode - flernivåanalyse

I dette forskningsarbeidet er det benyttet statistisk metode. Statistikk kan brukes til å antyde teorier eller hypoteser som ikke er direkte observert (Moses og Knutsen 2007:84). Ved å anvende en regresjonsmodell vil man ta hensyn til at flere variabler kan virke inn samtidig, man får da undersøkt hvordan hver av de uavhengige variablene påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Regresjonene i denne analysen gjennomføres ved bruk av flernivåanalyse. Flernivåanalyse er en samlebetegnelse på modeller som gjør det mulig å analysere sammenhenger både mellom og innenfor flere nivåer samtidig. Teknikken er særlig egnet til analyser av data innenfor samfunnsvitenskapen, hvor den sosiale konteksten påvirker individene (Hox og Roberts 2011:3).

En fordel ved å anvende flernivåanalyse er at det tas hensyn til at respondentene innenfor den enkelte kommune kan være positivt korrelerte, noe som er rimelig å anta ettersom de har den samme tjenesteyteren (Monkerud og Sørensen 2010:276). Ved å beregne separate komponenter for variasjonen i individprosesser innenfor den enkelte kommune og variasjonen mellom kommuner, er det mulig å se om variasjonen i materialet forekommer mellom kommuner eller mellom individer. For å kunne forklare innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester må man ta hensyn til forklaringsvariabler basert på egenskaper ved individene (nivå 1-variabler), samt forklaringsvariabler på kommunenivå (nivå 2-variabler). Dette fordi årsakene til at innbyggere vurderer tjenestene ulikt kan skyldes både trekk ved kommunene og individene selv (Christensen 2010:12). Hovedargumentet for å anvende flernivåmodeller i denne oppgaven er altså for å kontrollere for kontekstuelle- og komposisjonelle effekter. En annen fordel er at man også kan vurdere forklaringskraften til ulike variabler, både på individ- og kommunenivå, ettersom de inkluderes i analysen.

6.3 Operasjonalisering og beskrivelse av variabler

I dette kapitlet redegjøres det for operasjonalisering og koding av både de avhengige og uavhengige variablene i analysen. Først foreligger det en beskrivelse for hvordan tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester måles, samt hvordan variablene er kodet. Videre redegjøres det for operasjonalisering og koding av kommunens ressursbruk og andre uavhengige variabler som inngår i analysen. I dette kapitlet presenteres også deskriptiv statistikk for alle variablene i analysen.

6.3.1 Tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorg

Det gjennomføres to separate flernivåanalyser, en for tilfredshet med grunnskole og en for tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester. Denne oppgaven vil dermed operere med to avhengige variabler i hver sin analyse. Den ene avhengige variabelen er tilfredshet med grunnskole. Den andre avhengige variabelen er tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester.

Variabelen som målte innbyggernes tilfredshet med grunnskole, bygger på informasjon fra Innbyggerundersøkelsen 2009. Respondentene har svart på følgende spørsmål om grunnskole i Innbyggerundersøkelsen 2009: «Hvor god/dårlig mener du at følgende tjeneste er for de som bruker den? Grunnskole.» Svar alternativene respondentene gis er en skala fra -3 som er «svært dårlig til 3 som er «svært bra», det gis også mulighet til å svare «vet ikke». Svarene blir i Innbyggerundersøkelsen omkodet til verdier fra 1 til 8. Verdi 1 er «svært dårlig» mens 7 er «svært bra». Respondentene som har svart «vet ikke» gis i Innbyggerundersøkelsen 2009 verdi 8. Respondentene blir dermed ledet til en underliggende tilfredshetsskala fra 1 – 7.

I denne analysen fjernes de som har svar «vet ikke» fra analysen ved å omkodes til «missing values». Dette medfører at man mister en del respondenter. For grunnskole er frafallet av respondenter omtrent 2000, antall gyldige respondenter er dermed 10 295. For pleie- og omsorgstjenester er frafallet av respondenter betydelig større, hele 5940 respondenter ekskluderes fra analysen. Antall gyldige respondenter er dermed 6712. Dette kommer av at det er langt flere respondenter som har svart ”vet ikke” på spørsmål rundt tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med grunnskole. Det store frafallet av respondenter kan være et problem, særlig dersom det er systematiske likheter mellom de respondentene som fjernes fra analysen. For å unngå det store frafallet av respondenter kunne man alternativt valgt å plassert de respondentene som svarte «vet ikke» til den midterste verdien, som i dette tilfellet er verdi 4. Dette vil da medføre at man rett og slett velger en verdi for de som ikke vet hva de skal svare. Den midterste verdien blir valgt slik at de metodisk sett skal påvirke analysen i minst mulig grad. I og med at Innbyggerundersøkelsen har såpass mange respondenter vil det etter en skjønnsmessig vurdering være mindre problematisk å fjerne respondentene som har svart «vet ikke» fremfor å plassere dem på midterste verdi, fordi utvalget fortsatt vil være relativt stort. Dersom det er systematiske likheter mellom de respondentene som fjernes vil dette kunne påvirke analyseresultatet. For å være helt sikker på at det ikke er systematiske like årsaker til at respondenter svarer «vet ikke» kan man foreta en frafallanalyse. Det er ikke blitt gjort en frafallsanalyse i denne oppgaven. Monkerud og Sørensen (2010) har derimot gjennomført en frafallsanalyse på respondentene som har svart «vet ikke» i Innbyggerundersøkelsen 2009 uten å finne systematiske likheter mellom disse.

Den andre avhengige variabelen er tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Denne variabelen er en skala konstruert av fire spørsmål i Innbyggerundersøkelsen 2009 som omhandler tilfredsheten med hjemmehjelp, hjemmesykepleie, sykehjem og alders/omsorgsbolig. Respondentenes svar på spørsmålene «hvor god/dårlig mener du følgende tjenester er for de som mottar dem? Hjemmehjelp. Hjemmesykepleie. Sykehjem Alders/omsorgsbolig» er slått sammen til å måle en samlet tilfredshet med kommunale pleie- og omsorgstjenester.

En skala variabel er en kontinuerlig variabel satt sammen av minst to kategorivariabler (Eikemo og Clausen 2007:38). En forutsetning for å danne en skala er at variablene som skal inngå i skalaen måler det samme og har samme antall verdier (Eikemo og Clausen 2007:38). Når det gjelder kravet om samme antall verdier er dette oppfylt uten at man trenger omkodning av datasettet, da alle variablene opprinnelig har verdier fra 1 – 8. Alle variablene vil bli

omkodet slik at verdi 8 som er «vet ikke» forsvinner og blir satt som «missing values». Når det gjelder kravet om at alle variablene som inngår i skalaen skal måle det samme er det i dette tilfellet rom for diskusjon. Det finnes et statistisk mål for å vise om variabelen måler den samme underliggende effekten – Cronbachs alpha. Dersom den er over 0,7 vil det si at variablene måler underliggende det samme og at de kan slås sammen til en skala dersom det er logisk forsvarlig. Den konstruerte skalaen har en Cronbachs alpha på 0,943, noe som tilsier at variablene måler en samme underliggende tendens. Det er nærliggende å anta at denne underliggende tendensen er tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester generelt, da både hjemmehjelp, hjemmesykepleien, sykehjem og aldersbolig inngår i pleie- og omsorgstjenester.

Siden tilfredshet med pleie- og omsorg er en skala konstruert ut fra fire variabler med syv verdier, vil den opprinnelig ha verdier fra 4 til 28. For at denne skalaen skal være mest mulig sammenlignbar med variabelen som måler tilfredshet med grunnskole, har skalaen som måler tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester blitt delt på 4. Skalaen vil fortsatt ha 24 verdier, men disse verdiene er nå innenfor intervallet 1 til 7 slik at den mer direkte kan sammenlignes med tilfredshet med grunnskole, som ikke er en konstruert skala.

Begge de avhengige variablene er tilnærmet normalfordelt. Antall gyldige respondenter er langt større ved tilfredsheten med grunnskole (10295 respondenter), sammenlignet med pleie- og omsorgstjenestene (6712 respondenter). Dette kommer av det var flere respondenter som ikke hadde svart på et eller flere spørsmål knyttet til tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Det faktum at tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene er en konstruert skala, gjør også sannsynligheten for å miste noen respondenter er større. Som det ble påpekt tidligere er det flere respondenter som hadde svart «vet ikke» på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole, noe som også påvirker det gyldige utvalget i analysen. Utvalget regnes fortsatt som stort nok til å gjennomføre en gyldig flernivåanalyse.

Tabell 1: Deskriptiv statistikk for avhengige variabler.

Variabel	N	Min	Maks	Gj.snitt	St.avvik
Tilfredshet med grunnskole	10295	1	7	5,65	1,19
Tilfredshet med pleie- og omsorg	6712	1	7	4,67	1,48

6.3.2 Ressursbruk

For å måle kommunens ressursbruk på grunnskole og pleie- og omsorgstjenester benyttes korrigerede bruttodriftsutgifter per elev i grunnskolen og per mottaker av pleie- og omsorgstjenester i hver kommune. Korrigerede brutto driftsutgifter omfatter driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon, pluss avskrivninger og minus dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp (Brukerveileder KOSTRA 2012). Korrigerede bruttodriftsutgifter viser den samlede ressursbruken på et område.

Korrigerede bruttodriftsutgifter per mottaker av pleie- og omsorgstjenester eller per elev i grunnskolen tar høyde for at det er ulike behov for kommunale tjenester fra kommune til kommune. Dersom man kun hadde sett på korrigerede bruttodriftsutgifter for grunnskole eller pleie og omsorg i kommunen ville man fått et skjevt bilde av ressursbruk sett i forhold til behov. En kommune kan eksempelvis ha høyt ressursbruk på grunnskolesektoren nettopp på grunn av at det er mange elever i grunnskolealder i kommunen. På samme måte kan en annen kommune ha lav ressursbruk på grunnskolesektoren fordi det er få elever. Likevel kan disse kommunene ha samme kvalitet nettopp fordi behovet for ressurser er ulikt. En måte å kontrollere for behovsaspektet er altså å anvende en variabel som viser kommunenes ressursbruk per bruker i den aktuelle kommunale tjenesten.

På en annen side vil bruk av variabelen «ressursbruk per elev/bruker» som mål på kommunenes ressursbruk kunne være problematisk. Dette gjelder i større grad for pleie- og omsorgstjenestene enn det gjør for grunnskole. Problemet ligger i dekningsgraden til tjenestene. Ressursbruk per bruker av pleie- og omsorgstjenesten viser kun kommunenes ressursbruk på de som mottar tjenesten og utelater dermed de som muligens har behov for pleie- og omsorgstjenester, men som ikke får det. Dette er mindre problematisk når det gjelder grunnskole, fordi alle barn i grunnskolealder har rett til skoleplass.

Det er konstruert to variabler som måler ressursbruk – en for pleie- og omsorgstjenestene og en for grunnskole. De to variablene vil bli benyttet i hver sin respektive analyse. Variablene er konstruert ut fra nøkkeltall i KOSTRA som er koblet opp mot Innbyggerundersøkelsen via kommunenummer. I analysen anvendes tall fra 2009, da dette er året hvor respondentene i Innbyggerundersøkelsen vurderte de kommunale tjenestene. Variablene måler kommunens brutto ressursbruk per elev/mottaker i grunnskole og pleie- og omsorgstjenester per år, målt i antall 1000 kr.

6.3.3 Uavhengige variabler på individnivå

Kjønn har opprinnelig verdiene 1 for menn og 2 for kvinner i Innbyggerundersøkelsen 2009. For å gjøre analysen og tolkningen lettere er denne dummykodet. Kvinne har verdi 1 og mann verdi 0 og er referansekategori. Variabelen har 115 «missing values», noe som utgjør 0,9 prosent av undersøkelsens respondenter. Dette ansees ikke som problematisk for videre analyse.

I Innbyggerundersøkelsen 2009 finnes det to variabler for alder. Variabelen som benyttes er konstruert ut fra opplysninger fra folkeregistret, dermed er det respondenter som faller fra analysen. Variabelen for alder som benyttes i analysen er ikke omkodet og viser respondentenes alder fra 18 til 99. Gjennomsnittsalderen på respondentene i analysen er omtrent 50 år.

Variabelen for utdanning måler høyeste oppnådde utdanningsnivå. Den opprinnelige variabelen i Innbyggerundersøkelsen 2009 har fire nivåer. Denne er omkodet til et dummysett der grunnskole/folkeskole/realskole er referansekategori og sammenlignes med videregåendeopplæring, yrkesutdanning med fagskole samt utdanning ved universitet/høyskole. Fordelen ved å omkode variabelen til et dummysett er at man ikke trenger å forutsette at det er en lineær sammenheng mellom tilfredshet med grunnskole/ pleie- og omsorgstjenester og utdanningsnivå. Variabelen har 154 «missing values», noe som utgjør 1,2 prosent totalt. Dette ansees som uproblematisk for resten av analysen. Det er flest respondenter som har utdanning fra universitet eller høyskole (36 prosent), og færrest respondenter som har yrkesfaglig utdanning (15 prosent). Det er en jevn fordeling på alle utdanningsnivåene, det er dermed ikke nødvendig å slå sammen noen av verdiene.

Variabelen som viser respondentenes arbeidssituasjon er konstruert ut fra spørsmålet i Innbyggerundersøkelsen om respondenten i hovedsak er i inntektsgivende arbeid, arbeidsledig, student, alderspensjonist, på annen trygd/pensjon, hjemmeværende eller annet. Denne variabelen er omkodet til en dummyvariabel hvor det kun skilles mellom de respondentene som er i inntektsgivende arbeid eller student og dem som er arbeidsledige, trygdede, pensjonerte, hjemmeværende og annet. De som er i inntektsgivende arbeid eller studenter gis verdi 1, mens de som ikke er i inntektsgivende arbeid gis verdi 0 og er referansekategori.

Det er ikke uproblematisk å slå sammen de som er alderspensjonister, arbeidsledige, trygdede og hjemmeværende, da det kan være stor ulikhet innad i disse gruppene når det gjelder

tilfredshet med skole og omsorgstjenestene i kommunen. Ved å slå sammen disse kategoriene risikerer man å miste en del informasjon og variasjon i analysen. Samtidig har de en viktig fellesnevner - de er varig eller periodisk utelatt fra arbeidslivet. I denne sammenhengen kan det tenkes at jevnlig kontakt med arbeidslivet og kollegaer kan påvirke holdningene til grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Studenter kan også argumenteres for at de ikke er i arbeidslivet. Jeg har dermed valg å tolke studenter som en gruppe som er nærmere inntektsgivende arbeid enn ikke inntektsgivende arbeid, da de også ofte har deltidsjobber eller studentengasjementer ved siden av studiene. Ut fra frekvens fordelingen av den opprinnelige variabelen vil det ikke være problematisk å dummykode variabelen ut fra et metodisk standpunkt. Det er en klar overvekt av respondenter som er i inntektsgivende arbeid fremfor de andre seks verdiene. Etter omkodning er det 31,6 prosent av respondentene som har verdi 0, altså ikke i inntektsgivende arbeid. 67,3 prosent av respondentene har verdi 1 og er i inntektsgivende arbeid eller student.

For å måle inntekt anvendes husstandens samlede brutto husholdningsinntekt. Innbyggerundersøkelsen 2009 inneholder kun informasjon om respondentenes husholdningsinntekt og ikke personlig inntekt. For å kontrollere for at noen husstander har flere inntekter og dermed høyere husholdningsinntekt sammenlignet med de som bor alene, kontrolleres det for antall personer i husstanden i analysen. Opprinnelig er inntektsvariabelen kodet fra 1 til 9 der 9 er «vet ikke». Verdiene 1 til 8 viser ulike inntektsintervaller fra under 150 000 kroner (verdi 1), til over en million kroner (verdi 8). Variabelen kodes om til et dummysett med 7 verdier fra >150 000 kr til 700 000 – 1 million kr. En husholdningsinntekt på over en million vil være referansekategori. Inntekt er den uavhengige variabelen med størst frafall av respondenter. For ikke å miste ytterligere respondenter kodes derfor de respondentene som har svart «vet ikke» til en egen kategori.

Variabelen som viser respondentenes sivilstatus har opprinnelig fire verdier. Variabelen omkodes til dummyvariabel som skiller mellom de som er gift og de som ikke er gift. Verdiene «gift/registert partner» og «samboer» får verdi 1 og navnet «gift/samboer». Verdiene «ikke gift/samboer» og «enke» får verdi 0 og navnet «ikke gift/samboer». De som ikke er gift eller samboer (verdi 0) er referansekategori.

For å måle erfaring med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene er det konstruert to dummyvariabler – en for erfaring med grunnskole og en for erfaring med pleie- og omsorgstjenestene. Variabelen for erfaring med grunnskole skiller mellom dem som har

erfaring med grunnskolen fra dem som ikke har erfaring. I og med at Innbyggerundersøkelsen kun har respondenter fra 18 år og oppover, vil de som har erfaring med grunnskolen i all hovedsak være som pårørende. De som har erfaring med grunnskole har verdi 1, mens de som ikke har erfaring har verdi 0 og er referansekategori. Variabelen som måler erfaring med pleie- og omsorgstjenester er konstruert ut fra de som har erfaring, enten personlig eller som pårørende, fra hjemmesykepleie, hjemmehjelp, sykehjem og alder/omsorgsbolig. De som har erfaring med pleie- og omsorgstjenestene har verdi 1, mens de som ikke har erfaring har verdi 0 og er referansekategori.

6.3.4 Uavhengige variabler på kommunenivå

Det er store skiller mellom kommunene i Norge når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk- og geografisk struktur. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnaden ved å tilby tjenestene varierer fra kommune til kommune. Det betyr med andre ord at kommunenes utgiftsbehov er ulike. Det er derfor viktig å ta høyde for kommunenes ulike utgiftsbehov når man skal sammenligne inntektsnivåene dem i mellom (Kommunal- og regionaldepartementet 2009).

Som et mål på kommunens inntektsnivå anvendes kommunens utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger. Ved å anvende korrigerede frie inntekter per innbygger korrigeres det for faktorene om inngår i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for kommunene. Ved beregningen av utgiftskorrigerede frie inntekter er det tatt utgangspunkt i summen av de frie inntektene kommunene har. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet korrigeres ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, de resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen (Kommunal- og regionaldepartementet 2009). Driftsutgifter til skole, pleie og omsorg, helse og sosial samt administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov og det er variasjonene i driftskostnadene til disse tjenestene det korrigeres for. Gjennom korreksjon blir kommuner med et lavt kostnadsnivå gitt en høy korrigeret inntekt per innbygger og omvendt (Monkerud og Sørensen 2010:275). Frie inntekter per innbygger vil altså si tilgjengelige ressurser etter at standarder og lovpålagte krav er tilgodesett.

Variabelen som anvendes i analysen er hentet fra Kommunal- og regionaldepartementet og koblet opp mot individdata fra Innbyggerundersøkelsen 2009 via kommunenummer. Variabelen er kodet i prosent og viser hvor mye over eller under landsgjennomsnittet⁵ kommunenes frie inntekter ligger. I analysen anvendes tall fra 2009, da dette er året hvor

⁵ Landsgjennomsnittet ligger på 100 prosent.

respondentene i Innbyggerundersøkelsen vurderte de kommunale tjenestene. For å få et best mulig bilde av kommunenes frie inntekter for 2009 er også eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter inkludert i beregningene av kommunens frie inntekter.

Befolkningsstørrelse operasjonaliseres ved å se på antall innbyggere i hver kommune i 2009. Innbyggerantallet er valgt fra 2009 fordi det er det samme året som Innbyggerundersøkelsen 2009 variablene ble gjennomført. Statistikk over befolkningsstørrelsen i hver kommune er hentet fra Kommunedatabasen (NSD) og koblet til Innbyggerundersøkelsen via kommunenummer. Det har blitt konstruert en logaritme til variabelen befolkningsstørrelse. Ved å anvende en logaritmisk transformasjon av befolkningsstørrelse blir variabelen tilnærmet normalfordelt og man unngår da at såkalte «uteliggere» med ekstreme verdier har for stor påvirkning på analyseresultatet. Hadde man ikke anvendt en logaritme funksjon på befolkningsstørrelsen ville særlig Oslo og andre store kommuner som Bergen, Trondheim og Stavanger har en meget stor effekt på analyseresultatet.

Som mål på «uttynningskommune», det vil si om det har vært stor fraflytting fra kommunen, anvendes endring i befolkningstall fra 1999 til 2009. Variabelen er konstruert ut fra informasjon om befolkningsstørrelsen i kommunene i 1999 og i 2009 som er hentet fra Kommunedatabasen (NSD). Denne variabelen er ment for å fange opp stor fraflytting eller tilflytting til kommunen de siste 10 årene. Den deskriptive statistikken for variabelen viser at på det meste er det 731 fraflyttere fra en kommune, mens den største økningen i befolkningsantall i en kommune er 72608.

Det finnes ulike alderssammensetninger i hver kommune, noen kommuner har overvekt av eldre mens andre kommuner har veldig mange småbarnsfamilier. Når det gjelder tilfredsheten med pleie-og omsorgstjenester vil det være naturlig å kartlegge andelen eldre i kommunene. Variabelen er konstruert ved å beregne andel personer som er over 60 år av den totale befolkningen i kommunen anno 2009. Data er hentet fra Kommunedatabasen (NSD) og koblet til Innbyggerundersøkelsen via kommunenummer. Når det gjelder tilfredshet med grunnskole, kartlegges andelen av befolkningen som er i grunnskolealder. Variabelen er konstruert ved å beregne andel personer som mellom 6 og 16 år av den totale befolkningen i kommunen anno 2009. Data er hentet fra kommunedatabasen og koblet til Innbyggerundersøkelsen via kommunenummer.

Tabell 2: Deskriptiv statistikk uavhengige variabler

Variabler	N	Min.	Maks.	Gj.snitt	St.avvik	Prosent verdi 1
Kjønn (1 = kvinne)	12533	0	1	0,53	0,5	52,9
Ref.kat: mann	12533					
Alder	12648	18	99	49,75	17,06	
Videregående utd	12494	0	1	0,27	0,44	27,4
Yrkes utd	12494	0	1	0,15	0,36	15,1
Universitet/høyskole utd	12494	0	1	36,3	0,38	36,3
Ref.kat: grunnskoleutdanning	12494					
Sivilstatus (1 = Gift/samboer)	12547	0	1	0,72	0,45	71,8
Ref.kat: ikke gift/samboer	12547					
Yrkesstatus (1 = i arbeid)	12517	0	1	0,68	0,47	67,3
Ref.kat: ikke i arbeid	12517					
Inntekt under 150 000 kr	12648	0	1	0,051	0,22	5
Inntekt 150 000 - 300 000 kr	12648	0	1	0,13	0,34	13,4
Inntekt 300 000 - 400 000 kr	12648	0	1	0,13	0,34	13,4
Inntekt 400 000 - 500 000 kr	12648	0	1	0,11	0,32	11,5
Inntekt 500 000 - 600 000 kr	12648	0	1	0,11	0,31	10,5
Inntekt 600 000 - 700 000 kr	12648	0	1	0,11	0,31	11
Inntekt 700 000 - 1 million kr	12648	0	1	0,17	0,37	16,5
Inntekt "vet ikke"	12648	0	1	0,22	0,41	6,2
Ref.kat: Inntekt over 1 million kr	12648					
Antall personer i husstanden	12446	0	12	2,75	2,35	
Erfaring grunnskole	12648	0	1	0,26	0,44	25,7
Ref.kat: ikke erf. grunnskole	12648					
Erfaring pleie- og omsorg	12648	0	1	0,22	0,41	21,6
Ref.kat: ikke erf. pleie/omsorg	12648					
Ressursbruk pr elev, grunnskole	430	69684	196677	305260	49765,73	
Ressursbruk pr bruker pleie/omsorg	430	175577	739558	93300	12299,97	
Befolkningstørrelse (log)	430	5,37	13,26	10,33	1,63	
Befolkningsendring på 10 år	430	-731	72608	12558	22840,68	
Utgiftskorrigerte frie inntekter	430	89	333	101,27	12,59	
And. av bef. over 60 år	430	0,13	0,37	0,21	0,04	
And. av bef. 6 -16 år	430	0,11	0,19	0,14	0,02	

6.4 Metodiske utfordringer

Det å anvende brukerundersøkelser som analysegrunnlag kan by på noen metodiske utfordringer. Måleproblemer er trolig den viktigste metodiske utfordringen ved å undersøke brukernes tilfredshet med de kommunale tjenestene (Kommunal- og regionaldepartementet 1998). Det kan være vanskelig å oppnå god reliabilitet i undersøkelser som baserer seg på

brukerens opplevelser og vurdering av kvalitet. Dette henger først og fremst sammen med at det man undersøker er subjektivt. Tilfredshet er en subjektiv størrelse. Det som oppfattes som en tilfredsstillende tjeneste hos noen, vil for andre ikke være tilfredsstillende nok. Personer vil kunne oppgi ulik tilfredshet selv om de har mottatt den nøyaktige samme tjenesten. Dette påvirker påliteligheten til observasjonene. Individuelle kjennetegn kan ha systematisk effekt på brukertilfredsheten. Dette kontrolleres for ved å inkludere en rekke kjennetegn ved individene i analysen. Det vil i midlertid være svært mange ulike faktorer som kan påvirke tilfredsheten med kommunale tjenester. Det er i hovedsak individuelle kjennetegn som påvirker tilfredsheten med kommunale tjenester (Monkerud og Sørensen 2010, Christensen 2010, Baldersheim mfl. 2003). Utfordringen her er å prøve å kontrollere for de viktigste individuelle kjennetegnene, men det vil være vanskelig å kontrollere for alle.

Tilfredshet kan også være et spørsmål om forventninger (Baldersheim mfl. 2003:95). Hvilke forventninger man har til kommunale tjenester kan være ulik fra person til person. Hvis man har høye forventninger vil det kunne tenkes at man er mindre tilfreds med tjenesten dersom ikke disse forventningene blir innfridd. Har man derimot lave forventninger til tjenesten, kan man bli positivt overrasket dersom møtet med tjenesten var positivt. Problemet her er at ulike personer har ulike forventninger samt kan det tenkes at man har ulike forventninger til ulike tjenester. Er forventningene til pleie- og omsorgstjenester for eksempel like høye som forventningene til grunnskole? Det er vanskelig å kontrollere for folks forventninger til tjenestene når man måler tilfredsheten, noe som går ut over oppgavens reliabilitet.

Et annet metodologisk problem ved å anvende brukerundersøkelser er såkalt «ja-siing». Det vil si at man prøver å gi sosialt akseptable svar uavhengig av egne meninger eller opplevelser. Visse type respondenter, ofte de med lavere sosio-økonomisk status, kan ha et ønske å gi et sosialt akseptabelt svar uavhengig av de faktiske forholdene som beskrives i spørsmålet som besvares (Monkerud og Sørensen 2010:274). På den måten vil analysegrunlaget bli feilaktig, det kan ikke utelukkes at slike tendenser også gjelder denne analysens datamateriale. Ved å kontrollere for sosio-økonomiske kjennetegn som for eksempel utdanning, inntekt, alder og om man er yrkesaktiv eller ikke, vil man til en viss grad kunne imøtekomme dette metodiske problemet. Likevel vil «ja-siing» fortsatt kunne være et problem det er vanskelig å kontrollere fullstendig for. På en annen side kan det også tenkes at det kan være en viss grad av «nei-siing». Dette vil si at personer ønsker å fremstå som mindre fornøyde med kommunale tjenester enn de faktisk er. Dette fenomenet kan forekomme av ulike grunner. Eksempelvis gjennom en generell oppfatning at de fleste kommunale tjenester er for dårlige, uavhengig av

hvilken erfaring man selv sitter med. Det kan også tenkes at respondenter kan vurdere sin egen tilfredshet dårligere enn den egentlig er i håp om at resultatet fra brukerundersøkelsen kan føre til en enda større forbedring av tjenesten. Dette er forhold som er vanskelig å etterprøve i en analyse. Det er heller ikke sikkert at verken «ja-siing» eller «nei-siing» oppstår i Innbyggerundersøkelsen 2009, likevel kan dette regnes som en svakhet i analysegrunnlaget.

Noe som dermed styrker oppgavens reliabilitet og videre forutsetninger for å kunne generalisere fra utvalg til populasjon er utvalgsstørrelsen i analysen. Innbyggerundersøkelsen 2009 har en stor utvalgsstørrelse på over 12000 respondenter⁶, dette reduserer feilmarginene til resultatene betraktelig. Det vil med en stor utvalgsundersøkelse kunne være lettere å regne et «riktig» gjennomsnitt i tilfredsheten med de kommunale tjenestene. Enkelt respondensers «ekstreme» svar kan nøytraliseres ved å utvide utvalgsstørrelsen. Respondentene er tilfeldig valgt fra Folkeregisteret ved sannsynlighetsutvelging. Dette fører til at man får et best mulig representativt utvalg, slik at analyseresultatene kan generaliseres til populasjonen. Det som imidlertid er viktig når man skal generalisere resultatene fra denne analysen er å huske at det ikke er kvaliteten på tjenestene som måles, men personers subjektive tilfredshet.

⁶ Utvalgsstørrelsen er riktig nok noe redusert i oppgavens analyser, men utvalgsstørrelsen er fortsatt stor nok til å kunne generalisere resultatene.

7. Analyse

I dette kapitlet presenteres og tolkes analyseresultatene fra flernivåanalysene. Analysen er delt i to deler, der tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester analyseres og tolkes hver for seg. Analyseresultatene presenteres i en samlet tabell som viser fem ulike modeller samt en tom modell. Modell 0 er en tom modell som estimerer hvor mye av variansen i innbyggerens tilfredshet med henholdsvis grunnskole og pleie- og omsorgstjenester som kan forklares på individnivå og på kommunenivå. Modell 1 viser den bivariate sammenhengen mellom innbyggerens tilfredshet med tjenestene, samt kommunens ressursbruk per bruker på den aktuelle tjenesten. I modell 2 inkluderes en del variabler på individnivå henholdsvis kjønn, alder, utdanning og sivilstatus. Videre i modell 3 inkluderes også yrkesstatus, husholdningsinntekt, antall personer i husstanden samt erfaring med tjenesten. I modell 4 inkluderes variabler på kommunenivå henholdsvis befolkningsstørrelse, befolkningsendring, og alderssammensetting. Modell 5 utgjør den endelige modellen i analysen, her er også utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger inkludert i analysen. Modell 5 viser sammenhengen mellom tilfredshet og ressursbruk kontrollert for en rekke variabler både på individ- og kommunenivå. Det er hovedsakelig Modell 5 som tolkes, da dette er den mest avanserte modellen, men endringer i modellutbyggingen vil også bli analysert.

7.1 Analyseresultater: tilfredshet med grunnskole

Tabell 3: Modellutbygging, tilfredshet med grunnskole.

Avhengig variabel:						
Tilfredshet med grunnskole	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstant	5,717***	5,231***	4,817***	4,937***	5,278***	5,275***
Individeffekter						
Kjønn (Kvinne = 1)			0,135***	0,132***	0,132***	0,133***
Alder			0,013***	0,012***	0,017***	0,016***
Utd. (videregående skole = 1)			-0,137***	-0,117***	-0,115***	-0,115***
Utd. (fagskole = 1)			-0,142***	-0,111***	-0,110***	-0,109***
Utd. (universitet/høyskole = 1)			-0,263***	-0,229***	-0,223***	-0,223***
Sivilstatus (gift/samboer = 1)			-0,074**	-0,039	-0,042	-0,041
Yrkesstatus (i arbeid = 1)				-0,31	-0,033	-0,033
Inntekt (>150' = 1)				0,04	0,034	0,034
Inntekt (150' – 300' = 1)				0,068	0,062	0,063
Inntekt (300' – 400' = 1)				-0,003	-0,008	0,007
Inntekt (400' – 500' = 1)				0,002	-0,003	0,001
Inntekt (500' - 600' = 1)				0,064	0,059	0,060
Inntekt (600' – 700' = 1)				-0,002	-0,007	-0,008
Inntekt (700' - 1 mill. = 1)				0,001	-0,003	-0,003
Inntekt (vet ikke = 1)				0,061	0,056	0,056
Antall pers. i husstanden				-0,019***	-0,019***	-0,019***
Erfaring (erfaring skole = 1)				-0,035	-0,037	-0,036
Kommuneeffekter						
Ressursbruk per elev		5,102***	3,809***	3,581***	2,035	3,554
Bef. størrelse (log)					-0,043*	-0,044*
Bef. endring (1999-2009)					4,073	3,487
And. av bef. 6 - 16 år					1,417	1,118
Utg. korrigerte frie inntekter						0,002**
N	10295	10293	10158	10083	9991	9991
-2LogLikelihood	32758,0	32732,7	31780,3	31164,9	31156,6	31153,4
varians over individer	1,3900	1,3884	1,3189	1,3055	1,3062	1,3064
varians over kommuner	0,0347	0,0313	0,0294	0,0315	0,0275	0,0262
<i>Intraclass Correlation (ICC)</i>	0,0243	0,0221	0,0218	0,0236	0,0206	0,0196

***) $p < 0,01$. **) $p < 0,05$. *) $p < 0,10$.

Modell 0, som er en tom modell, viser at 2,4 prosent av variasjonen i tilfredshet med grunnskole kan tilskrives systematiske forskjeller mellom kommunene. Hele 97,6 prosent av den samlede variasjonen i tilfredshet med grunnskolen på individnivå. Hvor tilfreds eller utilfreds befolkningen er med grunnskolen i kommunen avhenger altså 97,6 prosent av individuelle faktorer. Selv om det er store forskjeller på forklart varians mellom individnivå og kommunenivå er det i flernivåanalyse innenfor samfunnsvitenskap derimot vanlig at størsteparten av den totale variasjonen er på individnivå (Eikemo og Clausen 2007:181).

Likevel er det verdt å merke seg at det er lav forklart varians når det gjelder tilfredshet med grunnskole mellom kommunene.

I den endelige modellen (modell 5) er seks prosent av spredningen i tilfredshet med grunnskole på individnivå forklart bort. Dette er ikke mye, men det vil nærmest være umulig å forklare bort all variasjonen i tilfredshet med både grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Det er heller ikke oppgavens mål å forklare bort mest mulig av variansen på individnivå. Det er av større interesse hvor mye av spredningen i tilfredshet med grunnskole som forklares bort av de variablene som inkluderes på kommunenivå. I den endelige modellen er 24,5 prosent av variasjonen på kommunenivå forklart bort⁷. Nesten en fjerdedel av spredningen i tilfredshet med grunnskole på kommunenivå kan forklares med de variablene som er inkludert i modell 5. Når det gjelder modellsignifikans er alle modellene en signifikant forbedring av den forrige, med unntak av modell 5. Modell 5, hvor frie inntekter inkluderes i analysen, er ikke en signifikant forbedring av modell 4.

Tabell 3 viser at tilfredsheten med grunnskole øker ved økt ressursbruk per elev i grunnskolen (modell 1). Effekten av ressursbruken avtar når det inkluderes variabler fra nivå-1 i analysen, men er fortsatt signifikant på 0,01 nivå (modell 2 og 3). Når det inkluderes variabler fra kommunenivå i modell 4 og 5, synker effekten av ressursbruk samtidig som effekten av ressursbruk per elev ikke lenger er signifikant. Effekten av ressursbruk på tilfredshet med grunnskolen forsvinner når det kontrolleres for andre kjennetegn ved kommunen. Henholdsvis befolkningsstørrelse, befolkningsendring, andel av befolkningen i skolealder og korrigerte frie inntekter per innbygger. Andre kjennetegn ved kommunen forklarer altså bort effekten av ressursbruk per elev på tilfredsheten med grunnskole⁸.

Videre kommer det frem av analyseresultatet at kvinner er mer tilfredse med grunnskolen sammenlignet med menn. Denne effekten holder seg stabil gjennom hele modellutbyggingen, selv om andre variabler inkluderes i analysen. Kvinner er 0,133 mer tilfredse med grunnskolen på en skala fra 1 til 7, sammenlignet med menn. Det er ikke en stor forskjell, men forskjellen er signifikant på 0,01 nivå. Når det gjelder alder, øker tilfredsheten med grunnskole med alderen. Effekten av alder holder seg også stabil gjennom hele analysen. For hvert år eldre man blir øker tilfredsheten med grunnskole 0,016 på en skala fra 1 til 7. På ti år øker tilfredsheten med 0,16. Effekten av alder er signifikant på et 0,01 nivå.

⁷ Utregning basert på uforklart varians over kommuner i modell 0 og modell 5: $[(0,0347-0,0262)/0,0347=0,2449567]$.

⁸ Dette undersøkes og drøftes nærmere i kapittel 9.

Personer som kun har grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå er mer tilfredse med grunnskolen sammenlignet med de som har yrkesfaglig utdanning, videregående utdanning og universitet/høyskole utdanning. Det er størst forskjell i tilfredsheten med grunnskolen mellom personer med grunnskoleutdanning og personer med høyere utdanning fra universitet/høyskole. Modell 5 viser at personer med grunnskoleutdanning er 0,223 mer tilfredse med grunnskolen enn de med universitets/høyskole utdanning på en skala fra 1 til 7. Tilfredsheten med grunnskolen avtar altså ettersom utdanningsnivået øker.

Når det gjelder sivilstatus viser modell 2 at de som er gift eller har samboer er mindre tilfredse med grunnskolen sammenlignet med de som ikke er gift/samboer, kontrollert for kjønn, alder, utdanning og ressursbruk per elev. Kontrollert for inntekt, antall personer i husstanden og erfaring med grunnskole i modell 3, forsvinner effekten av sivilstatus. Modell 5, viser at om man er gift ikke har noen signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskole. For å undersøke hvorfor sivilstatus får mye mindre betydning på innbyggernes tilfredshet med grunnskole fra og med modell 3, inkluderes alle uavhengige variabler stegvis i analysen. De bivariate sammenhengene viser at sivilstatus mister sin forklaringskraft når du inntektsmålene inkluderes i analysen. Det kan ha sammenheng med at enkeltpersonshusholdene har lavere inntekter enn to- og flerpersonshusholdningene, og derfor forsvinner effekten av sivilstatus når det kontrolleres for husholdningsinntekt.

Verken yrkesstatus⁹ eller husholdningsinntekt har noen signifikant effekt på befolkningens tilfredshet med grunnskole i noen av modellene. Erfaring med grunnskole har heller ingen signifikant effekt på befolkningens tilfredshet med grunnskolen. Det betyr at det er ingen signifikant forskjell mellom personer med eller uten erfaring¹⁰ fra grunnskolen når det gjelder tilfredsheten med grunnskolen. Effekten av antall personer i husstanden på tilfredshet med grunnskole er negativ, men relativt svak. Det betyr at jo flere personer det bor i husstanden, desto mindre tilfreds er man med grunnskolen. Ut fra en tolkning av -2LL er modell 3 er en signifikant forbedret modell sammenlignet med modell 2. Det vil si at variablene som inkluderes i modell 3 forbedrer modellen selv om de ikke alle variablene har en signifikant effekt på befolkningens tilfredshet med grunnskole.

Befolkningsstørrelse har en negativ effekt på tilfredsheten med grunnskole, men er kun signifikant på 0,10 nivå. Befolkningen i små kommuner er mer tilfredse med grunnskolen enn

⁹ Om man er i inntektsgivende arbeid/student eller ikke

¹⁰ De med erfaring i denne sammenhengen er hovedsakelig pårørende, henholdsvis foreldre/foresatte og annen nær familie. Elevene selv er for unge til å bli inkludert som respondenter i Innbyggerundersøkelsen.

store kommuner. Befolkningsendringen i kommunen de siste ti årene har ikke en signifikant effekt på innbyggernes tilfredshet med grunnskolen. Andel av befolkningen som er i skolealder har heller ingen signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskole. Kommunens utgifts korrigerede frie inntekter per innbygger har derimot en positiv effekt på tilfredsheten med grunnskolen. Sammenhengen er signifikant på 0,05 nivå. Det betyr at kommuner med høyere frie inntekter per innbygger er mer tilfredse med grunnskolen sammenlignet med kommuner som har lavere frie inntekter.

7.2 Analyseresultater: tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester

Tabell 4: Modellutbygging, tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene.

Avhengig variabel: Tilfredshet med pleie/omsorg	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstant	5,005***	5,226***	19,413***	4,792***	8,947***	8,169***
Individeffekter						
Kjønn (Kvinne = 1)			0,227*	0,060*	0,063*	0,064*
Alder			0,039***	0,010***	0,009***	0,009***
Utd. (videregående skole = 1)			-0,504**	-0,095**	-0,074	-0,073
Utd. (fagskole = 1)			-0,501**	-0,091	-0,069	-0,068
Utd. (universitet/høyskole = 1)			-0,652***	-0,117**	-0,081	-0,082
Sivilstatus (gift/samboer = 1)			-0,405**	-0,060	-0,074*	-0,068
Yrkesstatus (i arbeid = 1)				0,012	-2,085	0,001
Inntekt (>150 000 = 1)				0,195*	0,156	0,161
Inntekt (150 000 - 300 000 = 1)				0,135*	0,091	0,095
Inntekt (300 000 - 400 000 = 1)				0,017	-0,144	-0,012
Inntekt (400 000 - 500 000 = 1)				0,099	0,081	0,085
Inntekt (500 000 - 600 000 = 1)				-0,010	-0,033	-0,032
Inntekt (600 000 - 700 000 = 1)				-0,014	-0,049	-0,047
Inntekt (700 000 - 1 mill. = 1)				0,069	0,058	0,056
Inntekt (vet ikke = 1)				0,089	0,049	0,044
Antall pers. i husstanden				-0,004	-0,004	-0,004
Erfaring (erf. pleie/omsorg = 1)				-0,133***	-0,133***	-0,133***
Kommuneeffekter						
Ressursbruk per mottaker		-7,899	-2,967	-7,576	-1,1091**	-1,518***
Bef. størrelse (log)					-0,412***	-0,372**
Bef. endring (1999-2009)					1,174***	0,802**
And. av bef. Over 60 år					-1,429***	-1,691**
Utg. korrigerede frie inntekter						0,006***
N	6712	6710	6617	6567	6503	6503
2LogLikelihood	23807,6	23798,8	23320,7	22924,5	22709,9	22697,1
varians over individer	1,9348	1,9353	1,8990	1,8933	1,8870	1,8869
varians over kommuner	0,2178	0,2141	0,2055	0,2088	0,0552	0,0484
Intraclass Correlation (ICC)	0,1011	0,0996	0,0977	0,0993	0,0284	0,0250

***) p < 0,01. **) p < 0,05. *) p < 0,10.

Modell 0, som er en tom modell, viser at det er 10,11 prosent av variansen i befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene som kan forklares av strukturelle forskjeller mellom kommunene. 89,89 prosent av variasjonen i tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene kan forklares på individnivå. Det er betydelig større variasjon mellom kommunene i befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med grunnskole.

Modell 5 forklarer 2,5 prosent av spredningen i tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene på individnivå. Kjønn, alder, utdanning, sivilstatus, yrkesstatus, inntekt, antall personer i husstanden, erfaring med pleie- og omsorgstjenester forklarer kun 2,5 prosent av variansen på befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. På kommunenivå derimot forklarer modell 5 bort hele 77,8 prosent av spredningen i befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene¹¹. Over tre fjerdedeler av variasjonen i tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester kan forklares med utgangspunkt i de tretten variablene som inngår i den endelige modellen. Dette er meget høy forklart varians på kommunenivå og betydelig høyere enn for tilfredshet med grunnskole¹². Utfra tolkning av -2LL er alle modellene er signifikant forbedring i forhold til forrige modell, med et signifikansnivå satt til 0,05.

Den biavarite sammenhengen mellom ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenester og befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene er ikke signifikant. Heller ikke når det inkluderes variabler på individnivå i modell 2 og 3 har ressursbruk per mottaker en signifikant effekt på befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester. I modell 4 inkluderes ulike kjennetegn ved kommunen henholdsvis befolkningsstørrelse, befolkningsutvikling og andel av befolkningen over 60 år. Ressursbruk per mottaker får nå en signifikant effekt ved et signifikansnivå på 0,05. Effekten er negativ, det vil si at tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester synker ved økt ressursbruk, kontrollert for en rekke variabler på individ- og kommunenivå variabler, befolkningsstørrelse, befolkningsendring og alderssammensetning.

Når det gjelder betydningen av kjønn på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester, viser analyseresultatene at kvinner mer tilfredse med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med menn. På en skala fra 1 til 7 er kvinner 0,064 mer tilfredse med tjenestene. Effekten av kjønn er stabil gjennom hele modelloppbygningen, men kun signifikant på 0,10 nivå. Alder

¹¹ Utregning basert på uforklart varians over kommuner i modell 0 og modell 5: $[(0,2178-0,0484)/0,2178=0,7777778]$.

¹² Dette vil bli drøftet nærmere i kapittel 8.

har en signifikant positiv effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester. Ved et års økning i alder stiger tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester med 0,009 på en skala fra 1 til 7. Ved en økning i alder på ti år stiger tilfredsheten da med 0,09.

I modell 2 har utdanning en signifikant negativ effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester. De som kun har grunnskole er mer tilfredse med pleie- og omsorgstjenestene i kommunen sammenlignet med de som har videregående utdanning, fagskoleutdanning eller høyere utdanning ved universitet/høyskole. I modell 4 og 5, hvor kjennetegn ved kommunene inkluderes i analysen, har ikke utdanning noen signifikant effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester. Verken husholdningsinntekt eller antall personer som bor i husstanden, som inkluderes i modell 3, har en signifikant effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene. Personer med erfaring med pleie- og omsorgstjenestene er mindre tilfredse enn personer som ikke har erfaring. På en skala fra 1 til 7 er de med erfaring fra tjenesten 0,133 mindre tilfredse sammenlignet med de uten erfaring. Effekten av erfaring er signifikant på 0,01 nivå.

Befolkningsstørrelsen i kommunen har en negativ effekt på innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Befolkningen i små kommuner er mer tilfredse med pleie- og omsorgstjenestene enn større kommuner. Effekten av befolkningsstørrelse på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester blir derimot mindre når frie inntekter per innbygger inkluderes i modell 5. Befolkningsstørrelsen har fortsatt en effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene i den endelige modellen samt et akseptabelt signifikansnivå på 0,05. Befolkningsendring de siste ti årene har en positiv effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene. Hvor stor andel av befolkningen i kommunen som er over 60 år har en negativ effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene. I kommuner med høy andel av eldre er befolkningen mindre tilfredse med pleie- og omsorgstjenestene.

Utgifts korrigerede frie inntekter per innbygger har en positiv effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester. Innbyggere som bor i kommuner med høyere frie inntekter er mer tilfredse med pleie- og omsorgstjenestene enn kommuner med lave frie inntekter per innbygger.

8. Forskjeller i befolkningens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene

I dette kapitlet vil ulikhetene i befolkningens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene drøftes. Først drøftes ulikheten mellom sektorene i forhold til i variasjonen i befolkningens tilfredshet mellom kommuner. Det er langt større forskjeller mellom kommunene i variasjonen av innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med grunnskole. Videre presenteres og drøftes likhetene og ulikhetene mellom sektorene i forhold til betydningen av individuelle og kommunale kjennetegn på befolkningens tilfredshet med tjenestene. Ulikhetene mellom sektorene er svært interessante i forhold til å kartlegge hvilke forskjeller det er i befolkningens tilfredshet mellom to sektorer som bærer preg av å være ulikt statlig styrt.

Et overordnet argument i denne oppgaven er at grunnskole og pleie- og omsorgstjenester er ulikt organisert med henhold til statlig styring. I kapittel 2.1 introduseres debatten om nasjonale mål som står i kontrast til målet om lokalt selvstyre. Den norske velferdsstaten bygger på universalitetsprinsippet. Universalitetsprinsippet baserer seg på at velferdstjenestene skal være like for alle, uavhengig av betalingsevne og i hvilken kommune man bor. Grunnskolen bærer preg av nasjonale standarder og sterk statlig regulering. Opplæringsloven fastsetter blant annet hvem som har rett til opplæring, opplæringens omfang, innhold og innretning (Difi 2010:4:16). I denne oppgaven argumenteres det for, med utgangspunkt i teori og tidligere forskning, at grunnskole er den kommunale sektoren som er mest statlig styrt og bygger på et universalistisk prinsipp.

Lokalt demokrati og selvstyre står også sentralt i den norske velferdsstaten. Lokalt selvstyre baserer seg på at lokale løsninger bør forankres lokalt og at lokalt ansvar gir effektivitetsgevinster i form av prioriteringseffektivitet (Hagen og Sørensen 2001). Pleie- og omsorgstjenester bærer preg av å ha et betydelig større lokalt handlingsrom i forhold til innretning av tjenestene enn det grunnskolesektoren har. Utviklingen på pleie- og omsorgstjenestene har gått i retning av større kommunal frihet til å velge innretning på tjenestetilbudet, men med utgangspunkt i de lovpålagte oppgavene (Hansen og Vabo 2012:8). I denne oppgaven argumenteres det for at pleie- og omsorgstjenester representerer en kommunal tjeneste der hvor lokalt selvstyre står sterkt.

8.1 Variasjon mellom kommuner

Det er variasjoner mellom de to sektorene i befolkningens tilfredshet med tjenestene. Ut fra den deskriptive statistikken av befolkningens tilfredshet med grunnskole samt pleie- og omsorgstjenester kommer det frem at befolkningen som helhet er mer tilfreds med grunnskolen enn pleie- og omsorgstjenester. Tilfredshet med kommunale tjenester måles på en skala fra 1 til 7, hvor 1 er svært utilfreds, 4 er verken tilfreds eller utilfreds og 7 er svært tilfreds. Gjennomsnittet av befolkningens tilfredshet med grunnskole er 5,7. For pleie- og omsorgstjenester er gjennomsnittlig tilfredshet med tjenestene 4,7. Dette er bare litt over den midterste tilfredshetsverdien som tilsier at man verken er tilfreds eller utilfreds med tjenestene. Det skiller altså relativt mye i den gjennomsnittlige tilfredsheten mellom de to sektorene. Befolkningens tilfredshet med grunnskole er større enn for pleie- og omsorgstjenester. Dette er ikke uventet da tidligere undersøkelser også dokumenterer at grunnskolen er den kommunale tjenesten som befolkningen er mest tilfreds med (se blant annet Baldersheim mfl. 2003:98, Monkerud og Sørensen 2010:272). Variasjonene i befolkningens tilfredshet mellom grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene i denne undersøkelsen ser ut til å samsvare meget godt med den variasjonen Baldersheim mfl. (2003) fant i sitt datamateriale. Det at den samme variasjonen i tilfredshet kan avdekkes med to ulike datagrunnlag forsterker generaliseringsgrunnlaget ytterligere.

Det er også andre forskjeller i variasjonen i tilfredsheten mellom grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene som er av interesse - variasjonen i tilfredshet mellom kommunene. Analysen¹³ av tilfredshet med grunnskole viser at kun 2,4 prosent av tilfredsheten med grunnskole kan forklares ut fra systematiske forskjeller mellom kommunene. Tilfredsheten med grunnskole varierer med kun 2,4 prosent mellom kommunene. Hele 97,6 prosent av variasjonen i tilfredsheten med grunnskole kan tilskrives forskjeller mellom individene. Den meget beskjedene variasjonen i systematiske forskjeller mellom kommunene når det gjelder tilfredsheten med grunnskole kan tenkes å være et resultat av sterk statlig styring. Når det er såpass liten variasjon i tilfredsheten med grunnskolen som skyldes systematiske forskjeller mellom kommune, er det nærliggende å anta at det faktisk ikke er store forskjeller mellom kommunene. Med dette menes at grunnskolen oppfattes lik uavhengig av for eksempel kommunens størrelse, inntektsnivå eller alderssammensetning. Det kan altså argumenteres for at det ikke oppfattes store variasjoner i kvaliteten i grunnskolen mellom ulike kommuner. 24,5 prosent av den variasjonen som er mellom kommunene i tilfredsheten med grunnskole kan

¹³ Tolkning av ICC, modell 0 i tabell 3.

forklares med utgangspunkt i befolkningsstørrelse, befolkningsendring de siste ti årene, ressursbruk per elev, frie inntekter og andel av befolkningen mellom 6 og 16 år. Variablene på kommunenivå forklarer bort en tredjedel av den lille variasjonen i tilfredshet med grunnskole det faktisk er mellom kommunene. Dette er relativt bra og tyder på at analysen inkluderer viktige forklaringsvariabler på kommunenivå.

Befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester har langt større variasjoner mellom kommunene sammenlignet med grunnskole. Hele 10,1 prosent av variasjonen i tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester skyldes systematiske forskjeller mellom kommunene. Det kan tyde på at kvaliteten i pleie- og omsorgstjenester oppfattes ulik fra kommune til kommune. Det er viktig å påpeke at analysen kun sier noe om opplevd kvalitet og må ikke forveksles med faktisk kvalitet målt ut fra objektive standarder. Det er fortsatt mesteparten av variasjonen til befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene som kan tilskrives individuelle faktorer. Likevel varierer tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester fire ganger mer mellom kommunene enn tilfredsheten med grunnskole. Det er altså større strukturelle forskjeller mellom kommunene på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester blant befolkningen sammenlignet med grunnskole. Hele 77,8 prosent av variasjonen mellom kommuner forklares bort av de variablene som inngår i analysen. Dette betyr at variasjonen mellom kommuner når det gjelder befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester kan tilskrives befolkningsstørrelse, befolkningsendring, alderssammensetting og kommunens frie inntekter.

Den første hypotesen om at det er større strukturelle forskjeller mellom kommunene når det gjelder befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene enn tilfredsheten med grunnskole bekreftes i analysen. I vid forstand kan man tolke dette funnet som en bekreftelse på det teoretiske argumentet fremlagt i kapittel 2, om at pleie- og omsorgstjenestene bærer preg av større lokal handlefrihet og dermed har større variasjon mellom kommunene. Mens grunnskole har mindre variasjon i tjenestetilbudet på grunn av sterkere statlig styring. Dette er i midlertid en bred tolkning av funnet. Konkret kan man ikke si mer enn at det er større variasjoner mellom kommuner i tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole. Det vil likevel være rimelig å anta at variasjoner i tilfredshet også kan gjenspeile variasjoner i tjenestetilbud og kvalitet. Hypotesen (H_1) som bekreftes begrunnes i en antagelse om at ved sterk statlig styring vil ikke den opplevde kvaliteten variere så mye mellom ulike kommuner. En antagelse analysen bekrefter.

8.2 Betydningen av kjennetegn ved individene

Det er både forskjeller og likheter mellom de to sektorene med tanke på hvordan individuelle kjennetegn påvirker tilfredsheten med tjenestene. Det er ikke knyttet noen direkte hypoteser til hvordan ulike individuelle kjennetegn kan antas å påvirke innbyggerens tilfredshet med henholdsvis grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Likevel er dette en viktig del av oppgaven underproblemstilling - å undersøke hva som påvirker befolkningens tilfredshet med de to kommunale sektorene.

Som forventet er mesteparten av variasjonen i innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene på individnivå. Dette er også noe som har blitt avdekket i tidligere undersøkelser. Hele 97,6 av variasjonen i tilfredsheten med grunnskole tilskrives individuelle faktorer. I analysen av tilfredshet med grunnskole inkluderes åtte ulike variabler på individnivå, halvparten har en signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskole. Til sammen forklarer disse åtte variablene seks prosent av variansen i tilfredshet mellom individene. Dette er ikke mye sammenlignet med forklart varians på kommunenivå. Dette henger sammen med at det er vanskelig å forklare bort store deler av variansen i tilfredshet mellom individer, da det er mange ulike variabler som kan tenkes å påvirke tilfredshet med kommunale tjenester. De variablene som er inkludert på individnivå er forklaringsvariabler som har vist seg å ha en effekt på tilfredsheten med kommunale tjenester i tidligere undersøkelser. Det faktum at disse forklaringsvariablene kun forklarer bort seks prosent av variasjonen i tilfredshet mellom individer, viser igjen at det er mange individuelle faktorer som spiller inn på tilfredsheten med kommunale tjenester.

Den samme tendensen finnes også i innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester. Mesteparten av variasjonen i befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester tilskrives også forskjeller mellom individer. 89,9 prosent av variasjonen i tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester forklares ved individuelle faktorer. De åtte variablene på individnivå som inngår i analysen av tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester forklarer kun 2,5 prosent av variasjonen på individnivå. Under halvparten av det de samme variablene forklarer av variasjonen på individnivå av tilfredsheten med grunnskole. Igjen henger dette sammen med at de i samfunnsvitenskapelige analyser er svært vanskelig å forklare alle individuelle faktorer som kan påvirke en persons tilfredshet.

Hvilke av variablene på individnivå har vist seg å ha en effekt på tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene? I det følgende vil funn fra analysen, om hvilke

variabler på individnivå som påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester, drøftes opp mot teori og tidligere forskning, som ble presentert tidligere i oppgaven. Både forskjeller og likheter mellom sektorene vil bli belyst.

Analysen viser at kvinner er mer tilfredse med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenester enn menn. Dette er i tråd med Monkerud og Sørensen (2010) sin analyse. Christensen (2010) derimot, fant ingen signifikant effekt av kjønn på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester. Effekten av kjønn er nokså liten og det kan være mange grunner til at kvinner er mer tilfredse med grunnskolen sammenlignet med menn. Baldersheim mfl (2003) argumenterer for at kvinner og menn bruker de kommunale tjenestene ulikt, derfor kan tilfredsheten med tjenestene variere mellom kjønnene. Det kan også tenkes at kvinner har større kunnskap og interesse for grunnskole og pleie- og omsorgstjenester, og dermed ha en annen oppfatning om tjenestekvalitet enn menn (Monkerud og Sørensen 2010:274). Ut fra analyseresultatet vil det da være nærliggende å anta at kvinners måte å «bruke» de kommunale tjenestene på fører til at de er mer tilfredse med kvaliteten på tjenestene enn menn. Hvorvidt dette har en reell betydning er vanskelig å konkludere med. Effekten av kjønn er nokså lik for de to sektorene. Effekten kjønn er derimot litt større og mer signifikant på tilfredsheten med grunnskole enn pleie- og omsorgstjenestene.

Tilfredsheten med både grunnskolen og pleie- og omsorgstjenester øker med alderen. Dette er også en gjeldende oppfatning i tidligere undersøkelser. En mulig forklaring på hvorfor eldre er mer tilfredse kan være at eldre ikke er like kritiske, eller ikke stiller like mange krav til kommunen som tjenesteyter som de yngre. En annen forklaring kan være at de eldre sammenligner situasjonen i dag med slik den var tidligere og at dagens situasjon oppleves som bedre. Alderen har større positiv effekt på tilfredsheten med pleie og omsorgstjenester enn grunnskole. Ved en økning i alderen på ti år vil tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester øke med 0,16 på en skala fra 1 til 7, mens tilfredsheten med grunnskole øker 0,09. Det er ikke store forskjeller men de er der. En mulig årsak kan være at eldre særlig stiller mindre krav til pleie- og omsorgstjenester enn det de yngre gjør.

Utdanning har en signifikant effekt på tilfredshet med grunnskole, men ikke med pleie- og omsorgstjenestene. Personer med kun grunnskoleutdanning er mer tilfredse med grunnskolen sammenlignet med andre utdanningsnivåer. Størst er forskjellen mellom personer som kun har grunnskole utdanning sammenlignet med personer med høyere utdanning fra universitet/høyskole. På en skala fra 1 til 7 er personer med universitetsutdannelse 0,22

mindre tilfredse med grunnskole sammenlignet med de som kun har grunnskoleutdanning. En mulig årsak til at personer med høyere utdanning uttrykker mer skepsis ovenfor grunnskolen kan være at de er bedre informert og i større grad klar over hva som kan forventes av kvalitet i grunnskolen, sammenlignet med personer som kun har grunnskole utdanning. Videre kan det være at personer med mer utdanning har et bedre inntrykk av kvaliteten på den høyere utdanningen enn det de har av kvaliteten på grunnskolen. Personer som kun har grunnskoleutdanning vil ikke være i stand til å foreta en slik sammenligning.

Både grunnskole og pleie- og omsorgstjenester er tjenester som anvendes på grunn av alder eller behov og er ikke universelle tjenester som brukes av alle. Som det fremgår av kapittel 2 viser tidligere forskning at brukere av kommunale tjenester er gjennomgående mer tilfredse sammenlignet med ikke-brukere (Baldersheim mfl. 2003). Analyseresultatet i denne oppgaven viser det motsatte. Personer med erfaring fra pleie- og omsorgstjenestene er mindre tilfredse med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med personer uten erfaring. Når det gjelder grunnskole er det ingen signifikant forskjell mellom de med eller uten erfaring fra grunnskolen.

En faktor som kan påvirke analyseresultatet er at variablene «erfaring med tjenestene» ikke kun inkluderer de som mottar pleie- og omsorgstjenestene, men også pårørende. For grunnskole er det kun pårørende som regnes som de med erfaring. Baldersheim mfl. (2003) inkluderer ikke pårørende i sin analyse av brukeres tilfredshet med ulike kommunale tjenester. Forskjellen i hvordan man definerer erfaring med tjenestene kan dermed forklare hvorfor funnene i forhold til brukererfaring skiller seg fra hverandre. Det kan argumenteres for at mottakere og pårørende har ulik tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester og dermed burde vært adskilt i analysen. På en annen side vil både brukere og pårørende basere seg på mye av den samme førstehånds informasjonen når de skal vurdere tjenesten. Ut fra et teoretisk utgangspunkt vil det derfor være mest naturlig å inkludere mottakere og pårørende i variabelen som måler erfaring med tjenestene.

De som ikke har direkte erfaring med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene vil i større grad være påvirket av indirekte informasjon når de skal vurdere sin egen tilfredshet med tjenestene. Indirekte informasjon vil ofte bestå av negativ vinkling, enten gjennom andre personers erfaringer eller via media (Dræge og Ryssevik 1994:23). Det vil dermed være naturlig å anta at personer som ikke har erfaring med tjenestene vil kunne ha et mer negativt bilde av tjenesten og videre uttrykke lavere tilfredshet enn personer som har direkte erfaring.

Denne antagelsen blir motbevist i analysen ved at erfaring har en negativ effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester samt ingen signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskole

8.3 Betydningen av kommunale kjennetegn

Kommunale kjennetegn forklarer disse 2,4 prosent av variasjonen i innbyggerens tilfredshet med grunnskole, mens de forklarer 10,1 prosent av variasjonen i innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Denne variasjonen mellom kommuner ble redegjort og drøftet i kapittel 8.1. Betydningen av kommunens ressurser og ressursbruk vil bli drøftet i kapittel 9. I dette kapittelet vil det redegjøres for hvilke andre kjennetegn ved kommunene som påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene.

Økende befolkningsstørrelse i kommunen har en negativ effekt innbyggernes tilfredshet med både grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Innbyggerne i mindre kommuner er mer tilfredse sammenlignet med større kommuner. Dahl og Tuftes teori om at større enheter oppnår bedre systemkapasitet og dermed bedre kvalitet på tjenestene som produseres, er ikke en gyldig teori når det gjelder sammenhengen mellom kommune størrelse og tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Tidligere undersøkelser har vist at tilfredsheten med kommunale tjenester generelt synker når befolkningsstørrelsen i kommunen øker (Baldersheim mfl. 2003, Monkerud og Sørensen 2010).

Når det gjelder tilfredsheten med tjenestene på sektornivå finner Monkerud og Sørensen (2010) at befolkningsstørrelse ikke har en signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskole. Sammenhengen mellom befolkningsstørrelse og innbyggerens tilfredshet med grunnskole er kun så vidt signifikant, med et signifikansnivå på 0,1 i analysen. Det kan dermed tenkes at det kun er små marginer som fører til at funnene i denne analysen skiller seg fra Monkerud og Sørensen (2010) sine funn. Effekten av befolkningsstørrelse på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester er negativ både i denne analysen og i tidligere undersøkelser (Dræge mfl. 1997, Christensen 2010). Pleie- og omsorgstjenester ansees som å være en arbeidsintensiv tjeneste. Tjenester som er arbeidsintensive og forutsetter ansikt-til-ansikt kontakt har ofte større tilfredshet i små kommuner. Effekten av innbyggertallet i kommunen er mye større og mer signifikant på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole. Dette bekrefter argumentet om at arbeidsintensive tjenester fungerer best i små kommuner.

Befolkningsendring har en positiv effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester. Teorien om at uttynningskommuner tappes for menneskelig ressurser og at slike kommuner har svekkede muligheter til å ivareta velferdstjenestene, avkrefte til en viss grad denne analysen. En mer konkret tolkning er at kommuner som har vært preget av fraflytting de siste ti årene har innbyggere som er mer tilfredse med pleie- og omsorgstjenestene i kommunen. Befolkningsendring har ikke en signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskole.

Når det gjelder variabelen for alderssammensetting har denne ulik effekt på befolkningens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Andelen av befolkningen som er i skolealder i kommunen har ingen signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskole. Mens andelen av befolkningen fra 60 år og oppover har en negativ effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester. Andelen av innbyggere over 60 år i en kommune påvirker tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene negativt. En mulig forklaring på dette funnet er at forskjellene mellom sektorene kan skyldes ulikheter i statlig styring. Hvor stor andel av befolkningen som er i grunnskolealder har ingen effekt på innbyggernes tilfredshet med grunnskolen. Dette kan forklares ved at den opplevde kvaliteten i grunnskolen ikke avhenger av om det er høy eller lav etterspørsel av tjenesten, fordi grunnskolen gjennom sterk statlig styring er pliktige til å tilby alle elever den samme tjenesten. Hvor stor andel av befolkningen som er over 60 år, påvirker derimot tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene negativt. Dette kan tolkes som at innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester synker etter som etterspørslene etter tjenestene øker.

9. Kommunens ressurser og ressursbruk sin påvirkning på innbyggernes tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester.

Analyseresultatet viser at kommunenes ressursbruk har ulik innvirkning på innbyggernes tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Kommunens frie inntekter har derimot en positiv effekt på innbyggernes tilfredshet med både grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Effekten av kommunens frie inntekter er imidlertid sterkere på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole.

I dette kapittelet drøftes betydningen kommunens ressursbruk og kommunens frie inntekter på innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Først drøftes betydningen av ressurser og ressursbruk på innbyggernes tilfredshet med grunnskole. Videre drøftes betydningen av ressurser og ressursbruk på innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Hypotese 2 om at økt ressursbruk fører til økt tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester blir avkreftet i analysen. Mulige forklaringer på hva som kan være årsaken til dette vil også bli drøftet i henholdsvis kapittel 9.1 og 9.2. I kapittel 9.3 drøftes mulige forklaringer på hvorfor kommunens inntektsnivå har ulik effekt på tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene.

9.1 Ressurser og innbyggernes tilfredshet med grunnskole

Den bivariante analysen av ressursbruk per elev og innbyggernes tilfredshet med grunnskole viser at tilfredsheten med grunnskole øker ved økt ressursbruk per elev i grunnskolen. Effekten av ressursbruk avtar når det i den multivariate analysen inkluderes variabler fra individnivå, men sammenhengen er fortsatt signifikant på 0,01 nivå i både modell 2 og 3. Når det i modell 4 inkluderes variabler på kommunenivå, synker effekten av ressursbruk og den ikke lenger er signifikant. I modell 5, hvor alle variabler er inkludert, er ikke effekten av ressursbruk signifikant. Kontrollert for befolkningsstørrelse, befolkningsendring, andel av befolkningen i grunnskolealder og frie inntekter per innbygger, har ikke ressursbruk per elev en signifikant effekt på innbyggernes tilfredshet med grunnskolen.

Når uavhengige variabler i analysen mister effekt når det inkluderes andre uavhengige variabler i analysen kan det være problemer med multikollinearitet¹⁴. Når problemet med multikollinearitet er stort er det vanskelig å skille variablenes effekter fra hverandre. For å undersøke om det er problemer med multikollinearitet i denne oppgaven, er det gjennomført

¹⁴ Multikollinearitet betyr korrelasjon mellom uavhengige variabler og oppstår fordi det er sterke korrelasjoner mellom de uavhengige variablene i modellene.

både en korrelasjonstabell og en toleranse-test. Dersom variablene i korrelasjonstabellen korrelerer med mer enn 0,8 i følge Pearsons korrelasjon, kan det være et problem med multikollinearitet i analysen (Eikemo og Claussen 2007:126). Det er svært få av de uavhengige variablene i analysene som korrelerer med mer enn 0,8. De eneste er folkemengde og befolkningsendring, dette er heller ikke uventet. I toleranse-testen er det vanskelig å sette grenser for hva som er høy og liten verdi for toleransen, men verdi 0 gir perfekt multikollinearitet (Eikemo og Claussen 2007:127). Det er ingen av de uavhengige variablene i analysen som har en toleranseverdi i nærheten av 0. Det ser altså ikke ut som det er nevneverdige problemer med multikollinearitet i analysen ut fra resultatene av disse testene.

For videre å undersøke hvorfor variabelen som måler ressursbruk mister sin forklaringskraft i modell 4 er det foretatt separate analyser hvor befolkningsstørrelse, befolkningsendring og alderssammensetningen i kommunen er inkludert separat i analysen. De bivariate analysene viser at det er befolkningsstørrelsen i kommunen som fjerner effekten av ressursbruk på innbyggerens tilfredshet med grunnskolen. Hvor mye økonomiske ressurser man anvender per elev i grunnskolen har ingen signifikant effekt på innbyggernes tilfredshet med grunnskole når det kontrolleres for befolkningsstørrelse. Hva kan forklare at effekten av ressursbruk ikke lenger er signifikant når det kontrolleres for befolkningsstørrelse i kommunen?

En mulig forklaring kan være at det er systematiske forskjeller i ressursbruk per elev mellom store og små kommuner. Effekten av ressursbruk per elev forsvinner dermed når kommunens befolkningsstørrelse inkluderes i analysen. Dette kan skyldes at den effekten ressursbruk per elev viste seg å ha i modell 1 til 3 opprinnelig var effekter som skyldtes kommunens befolkningsstørrelse. For å teste denne mulige forklaringen anvendes en bivariat analyse¹⁵ av sammenhengen mellom befolkningsstørrelse og ressursbruk per elev.

Tabell 5: Bivariat sammenheng mellom ressursbruk per elev i grunnskolen og befolkningsstørrelse.

Avhengigvariabel:			
Ressursbruk per elev	B-koeffisient	Standardavvik	P-verdi
Konstant	91201,741	122,414	0,00
Befolkningsstørrelse (log)	0,019	0,01	0,00

N = 12647
 $R^2 = 0,016$

¹⁵ Her anvendes ordinær lineær regresjon.

Den bivariante analysen viser at ressursbruken per elev øker når befolkningsstørrelsen i kommunen øker. Effekten er positiv, men relativt liten. Ressursbruken per elev i grunnskolen øker ikke mye ettersom befolkningsstørrelsen i kommunen øker, men en liten signifikant effekt er det. Det vil forenklet si at store kommuner bruker litt mer ressurser per elev enn små kommuner. Befolkningsstørrelse forklarer 1,6 prosent av kommunens ressursbruk per elev i grunnskolen. Den bivariante analysen underbygger forklaringen om at det er forskjeller mellom store og små kommuner i ressursbruk per elev, selv om denne forskjellen er relativt liten. Den effekten ressursbruk per elev har på tilfredsheten med grunnskolen i modell 1 til 3, kan dermed være effekten av ulik ressursbruk mellom kommuner med ulik befolkningsstørrelse. Dette er et interessant funn i forhold til ressursbrukens betydning på innbyggerens tilfredshet med grunnskole. Det viser seg altså at befolkningsstørrelse har en påvirkning på kommunens ressursbruk per elev. Hva som kan forklare befolkningsstørrelsens effekt på tilfredsheten med kommunale tjenester er ikke avklart. Verken i denne oppgaven, eller i tidligere forskning.

Kommunens utgifts korrigerede frie inntekter har en positiv effekt på befolkningens tilfredshet med grunnskole. Dette er ikke i tråd med hypotese 3. Hypotesen ble begrunnet med utgangspunkt i teorien om inntektselastisitet. Grunnskole betegnes som en lite inntektselastisk tjeneste. Det vil si at grunnskolen ikke antas å bli påvirket av kommunens økende eller minkende inntektsnivå. En forklaring på hvorfor funnene i denne analysen ikke samsvarer med teorien om inntektselastisitet er at denne analysen ikke fanger opp faktisk kvalitet, men opplevd kvalitet i form av innbyggerens tilfredshet. Til tross for at grunnskole er en av de minst inntektselastiske kommunale tjenestene, kan det fortsatt hende at kommunens inntektsnivå påvirker den opplevde kvaliteten. Effekten av kommunens frie inntekter på innbyggerens tilfredshet med grunnskolen er ikke veldig sterk samt mindre enn effekten for pleie- og omsorgstjenestene. Selv om dette funnet avkrefter hypotesen om at kommunens inntektsnivå ikke har en effekt på tilfredsheten med grunnskole, er ikke funnet oppsiktsvekkende. Den positive effekten av kommunens frie inntekter på befolkningens tilfredshet med de kommunale tjenestene ble blant annet avdekket i Monkerud og Sørensen (2010) sin analyse. Effekten av kommunens frie inntekter var i denne undersøkelsen på tilfredsheten med tjenestene generelt, og ikke spesifikt på grunnskole. Funnet til Monkerud og Sørensen (2010) bekreftes dermed til å gjelde for befolkningens tilfredshet med grunnskole også.

9.2 Ressurser og innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene

Den bivariante sammenhengen mellom ressursbruk per mottaker og innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene er ikke signifikant. Ressursbruk per mottaker får først en signifikant effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester når det i modell 4 inkluderes variabler på kommunenivå i analysen. I likhet med analysen av innbyggernes tilfredshet med grunnskole er det også her foretatt undersøkelser for å teste problemet med multikollinearitet ved både korrelasjonstabell og en toleranse-test. Ut fra disse testene ser det ikke ut til å være noen nevneverdige problemer med multikollinearitet.

Det er i tillegg foretatt separate analyser hvor befolkningsstørrelse, befolkningsendring og alderssammensetningen i kommunen er inkludert separat i analysen. Dette er for å teste hvilke av variablene som inkluderes i modell 4 som påvirker effekten av ressursbruk og gjør den signifikant. Analysen bekrefter at det i likhet med grunnskole er befolkningsstørrelsen i kommunen som påvirker effekten av ressursbruk på befolkningens tilfredshet med pleie og omsorgstjenestene. I motsetning til tilfredshet med grunnskole gjør kontrollen for befolkningsstørrelsen i kommunen effekten av ressursbruk per mottaker på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene signifikant. Kontrollert for en rekke variabler på individnivå og kommunenivå synker tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene ved økt ressursbruk per mottaker. Hva kan forklare dette?

Det faktum at effekten av kommunens ressursbruk per mottaker, på innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene, ikke er signifikant før det kontrolleres for befolkningsstørrelsen i kommunen, gjør at noe av forklaringen på effekten av ressursbruk kan henge sammen med kommunens størrelse. I likhet med grunnskole er det anvendt en bivariat analyse for å avdekke sammenhengen mellom ressursbruk og befolkningsstørrelse.

Tabell 6: Bivariat sammenheng mellom ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenester og befolkningsstørrelse.

Avhengigvariabel:			
Ressursbruk per mottaker	B-koeffisient	Standardavvik	P-verdi
Konstant	362360,1	2799,9	0,00
Befolkningsstørrelse (log)	-5523,6	207,5	0,00

N = 24590
R² = 0,033

Den bivariate analysen viser at kommunens ressursbruk per mottaker av pleie og omsorgstjenester synker når befolkningsstørrelsen i kommunen øker. Forenklet betyr dette at store kommuner bruker mindre ressurser per mottaker av pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med små kommuner. Dette funnet stemmer med teorien om at store kommuner er mer kostnadseffektive enn små kommuner. Større kommuner vil kunne dra nytte av såkalte stordriftsfordeler i leveransen av pleie- og omsorgstjenester til befolkningen. Det vil være nærliggende å anta at store kommuner bruker mindre ressurser per mottaker som en konsekvens av stordriftsfordelene. Det kan selvsagt være mange andre forhold enn kun stordriftsfordeler som fører til at store kommuner bruker mindre ressurser per mottaker av pleie- og omsorgstjenester. En annen forklaring kan være at pleie- og omsorgstjenester er kommunale tjenester som nedprioriteres i større grad i store kommuner enn i små kommuner.

Kommunens størrelse har en mye større effekt på ressursbruken i pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med grunnskole. Befolkningsstørrelse har også motsatt effekt på ressursbruken mellom de to sektorene. For grunnskole øker ressursbruken per elev ved en økning i befolkningsstørrelse, mens for pleie- og omsorgstjenester synker ressursbruken per mottaker relativt drastisk. Kommunens befolkningsstørrelse forklarer 3,3 prosent av kommunens ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenester.

En annen mulig forklaring på hvorfor innbyggerens tilfredshet synker ved økt ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenester i kommunen, kan være at kommuner med høyt ressursbruk per mottaker har mange mottakere som krever mye ressurser. Det tenkes at høyt gjennomsnittlig ressursbruk per mottaker i en kommune kommer av at kommunen har mange «tunge mottakere» som krever høyt ressursbruk. Mottakere som både krever og får mye ressurser vil trekke gjennomsnittlig ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenestene i kommunen opp, uten at andre mottakere opplever de anvendte ressursene. Dersom en kommune har høyt ressursbruk per mottaker som en følge av at mange mottakere krever store ressurser, vil det ikke være naturlig å anta tilfredsheten med pleie -og omsorgstjeneste øker ved økt ressursbruk. Dette er altså en feilkilde som det ikke er kontrollert for, og som godt mulig kan tenkes å påvirke analyse resultatet.

Kommunens inntektsnivå påvirker innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester. Innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester stiger ved en økning i kommunens frie inntekter. Dette var forventet, og hypotese 4 bekreftes dermed. Funnet er også i tråd med tidligere forskning, både Monkerud og Sørensen (2010) og Christensen (2010) fant en positiv

sammenheng mellom innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene og økte frie inntekter i kommunen. Analysen bekrefter til en viss grad teorien om at pleie- og omsorgstjenestene er en inntektselastisk tjeneste som påvirkes av kommunens inntektsnivå (Håkonsen mfl. 2000:33).

Dersom kommunens frie inntekter øker, øker innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Motsatt synker innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene dersom kommunens frie inntekter synker. En mulig forklaring på hvorfor kommunens frie inntekter påvirker tilfredsheten med pleie- og omsorgstjeneste kan være at pleie- og omsorgstjenester får mer eller mindre ressurser ettersom kommunens frie inntekter per innbygger varierer. Dette stemmer også med Vabo (2011) sin antagelse om at pleie- og omsorgstjenester ofte ender opp som «salderingsposter» når kommunens ressurser fordeles.

For at denne forklaringen skal være gyldig, vil det være naturlig å anta at også kommunens ressursinnsats i pleie- og omsorgstjeneste bør øke befolkningens tilfredshet med pleie- og tjenestene. Dette er ikke tilfelle. Å finne en god forklaring på hvorfor det er slik er vanskelig. Christensen (2010) fant et lignende mønster i sin analyse der han konkluderer med at driftsutgifter til hjemmesykepleie, hjemmehjelp og sosialtjenesten per innbygger ikke har en effekt på befolkningens tilfredshet med tjenestene. Samtidig som kommunens frie inntekter har en positiv effekt. Christensen (2010) presenterer ingen forklaring på hvorfor det kan være slik, noe som kan tyde på vanskelighetsgraden til å kunne bygge opp et logisk argument rundt dette. Det kan altså se ut som at det er kommunens økonomi i helhet som har en effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene og ikke kommunens ressursbruk i pleie- og omsorgssektoren. Noe nærmere utdyping vil ikke bli drøftet.

9.3 Forskjeller i betydningen av kommunens ressurser

Hvorfor har frie inntekter per innbygger større effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med grunnskole?

Ut fra teori og tidligere forskning antok hypotese 3 og 4 at det ville være en forskjell i hvordan kommunens inntektsnivå påvirket befolkningens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Hypotese 3 om at kommunens inntektsnivå ikke ville påvirke innbyggernes tilfredshet med grunnskolen i særlig stor grad, ble avkreftet i analysen. Kommunens frie inntekter per innbygger påvirker befolkningens tilfredshet med grunnskolen, dog i mindre grad enn befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Hypotese 4 ble bekreftet – kommunens økonomiske inntektsnivå påvirker innbyggerens tilfredshet med

pleie- og omsorgstjenestene. Til en viss grad ble hypotesen om at kommunenes inntektsnivå påvirket innbyggerens tilfredshet med de to sektorene ulikt også bekreftet, da kommunens frie inntekter har en større effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole.

Den ulike effekten av kommunens frie inntekter på innbyggerens tilfredshet med tjenestene mellom de to sektorene, kan forklares med utgangspunkt i den ulike statlige styringen av sektorene. Grunnskolen antas å være den kommunale tjenesten som er minst inntektselastisk på grunn av sterke nasjonale føringer. Statlige interesser påvirker kommunenes disposisjoner ved å utvikle lovhjemlede krav og minstestandarder i grunnskolesektoren. Derfor vil det være naturlig å anta at innbyggerens tilfredshet med en sektor som preges av sterk statlig styring vil være mindre påvirket av kommunens inntektsnivå, her målt i frie inntekter. Det er viktig å påpeke at denne analysen kun analyserer hvordan innbyggerens tilfredshet påvirkes av kommunens inntektsnivå. Andre mål for kvalitet fanges dermed ikke opp i analysen.

Pleie- og omsorgstjenestene antas å være en av de sektorene som er mest inntektselastisk, og dermed en sektor som i stor grad påvirkes av kommunens frie inntekter. En måte å forstå dette på er at de sektorene som er minst statlig styrt har lett for å ende opp som salderingsposter dersom kommunene opplever inntektsreduksjoner eller kostnadsøkninger. I analysen analyseres dette kun med utgangspunkt i hvordan tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene påvirkes av kommunens inntektsnivå. Her kommer det frem at også innbyggernes tilfredshet med tjenestene påvirkes av kommunens frie inntekter. Kommunens frie inntekter har større betydning på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med grunnskole. Dermed ansees denne teorien som gyldig også i forhold til befolkningens tilfredshet med kommunale tjenester.

Ulik statlig styring, som det ble redegjort for i kapittel 2, mellom de to sektorene kan altså bidra til å forklare den ulike effekten av kommunens frie inntekter på befolkningens tilfredshet med tjenestene. Likevel viser analyseresultatet at frie inntekter også har en betydning for innbyggerens tilfredshet med grunnskolen, selv om denne betegnes som en lite inntektselastisk tjeneste. Til tross for ulikheter i effekten, har likevel kommunens frie inntekter per innbygger en positiv effekt på innbyggernes tilfredshet med begge sektorene.

10. Avslutningsvis

Bakgrunnen for denne oppgaven var først og fremst debatten rundt betydningen av økonomiske ressurser for kvaliteten på kommunale tjenester. Innledningsvis ble det presentert to eksempler på hvordan mangel på ressurser antas å gå ut over kvaliteten på de kommunale tjenestene. Det ble også vist til at det er flere måter å måle kvalitet på. I denne oppgaven ble betydningen av kommunens ressurser og ressursbruk på den opplevde kvaliteten på de kommunale tjenestene undersøkt nærmere.

Avslutningsvis vil det først bli gitt en oppsummering av oppgaven og oppgavens oppbygning. Videre oppsummeres oppgavens funn ved å svare på de problemstillingene som ble stilt innledningsvis. Dette gjøres utfra funn i analysen og drøftingen. Tilslutt gis tips til videre forskning.

10.1 Oppsummering av oppgaven

I denne oppgaven har forholdet mellom kommunens ressurser samt ressursbruk og innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester blitt undersøkt. I kapittel 2 ble det gitt en presentasjon av kommune-stat forholdet i Norge for å underbygge argumentet om at grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene preges av ulik grad av statlig styring. I kapittel 2.1 ble spenningen mellom de to overordnende prinsippene for statlig styring av kommunene - universalitetsprinsippet og lokal handlefrihet belyst. Her ble det vist at de to prinsippene står i sterk kontrast til hverandre. I kapittel 2.2 ble den historiske utviklingen av kommune-stat forholdet presentert. Situasjonen i dag i forhold til overordnende prinsipper for statlig styring av kommunene ble gjennomgått i kapittel 2.3. Her ble det argumentert for at grunnskole og pleie- og omsorgssektorene preges av ulik grad av statlig styring med utgangspunkt i teori og tidligere forskning.

Videre i kapittel 3 ble det redegjort for hvilken betydning kommunens økonomi kan ha på tilfredsheten med kommunale tjenester. Her ble begrepet inntektselastisitet introdusert. Med utgangspunkt i tidligere forskning ble det argumentert for at grunnskolen er den sektoren som minst blir påvirket av endringene i kommunens frie inntekter, mens pleie og omsorg er en av de mest inntektsfølsomme tjenestene. Denne tendensen ble til en viss grad også avdekket i denne oppgaven.

I kapittel 4 ble det redegjort for hva som kan forklare variasjonen i innbyggerens tilfredshet med kommunale tjenester, med utgangspunkt i teori og tidligere forskning. Ut fra den

teoretiske gjennomgangen i kapittel 4 ble det utledet fire hypoteser som ble presentert i kapittel 5. Kapittel 6 omhandler de metodiske aspektene i oppgaven. Først ble analysen datamateriale presentert: Innbyggerundersøkelsen 2009, KOSTRA og NSDs Kommunedatabase. Videre ble oppgavens analysemetode – flernivåanalyse nærmere introdusert i kapittel 6.2. Kapittel 6.3 tok for seg beskrivelsen av operasjonaliseringen og kodingen av analysens avhengige- og uavhengige variabler. Tilslutt ble oppgavens validitet og reliabilitet drøftet i kapittel 6.4. Her var det særlig anvendelsen av subjektive oppfattelser som avhengig variabel samt problemet rundt frafall av respondenter i analysen som fremstod som de to største metodiske utfordringene i oppgaven.

Analyseresultatene fra de to flernivåanalysene ble presentert og kommentert separat i kapittel 7. Her ble blant annet hva som påvirker innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester kommentert. I kapittel 8 ble forskjellene i innbyggernes tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene drøftet. Her ble det avdekket at det er langt større variasjon mellom kommunene når det gjelder tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole. Videre i kapittel 8 ble hvordan de andre uavhengige variablene på individ- og kommunenivå påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester også drøftet nærmere.

Hvordan kommunens ressurser og ressursbruk påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene ble drøftet i kapittel 9. Effekten av ressurser og ressursbruk på innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- omsorgstjenestene ble drøftet separat i henholdsvis kapittel 9.1 og 9.2. Mulige forklaringer på analysefunnene i forhold til betydningen av ressurser og ressursbruk ble også presentert og drøftet. Her ble særlig kommunens befolkningsstørrelse sin påvirkning på variabelen som måler kommunens ressursbruk per elev/mottaker av de aktuelle tjenestene drøftet nøye. Videre i kapittel 9.3 ble hva som kan forklare forskjellen i effekten av kommunens ressurser mellom grunnskole og pleie- og omsorgstjenester drøftet.

1.2 Oppgavens funn

Oppgavens tittel spør om «mest alltid er best»? Kommunens inntektsnivå har en positiv effekt på innbyggernes tilfredshet, både med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Økte kommunale inntekter er altså best sett i forhold til innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Når det gjelder kommunens ressursbruk på de to tjenestene viser analyseresultatene en annen tendens. Kommunens ressursbruk per elev i grunnskolen har

ingen signifikant effekt på innbyggerens tilfredshet med grunnskole. Mens kommunens ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenestene har en signifikant negativ effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Mest ressurser er altså ikke alltid best i forhold til innbyggerens tilfredshet med tjenestene.

Oppgavens problemstilling var «Hvordan påvirker kommunens ressurser og ressursbruk innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester?». Denne problemstillingen ble undersøkt ved å gjennomføre to separate flernivåanalyser av innbyggernes tilfredshet med henholdsvis grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Datamaterialet som ble benyttet i analysen var hentet fra Innbyggerundersøkelsen 2009, KOSTRA og NSDs Kommunedatabase.

Analyseresultatene viste at kommunens inntektsnivå hadde en positiv effekt på innbyggernes tilfredshet, både med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Kommunens inntektsnivå hadde imidlertid en større effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene sammenlignet med grunnskole. Dette funnet ble drøftet med utgangspunkt i teorien om ulik inntektselastisitet og ulik grad av statlig styring mellom de to sektorene. Pleie- og omsorgstjenester som er mer inntektselastiske tjenester påvirkes dermed av kommunens ressurstilgang i større grad enn grunnskolen, som er en mindre inntektselastisk tjeneste. Ut fra teori og tidligere forskning antok hypotese 3 og 4 at det ville være en forskjell i hvordan kommunens inntektsnivå påvirket befolkningens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Analyseresultatene bekreftet dette, selv om hypotese 3 om at kommunens inntektsnivå ikke ville påvirke innbyggernes tilfredshet med grunnskolen i særlig stor grad, ble avkreftet i analysen.

Kommunens ressursbruk per elev i grunnskolen hadde ingen signifikant effekt på innbyggernes tilfredshet med grunnskole. Variabelen som måler ressursbruk per elev hadde kun en signifikant positiv effekt på innbyggernes tilfredshet med grunnskole uten at det ble kontrollert for variabler på kommunenivå. Ved en nærmere analyse tydet det på at det var kommunens størrelse som forklarte bort effekten av ressursbruk. Dette ble undersøkt ved å inkludere hver av de uavhengige variablene på kommunenivå stegvis i analysen. Effekten av ressursbruk per elev forsvant dermed når kommunens befolkningsstørrelse ble inkludert i analysen. En mulig forklaring på dette som ble trukket frem i drøftingen var at det kan være systematiske forskjeller i ressursbruk per elev mellom store og små kommuner. Denne forklaringen ble testet ved å lage en bivariat analyse av forholdet mellom kommunens

ressursbruk per elev og befolkningsstørrelse i kommunen. Den bivarierte sammenheng mellom ressursbruk per elev og befolkningsstørrelse var signifikant. Den effekten ressursbruk per elev hadde på tilfredsheten med grunnskolen i modell 1 til 3, kan dermed være effekten av ulik ressursbruk mellom kommuner med ulik befolkningsstørrelse.

Kommunens ressursbruk per mottaker av pleie- og omsorgstjenestene hadde en signifikant negativ effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Variabelen som måler ressursbruk per mottaker hadde imidlertid ingen signifikant effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene, når det ikke ble kontrollert for variabler på kommunenivå. Igjen viste nærmere analyser at det var kommunens befolkningsstørrelse som førte til at ressursbruk fikk en signifikant effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene.

Oppgaven hadde også en underproblemstilling: «Hva påvirker tilfredsheten med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene? Hvilke likheter og forskjeller er det mellom de to sektorene?» Hva som påvirker innbyggerens tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene ble først og fremst besvart i tolkningen av de to flernivåanalysene og ble videre drøftet i kapittel 8.2 og 8.3. For innbyggerens tilfredshet med grunnskole viste analysen at kvinner er mer tilfredse enn menn. Tilfredsheten med grunnskolen øker med alderen. Personer med lav utdanning er mer tilfredse enn de med høyere utdanning. Befolkningen i små kommuner er mer tilfredse med grunnskolen enn i store kommuner. Kommuner med høye frie inntekter per innbyggere har en mer tilfreds befolkning enn kommuner med lave frie inntekter per innbygger. For innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester viste analysen mange av de samme tendensene som for grunnskole, samtidig som det også ble avdekket noen forskjeller. Ulikhetene mellom sektorene er at utdanning ikke har en signifikant effekt på innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Erfaring med pleie- og omsorgstjenestene har en negativ effekt på tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene, mens erfaring med grunnskolen ikke har en signifikant effekt på tilfredsheten med grunnskolen. Andelen av befolkningen som er over 60 år har en negativ effekt på innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene.

Likhetene og forskjellene mellom de to sektorene ble drøftet i kapittel 8. Befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester har langt større variasjoner mellom kommunene sammenlignet med grunnskole. Analysen av tilfredshet med grunnskole viste at kun 2,4 prosent av innbyggernes tilfredshet med grunnskole kan forklares ut fra systematiske

forskjeller mellom kommunene. Mens hele 10,1 prosent av variasjonen i innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester skyldes systematiske forskjeller mellom kommunene. Hypotese 1, om at det er større forskjeller mellom kommunene når det gjelder til innbyggerens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med innbyggernes tilfredshet med grunnskolen, ble bekreftet i analysen. Det overordnede argumentet om at grunnskole og pleie og omsorgstjenester har ulik grad av statlig styring ble også styrket ved dette funnet.

10.3 Videre forskning

Betydningen av kommunens ressursbruk på kvaliteten til de kommunale tjenestene er absolutt et område som det trengs å forske videre på. Både i forhold til effekten av kommunens ressursbruk på objektive standarder for kvalitet samt i forhold til den opplevde kvaliteten. Resultatene av denne oppgaven tyder på at det vil være en forskjell mellom «objektiv kvalitet» og «subjektiv kvalitet» på betydningen av kommunens ressursbruk på de kommunale tjenestene. Ved «objektiv kvalitet» menes objektive standarder som er utviklet til å måle kvaliteten på tjenestene, slike mål finnes blant annet i KOSTRA. Ved «subjektiv kvalitet» menes innbyggerens tilfredshet med tjenestene. Den foreløpige hypotesen laget med utgangspunkt i denne oppgaven, vil kunne være at kommunens ressursbruk enten har en negativ eller ingen effekt på den «subjektive kvaliteten», mens ressursbruk vil kunne ha positiv effekt på den «objektive kvaliteten» på de kommunale tjenestene. Hvilken effekt ressursbruk har på den «objektive kvaliteten» på de kommunale tjenestene er ikke undersøkt i denne oppgaven, men hypotesen dannes med utgangspunkt i en antagelse om at det kreves mye ressurser for å oppnå høy «objektiv kvalitet». Forholdet mellom det som måles som «objektiv kvalitet» og innbyggerens opplevelse av kvaliteten på de kommunale tjenestene er absolutt viktig å undersøke nærmere.

I de bivariante analysene av ressursbruk per elev/mottaker og kommunens befolkningsstørrelse viser det seg at befolkningsstørrelse har en påvirkning på kommunens ressursbruk per elev i grunnskolen og per mottaker av pleie- og omsorgstjenestene. Hva som kan forklare kommunens befolkningsstørrelse sin effekt på kommunens ressursbruk er ikke avklart. Verken i denne oppgaven, eller i tidligere forskning. Sammenhengen mellom kommunens ressursbruk per tjeneste og kommunens befolkningsstørrelse bør dermed undersøkes nærmere.

Andre tips til videre forskning er å fortsette å analysere innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester på sektornivå. En analyse av innbyggerens tilfredshet bør også

gjennomføres på andre kommunale sektorer, slik at man kan få et mer helhetlig bilde av ulikhetene i innbyggerens tilfredshet mellom ulike sektorer. Mer spesifikt vil det også være interessant å analysere kommunens ressurser og ressursbruk sin betydning på innbyggernes tilfredshet med andre kommunale tjenester enn grunnskole og pleie- og omsorg. Spørsmålet om mest alltid er best, trenger helt klart flere svar utover det denne oppgaven gir.

Litteraturliste

- Aasbrenn, Kristian. (1989): *Uttynningssamfunnet. Det demografisk uttynnede – men ikke avfolkede utkantssamfunn*. Tidsskrift for samfunnsforskning, Arg. 30 nr. 5/6. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003): *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen* (NOU 2003:19). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Larry E. Rose og Morten Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Research Report 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Barne- og likestilling- og inkluderingsdepartementet (2011). *Struktur for likestilling*. (NOU 2011:18). Hentet 21.03.2012 fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-18/7/2/1.html?id=663113>. Barne- og likestilling- og inkluderingsdepartementet
- Christensen, Dag Arne (2010): *Tilfredshet med kommunale tjenester: Har egenskaper ved kommunene noe å si?* Bergen: Rokkansenteret.
- Dahl og Tuft (1973): *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Difi (2010a): *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi (2010b): *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunene og i Norge*. DIFI-rapport 2010:1. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dræge, Martin og Jostein Ryssevik (1994): *Å lytte til innbyggerne og brukerne – befolknings og brukerundersøkelser i kommunesektoren*. Oslo: Engers Boktrykkeri A/S.
- Dræge, Martin, Knut Løyland og Vidar Ringstad (1997): *Brukertilfredshet med kommunale tjenester*. Rapport nr.131. Bø: Telemarksforskning.
- Eikemo, Terje Andreas og Tommy Høyvarde Clausen (2007): *Kvantitativ analyse med SPSS. En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

- Gautun, Heidi og Åsmund Hermansen (2011): *Eldreomsorgs under press. Kommunens helse- og omsorgstilbud til eldre*. Fafo-rapport 2011:12. Oslo: Allkopi AS.
- Hagen, Terje og Rune Sørensen (2001): *Kommunal organisering*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hansen, Gro Sandkjær og Signy Irene Vabø (2012): *Sykehjem til alle? Om nasjonale partipolitiske mål og lokale tilpasninger*. I: Reitan Marit, Jo Saglie og Eyvind Smith (red.): *Flernivådemokrati i Norge*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hellevik, Ottar (2010): *Hvor gode er dataene?* Hentet 12.02.2012 fra:
http://www.difi.no/filearchive/innlegg-frokostmote-17-11-2010_hellevik.pdf
- Helse og omsorgsdepartementet (2004): *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester* (NOU 2004:18) Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Hovik, Sissel og Trine Monica Myrvold (2001) *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* Prosjektrapport 2001:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hox, Joop J. og J. Kyle Roberts (2011): *Handbook of Advanced Multilevel Analysis*. New York: Taylor and Francis Group.
- Håkonsen Lars, Knut Løyland og Kjetil Lie (2000): *Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger*. Rapport nr. 180. Bø i Telemark: Telemarskforskning – Bø.
- Kjellberg, Franco (1988): *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommune og stat*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kjellberg, Franco (1995): *The changing values of local government*. *Annals of the American academy of political and social science* (540), 40-50.
- Kjølsrød, Lise (2003): *En tjenesteintens velferdsstat*. I: Frønes, Ivar og Lise Kjølsrød (red): *Det norske samfunn* (4.utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Kommunal og regional departementet (1998): *Brukertilfredshet*. Hentet 21.02.2012 fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/1998/rundskriv-h-0998/11.html?id=108237>.
- Kommunal og regiondepartementet (2005): *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet* (NOU 2005:6). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Kommunal og regional departementet (2012): *Utgiftskorrigerte frie inntekter*. Hentet 17.02.2012 fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/inntektssystemet-/utgiftskorrigerte-frie-inntekter.html?id=547765>
- Lolle, Henrik (2003): Tilfredshed med kommunernes oppgaveløsning. I: Kjær, Ulrik og Poul Erik Mauritzen (red.) *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Monkerud, Lars Christian og Rune J. Sørensen (2010): *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moses, Jonathon W. og Torbjørn L. Knutsen (2007) *Ways of Knowing*. London: Palgrave.
- Prop. 115 S (2010-2011). *Kommuneproposisjonen 2012*. Hentet 10.03.2012 fra
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-115-s-2010-2011.html?id=643016>. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivind Smith (2012): *Det norske flernivådemokratiet – sett ovenfra og nedenfra*. Oslo: Abstrakt
- Riksrevisjonen (2009): *Riksrevisjonens undersøkelse av kvalitet og samarbeid i pleie- og omsorgstjenestene til eldre*. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1, 2009. Oslo: Riksrevisjonen.
- Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Snijders, Tom A. B. og Roel. J. Bosker (1999): *Multilevel Analysis. An introduction to basic and advanced multilevel modelling*. London: Sage Publications.

SSB (2012): *Om KOSTRA statistikken*. Hentet 30.01.2012 fra: <http://www.ssb.no/kostra/>

SSB (2012): *Bruerveilder til KOSTRA 2012*. Hentet 11.02.2012 fra: http://www.ssb.no/kostra/veiledning/kostra15032012_veiledning_hele.pdf

St.meld. nr. 17 (2004-2005). *Makt og demokrati. Kapittel 4. Forholdet mellom staten og kommunene*. Hentet 10.02.2012 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-17-2004-2005-/4.html?id=406450>. Statsministerens Kontor.

St.prp. nr. 68 (2008-2009): *Kommuneproposisjonen 2010*. Hentet 11.03.2012 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stprp/2008-2009/stprp-nr-68-2008-2009-.html?id=561200>. Kommunal- og regionaldepartementet.

St. prp. 1 S (2009-2010), kap. 10.60. *Proposisjon til Stortinget*. Hentet 12.02.2012 fra: <http://www.regjeringen.no/pages/2250451/PDFS/PRP200920100001HODDDDPDFS.pdf>. Helse- og omsorgsdepartementet.

Unio 2012: «Mangel på tid og ressurser gir lavere kvalitet på offentlige tjenester» hentet 29.05.2012 fra: <http://www.unio.no/kunder/unio/cms2011.nsf/pages/darlig-med-tid-og-ressurser-gir-lavere-kvalitet-pa-offentlige-tjenester?OpenDocument>.