

PENGER OG KVALITET I BARNEHAGEN

En kvantitativ undersøkelse av ressursbruk,
kvalitetsindikatorer og innbyggertilfredshet i norske
barnehager.

Av

Geir Olav Jensen

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2016



CBS
COPENHAGEN
BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN



Handelshøyskolen i Trondheim



NORD
universitet

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV KANDIDAT-, BACHELOR- OG
MASTEROPPGAVER**

Forfatter: Geir Olav Jensen

Norsk tittel: Penger og kvalitet i barnehagen

Engelsk tittel: Money and quality in nursery school

Studieprogram: Master of public administration 2016

Emnekode og navn: MPA 800 – Master of public administration

**Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i Brage,
Nords' åpne arkiv**

**Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke
gjøres tilgjengelig for andre**

Kan frigis fra: _____

Dato:

underskrift

Forord

Styringsinformasjon, fordeling av ressurser og politiske diskusjoner har vært en stor del av min hverdag over mange år. Dette er viktige og høyst relevante tema i dagens lokaldemokrati, og ble derfor et naturlig tema for min masteroppgave. Jeg er fornøyd med barnehage som undersøkelsesområdet, ettersom dette er en tjeneste hvor kvalitet diskuteres ofte og hvor krav til kvalitet både er lov- og normbestemt.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Tor Georg Jakobsen. Takk for gode faglige innspill og støtte i prosessen med oppgaven, samt hjelp til å finne løsninger i arbeidet.

I tillegg vil jeg rette en takk til alle som har bidratt i diskusjoner rundt temaet og mine medstudenter i MPA-programmet over de siste årene.

*Geir Olav Jensen
Levanger – 26.04.2016*

Sammendrag

I denne oppgaven undersøker jeg om høy ressursbruk og gode kvalitetsindikatorer gir mer tilfredse innbyggere. Undersøkelsen gjennomføres for barnehagesektoren i norske kommuner. Dette er en sektor som har gjennomgått betydelige endringer over de siste årene med hensyn til dekningsgrad, blitt mer lovregulert og rammefinansiert av staten. Det teoretiske rammeverk redegjør for hva som kjennetegner tilfredshet og kvalitet, samt hva som legges i forståelsen av ressursbegrepet. Rammeverket inkluderer også betydningen disse begrepene har for lokaldemokratiet og styringen av dette. Datagrunnlaget er hentet fra DIFIs innbyggerundersøkelse og KOSTRA (kommune-stat rapportering). Jeg benyttet kvantitativ metode, nærmere bestemt flernivåanalyse for å gi svar på mine hypoteser.

Funnene i oppgaven viser at kommunens ressursbruk pr. barn ikke påvirker innbyggernes tilfredshet. Kommunenes inntektsnivå påvirker, med en viss grad av usikkerhet, tilfredsheten. Dette gjelder også hvordan kommunen samlet sett gjør det økonomisk. Befolkningsstørrelse har en signifikant innvirkning på innbyggertilfredshet. Med unntak av åpningstid, er det ikke noen signifikant sammenheng mellom kvalitetsindikator og innbyggertilfredshet. På individnivå har erfaring med tjenestene signifikant positiv innvirkning på tilfredshet. Videre er høyt utdannede mennesker generelt sett mindre tilfredse med barnehagesektoren. Innbyggerens vurdering av egen tilværelse påvirker også tilfredsheten. Mer tilfreds med egen situasjon gjør også at man er mer tilfreds med tjenesten. Kjønn har signifikant, men marginal effekt på tilfredshet, hvor kvinner er mer tilfredse enn menn. Samme gjelder for alder, hvor eldre mennesker er mer tilfredse enn yngre.

Opgaven konkluderer med at ressursbruk og kvalitetsindikatorer i utgangspunktet påvirker tilfredshet i liten grad. Dette ut i fra dette måler ulike ting. Videre argumenteres det for at tilfredshet blant innbyggerne er viktig for å sikre legitimitet for myndighetsutøvelse. Fremtidig styringssystem bør derfor ta hensyn til dette.

Abstract

In this paper I examine, through the use of multilevel analysis and regression analysis, if the high use of resources and good quality indicators provides more satisfaction among inhabitants. The survey conducted for the nursery school sector in Norwegian municipalities. This is a sector which has undergone significant changes over the last few years with regard to coverage, legislation and funding by the state. The theoretical framework explains what characterizes satisfaction and quality, as well as what is meant by the understanding of resource concept. The framework also includes the meaning these concepts have for local democracy and the management of this. The data used comes from DIFI inhabitant survey and KOSTRA (municipal-government reporting).

The thesis concludes that the municipality's resource use per. child do not affect citizens' satisfaction. Municipalities received resources from the state affects, with a degree of uncertainty, satisfaction. This also applies to the level of municipality financial results. Population size has a significant impact on user satisfaction. Except opening hours, there are no significant findings between citizen satisfaction and quality indicators of level of competence of employees, size of the playing area, proportion of men in the nursery, or staffing density. At the individual level, experience with the services has a significant impact on satisfaction, where experience is positive for satisfaction. Furthermore, highly educated people generally are less satisfied with the nursery school sector. Citizen's assessment of their own life situation also affects satisfaction. More satisfied with their own situation also leads to more satisfaction with the service. Gender has significant, but marginal effect on satisfaction, where women are satisfied than men. Same also applies for age, where older people are more satisfied than younger.

The paper concludes that the use of resources and quality indicators basically has limited affects on satisfaction, as this is measurement of different areas. Furthermore it is argued that satisfaction among the citizens is essential to ensure legitimacy for the authorities. Future development of management system should therefore take this into account.

Innhold

Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning – bakgrunn for oppgaven	8
1.1. Problemstilling	9
1.2. Oppgavens oppbygging	10
2. Kvalitet, ressurser, KOSTRA – et teoretisk bakteppe for forholdet mellom innbygger-kommune-stat.	12
2.1. Individ, kommune og stat	12
2.2. Kommunens ressurser og bruken av disse.....	14
2.3. Kort om utviklingen av barnehagesektoren.....	18
2.4. KOSTRA, brukertilfredshet, ressursbruk og kvalitet	20
3. Teori – Hva er og hva påvirker tilfredshet og kvalitet? Er de forskjellig og hvorfor er de så viktige?	22
3.1. Tilfredshet	22
3.2. Hva er kvalitet og hvordan kan det måles?.....	24
3.3. Tilfredshet kontra kvalitet	26
3.4. Lokaldemokratisk fundament og styring – hva påvirker tilfredshet?.....	29
4. Hypoteser.....	31
5. Metode.....	36
5.1. Datagrunnlag	36
5.2. Analysemetode – flernivåanalyse og regresjonsanalyse.....	38
5.3. Variabler	41
5.4. Metodiske fallgruver	51
6. Analyse.....	54
6.1. Flernivåanalyse.....	56
6.2. Regresjonsanalyse med robuste standardfeil	59

7.	Tolkning av resultatene	62
7.1.	Funn på forklaringsvariabler	63
7.2.	Ressurser, objektiv og subjektiv kvalitet i barnehagene.....	66
7.3.	Forhold ved kommunen og tilfredshet med barnehagene	71
7.4.	Konsekvenser for forholdet mellom individ, kommune og stat	75
7.5.	Mulig feiltolkninger og feilslutninger	77
8.	Avslutning og oppsummering	78
8.1.	Oppsummering og funn.....	79
8.2.	Veien videre	81
8.3.	Videre forskning.....	82
	Litteraturliste	84

1. Innledning – bakgrunn for oppgaven

I denne masteroppgaven undersøker jeg sammenhengen mellom innbyggernes tilfredshet og kommunal styring igjennom bruk av KOSTRA-tall for ressursbruk og kvalitetsindikatorer for barnehagesektorer. Analysen baserer seg på kvantitativ metode ved bruk av flernivåanalyse og regresjonsanalyse.

Produktivitetskommisjonen la i februar 2015 frem sin første rapport til finansdepartementet (NOU 2015:1). I rapporten ser man på faktorer som påvirker produktivitet i samfunnet, årsaker til at veksten har vært så lav de siste årene og mulige tiltak for å bedre dagens situasjon. Produktivitet defineres i rapporten som forholdet mellom produksjon og innsatsfaktorer, og offentlig sektor skiller seg betydelig fra privat sektor når det gjelder hvordan tjenester og varer utveksles. Ettersom offentlig tjenesteproduksjon ikke omsettes i et marked, vil direkte informasjonen om hvordan brukerne verdsetter tjenestene i stor grad utebli og måling vil derfor bli vanskelig. For privat sektor vil pris og etterspørsel i stor grad gi en slik tilbakemelding. Rapporten omtaler videre at ressursbruk og sammenlikning av dette kan benyttes til å stimulere til økt effektivitet og resultater ((NOU 2015:1, s. 295). For enkelte sektorer er likevel dette bilde noe mer nyansert. Innenfor barnehageområdet tilbys plasser både av offentlige og private aktører. Dette medfører at det kan oppstå en konkurransesituasjon mellom disse. Dette gjelder både private barnehager i mellom, men også mellom kommunale og private tjenesteytere. Ofte vil det være i tilfeller der tilbudet er større enn etterspørsel at konkurransesituasjonen oppstår.

KOSTRA står for KOMmune-STat-RApportering, og er betegnelsen på det etablerte rapporteringssystemet mellom forvaltningsnivåene kommune og stat. Rapporteringen inneholder både regnskaps-/ressursinformasjon og mer tjenestespesifikk informasjon. Blant sistnevnte, er det inkludert utdypende tjenesteindikatorer eller kvalitetsindikatorer om tjenestene. Årlig publiseres informasjonen, noe som medfører at dette vies betydelig oppmerksomhet både i kommunenes økonomiske arbeid og i offentligheten forøvrig. Dette gjelder spesielt informasjon knyttet til ressursfordeling og -bruk, sett opp i mot øvrige sammenliknbare kommuner.

Fornøyde brukere vil være viktig for å sikre legitimitet for den myndighetsutøvelsen som gjennomføres, samt gi bedre mulighet for gjenvalg av politisk ledelse. Høy brukertilfredshet kan naturlig nok sees på som en indikator på at tjenestene som ytes er av høy kvalitet. Likevel vil kontroll og måling av innsatsfaktorer være enklere enn måling av produktmessige forhold, både i form av regnskaper og offentlig statistikk. Mye av mål- og resultatstyring vil da naturlig bli knyttet opp i mot innsatsfaktorer og selve produktet, i stedet for tilfredsheten brukeren opplever. Dette påpekes også av produktivitetskomisjonens rapport, hvor de peker

på faren for at man måler det som er lett å måle, og utelater viktige områder som tjenestekvalitet, brukertilfredshet og samfunnseffekt (NOU 2015:1, s. 287).

Ettersom fornøyde brukere er viktige for offentlig sektor, blir spørsmålet om man kan oppnå høy brukertilfredshet gjennom resultatstyring av innsatsfaktorene og annen tilgjengelig informasjon i for eksempel KOSTRA-data. Da er det en forutsetning at det er en reell sammenheng mellom styringsinformasjonen og tilfredsheten med tjenestene. Hvis dette ikke skulle være tilfelle, burde kanskje budsjettdebattene i større grad være rettet mot andre forhold enn hovedsakelig bruk og fordeling av ressurser.

1.1. Problemstilling

Kommuner gjennomfører årlig KOSTRA-rapportering til statlig nivå. Rapporteringen gjennomføres både ved direkte uttrekk av regnskapsinformasjon og mer manuell rapportering tilknyttet tjenestene som ytes, som omtalt i kap. 2.4. Dette kan for eksempel være knyttet hvordan tjenestene er utformet, måten de ytes på og kompetanse til de som yter tjenestene. Informasjonen benyttes ofte som styringsdata i norske kommuner, både som nøkkeltall innenfor økonomi og ved bruk av kvalitetsindikatorer for tjenestene. En av hovedoppgavene til kommunene er å fungere som tjenesteprodusent, ved å ha god kvalitet og fornøyde brukere og innbyggere. Det vil da være interessant om høy ressursbruk eller høyere score på kvalitetsindikatorer gir mer fornøyde brukere. Videre vil det også være tilsvarende interessant hvis det ikke er noen sammenheng, ettersom dette vil kunne vise at det er andre faktorer som er viktigere med hensyn til tilfredshet. Hvis en kommune da har tilfredshet med sine tjenester som en overordnet målsetning, bør ikke ressursstyring ut i fra KOSTRA og fordeling av økonomiske rammer være alt for dominerende i en politisk budsjettprosess. Det overordnede spørsmålet blir da, om penger og kvalitet har noen betydning for brukertilfredsheten.

Med dette som utgangspunkt er følgende problemstilling valgt for oppgaven:

Gir høy ressursbruk og god score på kvalitetsindikatorer mer fornøyde innbyggere?

Kommuner er forholdsvis komplekse organisasjoner, med et bredt spekter av tjenester som ytes innenfor ulike fagområder. Tar man for eksempel ut KOSTRAs nøkkeltall for en kommune på de ulike utgiftsområdene, finner man ikke mindre enn 18 tjenesteområder hvor de ulike regnskapsfunksjonene er gruppert inn (Statistisk sentralbyrå, 2015b). Med bakgrunn i det omfattende datamaterialet, er det gjort en avgrensning med hensyn til hvilket tjenesteområde som undersøkes.

Denne oppgaven begrenses til å undersøke barnehagesektoren i Norge. Dette er et kommunalt tjenesteområde som over de siste tiårene har gjennomgått betydelige endringer, både med

hensyn til etterspørsel, tilbud og lovregulering. I 2014 var det i overkant av 286.000 barn i norske barnehager (Statistisk sentralbyrå, 2015a). Hvis man legger til antallet foreldre og besteforeldre, ser man raskt at dette er et tjenestetilbud som mange har et forhold til og vil være opptatt av. Samme år var det 93.000 som hadde barnehagen som arbeidsplass. Andelen av landets befolkning som har befatning av tjenestetilbudet vil dermed være betydelig. Av kommunenes samlede driftsutgifter, går i underkant av 15 prosent med til denne sektoren.

Lovmessig her det blitt innført en rekke krav. Dette gjelder blant annet forhold tilknyttet personalet, samarbeidsutvalg med mer (Barnehageloven, 2005). Sektoren er videre arbeidsintensiv, med regler om bemanningssammensetning og normtall (Det kongelige kunnskapsdepartement, 2011). Brukerbetaling har også blitt lovregulert, noe som innebærer at kommunal prioriteringer i form av bevilgninger er mer sentralt enn hva som belastes kommunens innbyggere. Dette gjør at sammenlikningsgrunnlaget på tvers av kommuner blir bedre.

Barnehagesektoren omtales særskilt i produktivitetskommissjonens rapport (NOU 2015:1, s. 350–351). Vedrørende produktivitet vises det til at det finnes lite statistikk knyttet til sektoren, blant annet ut fra en underliggende skepsis om at målstyring kan gå på bekostning av en mer helhetlig tilnærming til tjenestene som produseres. Kommisjonen kommer heller ikke med noen vurderinger tilknyttet effektivitet og produktivitet for sektoren. Videre vises det til at det er gjennomført effektivitetsanalyser for sektoren. Kvalitet og resultat effekt er kun i mindre grad omtalt.

Forskning innenfor barnehage og kvalitetsbegrepet i Norge er i stor grad kvalitativt rettet, mens det er vesentlig mindre forskning med en kvantitativ tilnærming. Dette kan nok i stor grad relateres til det produktivitetskommissjonen omtaler som en viss skepsis til målinger og målforskyvninger. Situasjonen er likevel slik at kvalitetsindikatorer, som har en kvantitativ innretning, inngår i kommunenes tilgjengelige styringsmuligheter. Sammenhengen mellom disse og generell innbyggertilfredshet vil dermed være av interesse.

1.2. Oppgavens oppbygging

I oppgaven ønsker jeg å undersøke sammenhengen mellom ressursbruk, objektiv kvalitet og tilfredshet for den offentlige sektoren barnehage. Før man kan gjøre dette vil det være behov for å sette problemstillingen i en utvidet kontekst. I kapittel 2 gjennomgås det overordnede bildet knyttet til forholdet mellom individ og de ulike forvaltningsnivåene. Videre synliggjøres det hvordan finansieringsordningene fungerer mellom kommune og staten, samt hvordan barnehagesektoren har utviklet seg som tjenestetilbud. Dette inkluderer forhold

knyttet til tilbud, finansiering og tilfredshet. Avslutningsvis i dette kapitlet blir utviklingen av KOSTRA gjennomgått, samt hvordan ressursbruk og kvalitet inngår i dette styringsverktøyet.

Kapittel 3 danner, sammen med deler av kapittel 2, det teoretiske bakteppet for oppgaven. Sentralt i dette er nøkkelbegrepene tilfredshet og kvalitet, hvordan dette kan måles og hovedforskjeller mellom begrepene. Videre utdypes det hvordan innbyggertilfredshet inngår i en demokratisk kontekst, noe som vil være viktig når funn skal settes inn i en større sammenheng. Teorien i disse kapitlene, sammen med problemstilling og det underliggende tema danner grunnlaget for utledning av hypotesene. Disse presenteres i oppgavens kapittel 4. Totalt presenteres 5 hypoteser, hvorav tre gjelder forholdet mellom ressursbruk og kvalitetsindikatorer på barnehagenivå. De to siste hypotesene vedrører ressursbruk og synliggjøring av dette på kommunalt nivå, og innvirkningen dette har på tilfredshet blant innbyggerne.

I oppgavens kapittel 5 gjennomgås den samfunnsvitenskapelige metoden som ligger til grunn for den gjennomførte undersøkelsen. Etter en innledning om det forskningsmessige utgangspunktet, presenteres de ulike datagrunnlagene som ligger til grunn for oppgaven. Dette består av tre datasett. Det første gjelder innbyggerundersøkelsen som ble gjennomført i 2014 og 2015. Her finner man variabler tilknyttet individene, samt den avhengige variabelen tilknyttet brukertilfredshet. Norsk samfunnsvitenskapelig database, heretter kalt NSD, sin kommunedatabase utgjør det andre datasettet. Her finner man variabler som forklarer trekk ved de ulike kommunene. Det tredje og siste datasettet kommer fra KOSTRA statistikkbank. Variablene her operasjonaliserer ressursbruk og objektiv kvalitet for de ulike tjenestene. Tallene er hentet ut for alle landets kommuner. Variablene blir så presentert og drøftet i kapittel 5.3. Ettersom variablene befinner seg på ulike målenivå, er metoden som er lagt til grunn for undersøkelsen flernivåanalyse. I tillegg, ut fra de funn som ble gjort i analysen, er det gjennomført regresjonsanalyse med robuste standardfeil. Avslutningsvis i kapittel 5 vil de viktigste metodiske utfordringene bli presentert, blant annet til forhold knyttet til validitet og reliabilitet.

Analyseresultatene av undersøkelsen som er gjennomført, presenteres i kapittel 6. Først presenteres flernivåanalysen, hvor variasjonene i stor grad forklares med forskjeller på individnivå. Deretter gjennomgås funnene i de ulike modellene, hvor funnene er at de fleste kvalitetsindikatorer og ressursbruk pr. barn ikke har signifikant innvirkning på tilfredshet blant innbyggerne. Unntaket for kvalitetsindikatorerne er åpningstider i barnehagene. Deretter vises en grov prediksjon ut fra de viktigste funnene, samt regresjonsanalyse med robuste standardfeil for å bekrefte de substansielle funn.

Tolkning av resultatene gjennomføres i kapittel 7. Her settes analysens funn inn i en teoretisk kontekst og drøftes. Drøftingen er delt i fire deler. Første del konsentrerer seg om signifikante

funn på forklaringsvariabler på individ- og kommunenivå, samt betydningen disse har, som tidligere omtalt i kapittel 7.1. Spesielt betydningen av befolkningsstørrelse vektlegges. Neste del fokuserer på de tre første utledede hypotesene, som vedrører ressursbruk og kvalitetsindikatorer på barnehagenivå i kommunene. Den tredje delen drøfter de to siste hypotesene, som undersøker sammenhengen mellom samlet ressursbruk på kommunenivå og oppnådde regnskapsmessige resultater opp mot innbyggertilfredshet. Den siste delen setter funnene inn i en større kontekst, spesielt knyttet til forholdet mellom individ, kommune og stat. Avslutningsvis i dette kapitlet synliggjøres grunnlaget for mulige feiltolkninger og -slutninger.

Oppgaven avsluttes med en oppsummering av de viktigste funnene og mulige forklaringer i kapittel 8. Dette knyttes opp mot oppgavens problemstilling og produktivitetskommisjonens bemerkninger på manglende fokus på kvalitet og tilfredshet i kommunal tjenesteproduksjon. Deretter drøftes muligheter for videre forskning som kan gjøres og veien videre med hensyn til temaet kvalitet, tilfredshet og offentlig styring innenfor offentlig sektor.

2. Kvalitet, ressurser, KOSTRA – et teoretisk bakteppe for forholdet mellom innbygger-kommune-stat.

2.1. Individ, kommune og stat

Den norske forvaltningsmodellen har røtter tilbake til midten av 1800-tallet, med innføringen av formannskapslovgivningen. Det er flere sentrale trekk som kjennetegner norske kommuners plass i den offentlige forvaltningen. Autonomi og lokalt selvstyre har lang tradisjon i norsk forvaltningsutvikling. Staten, gjennom Stortinget, vedtar og endrer lover som legger føringer for kommunene (T. Christensen, Egeberg, Lægreid, & Aars, 2014, s. 137). Kommunene opererer innenfor det gitte handlingsrommet og man kan på den måten si at staten delegerer sin makt til lokalt nivå. Dette er også tilfellet for barnehagesektoren. Gjennom barnehageloven (2005) med tilhørende forskrifter, settes det lokale handlingsrommet opp for det lokale selvstyret for tjenestene. Deretter er det opp til kommunene hvordan tjenestene organiseres med hensyn til antall enheter og ansatte, graden av private aktører og selve innholdet i tjenestene. Hvor stor grad av hvordan lokale beslutninger påvirker tjeneste innenfor en sektor vil variere, etter hvor detaljert den er lovregulert. Generelt sett kan man likevel si at autonomien blant Norges kommuner har vært forholdsvis stor.

Diskusjonene om det lokale selvstyret er under press og endring har pågått over mange år i Norge. I 2003 ble Makt- og demokratiutredningen lagt frem (NOU 2003:19). Christensen

(2010, s. 7) oppsummerer tre flertallsdiagnoser fra forskergrupper tilknyttet til denne utredningen om utviklingen av det lokale selvstyret. For det første har ønsket og ambisjonene for velferdsgoder økt og ressursbruken gjenspeiles i dette. Generelt sett, har ønsket om vekst i velferd og produksjonen av denne vært stor. Interessen for å prioritere offentlig sektor øker raskere enn veksten for den samlede økonomien. For det andre har det blitt et større innslag av rettighetslovgivning innenfor kommunal sektor. Fokuset har dermed blitt større på enkeltindividet enn kommunenes autonomi. Årsakene til dette kan sikkert være flere, men trendene finner vi igjen innenfor mange sektorer, for eksempel innenfor oppvekst og utdanning. Diskusjoner pågår også om det skal innføres økt rettighetsstyring innenfor tjenestoområder, blant annet innenfor sektorer som pleie- og helseomsorg. For det tredje blir det lokale handlingsrommet lite, når rettighetslovgivning og ambisjonsnivå møter kommunens ressursgrunnlag. Mye av ressursene blir bundet opp i lovpålagt tjenesteproduksjon. Ressursgrunnlaget for å gjennomføre lokale prioriteringer blir dermed mindre. Alle disse utviklingstrekkene er noe vi også kan finne igjen i utviklingen av barnehagesektoren. Dette kobles mot redegjørelsen i kapittel 2.3.

Beck Jørgensen (1999) viser til at man både må være en handlingsorganisasjon og samtidig gjenspeile de verdier og normer som finnes i omgivelsene. På den ene siden er det viktig at kommunene viser reell handling og beslutningsdyktighet, for eksempel i produksjon av tjenester. På den andre siden må disse handlingene gjenspeiles i samfunnet rundt. I enkelte situasjoner kan dette være vanskelig og man kan da få situasjoner med krysspress ut i fra ulike hensyn. Individets brukertilfredshet kan finnes igjen i begge disse dimensjonene. For det første vil brukere som ikke mottar gode tjenester, eller opplever manglende handling og resultater av de beslutninger som fattes, sannsynligvis være lite tilfredse med situasjonen. På den måten vil de kunne utøve press på forvaltningsorganisasjonene for å få endret situasjonen. Manglende handling kan også påvirke innbyggertilfredsheten, både ved kommunikasjonsoverføring fra brukernes erfaringer og for eksempel ved medieomtale. For det andre vil handlings- og beslutningsmønster som går på tvers av de normer og verdier som forventes, kunne føre til et tillitsbrudd. Igjen kan det oppstå en situasjon hvor press utøves, gjerne gjennom de politiske organene, for å få endre situasjonen. For å opprettholde den kommunale legitimiteten, vil det derfor være viktig å ta hensyn til både innbyggernes behov for tjenester og at disse tjenestene tilfredsstillende verdigrunnlaget i befolkningen i størst mulig grad. Opprettholdelse av legitimitet til forvaltningen blir dermed sentralt. Legitimitet forstås her som den rettighet et politisk system har til å utøve makt (Heywood, 2013). Best mulig styring for å få fornøyde brukere, vil derfor være av interesse både for politikere og administrativ ledelse i kommuner.

I denne oppgaven vil jeg berøre problematikken om barnehagesektoren er riktig lovregulert eller om nivået for tjenestene er tilpasset ressursgrunnlaget, hvis tilfredshet blant innbyggerne

er en målsetning. Hovedtematikken for undersøkelsen er likevel om det lokale selvstyret, gjennom ressursbruk og om bruk av tilgjengelig styringsinformasjon, kan påvirke brukertilfredshet ved tilbudet og dermed deler av sin legitimitet innenfor barnehagesektoren. Rammene gitt fra øverste forvaltningsnivå vil dermed også bli sentralt. Forholdet langs akse stat-kommune-individ, samt spesielt kommunenes grunnleggende behov for legitimitet, være et viktig bakteppe, både for tematikken som skal undersøkes og dermed de analytiske drøftingene som gjennomføres.

2.2. Kommunens ressurser og bruken av disse

Ressursbegrepet kan være mangfoldig og meningsinnhold kan variere avhengig av konteksten man drøfter det ut i fra. Ressurser kan sees ut i fra et menneskelig perspektiv, i form av antall arbeidere og kompetanse. I mange sammenhenger kan diskusjoner knyttet til ressurser, egentlig være snakk om riktig og tilstrekkelig bemanning. Videre kan det også knyttes opp mot demografiske faktorer og infrastruktur. Utgangspunktet for denne studien vil være sentrert om ressurser i form av penger eller midler tilført til tjenesteproduksjon. For å kunne skape et fullstendig bilde av hva som påvirker barnehagenes ressurser og styringen av disse, vil det være behov for å gå nærmere inn på hvordan kommunens inntektssystem er bygd opp og hvordan sektoren er finansiert som helhet.

Finansiering av kommunal sektor skjer i hovedsak gjennom overføringer fra staten eller i form av skatteinntekter. I dag utgjør dette, sammen med merverdiavgiftskompensasjon, 80 % av de inntektene (Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement, 2016). Dette er inntekter kommuner i utgangspunktet rår fritt over, dog med de lovmessige føringer gitt i øvrig lovverk, som omtalt i kap. 2.1. Inntektssystemet er bygd opp slik at det skal tas hensyn til kommunenes ulikheter i demografi, nivå på skatteinntekter og øvrige strukturelle forhold som påvirker kostnadene. Rammeoverføringene fra staten er bygd opp av følgende tre hovedelementer. Det første er innbyggertilskuddet, som består av et likt beløp pr. innbygger, som staten fastsetter årlig, samt et variabelt beløp for utgiftsutjevning. I utjevningen inngår en rekke kostnadsnøkler som skal gjenspeile de strukturelle forskjellene mellom kommunene, for eksempel antall barn i barnehage- og skolealder, antall eldre, utdanningsnivå i kommunen med flere. Ut fra nøklene beregnes en faktor for hvor man ligger i forhold til gjennomsnittet og utjevningstilskuddet utregnes på bakgrunn av dette. Tilførte ressurser må derfor vurderes opp i mot det reelle kostnadsbehovet som finnes i kommuner. Hvis ikke blir sammenlikningsgrunnlaget skjevt, ut fra kommunenes demografiske forutsetninger og dermed kostnadsstruktur.

Det andre elementet som inngår i overføringene fra staten er ulike særtilskudd. Dette er regionalpolitiske tilskudd, som regionaltilskudd, småkommunetilskudd, samt andre særtilskudd inndelingstilskudd (kommuner som har fusjonert), skjønnstilskudd med flere. De to førstnevnte er i stor grad knyttet opp mot demografiske forhold (Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement, 2015a, s. 63–65). Dette kan dreie seg om smådriftsulemper, eller andre strukturelle forhold som ikke fanges opp av inntektsutjevningen. Kommunereformen har ført til forslag om endingene i disse tilskuddene, og diskusjoner om riktig innretning vil pågå i tiden fremover. I enkelte tilfeller kan det også være historisk betinget. Dette er som oftest ikke sektoravhengige tilskudd, kanskje med unntak av skjønnstilskudd, som enkelte ganger kan knyttes opp til særskilte hendelser eller prioriteringer.

Det siste hovedelement i inntektssystemet er inntektsutjevningen. Dette er knyttet opp mot landets skattesystem og fordelingene av inntektene. Her foretas det en utjevning etter kommunens skattenivå. Skattesvake kommuner får kompensert dette etter fastsatte regler, hvor tilsvarende skattesterke kommuner blir trukket for å finansiere denne løsningen. Graden av utjevning har variert over år og forskjellige regjeringer (Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement, 2015a, s. 77–78).

I tillegg til de frie inntektene, har kommunal sektor også inntekter som er bundet opp til konkrete formål. Bundne inntekter har i utgangspunktet to kilder. Den første skjer ved at staten overfører øremerkede midler til konkrete formål, noe som utgjør om lag 5 prosent av kommunens samlede inntekter (Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement, 2015b). Dette innebærer at kommunen ikke rår over midlene fritt, siden disse ofte er knyttet opp i mot en tilhørende etterrapportering på bruken. Årsaken til bruken av slike midler kan ofte sies å være knyttet opp mot politiske satsningsområder. Ønsker man fra statlig hold å sikre et tiltak eller en gitt tjenesteproduksjon, kan øremerking benyttes. Diskusjonene på nivå og bruksområder for slike tilskudd pågår fortløpende og formålene endres kontinuerlig. Dette finnes igjen i barnehagesektorens utvikling i kap. 2.2. Kommunenes utvikling innenfor autonomi påvirkes naturlig nok av graden av øremerking. Høy grad av øremerking reduserer muligheten for lokale prioriteringer, både på godt og vondt. Den andre kilden til bundne inntekter er brukerbetaling for tjenester. Dette utgjør i dag 13 prosent av kommunenes samlede inntektsgrunnlag (Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement, 2015b). Krav eller mulighet for brukerbetaling er hjemlet i lover eller forskrifter. Fastsetting og nivå av brukerbetaling varierer derfor fra område til område. Enkelte områder er det stor grad av lokal frihet, for eksempel for leieinntekter eller skolefritidsordninger. Disse er ofte begrenset av selvkostprinsippet. Dette innebærer at kommunene ikke gis anledning til å ta mer i gebyrinntekter enn hva tjenesten faktisk koster. På andre områder fastsettes nivået fra statlig

hold, enten i faste kronebeløp eller i form av maksimalsatser. Sistnevnte gjelder for eksempel brukerbetaling for barnehageplass, mens det er større handlefrihet knyttet til gebyrer for mat.

Oppbyggingen av kommunens inntektssystem og fordelingen mellom frie og bundne inntekter viser det økonomiske handlingsrommet som finnes i dag. Kommunene har, ut fra et økonomisk perspektiv, en reell mulighet til å påvirke tjenesteomfang og satsning innenfor enkeltområder eller sektorer. Dette er svært relevant for valgt problemstilling. Prioriteringene skjer formelt i form av vedtak i landets kommunestyre. Hovedprioriteringene gjøres ved fastsetting av kommunale budsjetter en gang i året. Disse vedtakene er bindende for kommunens administrasjon og eventuelle reguleringer av budsjettet krever løpende vedtak fattet av kommunestyret. Detaljeringsgraden, eller hva man definerer som endringer i prioriteringer, varierer fra kommune til kommune. I tillegg til budsjettet, vedtas det også en økonomiplan, normalt med et fireårsperspektiv. Dette har ikke bindende føringer for administrasjonen i like stor grad som budsjettet. Oversikten og innblikk i inntektssystemet vil være viktig i synliggjøring av valget av datagrunnlag og variabler på kommunenivå i gjennomført analyse. Det vil også være viktig som et bakteppe i forståelsen av de drøftinger og konklusjoner som trekkes.

Endringer i kommunens inntekter trenger ikke medføre lik endring i ressursgrunnlaget for de ulike sektorene i kommunen. Dette betyr at tjenestene har ulik inntektselastisitet, eller ulik følsomhetsgrad i forhold til inntektsendringer, noe som videre peker i retning av prioriteringsvalg som gjennomføres i kommunene. Sektorer med høy elastisitet vil lettere bli prioritert ved budsjettbehandlinger hvis inntektene øker. Tilsvarende vil de være mindre utsatt for kutt ved reduksjon i inntektsgrunnlaget. Denne følsomheten er sentral i forståelsen av funn knyttet til ressursbruk på tjenestene. Undersøkelser gjennomført med bakgrunn i historiske data (Langøren & Aaberge, 2006), viser at inntektselastisiteten varierer både fra sektor til sektor, samt over tid. Enkelte områder, for eksempel kultur og infrastruktur, har en høy grad av inntektselastisitet. Ved mer tilførte midler, blir disse med andre ord høyere prioritert. Andre områder, som eksempel pleiesektoren og barnevern, er lite følsom for endringer i inntekter (Langøren & Aaberge, 2006). Dette bør kanskje sees i sammenheng med hvor lovregulert områdene er. Håkonsen og Løyland (2000, 2011) mener at lav elastisitet kan sees i sammenheng med at standarder eller rettighetslovgivning kan fungere som en slags binding. Tilbudet er med andre ord i større grad fastsatt, og prioriteringer ut over dette lovpålagte tilbudet vil være mindre attraktivt. Sagt på en annen måte, når de lovregulerte kravene er innfridd, kan det kanskje lettere oppfattes som om også målsetningen for området er nådd. Mindre lovregulering vil da bety mer følsomhet for tjenestene, noe vi finner igjen i sektorer som kultur og infrastruktur knyttet til for eksempel vei og bygninger. Videre finner de at elastisiteten varierer over tid ut fra hvor lovregulert et område er. Barnehagesektoren er spesielt trukket fram her, hvor man ser et markant skifte når rett til barnehage innføres

(Håkonsen & Løyland, 2011, s. 76), endringen i finansiering skjer og lovregulering for barnehageområdet blir sterkere.

Frem til 2011 var de kommunale barnehagene i hovedsak finansiert gjennom øremerkede tilskudd til barnehagedriften. Dette innebar at midlene man mottok til tjenestområdet uavkortet skulle gå til barnehagedrift. Satsene ble beregnet ut i fra barnetall ved inngangen til året, samt reguleringer ved endringer i barnetall i barnehagene ved faste telletidspunkt gjennom driftsåret. Etter 2011 ble det innført en endring, slik at disse midlene ble lagt inn i kommunens frie inntekter og kommunene i større grad kunne prioritere midlene fritt. Ressursene ble da fordelt mellom kommunene ut fra nøkler i utgiftsutjevningen, med barnetall i befolkningen som grunnlag. Dette ble heller ikke regulert løpende gjennom året, ettersom inntektsnøklerne står fast ett år av gangen. Nøklerne som ble implementert med den nye løsningen var tredelt; antall barn i alderen 3–5 år, antall barn som mottok kontantstøtte i alderen 1–2 år, samt utdanningsnivået i kommunens befolkning (Det kongelige kunnskapsdepartement, 2010c). Alle nøklene skulle ivareta etterspørselen og dermed finansieringsbehovet for barnehageplasser. Fra å være en sektor som hadde forholdsvis høy elastisitet, gikk den nå over til å bli forholdsvis lite følsom for endringer i frie inntekter.

Når man går bort fra øremerkede finansiering, vil prioritering i større grad skje over de frie inntektene. Det beregnes et grunnlag for å gjennomføre satsningsområder, men kommunene står i større grad fritt til å gjøre lokale vurderinger om tilførsel av midler til aktuell sektor. I samme studie som nevnt tidligere om elastisitet (Håkonsen & Løyland, 2000, s. 82), viser det seg at barnehageområdet er en av sektorene med størst lekkasjeeffekt. Det innebærer at midler gitt til barnehagesektoren over frie inntekter, kun i mindre grad finner veien til barnehagedrift. Dette kan være en utfordring ut fra et styringsperspektiv fra statens side, ettersom kommunens autonomi kan sees på som en hindring, for å kunne gjennomføre nasjonale prioriteringer. Vurderinger rundt mer lovregulering eller øremerking kan dermed bli aktuelt. Forholdene rundt inntektselastisitet og lekkasjeeffekter vil være et viktig element å bringe inn i drøftingen av funnene.

Bruk av styringsinformasjon er fremtredende i dagens kommunesektor, gjennom mål- og resultatstyring (Askim, 2007). Budsjettprosessen er en viktig arena for dette arbeidet, ettersom de bindende prioriteringene besluttet der. Bruk av slik styringsinformasjon er også nedfelt som et pålegg ved bruk av rammebudsjettering (Kommuneloven, 1992). Rammebudsjettering innebærer at sektorer eller avdelinger bevilges rammer, uten at det spesifikt besluttet hva midlene skal gå til. Detaljeringsnivået ivaretas i større grad av administrasjonen, mens kommunestyret i hovedsak forholder seg til endringer i rammene til sektorene. Måten ressurser brukes i kommunal sektor er dermed nært knyttet opp i mot tilgjengelig styringsinformasjon. Nyere forskning viser også at det i enkelte tilfeller er samvariasjon

mellom mål- og resultatstyring og virkninger for produktivitet/effektivitet (Johnsen & Larsen, 2015). Dette underbygger viktigheten av å ha god styringsinformasjon tilgjengelig for å kunne gjøre de riktig politiske valgene. Kvalitetsindikatorer i KOSTRA, som beskrevet i kap. 2.4, benyttes aktivt i denne sammenhengen, gjennom mål- og resultatstyringen for eksempel i form av benchmarking. Sammenhengen mellom ressursbruk og kvalitetsindikatorer som styringsinformasjon, blir dermed sentralt sett opp i mot opplevd kvalitet.

2.3.Kort om utviklingen av barnehagesektoren

Barnehager har over de siste 50 årene utviklet seg fra å være et selektivt velferdsgode, til å bli et universelt gode, i stor grad underlagt det offentliges ansvarsområde. Dette kan ha mange forklaringsfaktorer, men mye kan tilskrives endringer i arbeidslivet, endringer i holdninger og politiske prioriteringer, samt fremveksten av velferdsstaten (Ellingsæter & Gulbrandsen, 2003). Dette har ført til betydelig endringer i tilbuds-/etterspørselsstruktur, dekningsgrader og måten offentlig sektor har valgt å løse disse oppgavene, både i forhold til finansiering og lovreguleringer.

Kvinnens deltakelse i arbeidslivet har førte til en betydelig økning i behovet for barnehageplasser fra 1960-tallet og frem til i dag. I 1965 var kun 14 prosent av småbarnsmødrene yrkesaktive, mens tilsvarende tall i 2003 var på 57 prosent (Ellingsæter & Gulbrandsen, 2003). En slik endring vil naturlig nok få konsekvenser for behovet for barnehageplasser. For å møte denne økte etterspørselen har også tilbudet økt i betydelig grad. Den første barnehageloven ble iverksatt i 1975 og før dette hadde barnehagene vært regulert under barnevernloven (Ot.prp. nr. 72, 2005). Etter den tid har det skjedd en rivende utvikling med hensyn til lovreguleringen av området. Mye av disse endringene skjedde som følge av tilpasninger til økt etterspørsel og behovet for en mer samlet tjenesteproduksjon. I 1993 ble ny barnehagelov innført, hvor barnehagens oppgaver i større grad ble lovbestemt. Dette inkluderte fokuset på å tilfredsstille brukergruppenes behov i størst mulig grad og at barnets beste skulle bli mer fremtredende. Dagens barnehagelov ble iverksatt i 2005 og inkluderer en rekke lovregulerte krav til kvalitet innenfor barnehage, som berører begge kvalitetsdimensjonene, noe som vil bli nærmere omtalt kapittel 3.2. Dette medfører ytterligere bindinger på det lokale handlingsrommet. Innenfor prosessuelle kvalitet, er det gitt føringer i forhold til barnehagens innhold (§2) og rett til medvirkning fra barn og foreldre (§§ 3–5). Strukturell kvalitet finner vi blant annet igjen i krav til utdanning for personalet i lovens kapittel. Ny barnehagelov ga dermed en del kvalitative krav. Kommunene ble også pålagt en tilsynsplikt opp mot barnehagene.

Sammen med loven ble det også utarbeidet en rekke veiledere. Dette gjelder for eksempel forhold knyttet til arealbehov for barnehagene. Slik situasjonen er i dag, så skal barnehagene ha fire kvadratmeter netto pr. barn over tre år, samt ca. 30 prosent mer for barn under tre år. Denne normen tar utgangspunkt i hvor mange barn som er tilstede i barnehagen til enhver tid (Det kongelige kunnskapsdepartement, 2006). Det er i dag lovbestemt rettighet til barnehageplass, samt innført maksimalsatser for foreldrebetaling. Ved siden av den direkte lovmessige reguleringen, er det også blitt diskutert andre normer for sektoren. Dette gjelder blant annet en generell bemanningsnorm, hvor ulike interessegrupper har ulike ønsker med tanke på dette skal innføres eller ikke. Dette kravet finnes i dag for familiebarnehager, men ikke for ordinære barnehagedrift, hvor majoriteten av norske barn befinner seg. Enkelte kommuner vurderer eller har innført egne krav til bemanningstetthet, gjennom sine egne vedtekter.

I tillegg til disse endringene innenfor det juridiske området, kan man si at endringer innenfor etterspørselen også medførte endringer for finansieringen av sektoren. Disse endringene kommer til uttrykk både i forholdet (1); kommune-innbygger, (2); stat-kommune og (3); kommune-private barnehager. I 2004 ble det innført en egen forskrift om foreldrebetaling i norske barnehager (1), og det ble satt en maksimal sats på hvor mye man kunne ta betalt. Søskenmoderasjon, altså reduksjon fra og med barn nr. to og tre, ble også innført. Frem til 2011, ble barnehager i Norge finansiert med øremerkede statstilskudd, som redegjort for i kapittel 2.2. Endringen som fulgte medførte at finansieringen ble lagt inn under kommunens frie inntekter (2). Konsekvensen av dette, ble at kommunene i større grad fikk anledning til å foreta selvstendige økonomiske prioriteringer, også for denne sektoren. Statens direkte prioritering av barnehagesektoren ble altså svekket. Parallelt kom det viktige lovendringer som medførte at kommunale og private barnehager skulle sikres en god likebehandling (3). I dag skal private barnehager likebehandles og få tilmålt tilskudd etter fastsatte regler i egen forskrift (Det kongelige Kunnskapsdepartement, 2010b). Sikring av lik praksis i mellom private og kommunale barnehager, kan sies å være et viktig element med hensyn til å møte etterspørselen ved innføringen av rettighetsbasert barnehageplasser. I den senere tid har det blitt satt begrensninger for muligheten til å ta ut verdier av barnehagedrift i private selskaper, samt krav om at bokføring og rapportering skal skje etter nærmere bestemte regler (Barnehageloven, 2005, § 14a). Dette for å sikre at offentlig midler i størst mulig grad går til tjenesteproduksjon, og fokuset på dette kan sies å ha økt etter at målsetningen om full barnehagedekning i stor grad ble oppfylt.

Innføringen av lovbestemt plass, noe som i praksis innebar full barnehagedekning, medførte også en vekst i private barnehager. I perioden 2005–2011 var andelen forholdsvis stabil mellom 45–47 prosent, med en svak vekst i perioden (Utdanningsdirektoratet, 2015). I 2014 var andelen av barnehager som ble eid eller drevet private selskap eller andre private

organisasjoner 53 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2015a). Endringer i driftsformer kan også tenkes å ha en innvirkning på hvordan kvalitet oppfattes blant kommunes innbyggere.

Over årene har barnehagene utviklet seg til å bli et allment gode, som tidligere nevnt. Samtidig ser vi en tydelig historisk trend med økt satsning på rettighetsbasert tjenesteproduksjon. I forbindelse med dette har det også blitt gjennomført en rekke undersøkelser hvor tilfredshet med denne tjenesten også har blitt inkludert. Barnehagesektoren utmerker seg som et av de områdene hvor tilfredsheten er svært høy. Ved innbyggerundersøkelsen for 2015 ble barnehagesektoren rangert som nummer 3, av de kommunale tjenestene i Norge (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2015a). Barnehagesektoren kan derfor sies være en av de tjenestene som innbyggerne er mest tilfredse med. Spørsmålet blir om dette kan knyttes til styringsfaktorer gjennom kvalitetsindikatorer eller ressursbruk.

2.4.KOSTRA, brukertilfredshet, ressursbruk og kvalitet

KOSTRA står for **K**ommune-**S**tat-**R**apportering og er systemet som er etablert for å håndtere rapporteringsinformasjon fra norske kommuner til staten. Systemet ble påbegynt på midten av 1990-tallet, først ved bruk av pilotkommuner og deretter frivillig innrapportering. Fra 2001 ble det obligatorisk for norske kommuner å foreta rapporteringen. Den opprinnelige målsetningen for systemet var å legge til rette for målestokkanalyser og hjelpe kommuner til å finne forbedringspotensial (Opstad & Rolfsen, 2007). Selv om systemet ble etablert i en tid hvor New Public Management fortsatt var et moteord, benyttes systemet fortsatt svært aktivt i dag. Rapporteringen, og dermed også målsetningen med ordningen, tilpasses løpende til behovet for informasjon, samtidig som historikk og sammenlikningsgrunnlag i stor grad ivaretas.

Rapporteringen foregår årlig, men på to ulike måter. For det første oversender kommunene regnskapsinformasjon etter sentralt fastlagt kontostruktur (Bredeli, 2015). Det rapporteres både på type utgifter, hvilke tjenestefunksjoner utgiftene er brukt på, samt kommunens finansielle stilling i form av balansetall. For det andre gjennomføres rapportering gjennom et sett med skjema som fylles manuelt inn av kommunene. Dette gjelder data og informasjon om selve tjenesteproduksjonen. Til sammen rapporteres det på 30 skjema, som vedrører de fleste tjenesteområdene en kommune opererer innenfor (Statistisk sentralbyrå, 2015f). Informasjonen er typisk ting som ikke kommer frem av regnskapstall, som for eksempel antall ansatte, type utdanning disse har, arealer og antall tjenestemottaker. For det tredje gjennomføres det rapporter over andre fagsystemer, som sammenstilles med den øvrige informasjonen, for eksempel IPLOS innenfor pleiesektoren. Rapporteringen i KOSTRA gjennomføres for et helt driftsår, og tidspunkt for rapportering sammenfaller i hovedsak med

frister for regnskapsavleggelsen medio februar året etter. KOSTRA-data publiseres deretter årlig på statistisk sentralbyrås (SSB) nettsider og er tilgjengelig for alle. I presentasjon av dataene fortar SSB en sammenstilling av dataene og sortering etter detaljeringsgrad. Det er mulig å hente ut utvalgte nøkkeltall, detaljerte nøkkeltall, kvalitetsinformasjon og grunnlagsdata. For sistnevnte er det også mulig å hente ut informasjon for bygging av egne styringsmål for kommunene. Sammen med disse standardiserte rapportene, presenteres det også en rekke artikler og analyser fra byråets side.

Ved at innsamlet data sammenstilles, får man enkelt tak i nøkkeltall som gir et bilde over ressursbruk, som kan benyttes i forholdet mellom kommune og stat. I 2007 ble det for første gang, i tillegg til informasjon om prioritering, produktivitet og dekningsgrader, lagt til det som i dag kalles utdypende tjenesteindikatorer eller kvalitetsindikatorer. Dette kan sees i sammenheng med nedtoningen av NPM-trendene i offentlig sektor. I starten var arbeidet med disse indikatorene kun delvis koordinert (ECON Pöyry, 2008, s. 10). I dag er de systematisert i større grad, men det er ulikt hvor mange indikatorer som finnes for de ulike områdene. Hensikten med dagens nøkkeltall er ment å gi mer utdypende informasjon om kvaliteten med tjenestene, uten at man hevder at det skal gi et fullstendig kvalitetsbilde (Statistisk sentralbyrå, 2011).

KOSTRA håndterer i stor grad behovet for styringsinformasjon i forholdet mellom det kommunale og statlige forvaltningsnivået. Interessen for god styringsinformasjon mellom forvaltningsnivåene kan sies å være stor, ut fra ressursene som årlig legges ned i dette arbeidet. Koblingen mellom individenes forhold til forvaltningen og deres opplevelse av tjenestene, er derimot ikke et element i denne informasjonen. Dette håndteres i dag, både gjennom kommunale og regionale brukertilfredshetsundersøkelser. Slike undersøkelser gjennomføres ikke etter en standardisert nasjonal mal og gir dermed ikke mulighet for en aggregering av data på nasjonalt nivå. DIFIs Innbyggerundersøkelsens derimot, gjennomføres nasjonalt, noe som medfører tilgjengelig data for landet. Det er verdt å merke seg at disse dataene ikke sammenstilles eller publiseres sammen med SSBs KOSTRA-data, og gjennomføres heller ikke årlig.

I et prosjekt gjennomført av Kommunenes sentralforbund, ble bruken av kvalitetsindikatorer undersøkt nærmere (Brox, Hegna, & Helgesen, 2014). Spørreundersøkelsen viste at 60 prosent av landets kommuner bruker de objektive kvalitetsindikatorene, samt at bruken øker i takt med kommunenes størrelse. I kommuner med over 15.000 innbygger bruker over 90 prosent tallene, mens det brukes av samtlige av landets største kommuner. Bruken av denne typen nøkkeltall kan derfor sies å være forholdsvis omfattende og at fokuset er større i folkerike kommuner. Den pågående kommunereformen kan derfor tenkes å ha innvirkning på hvordan slike styringsdata benyttes.

Når man ser nærmere på indikatorene som måles og publiseres av SSB, er det liten tvil om at disse relaterer seg til den strukturelle dimensjonen av kvalitetsbegrepet, som omtales i kap.3.2. Ut i fra kompleksitet ved en eventuell måling av prosessuell- eller programkvalitet, så er det ikke vanskelig å se at det ville vært vanskeligere å gjennomføre praktisk. Videre er det verdt å merke seg at det ikke er fastsatt noen sentrale måltall i KOSTRAs publikasjoner. En vurdering av resultater for en gitt kommune, må derfor gjennomføres ut i fra sammenlikninger med andre nærliggende kommuner, snitt for fylket eller landsgjennomsnittet. Oppnådde resultater eller nivået på objektiv kvalitet, er ikke knytte opp mot nasjonale normtall eller faglige anbefalinger.

3. Teori – Hva er og hva påvirker tilfredshet og kvalitet? Er de forskjellig og hvorfor er de så viktige?

3.1. Tilfredshet

Offentlig sektor har over de siste tiårene gjennomgått betydelige endringer, hvor markedsfokuset har fått en større plass, blant annet igjennom New Public Management (Klausen, 2001). Økt markedsfokus vil også føre til at innbyggerens rolle vil kunne endres. I mange tilfeller, vil man kunne se at individet i kommunal sammenheng, trekkes lengre mot et kundefokus enn mot en service-/tjenstemottaker. Dette vil også bety at kundens tilfredshet med tjenesten vil får mer oppmerksomhet. Forskning og teori innenfor tilfredshet har sitt tyngdepunkt innenfor den private sektoren. Det er derfor naturlig at det også trekkes inn elementer fra området tilknyttet markedsforskning i denne undersøkelsen.

Koblinger til denne tankegangen finner man igjen i for eksempel Produktivitetskommisjonens rapport (NOU 2015:1, s. 287–305), uten at begrepet tilfredshet utdypes eller problematiseres. Men hva er egentlig bruker- eller kundetilfredshet? Dette begrepet blir brukt både i offentlig og privat sektor, men favner egentlig ganske mye. Man kan velge å se på begrepet ut i fra en etymologisk tilnærming; at man går over til fred eller sagt med andre ord; å bli eller være fornøyd. Dette gir likevel en begrenset forståelse for hva tilfredshet er, når og hvordan det oppstår. Olivier (1997, s. 9–27) problematiserer og drøfter nærmere hva dette begrepet innebærer og ulike tilnærminger man kan ha til det. Det er spesielt tre av disse elementer som bør trekkes frem i denne sammenhengen. For det første relaterer tilfredshet seg til et slutt punkt etter en psykologisk prosess. Dette betyr ikke nødvendigvis at tilfredshet kommer på tidspunktet tjenesten slutføres, men etter en prosess med vurderinger opp i mot forventningene man hadde, samt tidligere følelser og erfaringer ved mottak av tilsvarende tjenester. Selv om man kan tenke i aggregerte nivå, vil likevel brukertilfredshet være

subjektivt og individuelt. Disse prosessene trenger ikke være like for alle typer tjenester, noe som fører oss over til det andre elementet som bør trekkes frem. Hyppighet av konsumering eller bruk, vil kunne påvirke hvordan man oppnår tilfredshet. I det ene ytterpunktet kan tilfredshet relateres til en unik episode for bruk av en tjeneste, og i det andre i en kontinuerlig bruk. Opplevd tilfredshet vil være bygd opp på en annen måte i individet hvis man mottar tjenesten en eller få ganger, for eksempel i en fødselssituasjon, enn om man mottar det ofte eller kontinuerlig, som for eksempel luftkvalitet.

Det tredje elementet som er hensiktsmessig å trekke frem, er forståelsen av tilfredshet i vertikale eller horisontale akser. Langs den vertikale akse kan tilfredshet vurderes på flere nivå; fra mikronivået eller individet, gjennom den enkelte enheten som yter tjenesten (for eksempel barnehagen), videre til sektoren som helhet og for samfunnet som helhet.

Hvis man ser på tilfredshet langs den horisontale akse, vil det være mer prosessen *kunden* → *tjenesteyter* → *nivå* for tilfredshet som vil være aktuell. Fokus for denne studien vil derfor gå inn i både den vertikale og horisontale akse. Måling av brukertilfredshet for innbyggere aggregeres til kommunenivå, samtidig som man vurderer objektive kvalitetsindikatorer langs den horisontale akse.

Oliver (1997, s. 13) hevder at tilfredshet ikke kan defineres entydig, men velger likevel å legge en formell definisjon til grunn for sine modeller:

Tilfredshet er forbrukerens innfrielsesrespons. Det er en bedømmelse på om et produkt eller en tjenestes funksjon, eller produktet eller tjenesten selv, leverte (eller leverer) et behagelig nivå av konsumrelaterte innfrielse, inkludert nivåer av under- eller over innfrielse.

Denne definisjonen legges til grunn for den videre bruken av begrepet brukertilfredshet.

Forventninger er sentralt i forståelsen av tilfredshet. Nesten uten unntak er forskere enige om at tilfredshet er en funksjon av en opprinnelig eller initiell standard og oppfattet avvik i forhold til det opprinnelige referansepunktet (Oliver, 1980). Forholdet mellom forventning og referansepunkt blir da sentralt. På den ene siden vil forventningene, eller graden av forventninger, være avgjørende for hvordan individet vurderer tilfredshet. Høy grad av forventninger gjør det sannsynlig at det blir vanskeligere å innfri dette. På den andre siden blir referansepunktet avgjørende når det kommer til brukertilfredshet. For innbyggertilfredshet derimot, er det liten tvil om at referansepunktet eller kunnskap om den standarden mangler. Tilfredshet kan kanskje da baseres på andre referansepunkt, enn det som er reelt knyttet opp mot tjenesten eller sektoren det er snakk om. Dette kan også få utslag i forhold til om personer som har erfaring er mer eller mindre tilfredse med kvaliteten på tjenesten.

3.2. Hva er kvalitet og hvordan kan det måles?

Offentlig og privat sektor har betydelig forskjeller når det kommer til marked, forbrukers valgmuligheter og ikke minst kundens sammenlikningsgrunnlag. Dette får også betydning for hvordan kvalitet kan oppfattes og evalueres av innbyggerne i en kommune. Men først - hva er egentlig kvalitet?

Ordet kvalitet brukes flittig i diskusjoner om offentlig tjenester, både i media og ulike styringsorganer. Hva man legger i begrepet kvalitet vil være avhengig av individuell forståelse, profesjonsperspektiv og ikke minst vil det være situasjonsbetinget. Begrepets opprinnelse stammer sannsynligvis fra teknologisk fullkommenhet eller fortreffelighet i produksjonssammenheng. Dette er bedre kjent som konformativ kvalitet (Oliver, 1997, s. 163). Målsetningen var altså å produsere innenfor standarder og mål, for å oppnå god eller tilfredsstillende kvalitet. Dette er en veldig teknisk og produksjonsmessig tilnærming til kvalitetsbegrepet, uten at kundens eller innbyggerens oppfattelse tas med i betraktningen. Olivier (1997, s. 161–165) skiller mellom to ulike kvalitetsbegreper. Den tekniske eller tradisjonelle tilnærmingen har flere navn, blant annet det som omtales som objektiv kvalitet. Altså kvalitet som er mer målbar og med en hardere tilnærming, uten påvirkning av utenforliggende faktorer. Det andre kvalitetsbegrepet som benyttes er oppfattet eller subjektiv kvalitet. Det sentrale i denne forståelsen er hvordan individet opplever eller oppfatter kvalitet, og hvordan denne oppfatningen dannes.

Å legge en konkret definisjon av begrepet kvalitet til grunn for oppgaven, vil være vanskelig i denne sammenhengen. Olivier (1997, s. 166) går så langt som å stille spørsmål om kvalitet kan bli definert, eller om det faktisk er eterisk av natur. Det er likevel mulig å gjøre kategoriseringer, eller tillegge begrepet dimensjoner, som er funnet i litteraturen vedrørende individers konnotasjoner til begrepet (Oliver, 1997, s. 166–167): Den første av tre overordnede kategorier er knyttet til oppnåelse av en viss standard eller kvalitetsnorm. Dette kan gjelde både minstekrav eller det som oppleves som høy standard. Den neste kategorien relaterer seg til ønskelighet. Dette kan tillegges ulike former, for eksempel preferanser eller opplevd verdi. Den siste konnotasjonen knytter seg til nytten av et produkt eller tjeneste. Nytte kan forstås både som en tilfredsstillelse av behov, bruksverdi eller tokning av ønskelige karakteristikk.

Det har vært gjennomført mange studier knyttet til barnehage og kvalitet, spesielt med en kvalitativ tilnærming. Kvalitet klassifiseres og benyttes på ulike måter. Ut fra måleindikatorene for kvalitet som ligger til grunn for problemstillingen, kan det være hensiktsmessig å benytte en differensiering av kvalitetsbegrepet. Et skille som benyttes i flere

studier, er forskjellen mellom strukturell og prosessuell/program kvalitet eller karakteristik (Dalli & Buchanan, 2011; Layzer & Goodson, 2006; Lekhal & Vigmostad, 2014). Strukturell kvalitet knytter seg til miljøet, gjennom de mer håndfaste og fysiske elementene i en barnehage. Dette kan for eksempel være areal eller ansatte pr. barn, organisering av barnegrupper, åpningstider og ansattes utdanning. Denne dimensjonen av kvalitet vil være forholdsvis enkel å måle. Layzer & Goodson (2006, s. 564–565) hevder at selve kompleksiteten i prosessuelle faktorer, gjør at man letter tyr til denne typen målinger. I tillegg vil dette være en rimeligere og enklere måleprosess enn den andre dimensjonen. Prosesskvalitet relaterer seg i større grad til samspill mellom involverte parter, relasjonene som oppstår mellom barn, ansatte og foreldre, samt selve innholdet i barnehagehverdagen. Undersøkelser eller målinger som gjennomføres innenfor prosesskvalitet er ofte mer spisset mot enkeltfaktorer og blir sjelden benyttet i undersøkelser av større skala (Layzer & Goodson, 2006, s. 564–565). SSB har en annen tilnærming til dimensjonene av kvalitet. De skiller mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet, produktkvalitet og resultatkvalitet (Statistisk sentralbyrå, 2011). Strukturkvalitet er knyttet til enheten som yter tjenesten i form av for eksempel de ansattes utdanningsnivå og økonomiske rammebetingelser. Prosesskvalitet relaterer seg til rutiner, metodebruk og ansvarsforhold. Produktkvalitet er egenskaper ved tjenestens innhold og service, mens resultatkvaliteten defineres som den behovsdekning som er oppnådd (Layzer & Goodson, 2006, s. 564–565). Ser man denne inndelingen opp mot den todelingen som ble gjennomført ovenfor, så kan det argumenteres for at mye av dette, med noen unntak, relaterer seg til strukturelle dimensjonen. I gjennomgåelse av variablene i kap. 5.3, brukes den todelte inndelingen i prosesskvalitet og strukturell kvalitet.

Måling av kvalitet står sentralt i bakgrunnen for problemstillingen. Hvilken kvalitet man måler må derfor også settes inn i et tidsmessig perspektiv. Når det gjelder subjektiv kvalitetsmåling kan på den ene måten knyttes direkte til en transaksjonsspesifikk hendelse (Oliver, 1997, s. 174). Et eksempel på denne type måling kan være sikkerhetskontrollene ved norske flyplasser og at kunden oppfordres til å trykke på fire knapper, ut fra hvordan de opplevde tjenesten. I den andre måten å måle kvalitet på, ser man mer langsiktig på kvalitetsbegrepet, og måler kvalitet på et aggregert nivå, basert på flere slike transaksjoner (Oliver, 1997, s. 174). Typisk her vil være bruk av spørreskjema. Ut fra problemstillingen og valgt datagrunnlag i form av innbyggerundersøkelsen, brukes begrepet kvalitetsmåling om det aggregerte nivået.

Det er gjennomført en rekke studier og rapporteringer tilknyttet kvalitet i barnehagen, uten at dette er direkte knyttet opp mot innbyggernes tilfredshet med tjenestene (for eksempel (Gulbrandsen & Eliassen, 2012; Winsvold & Gulbrandsen, 2009). En ofte benyttet definisjon på hva barnehagekvalitet er kommer fra Søbstats (2002) rapport om temaet:

(...) barnas, foreldrenes og de ansatte oppfatninger av og erfaringer med barnehagen, og i hvilken grad barnehagen oppfyller faglige og samfunnsmessige kriterier for hva en god barnehage er.

Det sentrale her er at det både er erfaringer og oppfatninger fra brukerne og de ansatte som inngår i begrepet, samt at det er med overordnede kriterier fra profesjon og samfunn. Kvalitet vil dermed ikke være et statisk begrep, men være avhengig av kontekst og strømninger innenfor utvikling av barnehagefaget og samfunnet for øvrig.

Goksøyr & Goksøyr (2009) har ved en induktiv tilnærming gjennomført en analyse på hva som er de mest temaene i kvalitetsforståelsen fra et foreldrenes ståsted. Funnene deres indikerer at det viktig er at barna blir sett, ivaretatt og trygghet. For å oppnå dette vurderer foreldrene personalets engasjement, interesse, tilgjengelighet og kompetanse som sentrale forutsetninger. Tilknyttet rammebetingelser ble voksentetthet, lite turnover, små barnegrupper og tilstrekkelige rutiner trukket fram som de mest sentrale elementene. Deler av dette sammenfaller med de kvalitetsindikatorerne som er utarbeidet gjennom KOSTRA, jf. kapittel 2.4 og 5.3.3. Hvis man likevel trekker ut essensen i disse forholdene er det omsorg og trygghet som ser ut til å være sentralt i vurderingen av hva som er mest viktig kvalitetsmessig for foreldrene. Dette er begreper som vanskelig lar seg måle direkte, og bruken av indikator som begrep blir dermed sentralt i forståelsen av styringsdataene. Måling av forhold knyttet til menneskelige relasjoner, i form av interesse og engasjement vil være vanskelig i nasjonal skala. Dette vil også være knyttet til individuell opplevelse og kontekst. Innbyggertilfredshet og brukertilfredshet er nødvendigvis ikke det samme, men disse temaene kan likevel være med som et grunnlag til å forstå eventuelle resultater.

3.3. Tilfredshet kontra kvalitet

3.3.1. Forskjeller mellom brukertilfredshet, innbyggertilfredshet og kvalitet

Det kan være lett å trekke for raske slutninger om at det er automatiske paralleller mellom brukertilfredshet og kvalitet, og dermed i ytterste konsekvens si at kvalitet og tilfredshet er en og samme dimensjon. Slike paralleller eller ensartet dimensjonsforståelse blir feilaktig. Tilfredshet og kvalitet er konseptuelt forskjellige på flere områder. Olivier (1997, s. 177–183) fremstiller og beskriver seks forskjellige sammenlikningsdimensjoner, hvor kvalitet og brukertilfredshet i utgangspunktet er forskjellig.

- Erfaringsdimensjonen.
Brukertilfredshet krever i utgangspunktet at man har erfaring med tjenesten. Kvalitet derimot, har ikke dette som forutsetning. Her trenger man egentlig ikke erfaring, men kan benytte beskrivelser av tjenesten, egne oppfatninger eller andres erfaringer. Hvis man skal måle tilfredshet, blir dette skille relevant. Undersøker man de som ikke har erfaring med tjenesten, kan man egentlig si at det i større grad er kvalitetsdimensjonen man måler og ikke brukertilfredshetsdimensjon. Det må med andre ord skilles mellom brukertilfredshet og tilfredshet med en tjeneste, hvor den første forutsetter erfaring med tjeneste, og den siste ikke gjør det. Dette blir relevant for blant annet valg av variabel og datagrunnlag, som vil bli nærmere redegjort for i kapittel 5.1 og 5.3.
- Attributter og dimensjoner
For kvalitet er ulike attributter forholdsvis spesifikke og ofte er man, til en viss grad enige om, hva som utgjør kvalitet eller ikke. Kvalitetsindikatorerne i KOSTRA er slike attributter, selv om det selvfølgelig kan diskuteres om disse fanger kvalitetsaspektet fullt ut. Man kan derfor bedømme ut fra disse kriteriene, hva som er kvalitet og ikke. Tilfredshet skiller seg fra dette, ettersom dette kan komme fra mange ulike dimensjoner eller attributter. Kvalitetsattributter kan være en del av tilfredshetsbedømmingen, men ikke fullt ut.
- Forventninger og standarder
Kvalitet baserer seg ofte på standarder eller idealer. Dette finner vi også igjen, både i lovverk og kvalitetsindikatorer, hvor sistnevnte brukes i styringsarbeid, for eksempel i form av benchmarking. Tilfredshet derimot, baserer seg i større grad på hvilke forventninger og behov som innfris. Her igjen, trenger det ikke være fullstendig adskillelse mellom en indikator og tilfredshet. For eksempel vil indikatorer som knyttes til behovsinnfrielse, i større grad kunne tenkes å ha direkte påvirkning på tilfredshet.
- Kognitiv kontra affekt
Det kognitive står sentralt i kvalitetsdimensjonen, hvor bedømming om dårlig eller god kvalitet skjer igjennom vurdering av for eksempel ytelse eller innhold. Tilfredshet på den andre side, vil både ha en kognitiv og emosjonell side. Her vil man både ha en rasjonell bedømming lik kvalitetsdimensjonen, men denne påvirkes også av humør, emisjoner m.v. Det som blir sentralt da, hvis den kognitive siden skal aktiviseres, er informasjon. Skal man kunne gjøre en kognitiv vurdering, vil man være avhengig av å ha tilstrekkelig informasjon eller sammenlikningsgrunnlag. Uten dette vil den affektive siden i større grad ta over, ettersom grunnlaget for den kognitive vurderingen uteblir.

- **Konseptuelle forløpere**
Kvalitet vil ha færre konseptuelle forløpere enn tilfredshet. Hva man legger i kvalitet, vil likevel være påvirket av blant annet kommunikasjon man har med omverden. Tilfredshet vil, i tillegg til kommunikasjon, være en mer kompleks prosess hvor mange flere aspekter involveres.
- **Lang- kontra kortidsfokus**
Tidshorizonten mellom kvalitet og tilfredshet kan diskuteres. På en side kan man hevde at kvalitet har en lengre varighet enn tilfredshet. Eller sagt med andre ord, tilfredshet er nærmere knyttet til bruk eller opplevelse i nær tid. På den andre side, kan man si at kvaliteten over tid akkumuleres i tilfredshet. En siste tilnærming, vil være å si at tilfredshet og kvalitet sameksisterer over tid. Tidsaspektet vil være et viktig element i forståelsen av analysen som gjennomføres.

Selv om det betydelig forskjeller mellom brukertilfredshet og kvalitet, er det viktig å presisere at det også kan finnes sammenfallende faktorer. Sagt med andre ord, det er ikke tette skott mellom kvalitet og tilfredshet. Det som på den ene side klassifiseres som kvalitet, kan også ha betydning for tilfredshet. Et eksempel er det som er innenfor forventinger eller standarder. Hvis en standard eller ideal defineres i et kvalitetsperspektiv, kan det tenkes at denne standarden har direkte konsekvens for brukerens behov.

Brukertilfredshet vil ikke være det samme som innbyggertilfredshet. Innbyggertilfredshet forutsetter ikke direkte erfaring med tjenestene. Det er likevel naturlig å anta at det er en kobling mellom disse. Brukertilfredshet vil kunne påvirke innbyggernes oppfatning, ettersom disse to gruppene er koblet sammen. Likevel vil det være slik at innbyggertilfredshet er løsere knyttet mot for eksempel erfaringsdimensjonen, men tettere knyttet mot omdømme-dimensjonen for tjenestene.

3.3.2. Hva kommer først – tilfredshet eller kvalitet?

Det er gjort mange studier om kvalitet og tilfredshet, både innenfor barnehageområde og andre offentlige områder. Studier som kobler kvalitet og tilfredshet med en kvantitativ tilnærming er som tidligere nevnt mer sjelden. Når det gjelder modeller som ivaretar kausalitetsforholdet mellom kvalitet og tilfredshet, finnes det få konkrete eksempler å vise til for offentlig sektor. Sammenhengen mellom kvalitet og tilfredshet har nok fått betydelig større oppmerksomhet innenfor privat sektor, og da kanskje spesielt innenfor brukertilfredshet.

Når man ser på hva som kommer først og sist av kvalitet og tilfredshet, så vil man også være avhengig av hvilken kvalitetsdimensjon det er man ser nærmere på (Oliver, 1997, s. 182). På den ene side kan man, hvis man ser på transaksjonene eller møte med tjenestene i et kortidsperspektiv, si at kvaliteten i stor grad påvirke brukertilfredsheten. Hva som møter brukeren og mulighetene for å innfri forventningene vil være avgjørende. På den andre siden, hvis man inntar et mer langsiktig perspektiv og ser på kvalitet på et overordnet nivå, endrer dette bilde seg noe. Tilfredshet med tjenesten kan da sees på som indikator for kvalitet, ut i fra akkumulering over tid. Endringer i tilfredshet vil gi endringer i kvaliteten. Eller sagt med andre ord; kvalitet i dette perspektivet vil kun i begrenset grad påvirke tilfredsheten.

Utgangspunktet for denne oppgaven er å undersøke om det finnes en sammenheng mellom tilførte ressurser og objektiv kvalitet på den ene siden og tilfredshet på den andre siden. Kvalitet som en akkumulering av samlet brukertilfredshet, er således ikke innfallsvinkelen. Det er likevel viktig å gjøre denne avgrensningen, slik at konseptet er avklart og kausalitetsforholdet ivarettatt. Dette bør likevel problematiseres og drøftes nærmere tilknyttet funnene som undersøkelsen viser.

3.4. Lokaldemokratisk fundament og styring – hva påvirker tilfredshet?

Tilfredshet med kommunale tjenester er et viktig fundament for lokaldemokratiet, blant annet gjennom behovet for legitimitet, som tidligere omtalt i kapittel 2.1. Dette har også betydning for tillitsforholdet som må være tilstede mellom kommunen og dens innbyggere. Tangen (2013) gjennomførte en undersøkelse som viser at det er sammenheng mellom graden av tilfredshet og graden av tillit til lokaldemokratiet. Her vises det til at opplevelsen av tjenestekvaliteten, altså den generelle tilfredsheten, har samvariasjon med tilliten som eksisterer mellom innbygger og forvaltningsnivået. Hvis man forutsetter et kausalitetsforhold her, vil tilfredshet være avgjørende for å ha et levende og godt fungerende demokrati.

Ved å benytte styringsindikatorer tilgjengeliggjort i KOSTRA kan kommuner forsøke å få dette til, blant annet gjennom å styre etter samlet ressursbruk pr. tjeneste eller kvalitetsindikatorer, som kan sies å være et forsøk på mål for objektiv kvalitet. Det betyr nødvendigvis ikke at det er en sammenheng i mellom interne styringsmål og brukertilfredshet. Det har blitt gjennomført undersøkelser, hvor det vises til at interne styringsmål er et mindre viktig kriterium, enn andre forhold hos innbyggernes tilfredshet (f.eks., Kelly, 2002). Det kan ut fra dette argumenteres for at ressurs- og ytelsesmål, ikke bør være det viktigste hvis brukertilfredshet er det overordnede målet. Videre har det vært gjennomført studier som ikke finner noen systematisk sammenheng mellom interne styringsmål og tilfredshet med offentlige tjenester (Brown & Coulter, 1983). Parks (1984) hevder at det ikke er naturlig å anta en kobling mellom slike styringsmål og tilfredshet, ettersom de måler helt forskjellige ting.

Tilsvarende vil det kunne argumenteres for at det er et skille i mellom objektiv og subjektiv kvalitet. Førstnevnte vil være faglig vurderte mål på hva som gjenspeiler kvalitet. Sistnevnte vil være knyttet til hvordan dette oppfattes av brukeren. Altså om tilbudet, eller resultatet av tjenesten, innfrir de subjektive forventningene. Ringstad (2000) viser til at brukertilfredshet sier lite om tjenestens objektive kvalitet, men at det er andre subjektive forhold som spiller en større rolle. Da blir det naturlig å anta at tjenestens objektive kvalitet ikke vil ha noen innvirkning på brukerens tilfredshet, ettersom andre utenforliggende forhold overskygger denne virkningen. Dette er noe som kan undersøkes nærmere for hver enkelt kommunale tjeneste.

Problemstillingens utgangspunkt er også knyttet til ressursbruk og tilfredshet. Tidligere undersøkelser viser at en slik sammenheng ikke nødvendigvis er tilstedet innenfor andre tjenesteområder, for eksempel Falck (2012) og Christensen (2010), men at det er egenskaper ved individene som er hovedforklaringen på forskjeller i tilfredshet. Det er likevel kommet forskningsresultater som viser at innbyggere vurderer tjenester ulikt, avhengig av fundamentet til tjenesten. Dette berører for eksempel hvor arbeidsintensiv den er (Kelly & Swindel, 2002). Det kan derfor argumenteres for at endringer tilknyttet ressursbruk i en arbeidsintensiv tjeneste, vil kunne være ulik de som er mindre arbeidsintensive, når det gjelder hvordan dette slår ut i opplevd tilfredshet.

Det er gjennomført en undersøkelse av hvordan egenskaper ved kommunene påvirker brukertilfredshet med kommunalt tjenestetilbud. Der har man funnet at folk generelt er mer fornøyd med tjenestene i kommuner med lavt folketall enn i folkerike kommuner (Munkerud & Sørensen, 2010). Det argumenteres her med at dette kan skyldes flere forhold. For det første at kommunene får overført mer i utgiftskorrigerte inntekter. Altså at det overføres mer ressurser fra statlig nivå til kommunalt nivå. For det andre vil innbyggings sammensetningen kunne ha betydning, for eksempel med hensyn til utdanning og alder. For disse demografiske variablene kan det tenkes at det ligger en kobling mellom utdanning/alder og brukertilfredshet, i form av forventninger til tjenestene som skal ytes. Denne tankegangen om forventninger hos innbyggere kan videreføres til betydningen av en kommunes samlede økonomiske resultat. Hvis en kommune for eksempel går med økonomisk underskudd og har behov for innsparinger og inndekking, er det naturlig å tenke at dette også vil kunne påvirke innbyggernes forventninger til tjenestene som skal ytes. Østre (2011) argumenterer mot Munkerud og Sørensens funn og konklusjoner tilknyttet frie inntekters betydning, gjennom noen kritiske bemerkninger. For det første bemerkes det at koblingen mellom ressurser og kvalitet ikke er åpenbar. Det er nødvendigvis ikke slik at mer penger gir et bedre kvalitativt tilbud. Små kommuner har et annet utgiftsbehov, som nevnt i kapittel 2.2. Høyere kostnader krever da også mer inntekter for å kunne tilby samme kvalitet. Dette underbygges av at tilfredsheten er dalende jo større kommunene blir, men at dette ikke følger fordelingen av

inntekter. For det andre pekes det på at det i mindre kommuner vil være betydelig mer nærhet mellom innbygger og politiker. Dette underbygges av undersøkelsen tilknyttet tillit til demokratiet gjennomført av Tangen (2013).

Det er også gjennomført andre studier om koblingen mellom befolkningsstørrelse og tilfredshet med tjenestene. Pettersen & Rose (2009a, 2009b) viser til at kommune- eller befolkningsstørrelse har innvirkning på tilfredsheten gjennom to viktige elementer. For det første at informasjonen og de demokratiske prosessene er mer oversiktlig i små kommuner og at det dermed blir lettere å vurdere kvaliteten som bedre. For det andre vil små kommuner har et mer omfattende og aktivt organisasjonsliv, og at innbyggerne på den måten er mer engasjert i samfunnet som helhet.

Strukturdebatten i Norge og kommunereformens inntog, har også bidratt til at det har kommet mer forskning med hensyn til kommunestørrelse og tilfredshet med tjenester. I 2015 ble det publisert en studie som så på disse forholdene (Erichsen, Jensen, & Narud, 2015). Funnene viser at for de fleste tjenestene er tilfredshet synkende mot befolkningsstørrelse. Dette inkluderer også barnehageområdet. Videre vises det at koblingen mellom innbygger, politiker og kommunalt ansatt er tettere i små kommuner. Spesielt gjelder dette tettere personlig kontakt, men også innbyggernes villighet til å påvirke beslutninger som fattes i kommunenes styringsorgan. Det er med andre ord en forventning om å finne sammenheng mellom befolkningsstørrelse og brukertilfredshet på individnivå.

4. Hypoteser

Ut fra det teoretiske bakteppe, utvikling for barnehagesektoren og valgt problemstilling, blir det nå mulig å utlede hypoteser som ønskes testet i analysen. I denne oppgaven har jeg valgt å undersøke fem hypoteser. De tre første relaterer seg til ressursbruk og kvalitetsindikatorer for barnehagetjenestene og deres kobling mot brukertilfredshet. Dette gjelder direkte ressursbruk i barnehagen, kvalitetsindikatorer med kobling mot behovsdekning og deretter hypotese vedrørende informasjonsgrunnlag og tilfredshet. Avslutningsvis vil de siste to hypotesene gjelde på mer overordnet nivå. Her er det kommunens samlede frie inntekter og kommunens samlede resultater, som er av interesse. Dette er ikke direkte koblet mot selve barnehagesektoren, men mer til egenskaper tilknyttet kommunene som helhet.

I oppgavens analyse og drøfting ønskes derfor følgende hypoteser testet i analysen:

H1: Høy ressursbruk pr. barn fører ikke til mer tilfredshet med barnehagetjenester.

Tilgjengelige ressurser vil være sentralt for barnehagesektorens muligheter til å innfri kvalitetsindikatorer. Dette gjelder for eksempel muligheten til å ansette personer med pedagogisk utdannelse, legge til rette for godt tilgjengelig areal, ha god bemanningstetthet m.v. Kvalitet skiller seg likevel betydelig i forhold til tilfredshet, som redegjort for i kapittel 3.3.1. Skal ressursbruk innenfor barnehagetjenesten ha en positiv innvirkning på innbyggertilfredsheten, er det naturlig å anta at koblingen mellom innfrielse av behov eller forventninger må være tilstede. Dette kan ikke sies å være tilfelle for ressursbruk. Hadde ressursbruk vært koblet opp mot for eksempel brukerbetaling, ville sannsynligvis bildet sett vesentlig annerledes ut. Koblingen mot behov ville da blitt mer åpenbar, og hypotesen ville ha endret seg. I tillegg er det en viktig faktor som må hensyntas i grunnlaget for denne hypotesen. Ressursbruk pr. barn eller oppholdstime, viser nettopp bare dette forholdet. Den viser ikke hvordan disse ressursene brukes eller utnyttes. Hvis en kommune har en mer optimalisert struktur, innkjøpsordninger og for eksempel lav turnover blant de ansatte, vil de kunne få mer igjen for ressursbruk pr. barn enn ved motsatte forhold.

Tidligere gjennomført undersøkelse innenfor pleie/omsorg og grunnskole (Falck, 2012), viser til at det ikke er mye forskning som underbygger en slik hypotese. Denne koblingen er med andre ord ikke utforsket i så stor grad. Den samme undersøkelsen viser at det ikke var noen signifikant sammenheng mellom ressursbruk og tilfredshet for disse tjenestene der. Selv om manglende ressursbruk kan bli trukket fram som problematisk for god utforming og utførelser av tjenester, så blir koblingen mot tilfredshet for løs. Det legges derfor til grunn for denne hypotesen, at tilsvarende vil gjelde for barnehagesektoren og at det ikke vil finnes noen signifikant sammenheng.

H2: Kvalitetsindikatorer som dekker direkte behov har mer positiv innvirkning på innbyggertilfredshet enn andre.

Ut fra redegjørelsen i kapittel 3.3 er det forskjeller mellom kvalitet og tilfredshet. Det er derfor naturlig å anta at man i de tilfeller hvor det er en kobling mellom kvalitetsindikator og behovsdekning, kan man forvente å finne utslag på tilfredshet blant brukere og innbyggere. I utgangspunktet er det naturlig å anta at dette gjelder spesielt en av indikatorene; åpningstid.

Kvalitetsindikatoren skiller seg fra de øvrige indikatorene på et sentralt punkt. Dette gjelder koblingen mellom brukertilfredshet og kvalitet, når det gjelder forventninger eller standarder. På den ene side brukes høy andel av barnehager med åpningstid ut over 10 timer som en kvalitetsindikator. Dette vil igjen kunne gjenspeile seg i kommuners ønsker og styringsmål for barnehagene. Idealet, ut i fra indikatoren, vil være å ha flest mulig barnehager med romslig åpningstid. Eller sagt på en annen måte, fleksible barnehageløsninger for å innfri brukernes behov. På den andre siden vil dette også ha føringer for det å dekke direkte behov og

omdømmet dette vil gi for øvrig i samfunnet, jf. redegjørelse nedenfor. I et samfunn med høy grad av sysselsetting, kan også åpningstid knyttes tett opp mot individenes behov. Flexibilitet, både med tanke på levering og henting av barnet, vil være relevant for behovet hver enkelt har. I dagens samfunn har man normalt 8 timers arbeidsdag, med tilhørende reisetid både før og etter levering/henting. Ut over dette, vil flere sysselsatte ha arbeid som fører til at man blir lengre enn normalt tid ved slutten av dagen. Dette kan være knyttet til overtid, forskyvninger av skiftordninger og så videre. Behovet for fleksibilitet, gjennom åpningstid, vil derfor være relevant. Det kan selvfølgelig diskuteres om 10-timersgrensen er den mest kritiske. En åpningstid mellom 8–9 timer vil kunne føre til direkte misnøye og utfordre minstestandarden. Motsatt vil åpningstid ut over 10 timer kunne føre til mer tilfredse brukere. Sistnevnte kan for eksempel være relevant for turnusarbeidere, eller arbeidstakere med annen arbeidstid enn normalen. Koblingen mellom åpningstid som kvalitet og åpningstid som et behov, og dermed brukertilfredshet, blir dermed større enn for de øvrige kvalitetsindikatorerne. Likevel er det viktig å ta hensyn til skillet mellom brukertilfredshet og innbyggertilfredshet. Det er liten tvil om at det er brukerne som får dekt sine behov. Likevel vil det være naturlig å anta at dette også skaper ringvirkninger ut over selve brukerne. Hvis en barnehage ikke dekker behovet, ved at åpningstidene ikke er fleksible nok, vil dette sannsynligvis også bli kommunisert ut over brukergruppen. Omdømmemessig blir derfor dette et mer gjennomslagskraftig område enn de øvrige kvalitetsindikatorerne. Ut fra dette, er det naturlig å anta at høy andel av barnehager med fleksibel åpningstid vil ha en positiv effekt på tilfredsheten, som den eneste av KOSTRAs kvalitetsindikatorer. Eller motsatt, lav fleksibilitet med hensyn til åpningstid for brukergruppen, vil påvirke innbyggertilfredsheten negativt.

I tidligere kvalitativ studie (Goksøyr & Goksøyr, 2009), vurderes det at bemanningstetthet og kompetanse som trekkes frem som sentrale forutsetninger eller rammebetingelser for god kvalitet i barnehagen. Disse to variablene dekker ikke direkte behov på samme måte som åpningstid, men er elementer som må være på plass for at kvaliteten skal oppleves som god. Det er derfor noe usikkerhet om disse variablene vil slå ut, noe som kan sees i sammenheng med hypotese H3. Hvis det er et signifikant utslag, så kan det forventes at dette vil være mindre enn for åpningstid, ettersom dette er mer indirekte behovsdekning.

H3: Kvalitetsindikatorer hvor referansepunkt mangler fører ikke til mer tilfredshet med barnehagetjenester

Når det gjelder de fleste av kvalitetsindikatorerne som gir indikasjoner på den objektive kvaliteten med tjenestene, forventes det ikke å finne en direkte sammenheng mot tilfredshet hos innbyggerne. Unntaket er selvfølgelig åpningstid og noe usikkerhet knyttet til

bemanningsstetthet og kompetanse, som nevnt i redegjørelse for hypotese H2. I tillegg til at disse indikatorene ikke innfrir direkte behov, mangler de også adekvat referansepunkt for både bruker og innbygger. Gjennomføring av en vurdering, når man ikke har et lett tilgjengelig eller veldig synlig grunnlag å gjøre vurderingen ut fra, blir veldig utfordrende. Dette kan eksemplifiseres.

Ressursbruk er et vanskelig område for brukere og individer å gjøre en kognitiv vurdering om dette er tilfredsstillende eller ikke. Informasjon, eller sammenlikningsgrunnlag vil sannsynligvis mangle og dermed gjøre en slik vurdering vanskelig. Selvfølgelig er det naturlig å anta at ekstreme utslag i ressursbruk, egentlig i begge retninger, vil kunne påvirke brukertilfredsheten og dermed innbyggertilfredsheten. Dette er likevel ikke noe man vil finne i en statistisk analyse med et så stort utvalg. Samme vil gjelde de øvrige indikatorene, for eksempel lekeareal. For en bruker vil det være utfordrende å kunne vurdere om barnehagen har et stort areal pr. barn, sett i forhold til andre barnehager. Sannsynligvis vil vurderingen knyttet til om arealet er godt nok være viktigere, enn om det er 4 eller 5 kvm. innvendig areal pr. barn. En marginal vurdering av areal eller arealendringer vil derfor være vanskelig å gjøre for foreldre.

Mål på objektiv kvalitet kan sees på som et internt styrings- eller ytelsesmål for tjenestene. Det er i tidligere studier ikke funnet noen direkte sammenheng i mellom disse, nærmere omtalt i kapittel 3.4. Likevel har KOSTRA blitt oppdatert med disse nøkkeltallene fra statlig side, for å kunne gjøre objektiv kvalitetsindikatorer lett tilgjengelige. Det er da også grunnlag for å anta at dette vil bli brukt aktivt av administrasjonen i utredningsfasen og i de politiske beslutningsprosessene når budsjettene fastsettes. Videre at dette benyttes ved den årlige evalueringen i form av årsberetninger/-rapporteringer.

Selv om disse styringsdataene benyttes aktivt av kommunene, er det likevel grunn til å anta at den objektive kvaliteten ikke er like kjent blant kommunens innbyggere. Den affektive siden vil dermed være mer sentral enn den kognitive. Styringsmål eller kvalitetsindikatorer hensyntar ikke denne siden, og dermed er det grunn til å teste hypotesen om at disse indikatorene ikke påvirker innbyggertilfredsheten.

H4: Kommunens inntektsnivå påvirker ikke tilfredshet for kommunale barnehagetjenester.

Normalt vil man kunne anta at en kommunes samlede inntektsnivå påvirker tilfredsheten med tjenestene. Dette er det også gjort funn på i tidligere forskning (Munkerud & Sørensen, 2010). Dette vil innebære at tilbudet kan både bli bredere, altså hva som tilbys av tjenester, og bedre kvalitetsmessig ut fra infrastruktur, bemanning og så videre. Kommunens totale ressursbruk vil naturlig nok påvirke det tilbudet som kan gis innbyggerne, men dette er ikke ensbetydende

at dette kobles direkte opp mot tilfredshet. Ut fra redegjørelsen i kapittel 2.2, vil inntektsnivået gjenspeile en annen kostnadsstruktur i små kommuner og argumenter mot en slik kobling (Østre, 2011). Videre viser annen forskning at det kan være andre og større forklaringsfaktorer, som for eksempel kommunens størrelse og nærhet mellom innbyggere og politikere (Baldersheim, Pettersen, Rose, & Øgård, 2003).

Barnehagesektoren har gått igjennom stor endringer over de siste årene med tanke på finansieringsløsninger og lovregulering for sektoren (kapittel 2.2). Langøren & Aaberge (2006) viser at nettopp disse forandringene har ført til to viktig endringer i hvordan ressursene brukes. For det første, har inntektselastisiteten endret seg. Fra tidligere å være en sektor som var følsom for endringer i inntektsnivået, er den nå gått over til å bli mindre følsom. Dette innebærer at for hver krone som gis ekstra på overordnet nivå, er man politisk mindre opptatt av å prioritere området. For det andre har barnehagesektoren blitt en sektor med store lekkasjeeffekter. Ved endringer i prioriteringer fra statlig side over frie inntekter, men som likevel er åpen for lokale endringer, finner disse prioriterte midlene til satsning innenfor barnehage i mindre grad veien til sektoren. Begge disse faktorene betyr dermed at det vil være mindre grunnlag for å hevde at kommunens samlede inntektsnivå, vil gi føringer for endringer i sektoren. Dermed vil det være grunn til å fremsette en hypotese om at kommunens samlede inntektsnivå ikke vil ha innvirkning på innbyggernes tilfredshet med barnehagetjenestene. Hadde datagrunnlag før 2011 blitt lagt til grunn, ville sannsynligvis hypotesen endret seg og påvirkningen blitt mer relevant.

H5: Kommuners samlede økonomiske resultater påvirker tilfredsheten med tjenestene barnehage

Jeg har ikke funnet forskning som underbygger denne hypotesen. Begrunnelsen for å undersøke den nærmere ligger i en vurdering om at kommunens samlede økonomi gis større oppmerksomhet enn ressursbruk på hver enkelt tjeneste. Omdømmemessig vil dette dermed bli viktigere og mer fremtredende enn kvalitetsindikatorer. Årsresultater, i form av om kommunen går i minus eller pluss, vies blant annet betydelig oppmerksomhet media. Dette kan tenkes å påvirke innbyggernes oppfattelse av om det brukes mye eller lite penger på en tjeneste, uten at dette sees i en sammenheng med hvordan ressursbruken er i tilsvarende kommuner. På den måten kan man si at innbyggerne gis muligheten til å gjøre en kognitiv vurdering av kvaliteten ved tjenestene, selv om den er på sviktende grunnlag. Oppfatter man at kommunen må kutte for å dekke inn merforbruk, kan veien være kort til at man også tror at tilbudet er dårligere. Man vil dermed kunne bli mindre tilfreds når disse situasjonene oppstår. Sett i forhold til nabokommuner med positive resultater, kan det likevel være slik at man

bruker vesentlig mer på barnehagesektoren, eller rettere sagt, man har høyere ressursbruk pr. barn eller oppholdstime i løpet av året.

Hypotesen knytter seg derfor sterkt opp i mot dimensjonsforskjellene i aksene kognitiv kontra affekt, som det ble redegjort for i kapittel 3.3.1. Det er naturlig å anta at en innbyggers mulighet til å vurdere kvalitetsdimensjoner med barnehagene vil være begrenset. Selv om man har direkte erfaring med barnehagen, vil det være vanskelig å vurdere om utdanningsnivået til de ansatte er tilstrekkelig, eller om ressursbruken pr. barn er optimal eller god. Hvis det kognitive grunnlaget mangler spesifikt for barnehagetjenesten, er det grunn til å hevde at dette kognitive grunnlaget erstattes med et annet kognitivt grunnlag. Vies kommunens samlede drift oppmerksomhet, vil dette kunne være førende for hvordan man vurderer de tjenestespesifikke områdene. I tillegg til dette, vil man ved sviktende kognitivt grunnlag for barnehagesektoren, se at affektsiden får større spillerom. Følelsen av at barnehagen går bra eller dårlig, kan da styres av et mer generelt inntrykk man har fått gjennom ulik kommunikasjon. Stabilitet i overordnet økonomisk utvikling for en kommune, kan dermed være viktigere enn faktisk ressursbruk for hver enkelt tjeneste.

5. Metode

Dette kapitlet omhandler det metodiske grunnlaget for analysen i kapittel 6 og tolkning av resultatene i kapittel 7. Først redegjøres det for de datasett som er lagt til grunn for analysen; Innbyggerundersøkelsen 2015, KOSTRA, tall for utgiftskorrigerede frie inntekter, samt kommunedatabasen. Videre følger en redegjørelse for valget av analysemetode, samt en beskrivelse av hva dette innebærer for analysen. Deretter gjennomgås variablene som ligger til grunn for analysen, deres operasjonalisering og koding, samt en presentasjon av deskriptiv statistikk over variablene som inngår i analysen. Til slutt, i kapittel 5.4 gjøres en vurdering over metodiske utfordringer knyttet til analysen, både knyttet til validitet og reliabilitet.

5.1. Datagrunnlag

For å kunne gjennomføre en tilfredsstillende undersøkelse, som har som målsetning å kunne generalisere eventuelle funn, har jeg vurdert som mest hensiktsmessig å basere denne oppgaven på eksisterende sekundærdata. Analysen baserer seg på i alt fire datasett, hvorav to utgjør hovedgrunnlaget for variablene.

Det første datasettet er Innbyggerundersøkelsen 2015 som ble gjennomført av Epinion, på vegne av Direktoratet for forvaltning og IKT, heretter omtalt som DIFI. Dette utgjør grunnlaget for variabler på individnivå. DIFI har ikke noe ansvar for analysen eller tolkningene av resultatene i denne oppgaven. Undersøkelsen er svært omfattende og gjennomføres todelt. Første del omtales som Innbyggerdelen, hvor spørreskjema sendes ut til

30.000 tilfeldig utvalgte respondenter. Epinions (2015) rapport om utvalg, respons og frafall gir informasjon om hvordan datagrunnlaget er etablert. Innsamlingen foregikk fra 19. september 2014 til 20. februar 2015. Valg av respondenter gjennomføres med bakgrunn i folkeregisteret. Trekningen gjennomføres som stratifisert utvelging med bakgrunn i kjønn og alder, for på den måten å sikre et representativt utvalg av innbyggerne over 18 år. Spørreskjemaet sendes pr. post, men det var også mulig å besvare spørsmålene over internett. Følgebrev ble oversendt enten på norsk, polsk¹ eller engelsk ut i fra registrert bakgrunn. Innholdet i skjemaene ble gjort tilgjengelig på nynorsk, engelsk og polsk, men dette kun elektronisk. Retur av spørreskjema utgjorde 6 prosent, eller 1.780 respondenter. Svarprosenten på denne delen av undersøkelsen var på 41 prosent korrigert for returandel, eller 11.567 mottatte besvarelser. Dette etter tre gjennomførte purringer i brev form og en telefonisk purring. Totalt valgte 27 prosent å besvare undersøkelsen elektronisk. Det er tredje gang undersøkelsen gjennomføres i Norge og det er den mest omfattende brukerundersøkelsen i landet (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2015b). På bakgrunn av respondentenes svar i innbyggerdelen, gjennomføres del 2 som omtales som brukerdelen. Her velges tilfeldige respondenter som har svart at de har erfaring med tjenesten ut, som igjen svarer på et nytt spørreskjema om den aktuelle tjenesten. Totalt er det 23 tjenester som undersøkes i brukerdelen, hvorav 13 er innenfor det laveste kommunale nivået. For barnehage var antall utsendte skjema 1.271, med en responsrate på 49 prosent.

Tilfredshet med tjenestene behandles i begge delene av innbyggerundersøkelsen. Ettersom utgangspunktet for problemstillingen og avgrensningen er generell tilfredshet med tjenesten, både fra de som har brukererfaring og ikke, vil analysen ta utgangspunkt i innbyggerdelen. Dette valget underbygges av ønske om å kunne generalisere funnene i størst mulig grad på tvers av kommuner, altså ønske om størst mulig antall respondenter fra hver kommune.

Det andre datasettet som benyttes i analysen er uttrekk fra KOSTRA, og utgjør hovedgrunnlaget for variabler på kommunenivå. Det vises til kap. 2.5 for bakgrunn, kilder og strukturering av data. Uttrekket er gjort i åpen database over internett. SSB presenterer og tilgjengeliggjør KOSTRA-informasjon på ulike måter. For det første legges det ut faktaark med fire detaljeringsnivå (Statistisk sentralbyrå, 2015e). På nivå 1 har SSB foretatt en sammenstilling av grunnlagstall for utarbeidning av *Utvalgte nøkkeltall*. Dette nivået er ikke splittet opp i tjenesteområder eller sektorer. Under nivå 2 - *Detaljerte nøkkeltall*, presenteres sammenstilte nøkkeltall etter tjenesteområdene kommunene har. Barnehage er her opplistet som et eget område. Nivå 3 – *Kvalitet*, viser nøkkeltall for kvalitetsindikatorer pr. tjenesteområde i kommunene, hvor også barnehage har et eget område. De tre øverste nivåene er tall som i stor grad benyttes i arbeidet med benchmarking eller i rapporteringssammenheng

¹ Den største innvandringsgruppen i Norge

i kommunene. Det er verdt å merke seg at kvalitetsindikatorerne i stor grad også finnes under detaljerte nøkkeltall, men er her omdøpt til å hete *Utdypende tjenesteindikatorer*. Under disse indikatorerne er det lagt til enda et nøkkeltall, som ikke finnes i oversikten for kvalitet; tall for andel til basisvirksomhet i barnehagene. Erfaringsmessig behandles utdypende tjenesteindikatorer og kvalitet som ett, og dette er lagt til grunn for analysen, ved at andel menn inkluderes som en variabel. Det siste nivået er *Grunnlagsdata* som er rådata, som gir muligheten til å trekke ut innrapporterte data og utarbeide egne nøkkeltall.

Datasettet legges ut *Statistikkbanken* og er det samme som i de fire nivåene i faktaarkene, men det er økt fleksibilitet med hensyn til uttrekk av flere kommuner samtidig og over flere år (Statistisk sentralbyrå, 2015d). Her er det mindre slutførte nøkkeltallsberegninger. Datasettene er gruppert pr. tjenesteområde. Som grunnlag for analysen i denne oppgaven, er det tallene fra Statistikkbanken som er benyttet, ettersom uttrekket skal være for alle landets kommuner. Sammenstilling av data til nøkkeltall er foretatt ved utarbeiding av variablene. Noen av variablene avviker i forhold til tall fra faktaarkene med hensyn til måleenhet, men viser det samme bilde. Dette blir kommentert for de variablene det gjelder under kapittel 5.3.

Øvrige datasett for forklaringsvariabler på kommunenivå er innhentet fra to kilder. For det første er det hentet inn nivå for utgiftskorrigerede frie inntekter fra Kommunal og moderniseringsdepartementets (2015c) sider. Datasettet er tilgjengeliggjort på kommunenivå, presentert som et prosentvis avvik i forhold til gjennomsnittet. Det andre variabelgrunnlaget som vedrørende barn i barnehagealder er hentet fra NSD Kommunedatabase. Dette er en database som innhenter og sammenstiller informasjon fra Statistisk sentralbyrå. Det presiseres at en del av de dataene som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

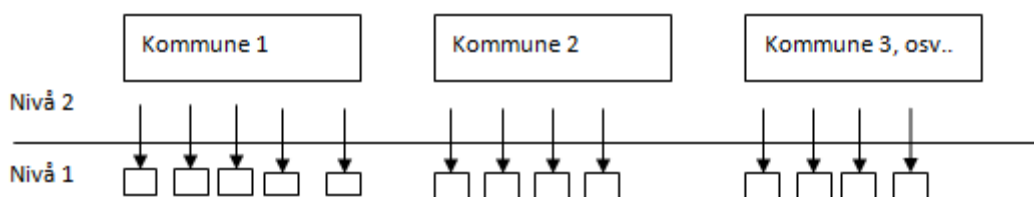
5.2. Analysemetode – flernivåanalyse og regresjonsanalyse

Analysen gjennomført i denne oppgaven er en statistisk analyse. Bruken av denne type metode kan inndeles i to hovedkategorier: deskriptiv statistikk og slutningsstatistikk. Det første beskriver et situasjonsbilde eller en fordeling av data, mens den andre benyttes når man ønsker å si noe om sammenhengen i mellom to eller flere variabler (Mehmetoglu & Jakobsen, 2015). Den siste kan dermed brukes til å teste hypoteser som er utledet i en teoretisk kontekst, noe som sammenfaller med problemstilling og teoretisk grunnlag innledningsvis. I dette arbeidet presenteres deskriptiv statistikk ved gjennomgåelse av variablene (kapittel 5.3). For analysearbeidet benyttes slutningsstatistikk, ut fra ønske om å teste årsakssammenheng mellom ressursbruk, kvalitet og brukertilfredshet. Valg av metode innenfor slutningsstatistikk for denne oppgaven er todelt; flernivåanalyse og lineær regresjon med robuste standardfeil.

Regresjonsanalyse og flernivåanalysen baserer seg på sammenhengen mellom en avhengig variabel og et sett uavhengig variabler. Regresjon forutsetter i utgangspunktet en lineær sammenheng, med gruppegjennomsnittene på en rett linje (Ringdal, 2013, s. 395–414). De uavhengige variablene påvirker den avhengige variabelen. Variasjonene i den avhengige variabelen forklares dermed av endringer i andre faktorer. I denne analysen er innbyggertilfredshet den avhengige variabelen, mens en rekke forklaringsvariabler trekkes inn i analysen. Dette blir det nærmere redegjort for i kapittel 5.3.

Det finnes i utgangspunktet to årsaker til at man velger å ta i bruk flernivåanalyse; statistiske og substansielle grunner (Strabac, 2012). Hvis man har hierarkiske strukturerte data, vil beregning av koeffisientene bli unøyaktig og standardfeil kan bli betydelig underestimerte. Noe som igjen kan gi feilslutninger med hensyn til kausalitet. Bruk av flernivåmodeller vil da kunne korrigere og ta hensyn til statistisk avhengighet i data man har tilgjengelig. Det vil derfor kunne være aktuelt å benytte metoden i tilfeller hvor man bare er interessert i variabler på ett nivå (Strabac, 2012). Den andre grunnen er at man velger flernivåmodeller ut i fra substansielle grunner. Man er da interessert i variabler på flere nivåer og effektene av disse. Dette kan være aktuelt i mange sammenhenger, for eksempel elevgrupper i klassemiljø, pasientgrupper i et sykehusmiljø og så videre. Det er derfor liten tvil om at disse substansielle grunnene gjøres gjeldende i dette arbeidet. Ut fra undersøkelsens problemstilling, er man ute etter å finne hvordan variabler på kommunenivå påvirker variabler på individnivå. Brukertilfredshet på et underliggende nivå skal altså settes inn i en større kontekst.

Innsamlingen av data har, som beskrevet tidligere i kap. 5.1, foregått på to nivåer. Det første nivået er på individnivå (Nivå 1), hvor kommunenes svar på innbyggerundersøkelsen vil være grunnlaget. Det andre nivået vil være informasjon på kommunenivå (Nivå 2), med bakgrunn i tall om ressursbruk og objektiv kvalitet fra KOSTRA:



Velger man å bearbeide økonomiske tall med datasett fra kommunenes inntektssystem, vil ikke dette påvirke nivåinndelingen.

For å kunne gjennomføre en slik analyse er det en del forutsetninger som må være oppfylt, i følge Strabac (2012, s. 207–208):

1. Dataene må være hierarkisk strukturert
Analysen bygger på sammensatte datasett, koblet sammen i en hierarkisk struktur. Innbyggerundersøkelsen identifiserer respondentene på kommunenivå, ved bruk av kommunenummer. Tilsvarende nummer benyttes i KOSTRAs datastruktur. Forutsetningen er dermed oppfylt i gjeldende datasett.
2. Den avhengige variabelen må være kontinuerlig og tilnærmet normalfordelt
Variablene for tilfredshet som ble presentert i kapittel 5.3 viser at det er kontinuerlige variabler. Det vises videre til kapittel 5.3.1, og variabelen er tilnærmet normalfordelt.
3. Antall analyseenheter på det høyeste nivået må være stort nok
Analysen omfatter alle kommuner i Norge. I 2014 var det 428 kommuner i Norge, så selv om enkelte kan mangle tall for enkelte indikatorer, er det sannsynlig at tallet vil være betydelig over 100 ved alle modeller. Dette vil være godt innenfor den øvre grensen for hva flernivåanalyse egner seg for (Strabac, 2012, s. 208).

Selve forutsetningene for bruk av denne analysemetoden vil da være tilfredsstillt.

Ved gjennomføring av flernivåanalyse i samfunnsvitenskapen, er det normalt at variansen på nivå 1, utgjør 80–95 prosent. Hvis variansen på nivå 2 blir mindre enn 5 prosent, kan det stilles spørsmål om effekten bør ignoreres. Hvis variansen er mindre, kan man gjennomføre OLS-modeller med robuste standardfeil for å se om man kommer frem til det samme substansielle resultat.

5.2.1. Signifikans og generalisering

Et grunnleggende element for å kunne generalisere funn i valgt metode, er at man kan bekrefte med en viss grad av sikkerhet at det eksisterer sammenhenger. Hvis graden av sikkerhet er stor i utvalget, så kan det lettere sies å gjelde hele populasjonene. Måten dette gjennomføres på er å benytte tall for signifikanssannsynlighet. Ved testing av om en variabel har innvirkning eller ikke på en annen, er det to mulige utfall. Enten har den innvirkning (hypotesen) eller så har den ikke det (nullhypotesen). Signifikanssannsynligheten viser sannsynligheten for at man forkaster nullhypotesen, selv om den er sann. Har man da en signifikanssannsynlighet $p < 0,01$, vil det være 1 % sannsynlighet for at man bekrefter en sammenheng, mens at den faktisk ikke er det. Man kan da med stor grad av sikkerhet si at hypotesen er bekreftet, eller at sammenhengen mellom variablene er statistisk signifikant.

For store utvalg settes det som regel krav til at p-verdien er lav, altså at det skal være liten sannsynlighet for at nullhypotesen forkastes ved feil. I datagrunnlaget som er brukt i denne oppgaven er det to utvalg på to forskjellige nivåer. Antall kommuner er betydelig mindre enn

antall respondenter i innbyggerundersøkelsen. Dette medfører at man på nivå-2 (kommunenivå), ikke kan se bort fra funn som har en p-verdi mindre enn 0,1. Funnene må likevel behandles med noe mer forsiktighet på dette nivået. I kapittel 6 vil resultatene bli presentert og avmerket med signifikanssannsynligheter på 0,01-, 0,05- og 0,1-nivå

Det er også mulig å si noe om styrkeforholdet mellom ulike modeller, eller modellsignifikans. Dette gjennomføres ved sannsynlighetsmaksimering, ved at man finner de parameterverdiene som i størst mulig grad forklarer selve resultatene (Ringdal, 2013, s. 445). Log likelihood viser styrkeforholdet mellom modellene i kapittel 6. Jo høyere verdi jo sterkere er modellen.

5.3. Variabler

I dette delkapitlet gjennomgås først operasjonalisering og den avhengige variabelen, gjennom hva den måler, samt hvordan den er kodet i analyseoppsettet. Deretter gjøres tilsvarende for de avhengige variablene tilknyttet ressursbruk og kvalitetsindikatorer på kommunenivå, før samlet deskriptiv statistikk for variablene presenteres og kommenteres kort i kapittel 5.3.4. Der gjennomgås også øvrige forklaringsvariabler som inngår i modelleringen, adskilt på individ- og kommunenivå.

5.3.1. Variabel for innbyggertilfredshet

I flernivåanalysen legges variabel for brukertilfredshet fra innbyggerundersøkelsens del 1 til grunn (innbyggerdelene). Utgangspunktet for variabelen er spørsmålet «*Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er?*», hvor barnehage er en av flere sektorer respondentene er bedt om å gjøre en vurdering av. Innledningsvis forklares det for respondentene, at de bes svare på spørsmålet selv om de ikke har direkte erfaring med tjenestene. Hvis det er tilfellet, skal svaret gis ut i fra hva man har sett, lest eller hørt. Det er viktig å ha et bevisst forhold til hva dette egentlig måler. Det vises til kapittel 3.3.1 om konseptuelle forskjeller mellom brukertilfredshet og kvalitet. Denne variabelen, forutsatt at man ikke krever direkte bruk av tjenesten, måler innbyggernes oppfattelse av kvaliteten og ikke brukertilfredsheten. Respondentene svarer på en skala fra -3 til +3, ut fra en gradering fra *Svært dårlig* til *Svært god*. I rådatafilen har variabelen fått verdier på skalaen fra 1 til 7, altså ordinalt målenivå ved rangordnede svar. I tillegg har respondentene muligheten til å svare *Vet ikke/Har ingen mening*. Respondenter i denne kategorien utgjør 27,3 prosent av svargrunnetaget. Disse har i analysen blitt omkodet til missing values. Sammen med de øvrige som ikke har avgitt svar på spørsmålet, utgjør total missing values 29,6 prosent av respondentene, eller 10.479 personer. En alternativ løsning ville vært å kode dette til middelverdien 4. Ut ifra omfanget av respondentene som har svart i kategori 8, er ikke dette like hensiktsmessig. Tyngdepunktet ville da blitt forholdsvis stort for personer som vurderer

tjenestene som hverken gode eller dårligere, uten at man kan si at dette er tilfellet. Metodisk sett ville dette gitt større utfordringer, enn det valgte alternativet. Omkodning medfører derfor at analysen kun viser hvor fornøyd individer som har faktisk har gjort en vurdering er, enten ut fra egne erfaringer eller informasjon de har tilegnet seg. Totalt antall gyldige svar utgjør da 7.615 respondenter. Det vises for øvrig til vurderinger knyttet til frafall i kapittel 5.4. om metodiske utfordringer.

5.3.2. Variabler for ressursbruk i barnehager

For å kunne sammenlikne ressursbruk mellom de ulike kommuner, har man behov for å finne en uavhengig variabel som gjør sammenlikningsgrunnlaget mest mulig korrekt. I flernivåanalysen er denne variabelen beregnet ut i fra følgende nøkkeltall i KOSTRA; korrigerte brutto driftsutgifter for barnehage (konserntall), overføringer til private barnehager, antall oppholdstimer i kommunale barnehager og antall oppholdstimer i private barnehager. Redegjørelse for at dette valget er gjennomført, samt innholdet i nøkkeltallene, følger nedenfor.

I KOSTRA finnes det nøkkeltall både for korrigerte og ordinære brutto driftsutgifter. Det som skiller disse to, og dermed utgjør korrigeringen, er tilbakeføringer merverdiavgifts-kompensasjon, sykkelønsrefusjoner tilknyttet lønn, samt andre direkte refusjoner. Ved å benytte korrigerte tall, gir man et mer riktig bilde av hvordan ressursbruken faktisk er. Dette kan belyses med et eksempel. Hvis en kommune praktiserer at vakanser som følge av langvarige sykefravær ikke bemannes, vil rene brutto driftsutgifter være påvirket av dette, men hvis man korrigerer for refusjonsinntektene, vil dette gjenspeiles i redusert samlet ressursbruk for barnehagene. Dette gjelder for så vidt for alle typer refusjonsinntekter.

I uttrekk fra KOSTRA opererer man både med rene kommunale utgifter og konserntall. I oppbyggingen av variabelen legges konserntall til grunn. Kommuner har ulike måter å organisere sin virksomhet på og dette inkluderer etablering av kommunale foretak. Konserntall gjenspeiler hele kommunens virksomhet, inkludert de kommunale foretakene. Barnehagesektoren er kanskje ikke det tjenesteområdet, hvor en slik organisering er mest utbredt, men kanskje er det mer vanlig innenfor forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg. Ved å legge til grunn konserntall, sikrer man seg å få med all relevant ressursbruk for barnehagene, uavhengig av organisasjonsform i kommunene.

Korrigerte brutto driftsutgifter for kommunale barnehager inkluderer alle tre rapporterings-funksjoner i KOSTRA. Dette betyr at kjernetjenester (funksjon 201), spesialpedagogiske tiltak (funksjon 211), utgifter til drift av bygg og evt. transportkostnader inngår i tallgrunnlaget. Hvis alle landets barnehager hadde vært kommunale, kunne det vært

hensiktsmessig å gjennomføre analysen separat for disse funksjonene, for å se om evt. kjernedrift eller bygningsmessige forhold hadde hatt ulikt utslag for brukertilfredshet. Ettersom sektoren er organisert slik den er, med en betydelig andel private barnehager, vil ikke dette være mulig. Årsaken er at overføringer til private barnehager, eksklusiv pedagogiske tiltak, føres samlet på funksjon F201 for kjernetjenestene (Kommunal og regionaldepartementet, 2014, s. 23). Skal sammenlikningen for sektoren gjennomføres samlet, vil totale utgifter måtte ligge til grunn for å gjøre tallene sammenliknbare. Det kan argumenteres for at spesialpedagogiske tiltak kan holdes utenfor, men dette er likevel valgt å inkluderes. Vurderingen som ligger til grunn for dette, er at ressursbruk på spesialpedagogiske tiltak vil kunne påvirke samlet brukertilfredshet gjennom synergieffekter, som tettere bemanning og annen ressuroverføring. I tillegg fjernes eventuelle feilkilder med konteringsfeil mellom de ulike barnehagefunksjonene blant kommunene.

Barnehagesektoren er som nevnt tidligere rammefinansiert over statsbudsjettet, noe som innebærer at kommunen betaler ut tilskudd til drift og spesialpedagogiske tiltak til de private barnehagene etter nærmere fastsatte regler (Det kongelige Kunnskapsdepartement, 2010b). Tilskuddet går i utgangspunktet til å dekke de samme utgiftene som de kommunale barnehagene har, og refusjonsinntekter og foreldrebetaling tilfaller de private på lik linje som de kommunale. Det er likevel ett viktig unntak. En del private barnehager, avhengig av organisasjonsform, vil ha mulighet til å ta ut årlig utbytte av sin virksomhet, eller akkumulere overskudd som ikke benyttes på barnehagedrift. Nivået på dette vil variere fra selskap til selskap, og dermed også fra kommune til kommune. En undersøkelse som ble gjennomført i 2011, viste et betydelig samlet overskudd for private barnehager 0,76 mrd. kr i 2010 (Lunner, 2011, s. 21). I tillegg kommer evt. utfordringer med hensyn til skjult profittakkumulering. Dette vil kunne påvirke bildet av den totale ressursbruken, men det er vurdert at feilkilden ikke er vesentlig i denne sammenheng. Bakgrunnen for dette, er at selskapenes mulighet til utbytte har etter gjennomføring av denne undersøkelsen, blitt forholdsvis strengt lovregulert ved egen forskift (Det kongelige Kunnskapsdepartement, 2010a, § 6). Kommunens barnehagemyndighets tilsynsrolle for å sikre forsvarlig drift gjelder også kontroll av de private barnehagene. Mulig forklaringsvariabel med andel private barnehager bør likevel inkluderes i analysen.

Samlet ressursbruk i kroner innenfor private- og kommunale barnehager gir liten informasjon, hvis man skal sammenlikne kommuner på tvers av kommunestørrelse. Det er derfor hensiktsmessig å finne en variabel som tar hensyn til dette. Ved å fordele ressursbruken på samlede oppholdstimer i kommunens barnehager, blir dette mulig. Oppholdstimer er et tall som beregnes ut i fra to forhold. For det første, blir størrelsen på hver enkelt barnehageplass omregnet i timer. Selv om fulltidsplasser helt klart er mest utbredt, vil dette variere mellom

kommuner. Omregningen gjennomføres ved å dele plassene inn i fem kategorier, hvor mediantimetallet legges til grunn for beregning av antall timer pr. plass. Det andre forholdet vedrører om barnehageplassen gjelder små eller store barn. En småbarnsavdeling vil være betydelig mer ressursintensiv, enn en avdeling med større barn. For å korrigere for dette, legges det til grunn en faktor på 2 for barn i aldersgruppen 0-2 (Statistisk sentralbyrå, 2014a). Dette betyr at en reell oppholdstime for et barn under tre år, omregnes til et beregnet timetall på 2. Begge disse prinsippene benyttes også når tilskudd til de private barnehagene skal beregnes. I datauttrekket fra SSB, er det kommuner som ikke har rapportert verdier på privat og kommunale oppholdstimer. Dette skyldes at det er kommuner som enten kun har private eller kommunale barnehager. I analysen er disse missing values satt til verdi 0, for å kunne beregne ny variabel. Dette blir også riktig, ettersom det i realiteten ikke dreier seg om manglende verdier men ikke reelle oppholdstimer.

Ved å legge sammen samlet ressursbruk for barnehagene på konsernnivå og fordele dette på antall beregnede oppholdstimer, får man en uavhengig variabel som kan beskrive ressursbruken innenfor sektoren. Det presiseres likevel at det finnes mulige feilkilder, blant annet ut fra utbyttensnivå i private barnehager og mer generelle forhold rundt KOSTRA-rapportering, som er omtalt videre i kapittel 5.4.

5.3.3. Variabler for kvalitetsindikatorer

Variabelen for lekeareal viser tilgjengelig leke- og oppholdsareal pr. barn, og er i stor grad relatert til strukturell kvalitet. Det er viktig å merke seg at det her ikke gjøres omregninger med hensyn til små eller store barn. Her er det tilgjengelig areal pr. barn som er til enhver tid er i barnehagen. Det er store variasjoner mellom kommunene på denne kvalitetsindikatoren. Det varierer fra 4 kvm pr. barn til hele 38 kvm. pr. barn. I grunnlaget er 416 kommuner representert med arealtall, og gjennomsnittet viser et nivå på 5,7 kvm pr. barn, med et standardavvik på 1,6 kvm.

Variabelen andel ledere med utd. viser pedagogisk utdannede styrere/ledere i barnehagene i prosent av det totale antall ledere. Dette er knyttet opp i mot lovkravet, som ble gjennomgått i kapittel 2.4 og 2.5. I landets kommuner er det ledere med slik utdanning tilstede, noe man ser ut i fra gjennomsnittet befinner seg på 90,1 prosent. Det er likevel spredning fra minimumsverdi på 33,3 prosent til 100 prosent, med et standardavvik på 9,0. Antall gyldig kommuner er likt for de øvrige med 416 kommuner.

Andel ansatte med ped. viser andelen ansatte med pedagogisk utdanning. Dette tallet inkluderer både de med førskolelærerutdanning og annen pedagogisk utdanning, for eksempel lærere. Ved sammenstilling av variabel, er verdier hvor det mangler innrapportering satt til 0. Dette ut i fra at det i realiteten sannsynligvis dreier seg om missing values, men at

andelen faktisk ikke eksisterer. I motsetning til utdanningsnivå for ledere, er gjennomsnittet som forventet betydelig lavere på 39,5 prosent, med et standardavvik er på 4,9. Nivået varierer fra 17,7 prosent til 100 prosent i enkelte kommuner. En utfordring med variabelen er at antall kommuner med verdier er på 344, eller 19,6 prosent frafall i forhold til totalt antall kommuner. Det er ikke gjennomført noen analyse på frafallet. Hvis dette er tilfeldig, vil ikke utfordringen være så stor. Utfordringen vil være hvis frafallet er mer systematisk. Enten i form av at enkelte grupperinger av kommuner har underrapportert, noe som kan tenkes hvis innrapporterte tall oppleves som dårlig, eller hvis kommuner som mangler oversikt, representerer en eller flere bestemte grupper av landets kommuner. Antallet representerte kommuner er likevel vurdert som så stor, at variabelen har en verdi i modellen.

Andel menn viser andelen menn i prosent av totalt antall ansatte. Dette er i utgangspunktet ikke en kvalitetsindikator, men en utdypende tjenesteindikator. I landets kommuner varierer dette fra at enkelte kommuner ikke har ansatte som er menn i barnehagene til kommuner som har en andel hvor en av fire er menn, altså 25 prosent. Gjennomsnittet er på 8,7 %, med et standardavvik på 4,1. I likhet med variabelen ovenfor, er missing values forholdsvis stort for variabelen, med 17,5 prosent i forhold til totalt antall kommuner i landet. Det kan tenkes at manglende innrapportering skyldes at man ikke har menn i barnehagen, men i analysen er ikke disse satt til denne verdien. Årsaken er usikkerheten knyttet til dette, og antallet er vurdert som tilfredsstillende til å inngå i modellen.

Variabelen for åpningstid viser hvor stor andel av barnehager i prosent som har en åpningstid på mer enn 10 timer. I KOSTRA rapporteres det i fire intervaller, men det er kun de over 10 timer som er grunnlaget for kvalitetsindikatoren. Det kan selvfølgelig diskuteres om grenseverdien er riktig med hensyn til kvalitetsindikatoren, men utgangspunktet for analysen er KOSTRAs definisjoner. Andelen varierer fra 0 til 100 prosent, altså enkelte kommuner har ikke barnehager med så lang åpningstid, mens enkelte kommuner kun har dette. Gjennomsnittet er en andel på 33,9 prosent, med et standardavvik på 33,45. Totalt 416 kommuner inngår i modellens tallgrunnlag.

Variabelen bemanning pr. barn viser tall for korrigerte oppholdstimer delt på 1000, pr. ansatt i barnehagen. Bakgrunnen for delingen, er å redusere antall desimaler. I utgangspunktet kunne man benyttet tall for hva en barnehageplass utgjør, men resultatene ville blitt de samme. Korrigeringen gjelder omregningen av små barn med en faktor på 2, lik tilsvarende korrigering for variabel for ressursbruk omtalt i kapittel 5.3.2. Oversikten viser at antall oppholdstimer varierer fra 5.563 timer pr. ansatt til 14.712 i det øvre sjiktet. Gjennomsnittet på 13.011 timer og standardavviket på 973 timer, viser at kommunene ligger nærmere maksimalgrensen og er forholdsvis like. I grunnlaget er 416 kommuner representert.

5.3.4. Forklaringsvariabler

5.3.4.1. Forklaringsvariabler på individnivå

Variabel for kjønn har i Innbyggerundersøkelsen 2015 to mulige verdier. Før analysen ble gjennomført er denne kodet om til å bli en dummy-variabel, hvor verdien 1 er kvinne og verdien 0 er mann. Av respondentene som har besvart spørsmålet om tilfredshet innenfor barnehage, er det ikke registrert noen missing values. Datagrunnlaget ligger i utgangspunktet ikke åpent i rådatafiler på linje med tidligere år, sannsynligvis som følge av at det ikke inngår i spørreskjema, men i utplukket. Grunnlaget som inngår i analysen er oversendt fra DIFI, og sammenstilt med øvrig informasjon i innbyggerundersøkelsen, med utgangspunkt i respondentenes ID. Tilsvarende gjelder for variabel for alder beskrevet nedenfor.

Variabel for alder er en skalavariabel, med verdier fra 18–98 og et gjennomsnitt på 49,3 år. Av gyldig respondenter ut i fra svar på tilfredshet, er det ikke registrert missing values. Det er ikke foretatt noen omkodinger, men sammenstilling er gjennomført på lik linje som for variabel kjønn. Både for kjønn og alder, inngår ikke dette i svarskjema.

For å kontrollere for utdanning, er det tatt med tre uavhengige variabler. Spørsmålet som ligger til grunn for variabelen er *Hva er din høyeste fullførte utdanning*. Det er fire mulige svaralternativ; Grunnskoleutdanning/folkehøyskole/realskole, Videregående utdanning, Yrkesrettet utdanning eller høyere utdanning. De tre siste svaralternativene er alle dummy-kodet til variabler med verdi 0–1, med grunnskole/folkehøyskole/realskole som referansekategori. Ved å legge en slik løsning til grunn, trenger man ikke å forutsette noen lineær sammenheng mellom variabel for brukertilfredshet og utdanningsnivå hos respondentene. Samlet for hele innbyggerundersøkelsen er missing values på 221, eller 2,1 prosent. For respondenter som inngår i denne undersøkelsen er tilsvarende tall 52, eller 0,7 prosent. Nivået på dette er ikke vurdert som noen utfordring for den videre analysen. Av respondentene som inngår i analysen, har 26,3 prosent videregående som høyeste fullførte utdanning, mens tilsvarende tall for yrkesutdanning er på 14,0 prosent og høyere utdanning er på 44,4 prosent.

I innbyggerundersøkelsen spørres det om hvilken sivil status man har. Mulig svaralternativ er gift/registrert partner, samboende, ugift/ikke samboende og tidligere gift. Variabelen som benyttes i analysen dummy-kodet, slik at gift/samboende har verdi 1 og de øvrige alternativene har verdi 0. I forhold til barnehage og brukeropplevelsene tilknyttet dette, er det rimelig å anta at det går et skille mellom å være i et mer forpliktende forhold, enn det motsatte. Formalisering ved ekteskap vil sannsynligvis ha mindre betydning i denne sammenheng, og det er sannsynlig at det ikke vil være store forskjeller mellom grupperingene ugift/ikke samboende og tidligere gift. I datasettet har 74,2 prosent oppgitt å være

gift/registrert partner. Missing values utgjør 0,5 prosent eller 37 respondenter. Dette frafallet er vurdert som uproblematisk med hensyn til analysen.

Variabel for inntektsgivende arbeid inngår som en variabel i undersøkelsen. Denne variabelen er også dummy-kodet, hvor verdi 1 er at respondenten er i inntektsgivende arbeid. Øvrige svaralternativer i undersøkelsen inkluderer pensjonist, student, arbeidsledig, hjemmeværende, på andre offentlige ytelser eller annet. En sammenslåing av disse grupperingene er noe mer problematisk enn for sivil status, siden det kan tenkes at det er større forskjeller mellom disse grupperingene. Det er likevel fellestrekk, ved at de er mer varig utenfor arbeidslivet og etterspørselsmessig skiller seg fra de som er i arbeid. Dette, samt påvirkning fra kollegaer i arbeidssammenheng, er også noe Falck (2012) viser til i sin studie. Totalt 60,5 prosent av de som har besvart oppgir at det er i inntektsgivende arbeid. Av respondentene som har svart på spørsmål om brukertilfredshet, så er det hele 439 respondenter som har unnlatt å svare på dette spørsmålet, eller 5,8 prosent. I utgangspunktet er ikke dette et stort frafall, men det kan gi utfordringer hvis det er systematisk. Det vises til egen vurdering med hensyn til dette i kapittel 5.4.

Erfaring med barnehagetjenesten er en viktig forklaringsvariabel å ha med. Det er klart at nær kjennskap til den tjenesten, vil kunne påvirke hvor tilfreds man er med det som ytes. Denne kontakten, eller det å være part i transaksjonen som oppstår, fremkommer i en egen dummyvariabel og er omkodet. Spørsmålet i spørreskjemaet er utformet slik at man enten oppgir ingen erfaring, eller at man har erfaring enten som foreldre, pårørende eller ansatt. Verdi 0 er sammenfattet av de tre siste, mens verdi 1 er ingen erfaring. Her kan det også tenkes at det er noen utfordringer med hensyn til brukertilfredshet. Ansatte skiller seg ut, ettersom de vil ha et annet erfaringsgrunnlag og pårørende med at det har mer annenhånds informasjon. Viktig fellestrekk er likevel at det har en eller annen form erfaringsgrunnlag til tjenestene som ytes. Missing values er på bare 1, så det er uproblematisk. Ut fra svarene som er gitt, oppgir 63,6 prosent at de ikke har erfaring med barnehagene. Det er viktig å merke seg at spørsmålet er formulert slik, at det er erfaringsgrunnlag de siste 12 mnd som skal legges til grunn. Tidsaspektet er dermed ivarettatt ut fra spørsmålsformuleringen.

Siste variabel på individnivå gjelder generell fornøydhetsnivå med tilværelsen. Respondentene besvare på om hvor fornøyde eller misfornøyde de alt i alt er med sin egen tilværelse. Generell tilfredshet kan tenkes å ha innflytelse på spesifikk tilfredshet. Besvarelsen gjøres på tilsvarende skala for variabel for brukertilfredshet. Det innebærer at svar i kategorien for *vet ikke* er satt som missing values, ut i fra tilsvarende vurdering. Missing values av de som har respondert på spørsmål om barnehage, utgjør 140 respondenter eller 1,9 prosent. Dette er vurdert som uproblematisk for den videre analysen.

5.3.4.2. Forklaringsvariabler på kommunenivå

Befolkning

Variabel for befolkning hadde i utgangspunktet en skjev fordeling og ekstremverdi, som følge av at spesielt Oslo slår hardt ut med sitt befolkningstall. Skjeve fordelinger og ekstremverdier gir utfordringer når man skal gjennomføre regresjonsanalyser. For å løse dette problemet er det gjennomført logaritmisk transformasjon, noe som innebærer at man opphøyer variabelen i sin naturlige logaritme med grunntall e . Ved å gjennomføre en slik transformasjon, reduserer man problemer med skjeve fordelinger og gjør modellen mer teoretisk tilfredsstillende (Ringdal, 2013, s. 424). Dette skjer ved at forskjellen mellom store og små befolkningstall blir mindre, enn den originale målestokken, ut fra en range mellom 5,352–13,361. I tillegg måler variabelen proporsjonale effekter, og frigjøres da for tolkning i antall innbyggere. Koeffisienten i regresjonsanalysen tolkes da som effekten av befolkning på brukertilfredshet uttrykt i prosent hvis regresjonskoeffisienten multipliseres med 100. Antall gyldige kommuner etter avgresningen av gyldige svarskjema utgjør 416, altså er 12 kommuner (2,8 prosent) ikke representert i analysen.

Utgiftskorrigerede frie inntekter

Frie inntekter er definert som inntekter som ikke har bindinger eller definerte mål, og som kan brukes fritt til tjenesteproduksjon ut fra lokale prioriteringer (Statistisk sentralbyrå, 2015c). Kommunene mottar størstedelen av sine inntekter gjennom overføringer fra staten i form av skatt og rammetilskudd, som omtalt i kapittel 2.2. Frie inntekter pr. innbygger gir likevel begrenset informasjon om hvordan det reelle ressursgrunnlaget er. Landets kommuner er svært ulik i demografi og geografi, noe som også overføres til hvor mye tjenesteproduksjon koster og hva behovet for tjenestene er. Drift av tjenester i en desentralisert kommune med lavt befolkningstall, vil for eksempel være betydelig mer kostnadskrevenne enn tilsvarende drift i en bykommune. Dette er noe som blir hensyntatt i kommunenes inntektssystem, som fordeler de frie inntektene. Gjennom utgiftsutjevning i inntektssystemet, skal kommunene få tilpasset sine inntekter til det reelle kostnadsbildet (Prop. 1 S (2013-2014), , s. 13). Ved beregning av utgiftskorrigerede frie inntekter, korrigeres det for delen som vedrører utgiftsutjevning og de øvrige inntektene legges til. På den måten vil kommuner som er billigere i drift, få justert opp sine inntekter. Tilsvarende vil skje for kommuner som er dyrere i drift, men med motsatt fortegn (Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement, 2015c). Inntektene blir dermed mer sammenlignbare på tvers av kostnadsstruktur.

Norske kommuner har et visst handlingsrom når det gjelder sitt eget inntektsbilde. Innføringen av kommunal eiendomsskatt er lokalt besluttet, og det finnes flere ulike muligheter for hva man ønsker å beskatte og på hvilket nivå. I tillegg har en del kommuner betydelige inntekter tilknyttet konsesjonskraft. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

har publisert tall både med og uten disse inntektene. Det er vurdert at man ved å ta med ekstraintektene for eiendomsskatt og konsesjonskraft, får et mer fullstendig bilde av ressursgrunnlaget. Derfor er utgiftskorrigerede frie inntekter inklusive eiendomsskatt og konsesjonsinntekter brukt som variabel for kommunens frie midler til tjenesteproduksjon. Variabelen er kontinuerlig på forholdstallsnivå, ved at de viser hvor mye de prosentvis avviker fra landsgjennomsnittet. En verdi på 100 prosent er lik landsgjennomsnittet, altså uten avvik. Nivået på frie inntekter varierer fra 91,7 prosent av gjennomsnittet til 248,0 prosent i modellen, med 416 kommuner representert.

Det må presiseres at variabelen gir ikke et fullstendig bilde av kommunens samlede ressursgrunnlag. Kommunenes inntekter kommer også fra gebyrer, leieinntekter, øremerkede tilskudd, skjønnstilskudd og andre statlige ordninger. Disse inntektene ligger ikke inn i variabelgrunnlaget, og kan på den måten sees på som en begrensning. Ut i fra at andelen av denne type inntekter er forholdsvis lav, er det likevel vurdert at variabelgrunnlaget gir et tilfredsstillende bilde på kommunenes samlede ressursgrunnlag.

Forbruk

Variabel for forbruk viser kommunens samlede resultater i form av enten mer- eller mindreforbruk i 2013. Tallet er uttrykt som prosent av kommunens samlede brutto driftsinntekter, noe som medfører at man tar hensyn til forskjeller i mellom stor og små kommuner. Et overskudd på 10 mill. kroner i en liten eller mellomstor kommune, vil være vesentlig forskjellig fra tilsvarende tall i for eksempel Oslo eller Bergen. Positivt resultat for kommunen vil ha positiv verdi og motsatt, samt at verdi 0 viser at kommunen har slutført regnskapet uten over- eller underskudd. Variabeloversikten viser at resultatgraden varierer fra -5,3 til 12,1 prosent i 2013. Antall kommuner representert utgjør 416 kommuner etter avgrensningen i gyldige respondenter i innbyggerdelen.

Andel i barnehagealder

Andel barn i barnehagealder viser andel av befolkningen i barnehagealder, uttrykt i prosent. Barnehagealder er definert fra 0-6 år. Denne avgrensningen kan diskuteres i begge endene av skalaen. For det første så inntreer ikke rett til barnehage før ved fylte ett år. I stor grad følges dette, selv om det er noe avvikende praksis i forhold til dette. Ved ledig kapasitet har private barnehager rett til å oppta barn under ett år og likevel motta tilskudd ut fra tilskuddsats for små barn. I tillegg er det nok en del kommuner som opptar barn utenfor lovkravets begrensinger. Når det gjelder 6 åringer, vil disse på telletidspunktet være en del av barnehagetilbudet for det gjeldende året. Alternativt kunne man tatt begrensning opp til 5 år, men brukt befolkningstall for året før, men dette ville medført problematikk med hensyn til 0-

åringene. Det er vurdert at ved å inkludere både 0- og 6-åringer, gir et best mulig bilde av andel av befolkningen i barnehagealder. Kommuner varierer mellom 3,3 prosent, altså svært lavt barnetall, til 11,7 prosent som høyeste verdi. Gjennomsnittet ligger på en andel på 8,5 prosent av kommunens befolkning. Antall kommuner representert utgjør 416 kommuner.

5.3.5. Deskriptiv statistikk for variabler

Oversikten nedenfor viser en oppsummering av variabler som inngår i analysen, med relevante målenivå og avvik:

Variabelnavn	Range	Gj.snt.	Stand. av.	N
Tilfreds med Barnehage	1–7	5,640	1,211	7615
Kvinne	0–1	0,523	0,499	7615
Alder	18–98	49,384	18,275	7615
Videregående	0–1	0,263	0,440	7563
Yrkesutdanning	0–1	0,140	0,347	7563
Høyere utdanning	0–1	0,444	0,497	7563
Gift/Samboer	0–1	0,742	0,437	7578
Inntektsgivende arbeid	0–1	0,605	0,489	7176
Erfaring barnehage	0–1	0,636	0,481	7614
Fornøyd med tilværelsen	1–7	5,952	1,079	7469
Kommunenivå				
Befolkning	5,352–13,361	10,375	1,649	416
Frie inntekter	91,677–248,027	100,944	10,235	416
Forbruk	-5,3–12,1	0,594	1,225	416
Andel Barnehagealder	3,311–11,681	8,538	1,112	416
Ressursbruk pr. time	11,720–108,655	50,661	6,486	416
Lekeareal	4–38	5,691	1,555	416
Andel ledere med utd.	33,3–100	90,156	8,955	416
Andel ansatte med ped.	17,7–100	39,514	4,938	344
Andel menn	0–25	8,711	4,091	353
Åpningstid	0–100	33,909	33,456	416
Oppholdstime pr. ansatt	5,563–14,712	13,011	0,937	416

5.4. Metodiske fallgruver

Når man gjennomfører både kvalitative og kvantitative undersøkelser, er det viktig å ha et bevisst forhold til ulike metodiske fallgruver som kan ligge til grunn når man gjennomfører analysen. En svikt i metoden, kan føre til at man kommer fram til feil resultater og trekker feil slutninger basert på dette. I dette kapittelet vil de viktigste forholdene knyttet til frafall, reliabilitet og validitet bli drøftet.

Frafall

Når man gjennomfører kvantitative undersøkelser, vil frafall av respondenter som oftest være et aktuelt tema. Frafall er normalt, men utfordringen er størst hvis det systematisk. Dette vil da gi utfordringer hvis funnene skal kunne generaliseres for hele populasjonen. Det er ikke gjennomført en egen frafallsanalyse i denne undersøkelsen, og informasjonen og tall knyttet til problematikken baserer seg på Epinions (2015) egen analyse.

Den første fallgraven for frafall, er når man går fra faktisk populasjon til teoretisk populasjon. Det vil innebære at man mangler oversikt, slik at man ikke har fullstendig liste over det man ønsker å vite noe om. Innbyggerundersøkelsen til DIFI baserer sitt uttrekk på folkeregisteret. Det vil være uoverensstemmelser i listene til folkeregistret, for eksempel i form av manglende registrering ved flytting, feiladressering, midlertidig bosted med mer. I dag er det et forholdsvis strengt regelverk for hvordan registrering skal håndteres (Folkeregisterloven, 1970), blant annet krav om registrering innen 8 dager etter flytting. Tall presentert i rapporten (Epinion, 2015: 5) viser at returnerte spørreundersøkelser i innbyggerdelen utgjør totalt 6 % eller 1.788 av totalt 30.000 skjema. Det er også synliggjort hvordan dette fordeler seg på ulike respondenter. De største skjevhetene er knyttet til at fremmedspråklige og unge har en større returprosent, noe som kanskje kan knyttes til mobilitet. Selv om det er skjevheter, er det vurdert at dette vil være akseptabelt med hensyn til å kunne generalisere funnene.

Andre utfordringer kan også oppstå når man går fra faktisk populasjon til teoretisk utvalg (Jacobsen, 2005). Dette gjelder avgrensning i tid, rom og andre variabler (for eksempel alder). Mulige problem som kan oppstå er at et utvalg blir systematisk skjevt, og at en eventuell generalisering dermed blir uriktig. Innbyggerundersøkelsens del 1 baserer seg på tilfeldig trekning innen forhåndsdefinerte kriterier for kjønn og alder, med en representativ fordeling etter størrelsen på fylker. Slik sett ser det ikke ut til å være betydelige utfordringer med hensyn til utvalgsmetode.

Den tredje typen frafall er knyttet til respondentene ikke besvarer utsendt undersøkelse. Det kan være flere grunner til frafall, for eksempel at personer ikke nås, at man ikke orker, ønsker eller kan svare. Igjen, utfordringen blir størst når dette blir systematisk skjevt. Endelig responsrate var, som tidligere nevnt, på 41 prosent. Epinions (2015) rapport presenterer tall for endelig responsrate, korrigert for retur. Geografisk og kjønnsmessig er det ikke betydelige utslag. For aldersgrupperinger er det derimot større spredning. Den eldre delen av befolkning har betydelig høyere svarprosent enn den yngre. Dette kan være en feilkilde når funnene skal generaliseres.

Den siste typen frafall innebærer at respondentene besvarer spørsmål, men ikke alle spørsmål i utsendt skjema. Hvis omfanget av manglende svar er stort, vil dette påvirke analysearbeidet. Årsaken til dette, er at frafallet i denne fasen av datainnhenting ikke nødvendigvis er tilfeldig. Eksempler kan være grupper som har manglende interesse eller leseproblemer (Jacobsen, 2005, s. 297-298). Dette kan igjen gi overrepresentasjon av andre individgrupper og kan påvirke generaliserbarheten av eventuelle funn. Tilsvarende gjelder for datasettet for kommuner, hvor man for enkelte variabler mangler datagrunnlag. Samlet sett er det likevel vurdert at frafallet er innenfor det som er akseptabelt, for å kunne generalisere funnene gjort i analysen.

Reliabilitet og validitet

Ringdal (2013) eksemplifiserer forskjellen på validitet og reliabilitet som å skyte på blink. Hvis en serie skudd er samlet, er den reliabel selv om de ligger utenfor sentrum av blinken. Validitet oppnås først når skuddene er sentrerte. Eller sagt med andre ord; høy grad av reliabilitet i en undersøkelse vil gi de samme resultatene ved gjentatte målinger, høy grad av validitet er om man faktisk måler det man skal måle. Høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet (Ringdal, 2013, s. 96). Ønsket er selvfølgelig både å oppnå god pålitelighet og høy grad av gyldighet i undersøkelsen.

Reliabilitet kan være en utfordring, med hensyn til at det er brukertilfredshet som skal måles. Brukertilfredshet er som tidligere nevnt nært knyttet til individets opplevelser. Dermed kan det være utfordrende å måle dette på en hensiktsmessig måte. Dette peker også Falck (2012, s. 39–40) på i sin undersøkelse. Innbyggerundersøkelsens spørreskjema er forholdsvis omfattende (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2015c), det er derfor mulig å kontrollere for en del andre variabler som kjennetegner individene, og som dermed kan tenkes å påvirke hvordan brukertilfredshet oppleves. Tilfredshet er og blir et sammensatt begrep, og begrepsmessig gyldighet vil være ofte være en utfordring ved kvantitativ tilnærming. Når det er sagt, er ikke formålet med denne undersøkelsen å vurdere de ulike aspektene ved brukertilfredshet, men å se om ressursbruk eller kvalitetsindikatorer har innvirkning på innbyggernes egne vurderinger av tjenestene. På den måten vurderes det at den begrepsmessige gyldigheten er ivaretatt, ut i fra de begrensninger som er satt.

Selv om man skyter sentrert, trenger man ikke treffe blink. Eller sagt med andre ord; har man en reliabel skala, er det ikke sikkert at man måler det man skal måle, og at man derfor får en lav validitet. Ringdal (2013) viser til to generelle kilder til målefeil ved undersøkelser; enighetssyndromet og sosial ønskelighet. Det første innebærer at man i innbyggerundersøkelsen kan ha en tendens til svare i samme retning på alle spørsmål, uansett meningsinnhold. Dette kan motvirkes ved at man endrer måten spørsmålene formuleres på. Ser man på utformingen av spørreskjemaet (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2015c), ser man at samme skala og retning på skalaen er i stor grad lik for alle spørsmål vedrørende tilfredshet, noe som kan medføre at enighetssyndromet trår i kraft. Den andre kilden til målefeil kan være at man velger å svare det som er sosialt ønskelig. Dette kan gå i begge retninger. For det første kan man oppleve at flere svarer positivt, hvis dette oppleves som mer sosialt akseptabelt. På den andre siden kan det også tenkes at man svarer mer negativt, ved at man ønsker å fremstå mer negativt til kommunale tjenester enn man egentlig er. Dette vil det være vanskelig å påvirke i en undersøkelse (Ringdal, 2013: 358–359). I analysen kan dette likevel motvirkes ved at man kontrollerer mot andre variabler som går på kjennetegn ved respondentene, som omtalt i kap. 5.3. Utvalgenes størrelse vil være med på å øke sannsynligheten for at tilfeldige målefeil ved enighetssyndromet og sosial ønskelighet blir

mindre. Hvis utvalgsstørrelsen hadde vært betydelig mindre, vil dette kunne ha fått større innvirkning på analyseresultatet.

Et annet mulig måleproblem som vil gjøre seg gjeldende er, er kvalitetene på tall hentet fra KOSTRA. Dagens rapportering fra kommune til stat består av tall hentet direkte fra kommunens regnskaper, skjemaer som registreres manuelt fra tjenesteområdene i kommunen og knytninger mot andre rapporteringssystemer på brukernivå (Statistisk sentralbyrå, 2014b). Dette inngår blant annet inn i nøkkeltallsberegningene og variablene på kommunenivå i modellen. For å kunne svare på valgt problemstilling, har det vært nødvendig å bruke både tall fra regnskapsdelen for å finne samlet ressursbruk og fra tjenstedelen for å finne tall for objektiv kvalitet. Reliabiliteten til regnskapstallene, kan være problematiske ut i fra dagens regelverk, både med hensyn til regelverk, organiseringsløsninger og etterlevelsen av dette. Kommuner kan til en hvis grad kunne påvirke, bevisst eller ubevisst, rapporteringen som foretas. Selv om disse utfordringene eksisterer, er den samlede vurdering av reliabiliteten knyttet til KOSTRA-grunlaget, at de likevel ikke vil være et omfattende problem for undersøkelsen. Utvalgets størrelse, med tilnærmet alle landets kommuner, gir etter all sannsynlighet positiv effekt på feilkilder fra enkeltkommuner og tilfeldige feilregistreinger/-rapporteringer.

6. Analyse

Med utgangspunkt i datagrunnlag og utvalg av variabler har jeg gjennomført både en flernivåanalyse og regresjonsanalyse, ut fra redegjørelse for valg av metode i kapittel 5.2. Etersom analysen er todelt, legges hovedvekt på flernivåanalysen i kapittel 6.1. Regresjonsanalysen presenteres deretter i kap. 6.2. for å bekrefte og underbygge tilsvarende funn i flernivåanalysen. Resultatene presenteres først samlet i tabeller for begge delkapitlene. Deretter blir hver enkelt modell kommentert særskilt, før oppsummerende konklusjoner trekkes.

Før variabler på nivå-2 inkluderes i modellene, presenteres det en modell 1, som kun viser variabler på nivå-1. Deretter presenteres modell 2 til 5 som inkluderer variabler på kommunenivå ut i fra hypotesene som skal testes. Med bakgrunn i antall variabler på kommunenivået, modelleres ikke alle variabler på dette nivået samlet i en enkelt modell. Dette med bakgrunn i utvalgsstørrelsen på nivå-2-enheter. Forklaringsvariabelen befolkning inngår i alle modeller. Modell 2 inkluderer variablene for nivå på frie inntekter, forbruk eller resultatgrad fra fjoråret, og andel i barnehagealder. Modell 3 tester variabler for ressursbruk pr. oppholdstime og faglig utdanning av lederne ved barnehagene. Deretter, i modell 4, inkluderes variabler for lekeareal, åpningstid og tetthet av ansatte med pedagogisk utdanning. Til slutt, i modell 5, testes variabler knyttet til tetthet av mannlige ansatte og oppholdstid pr.

ansatt, eller den generelle bemanningstettheten. Signifikansnivået er angitt med avmerkninger og note for hver tabell. Ut fra at utvalgets størrelse på nivå-2, er det vurdert at signifikante funn på 0,1 ikke bør ignoreres. I kapittel 7 vil innholdet i modellene tolkes særskilt og settes inn i en teoretisk kontekst.

6.1. Flernivåanalyse

Flernivåmodeller, tilfredshet med barnehage (1–7), standardfeil i parentes

<i>Variabler</i>	<i>Modell 1</i>	<i>Modell 2</i>	<i>Modell 3</i>	<i>Modell 4</i>	<i>Modell 5</i>
Konstantledd	3,922*** (0,096)	4,793*** (0,298)	5,104*** (0,292)	5,096*** (0,259)	5,379*** (0,268)
Kvinne	0,056** (0,027)	0,055** (0,027)	0,057** (0,027)	0,061** (0,028)	0,061** (0,028)
Alder	0,004*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,004*** (0,001)
Videregående	0,007 (0,046)	0,008 (0,046)	0,009 (0,046)	0,007 (0,048)	0,011 (0,045)
Yrkesutdanning	-0,051 (0,051)	-0,045 (0,052)	-0,045 (0,052)	-0,051 (0,054)	-0,038 (0,053)
Høyere utdanning	-0,042 (0,044)	-0,022 (0,044)	-0,020 (0,044)	-0,016 (0,045)	-0,019 (0,045)
Gift/Samboer	-0,025 (0,033)	-0,027 (0,033)	-0,027 (0,033)	-0,027 (0,034)	-0,022 (0,034)
Inntektsgivende arbeid	-0,129*** (0,032)	-0,131*** (0,032)	-0,130*** (0,032)	-0,138*** (0,033)	-0,131*** (0,032)
Erfaring barnehage	-0,161*** (0,029)	-0,159*** (0,029)	-0,159*** (0,029)	-0,170*** (0,030)	-0,160*** (0,030)
Fornøyd med tilværelse	0,311*** (0,013)	0,309*** (0,013)	0,309*** (0,013)	0,308*** (0,013)	0,310*** (0,013)
<i>Kommunevariabler</i>					
Befolkning		-0,136*** (0,018)	-0,143*** (0,017)	-0,132*** (0,019)	-0,121*** (0,023)
Frie inntekter		0,003* (0,002)			
Forbruk		0,027* (0,014)			
Andel i barnehagealder		0,010 (0,016)			
Ressursbruk pr. time			0,001 (0,002)		
Andel ledere med utd.			0,001 (0,002)		
Lekeareal				0,008 (0,012)	
Åpningstid				0,001* (0,001)	
Andel ansatte med ped.				-0,001 (0,004)	
Andel menn					0,003 (0,007)
Oppholdstid pr. ansatt					-0,029 (0,023)
Varians nivå-1	1,237 (0,021)	1,237 (0,021)	1,237 (0,021)	1,250 (0,022)	1,251 (0,022)
Varians nivå-2	0,063 (0,012)	0,029 (0,008)	0,032 (0,009)	0,029 (0,009)	0,031 (0,009)
Log Likelihood	-10.776,053	-10.736,347	-10.739,980	-10.291,058	-10.446,236
Nivå-1 <i>N</i>	7004	7004	7004	6692	6790
Nivå-2 <i>N</i>	413	413	413	342	352

Note: *Befolkning* er log-transformert og *oppholdstid pr. ansatt* er delt på 1000. *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$ Grunnskole er referansekategori for dummyvariablene *videregående*, *yrkesutdanning* og *høyere utdanning*.

Modell 1, eller den ”tomme” to-nivåmodellen, viser hvor stor andel av variansen som befinner seg på nivå-1 (individnivå) og nivå-2 (kommunenivå) i modellen. Varianskomponentene på nivå-1 er på 1,237 og på nivå-2 0,063. Ut fra disse tallene kan man finne variansdelingskoeffisienten (VPC). Dette gjøres ved å dele variansen på nivå-2 på den totale variansen ($0,063/(1,237 + 0,063) =$ som viser at 4,84 prosent av variansen befinner seg på nivå-2 og 95,16 prosent på nivå-1. I samfunnsvitenskaplig forskning, er det normalt at den største delen av variasjonen befinner seg på nivå-1, eller innbyggernivået i dette tilfellet (Strabac, 2012, s. 213). Dette kan også forstås ut fra en logisk tankegang, med at de individuelle forskjellene vil være betydelig større enn likhetene blant som finnes innenfor kommunens grenser. Ettersom variansen er på under 5 prosent, velges det å gjennomføre en separat OLS-analyse med det samme datasettet som i kapittel 6.1. Bakgrunnen for dette, er at man kan undersøke om man får de samme substansielle resultatene sammenliknet med flernivåanalysen.

I modell 1 er det fire variabler som har innvirkning på brukertilfredshet på signifikansnivå 0,001. Alder ser ut til å ha en positiv innvirkning. Ettersom variabelen alder er kontinuerlig, innebærer innvirkningen, at for hvert år eldre man blir, blir man 0,04 mer tilfreds på en skala fra 1 til 7. Dette videreføres også for de øvrige modellene. Personer i inntektsgivende arbeid er mindre tilfredse med barnehagetjenesten, enn personer som enten er i studier, arbeidsledige eller på trygd/andre ytelser. Ettersom dette er en dummyvariabel, så kan man si noe om det generelle nivået. Personer i arbeid er i gjennomsnitt 0,129 mindre tilfredse, enn personer uten arbeid. Dette funnet er signifikant på 0,01 nivå. Personer som ikke har erfaring med barnehager, enten som pårørende, tjenestemottakere eller ansatte er generelt mindre tilfredse med tjenesten. Denne variabelen er også dummykodet. På en tilfredshetskala fra 1 til 7, er personer som ikke har direkte kjennskap til barnehagetjenesten 0,161 mindre fornøyde, enn personer som har erfaring, noe som også er signifikant på 0,01-nivå. Siste variabel som er signifikant på dette nivået, er generelt tilfredshet med tilværelsen. Personer som har en positiv oppfattelse av egen tilværelse, viser seg også å være mer markant tilfreds med barnehagene. Variabelen følger samme skala som brukertilfredshet, og for hvert trinn på tilfredshet med egen tilværelse øker også tilfredshet med barnehage med 0,311. Dette har med andre ord en betydelig innvirkning med hensyn til tilfredshet. Kjønn kan også ha en veldig svak innvirkning på brukertilfredshet. Det presiseres at dette funnet er signifikant på 0,05-nivå. Kvinner er 0,056 mer tilfredse med tjenesten enn menn, så utslaget er marginalt på tilfredshetsskalaen i modellen.

I modell 2 inkluderes de første variablene på kommunenivå, ved at befolkningsstørrelse, nivå på frie inntekter, resultatgrad i kommunen og andel i barnehagealder kontrolleres. Av disse har befolkningsstørrelse størst innvirkning på brukertilfredshet. Som nevnt i kapittel 5.3.4, er

dette en bearbejdet variabel ved at den er log transformert. Regresjonskoeffisienten kan derfor ikke knyttes direkte opp mot befolkning, men må i stedet tolkes ut i fra proporsjonalitet.

I innledningen ble det nevnt at funn på signifikansnivå 0,1 ikke bør ignoreres med så liten utvalgsstørrelse gjennom landets kommuner. Det presiseres likevel at disse funnene bør behandles med noe mer forsiktighet, enn ved sterkere signifikansnivå. I modell 2 har størrelsen på frie inntekter en svak innvirkning på brukertilfredshet. Variabelen er prosentbasert, noe som medfører at for hvert prosentpoeng som avviker fra gjennomsnittet, vil dette ha en innvirkning på 0,27 på brukertilfredshet. Det vil si at jo høyere inntekter kommunen har, jo mer tilfredse vil innbyggerne være. Når det gjelder resultatgrad fra foregående regnskapsår, er denne mer markant i størrelse, men har tilsvarende signifikansnivå. Kommuner med positivt regnskapsresultat har generelt mer tilfredse innbyggere, enn de med negativt regnskapsresultat. Variabelen er kontinuerlig i prosent, noe som medfører at for hvert prosentpoeng bedre resultatgrad, gir dette økt brukertilfredshet med 0,027 på skalaen fra 1 til 7. Andel barn i barnehagealder i kommunene har ikke signifikant innvirkning på tilfredshet blant innbyggerne.

Forklaringsvariabelen for befolkning videreføres i de øvrige modellene, ut i fra signifikansnivå på 0,01-nivå. I modell 3 inkluderes variabler for ressursbruk pr. oppholdstime og andel ledere med pedagogisk utdanning. Ingen av disse variablene har signifikant innvirkning på brukertilfredsheten med barnehagetjenesten. Det er verdt å merke seg at denne modellen har størst Log likelihood, noe som innebærer at denne modellen er den beste i oppsett ovenfor.

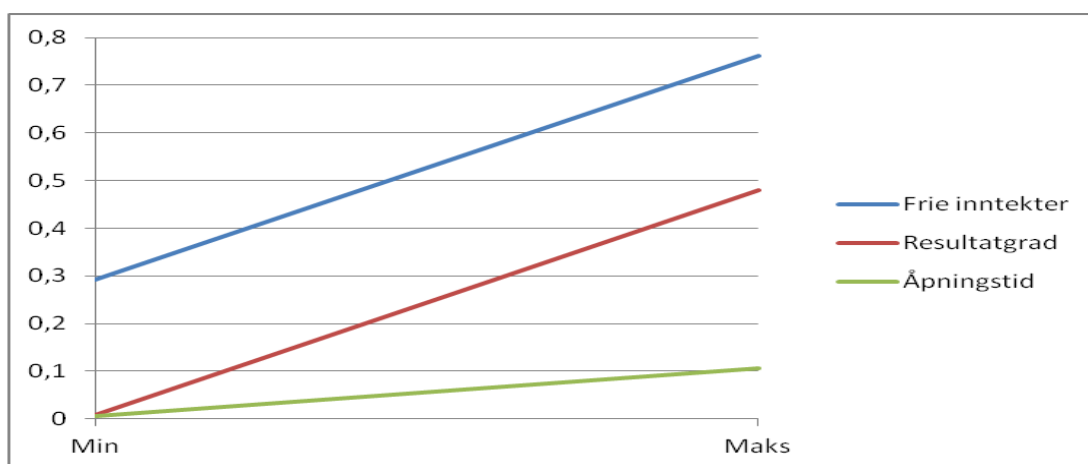
I modell 4 undersøkes variabler tilknyttet lekeareal, åpningstid, andel ansatte med pedagogisk utdanning. Åpningstid, som baseres på en variabel som viser andel barnehager med åpningstid mer enn 10 timer, har positiv effekt på brukertilfredshet. Innvirkningen på tilfredshet er på 0,001, og er signifikant på 0,01-nivå. Variabelen er kontinuerlig, noe som innebærer at økning med 1 prosent andel gir 0,001 mer tilfredse brukere, noe som kan sies å være en forholdsvis svak innvirkning. Størrelse på lekeareal har ikke signifikant innvirkning på brukertilfredshet. Tilsvarende gjelder for pedagogisk utdanning blant bemanningen.

I den siste modellen undersøkes variabler for andel menn og generell bemanningstetthet, i form av oppholdstid pr. ansatt. Førstnevnte er som tidligere nevnt en utdypende tjenesteindikator, men undersøkes likevel sammen med de øvrige kvalitetsindikatorne. Ingen av disse har signifikant betydning på tilfredsheten blant kommunens innbyggere når det gjelder barnehagetjenesten.

6.1.1. Prediksjon

Med utgangspunkt i flernivåanalysen, er det mulig å gjennomføre prediksjoner ut fra hvilken innvirkning de ulike variablene har på brukertilfredshet. En grov tilnærming til dette, vil være å ta utgangspunkt i gjennomsnittstall for brukertilfredshet og multiplisere dette med koeffisienten, samt legge til koeffisienten multiplisert med minimumsverdi/maksimumsverdi for variabelen.

Tabellen nedenfor viser predikerte verdier for signifikante funn på kommunenivå i forhold til gjennomsnittet:



Det presiseres at ekstremverdier kan påvirke effekten betydelig. Dette er kanskje mest relevant for resultatgrad og frie inntekter. Kommuner med store inntekter, spesielt i form av konsesjonskraft, vil øke stigningstallet for kurven betydelig. Tilsvarende vil gjelde for kommuner som har stort utslag i resultat for ett år. For åpningstid er dette mindre problematisk, ettersom skalaen går fra 0 til 100 ut fra andelene av høy åpningstid. Figuren visualiserer likevel til en viss grad effekten variabelen har på tilfredshet ut i fra gjennomsnittet.

6.2. Regresjonsanalyse med robuste standardfeil

For å kontrollere funnene i flernivåanalysen, ettersom de variasjonen på individnivå utgjør mer enn 95 prosent, har jeg gjennomført en lineær regresjonsanalyse. Denne analysen gjennomføres som et tillegg, grunnet at variansen på kommunenivå er under 5 prosent. Datasettet som benyttes er identisk med flernivåanalysen, noe som innebærer at variablenes oppbygging også er lik. Analysen er gjennomført med robuste standardfeil. Ved å benytte dette tas det hensyn til strukturen i datasettet. Videre vil nivå-2 variablenes standardfeil nå regnes ut basert på N i nivå-2. Det er viktig å merke seg at koeffisientene ikke endres, men at dette kun gir mer treffende resultater med hensyn til sikkerhet i form av signifikansnivå (Mehmetoglu & Jakobsen, 2015):

Regresjonsmodeller med robuste standardfeil, tilfredshet med barnehage (1–7), standardfeil i parentes

<i>Variabler</i>	<i>Modell 1</i>	<i>Modell 2</i>	<i>Modell 3</i>	<i>Modell 4</i>	<i>Modell 5</i>
Konstantledd	3,749*** (0,173)	4,830*** (0,232)	4,142*** (0,315)	5,169*** (0,286)	5,469*** (0,313)
Kvinne	0,051 (0,035)	0,053 (0,033)	0,054 (0,033)	0,058* (0,034)	0,058* (0,034)
Alder	0,006*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,004*** (0,001)
Videregående	-0,005 (0,045)	0,006 (0,045)	0,006 (0,045)	0,002 (0,046)	0,008 (0,046)
Yrkesutdanning	-0,064 (0,049)	-0,046 (0,047)	-0,047 (0,047)	-0,056 (0,049)	-0,039 (0,048)
Høyere utdanning	-0,122** (0,060)	-0,017 (0,043)	-0,016 (0,043)	-0,012 (0,044)	-0,016 (0,044)
Gift/Samboer	-0,011 (0,033)	-0,028 (0,030)	-0,027 (0,030)	-0,029 (0,030)	-0,022 (0,030)
Inntektsgivende arbeid	-0,122*** (0,028)	-0,132*** (0,026)	-0,131*** (0,027)	-0,139*** (0,027)	-0,132*** (0,027)
Erfaring barnehage	-0,169*** (0,031)	-0,158*** (0,030)	-0,158*** (0,030)	-0,169*** (0,031)	-0,159*** (0,031)
Fornøyd med tilværelse	0,310*** (0,020)	0,309*** (0,020)	0,309*** (0,020)	0,309*** (0,021)	0,310*** (0,021)
<i>Kommunevariabler</i>					
Befolkning		-0,139*** (0,011)	-0,140*** (0,011)	-0,126*** (0,011)	-0,139*** (0,019)
Frie inntekter		0,003** (0,001)			
Forbruk		0,037*** (0,013)			
Andel i barnehagealder		0,010 (0,019)			
Ressursbruk pr. time			0,002 (0,002)		
Andel ledere med utd.			0,000 (0,002)		
Lekeareal				0,005 (0,010)	
Åpningstid				0,001** (0,001)	
Andel ansatte med ped.				-0,004 (0,005)	
Andel menn					0,005 (0,007)
Oppholdstid pr. ansatt					-0,023 (0,024)
<i>R</i> ²	0,095	0,132	0,132	0,127	0,126
<i>N</i>	7004	7004	7004	6692	6790
Clusters	413	413	413	342	352

Note: *Befolkning* er log-transformert og *oppholdstid pr. ansatt* er delt på 1000. *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.01$. Grunnskole er referansekategori for dummyvariablene *videregående*, *yrkesutdanning* og *høyere utdanning*

Regresjonsmodellene med robuste standardfeil viser mye av de samme funnene som flernivåanalysen. I modell 1 med kun variabler på individnivå, så finner man i likhet med flernivåanalysen at alder, inntektsgivende arbeid, erfaring med barnehage og fornøydhet med tilværelsen har signifikant betydning på brukertilfredshet på 0,01-nivå. Variabelen for kjønn, som var signifikant på 0,05-nivå, blir ikke bekreftet med analysen ved regresjonsmodell. Dette innebærer at funn i flernivåanalysen som vedrører denne variabelen, skal behandles med mer forsiktighet. Når det gjelder fortegn på koeffisientene, tilsvarer dette flernivåanalysens retning. Størrelsene på koeffisientene er marginalt høyere i regresjonsanalysen, men ikke av avgjørende betydning. Videre ser man at høyere utdanning har negativ innvirkning på brukertilfredsheten i denne modellen, noe som ikke var signifikant ved flernivåanalysen. Funnet vedrørende høyere utdanning finnes ikke igjen i de øvrige modellene som er utarbeidet. Ut fra dette kan man si at modell 1 samsvarer i mellom analyseformene og bekrefter de substansielle funnene. Av faktorene på individnivå, eller den tomme modellen, har alder, inntektsgivende arbeid, erfaring med barnehage og generell fornøydhet med tilværelsen signifikant innvirkning på tilfredshet med barnehagetjenestene.

I modell 2 finner man tilsvarende substansielle funn som i flernivåanalysen, hvor både befolkning, resultatgrad og frie inntekter påvirker brukertilfredsheten blant kommunens innbyggere. Det er noen variasjoner i koeffisientene, men disse er ikke betydelige og retning gjennom fortegn er også uforandret. Hovedforskjellen mellom de ulike analysene ligger på signifikansnivå. Frie inntekter er nå signifikant på 0,01 nivå, mot 0,1-nivå i flernivåanalysen. Videre er kommunens resultatgrad signifikant på 0,01-nivå. Dette kan sies å underbygge substansielle funnene i flernivåanalysen. Hadde det motsatte vært tilfellet, ville man kunne stilt spørsmål til funnene i kapittel 6.1 og den videre drøfting av hva dette innebærer. På individnivå er det kun marginale forskjeller mellom analyseformene. I forhold til modell 1 er ikke høyere utdanning lengre signifikant.

I modell 3 til 5 finner man tilsvarende resultater som i flernivåanalysen. Kvalitetsindikatorene som benyttes har ikke signifikant innvirkning på brukertilfredshet, med ett unntak. Dette gjelder åpningstider, altså barnehager med høy grad av åpningstid. I tillegg er det verdt å merke seg at regresjonsanalysen viser signifikansnivå på 0,05-nivå for åpningstid ved barnehagene. Tilsvarende funn hadde man i flernivåanalysen, men da kun med signifikansnivå på 0,1-nivå. Regresjonsmodellen viser at for hver prosent større andel åpningstid, øker tilfredsheten med 0,001. Innvirkningen kan klassifiseres som forholdsviss liten, ettersom forskjellen mellom en kommune med 100 prosent andel med utvidet åpningstid og en kommune med 0 prosent, vil være 0,1 endring på skalaen fra 1 til 7 på brukertilfredshet.

Som en oppsummerende kommentar til begge analysene, er det i utgangspunkt fire variabler som har signifikant betydning på brukertilfredshet. Dette gjelder befolkning, frie inntekter,

kommunens samlede økonomiske resultat, samt åpningstid. Av disse er det kun sistnevnte som relaterer seg til KOSTRAs kvalitetsindikatorer. Signifikansnivået understreker likevel at funnet bør brukes behandles med større forsiktighet, når man skal bekrefte eller avkrefte hypotesene. Analysens hovedkonklusjon medfører derfor at de fleste objektive kvalitetsindikatorerne ikke har signifikant betydning for tilfredsheten ut fra analysene som er gjennomført. Befolkning har innvirkning på tilfredsheten i alle modellene. Størrelsen i befolkning er bekreftet med stor grad av sannsynlighet. Videre er det verdt å merke seg at de individuelle faktorene i stor grad årsaken til variasjonene for brukertilfredshet. For å kunne få en dypere forståelse av dette, er det viktig å sette hovedtrekkene ovenfor inn i et bredere perspektiv. Funnene vil derfor bli satt inn i en teoretisk kontekst og drøftet nærmere i neste kapittel.

7. Tolkning av resultatene

Frem til nå er det synliggjort et teoretisk og tematisk bakteppe, utledet hypoteser, redegjort for metode og gjennomført en analyse av datagrunnlag. Utgangspunktet for dette har vært den valgte problemstillingen om ressursbruk og god score på kvalitetsindikatorer gir mer tilfredshet med barnehagetjenestene.

Ved å sammenstille hypoteser og funn i analysen, kan man gjøre vurderinger på om de er bekreftet eller ikke:

Oppsummering hypotese	Bekreftet	Avkreftet
<i>H1: Høy ressursbruk pr. barn fører ikke til mer tilfredshet med barnehagetjenester.</i>	X	
<i>H2: Kvalitetsindikatorer som dekker direkte behov har mer positiv innvirkning på innbyggertilfredshet enn andre.</i>	(X)	
<i>H3: Kvalitetsindikatorer hvor referansepunkt mangler fører ikke til mer tilfredshet med barnehagetjenester</i>	X	
<i>H4: Kommunens inntektsnivå påvirker ikke tilfredshet for kommunale barnehagetjenester.</i>		X
<i>H5: Kommuners samlede økonomiske resultater påvirker tilfredsheten med tjenestene barnehage</i>	X	

Hypotese H2 er vurdert som delvis bekreftet, men svaret kan ikke gis entydig.

For å kunne besvare problemstillingen, er det likevel nødvendig å drøfte resultatene av analysen ut i fra den teoretiske konteksten. Drøftingen er delt inn i fire deler. Først vil funnene på forklaringsvariabler kommenteres kort i kapittel 7.1. Deretter vil forholdene knyttet til selve barnehagesektoren og problemstillingen drøftes, altså ressursbruk og kvalitetsindikatorer og deres innvirkning på innbyggertilfredsheten, jf. kapittel 7.2. Dette tilsvarer de tre første hypotesene som ble utledet. I underkapittel 7.3 vil det bli sett nærmere på de overordnede forhold til kommunene og innvirkningen dette har på tilfredshet blant innbyggerne. Dette er i stor grad knyttet til ressursdelen på det kommunale nivå for den valgte problemstillingen. I det fjerde underkapitlet, vil det drøftes hvilke konsekvenser dette har for det viktige forholdet mellom individet og de ulike forvaltningsnivåene. Avslutningsvis, vil det bli drøftet mulige feiltolkninger og -slutninger som kan ligge til grunn for analysen og drøftingen.

Grunnlaget i drøftingen bygger på en underliggende argumentasjon om at kommunenes oppgave som tjenesteprodusent er sentral i vår samfunnsmodell. Det blir dermed viktig å kunne yte tjenester av både av god kvalitet og et godt utvalg. Dette underbygges av hvor utbredt bruken av kvalitetsindikatorer har blitt i den økonomiske styringen av kommuner, nærmere omtalt i kapittel 2.4. Videre legges det til grunn i drøftingen at tilfredshet med de tjenestene som ytes er sentralt i dagens samfunn. I motsetning til private bedrifter, omsettes ikke tjenestene i et marked hvor man kan få tilbakemeldinger i form av sviktende eller økt etterspørsel. Produktivitetskommisjonens rapport (NOU 2015:1) underbygger viktigheten av dette, ved at det fokuseres på nettopp kvalitet og tilfredshet ved målinger for at offentlig sektor skal bli bedre. Spørsmålet som fort kan oppstå, er om man har riktige virkemidler på det lokale styringsnivået for å kunne svare opp dette på en tilfredsstillende og god måte.

7.1. Funn på forklaringsvariabler

Kvinner er mer tilfredse med tjenestene enn menn. Det presiseres at effekten er marginal, samt at dette er signifikant på 0,05-nivå. Tidligere undersøkelser viser at kjønn kan ha betydning for tilfredshet på flere måter (Falck, 2012; Munkerud & Sørensen, 2010). En forklaring kan være hvor interessert du er i tjenesten. Dette betyr at hvor opptatt du er av innholdet av tjenestene du mottar, vil sannsynligvis også kunne ha betydning for de kognitive vurderingene, jf. Oliver (1997), du gjennomfører ved tilfredshetsspørsmålet. En endelig konklusjon ut over at kjønn har en effekt er vanskelig, og som sagt er effekten marginal på brukertilfredsheten innenfor barnehagesektoren.

Et betydelig funn er hvor stor negativ innvirkning manglende erfaring med tjenestene har for tilfredsheten blant innbyggerne. Dette kan indikere at det er vesentlige forskjeller mellom brukertilfredshet og innbyggertilfredshet når det kommer til barnehagesektoren. Betydningen

av erfaringsdimensjonen som ble presentert i kapittel 3.3.1, ser altså ut til å kunne ha en stor innvirkning på tilfredshet. Videre kan de ulike kvalitetsforståelsene trekkes inn som mulige forklaringsområder. Vurdering av prosessuell kvalitet vil nærmest være umulig for en person som ikke har direkte kjennskap til tjenestene som tilbys. God barnehagedekning kan man kanskje ha en oppfatning om selv uten erfaring, men ikke om barn får et kvalitativt godt tilbud. En ansatt, bruker eller pårørende vil i større grad kunne gjøre denne vurderingen ut i fra et bredere kvalitetsperspektiv. Det som blir interessant da, er hvis kvalitetsindikatorer skal kunne fange opp tilfredshetsdimensjonen på bruker- eller erfaringsnivå, så må de i større grad ta hensyn til den prosessuelle dimensjonen ved kvalitetsbegrepet. Dette innebærer måling av dimensjoner som i utgangspunktet er vanskelig å måle. Vanskelighetsgraden er sannsynligvis årsaken til at dette er gjort i mindre grad i dag. I tillegg til disse forklaringsfaktorene, så kan man også overføre vurderingene knyttet til kjønn også for dette område. Individuer med direkte tilknytning eller erfaring med tjenestene, vil kunne påvirke hvor opptatt du er av innholdet i tjenesten. Hvis du er ansatt eller har barn i barnehage, er det naturlig å tro at interessen for og vurderingene av tjenestene, vil være noe annet enn hvis du ikke har denne erfaringen. Dette kan kobles opp mot to andre dimensjonene i tilfredshetsbegrepet fra Olivers (1997) dekomponering. For det første vil personer som direkte erfaring med tjenestene, større mulighet til å gjøre kognitive vurderinger basert ut fra om tilbudet som ytes er tilfredsstillende ut fra de behov og forventinger man har. Uten erfaringsgrunnlag faller behovsdimensjonen bort og blir i denne sammenheng ikke relevant. For personer med direkte kjennskap, enten i form av tildelt barnehageplass eller som arbeidsplass, endrer dette bilde seg betydelig og kvalitets- og tilfredshetsdimensjon knyttes sterkere sammen. For det andre vil det være større mulighet for at den kognitive vurderingen gjennomføres ut i fra en litt lengre tidshorisont. Som innbygger uten direkte kobling til tjenesten, vil man i større grad være påvirket av kortsiktige inntrykk eller omtale. Mottakere av tjenestetilbudet eller ansatte, vil kunne vaske slike inntrykk mot et mer langsiktig og eget inntrykk av tjenesten. Akkumulering av erfaringsgrunnlag vil dermed kunne påvirke hvordan man bedømmer tjenesten, enn hvis man ikke har erfaring.

Hvis det forutsettes en kobling mellom bruker- og innbyggertilfredshet, så er det viktig å trekke fram et annet sentralt element. Det kan tenkes at kommunikasjon tilknyttet negative sider ved tilbudet vil være overrepresentert i møte mellom bruker og innbygger, kontra positive elementer. Parallellen til medias fokus på negative elementer ved offentlig tjenesteproduksjon kan også trekkes fram i denne sammenheng. Hvis den generelle tilfredsheten i utgangspunktet er høy blant brukerne, så vil likevel det negative få størst oppmerksomhet i kommunikasjonen som til enhver tid pågår, og dermed påvirke koblingen mellom tilfredshetsdimensjonene ulikt. Dette kan være med å forklare hvorfor et slikt skille oppstår. Funnet med at erfaringsgrunnlag

påvirker brukertilfredshet er i utgangspunktet ikke overraskende. Tilsvarende funn er gjort i tidligere undersøkelser (Falck, 2012; Munkerud & Sørensen, 2010; Sørensen et al., 2007).

Om man er i inntektsgivende arbeid eller ikke, ser ut til å ha betydning for hvor tilfreds man er med tjenestene innenfor barnehage. Man må være åpen for at det finnes en koblingen mellom inntektsgivende arbeid og erfaring med tjenestene. Behov og kjennskap til barnehagene, enten i dag eller tidligere, vil sannsynligvis være større hvis man er i inntektsgivende arbeid. Det er likevel to faktorer som moderer dette bilde noe. For det første er det erfaring siste 12 måneder som måles. Ved et så stort utvalg ville dette ført til betydelig reduksjon av effekten. For det andre så er ikke inntektsgivende arbeid ensbetydende med at begge foreldre jobber. Selv om det er en veldig høy dekningsgrad samlet sett, så er det fortsatt en markant andel som ikke går i barnehage. Videre, vil det å være i inntektsgivende arbeid også kunne si noe om behovsforståelsen og tjenestens mulighet til å imøtekomme denne. Er man utenfor arbeidslivet, så vil andre prioriteringer enn barnehage kunne stå vel så høyt på behovsønskene. Denne variabelen har uansett mindre innvirkning enn den forrige. Inntektsgivende arbeid er likevel signifikant innvirkning.

Fornøydhet med egen tilværelse ser ut til å ha en markant innvirkning på tilfredshet med barnehagetjenestene. Ser man dette ut i fra Olivers (1997) kjennetrekke ved tilfredshet, så er ikke dette et så unaturlig funn. Affektdimensjonen kan trekkes lengre enn bare ved møte med en enkelt tjeneste. Ettersom affekt er fremtredende når det kommer til tilfredshet, vil emosjonen personen har på tidspunktet spørsmålet stilles kunne ha betydning for svaret som gis, og dermed gi føringer for tilfredsheten med tjenesten. Forenklet sagt; hvis man har, føler eller opplever at man har det bra, vil det være større sannsynlighet for at dette gjenspeiles i et spørsmål om tilfredshet med en gitt tjeneste.

Effekten av befolkningstall bekreftes av tidligere gjennomførte undersøkelser (Erichsen et al., 2015; Munkerud & Sørensen, 2010). Som nevnt i kapittel 3.4, så kan dette skyldes flere forhold. Tettere politisk representasjon slik at det blir mer nærhet mellom innbygger og politikere, er ett av disse forholdene. Dette aspektet er også interessant, sett opp i mot begrensninger i handlingsrommet for sektoren over de siste årene og den pågående kommunereformen. Tettere integrasjon kan gi økt tillitt og mer gjennomsiktighet i forholdet mellom kommune og innbygger. Det kan tenkes at graden av avstand er mer relevant på et generelt nivå, enn direkte knyttet til sektornivå for barnehage. Utdanning og alder er også en forklaringsgrunn som ble trukket fram i tidligere (Munkerud & Sørensen, 2010) på hvorfor folketall har en innvirkning på tilfredshet. I gjennomført analyse er det kun alder som har utslag på signifikant nivå i analysen som er gjennomført. Utdanningsnivå ser ikke ut til å ha signifikant innvirkning på tilfredshet blant innbyggerne. Overføring av mer utgiftskorrigerte inntekter er også trukket fram som forklaringsfaktor. I den gjennomførte flernivåanalysen er

dette funnet marginalt og signifikant på 0,05 nivå. Skal man derfor gjennomføre en grov vurdering, så er det indikasjoner på at nærhet mellom innbygger og politikk kan være sentralt ut fra tilfredshetsvurderingen for barnehage. Uansett, så har befolkning en betydelig samvariasjon med innbyggertilfredshet og elementet viktig sett opp i mot nivå på de øvrige funnene.

7.2. Ressurser, objektiv og subjektiv kvalitet i barnehagene

Hvis man legger den første utledede hypotesen inn i en logisk slutningskjede, så kan man si at mer penger til en tjeneste fører til bedre grunnlag for tjenesteproduksjon, og dermed mer objektiv kvalitet. Tidligere undersøkelse (Falck, 2012) har vist at det ikke eksisterer en slik kobling mellom ressursbruk og tilfredshet for andre tjenesteområder. Man må derfor også være åpen for at den logiske slutningen ikke gjelder. Altså – mer penger gir nødvendigvis ikke mer objektiv kvalitet. Ved å undersøke både objektive kvalitetskriterier og ressursbruk opp mot tilfredshet, får man derfor et mer komplett bilde av kjeden, enn hvis man bare ser på koblingen mellom ressursbruk og tilfredshet.

7.2.1. Ressursbruk og tilfredshet

Ressursbruk ble innledningsvis i kapittel 2.2 definert til å gjelde penger eller midler tilført tjenesteproduksjonen. Analysen viser, både ved flernivå- og regresjonsanalyse, at mer ressursbruk pr. barn eller oppholdstime ikke fører til mer tilfredshet med barnehagetjenestene. Eller sagt på en annen måte, mer penger gir ikke mer tilfredse innbyggere når det kommer til barnehage. Den første hypotesen som ble utledet er dermed bekreftet i analysen som ble gjennomført. Men hvorfor er det ikke slik?

En forklaring kan være at mer ressurser faktisk ikke fører til mer kvalitet i barnehagene. Her kan man både trekke inn det prosessuelle og strukturelle dimensjonen av kvalitet. Ved at en barnehage får tilført mer midler, trenger nødvendigvis ikke bety at innholdet i tilbudet blir bedre, og dermed at man får en bedre prosessuell kvalitet. Det kan for eksempel argumenteres med at det er ikke antall voksne hoder som er viktigst for kvaliteten, men det at man har de riktige hodene til å ivareta barna og samhandle med foreldrene. Tilsvarende, trenger ikke mer penger pr. barn bety mer strukturell kvalitet. Graden av ressursutnyttelse kan være vel så viktig som ressurstildeling. Altså; viktigheten ligger ikke i hvor mye penger man får, men hvordan man bruker de på best mulig måte. Slik KOSTRAs kvalitetsindikatorer er bygd opp i dag, vil ingen av disse dimensjonene blir målt eller synliggjort, ettersom systemet i stor grad relaterer seg til enkle målbare strukturelle elementer av kvalitetsdimensjonen. Disse elementene kan heller ikke måles ut i fra ressursbruk pr. barn eller oppholdstime. Ressursen i

form av kroner pr. barn sier nettopp bare det. Det forteller ikke noe om hvordan de blir brukt og hva man får igjen for bruken.

Informasjon er nøkkelen til å ha et sammenlikningsgrunnlag. For en ordinær innbygger er det grunn til å tro at informasjon om hvor mye som brukes pr. barn i egen kommune vil være begrenset. Hvordan dette relaterer seg til nabokommuner eller andre sammenliknbare kommuner, vil være ytterligere begrenset. Det vil i tillegg være variasjoner fra barnehage til barnehage innenfor en og samme kommune. Gjennomføringen av en rasjonell vurdering ut fra ressursbruk er trolig ikke aktuell i tilfredshetsundersøkelse av tjenestetilbudet, når det kommer til innbyggernes oppfattelse av barnehagesektoren. På den måten er ikke funnet overraskende, ettersom nøkkelen til å gjøre vurderingen i stor grad mangler.

Individets oppfattelse av kvalitet er også relevant å trekke inn. Olivers (1997) ulike konnotasjoner ble omtalt i kapittel 3.2. Selv om ressursbruk og graden av denne ikke påvirker tilfredshet, så er ikke det ensbetydende med at det ikke har en påvirkningskraft. Hvis individet vurderer kvalitet ut i fra en forventning om ønskelighet, så burde det ressursbruk gjennom objektiv kvalitet gi mer tilfredshet. Hvis individet derimot ser på kvalitet ut i fra en standard eller minstekrav, så endrer bildet seg. Brukes det veldig lite ressurser på barnehager, slik at minstenormen blir utfordret, vil innbyggeren kunne oppfatte dette som negativt.

Det kan tenkes at utfordringen av en minstenorm også vil kunne få omtale ut over brukerens opplevelse, for eksempel ved negativ publisitet gjennom media. Denne forståelsen kan også overføres til at minstenormen kan bli påvirket av plutselige skift i ressursbruken. Har barnehagene i en kommune over tid hatt en gitt bemanning eller ressurstilgang, og dette settes under press som følge av endringer i rammebetingelser, vil dette sannsynligvis påvirke opplevelsen om minstenorm er oppnådd. Altså vil det være enklere å bruke egne akkumulerte erfaringer og opplevelser som referansepunkt, enn hva ressursbruken er i forhold til andre kommuner. Satt på spissen; man bryr seg mer om hva man hadde i går, enn hva naboen har i dag. Dette går direkte inn i forståelsen og betydningen forskjeller knyttet til erfaringsdimensjonen (Oliver, 1997).

Styring kun etter bruk eller tildeling av ressurser vil være et begrenset beslutningsgrunnlag, noe KOSTRAs utdypende tjenestefaktorer tar inn over seg. I kapittel 3.2 ble kvalitetsbegrepet utdypet uten noen klar og entydig definisjon. Det går likevel et skille mellom det som er opplevd kvalitet, eller subjektiv kvalitet, og det som er objektiv kvalitet med tjenestene. Kvalitetsindikatorerne i KOSTRA er i stor grad knyttet til objektiv kvalitet, mens tilfredshet i utgangspunktet er mer subjektivt rettet. Dette dannet bakteppe for de to neste hypotesene som ble utledet i kapittel 4, hvor sammenhengen mellom objektiv og subjektiv kvalitet skulle undersøkes nærmere.

7.2.2. Behovsdekning og tilfredshet

Åpningstid skiller seg fra de øvrige kvalitetsindikatorerne på ett viktig punkt, og det er koblingen mellom objektiv og subjektiv kvalitet. På den ene siden er åpningstid direkte relatert til strukturell kvalitet og er forholdsvis enkel å måle. Det er uproblematisk å rapportere om en barnehage er åpen i 8 eller 10 timer. På den andre siden er den også direkte relatert til behov og behovsdekning for brukerne. Lav åpningstid vil gi lav behovsdekning, og i ytterste konsekvens vanskeliggjøre hverdagen for foreldre av barnehagetjenesten. Kognitivt er det derfor også en faktor som er veldig enkel å vurdere for brukerne. Elementer til åpningstid vil sannsynligvis i mindre grad være relatert til affektdimensjonen ved tilfredshet.

Lav andel av åpningstid, og dermed lav grad av fleksibilitet, kan også tenkes å gi ringvirkninger ut over selve brukertilfredsheten. Erfaringer deles, og negativt omdømme ved manglende tilfredsstillelse av behov hos brukergruppen, kan lett spres videre på innbyggernivået. Nær knytning mellom brukertilfredshet og kvalitet, kan derfor være med på å forklare innvirkningen dette har på innbyggertilfredsheten.

Dette kan også relateres til konnotasjonene på individnivå, ved manglende innfrielse av minstenorm, jf. forrige underkapittel. Det kan tenkes av en veldig lav andel av barnehager med utvidet åpningstid, påvirker tilfredsheten forholdsvis mer, enn det en høyere andel gjør. Dette gjelder spesielt på innbyggernivå, hvor erfaringsdimensjonen ikke er ivaretatt. Sagt på en annen måte, sannsynligheten for negativt omdømme vil kanskje øke hvis fleksibiliteten samlet sett er veldig lav. Dette vil gi innbyggeren et referansepunkt i forholdet mellom forventet standard og avvik til denne (Oliver, 1980). Slik sett, så vil det være større sannsynlighet for at dette påvirker tilfredsheten.

Åpningstid i barnehagen vil også kunne være en indikasjon på andre kjennetegn ved kommunen. Altså at åpningstid, egentlig er et utslag for et mer underliggende forhold. Kommuner er forskjellige og deres mulighet og vilje til å ivareta innbyggernes ønsker og behov vil variere. Hvis denne underliggende fleksibiliteten kommer til uttrykk i åpningstid, så kan det tenkes at det er dette som er den faktiske årsaken til mer tilfredshet. Åpningstid vil da kunne være en mellomliggende faktor for noe mer fundamentalt knyttet til kommunenes drift. Nemlig behovs- og forventingsdekning i kommunal tjenesteproduksjon sett under ett.

Bemannings tetthet og ansattes utdanningsnivå viser ikke signifikant utslag på tilfredshet. Dette kan skyldes flere forhold. For det første kan det relateres til hypotese H3, relatert til manglende informasjon og referansepunkt for å kunne gjøre en tilstrekkelig vurdering av om behovet er innfridd. For det andre viser disse variablene forutsetninger eller rammebetingelser som må være tilstede for at kvaliteten oppleves som stor hos brukerne. Det er med andre ord ingen direkte behovsdekning tilknyttet disse indikatorerne.

Det må presiseres at signifikansnivået er på 0,1 nivå for åpningstid. For å endelig kunne bekrefte en slik sammenheng, kan det være nødvendig å utføre undersøkelsen på nytt med nye datasett. Det er likevel indikasjoner på at hypotese H2 kan være bekreftet. Med utvalgsstørrelsen som er på kommunenivå, så kan ikke funnet avskrives som ikke relevant for denne undersøkelsen.

7.2.3. Informasjon, referansepunkt og øvrige kvalitetsindikatorer

Analysens hovedfunn er at det ikke er noen sammenheng mellom de øvrige kvalitetsindikatorerne og innbyggertilfredshet med barnehagetjenesten. På den måten kan man si at hypotese H3 ble bekreftet med utgangspunkt i tilgjengelig datagrunnlag. Det er flere årsaker til at dette kan være tilfelle, både ut i fra sammenhengen mellom kvalitet og tilfredshet, og ut fra et styringsperspektiv.

Kvalitet og tilfredshet skiller seg langs erfaringsdimensjonen når det kommer til brukertilfredshet, som omtalt i kapittel 3.3.1. Hvis vi forutsetter at brukertilfredshet har en viss innvirkning på innbyggertilfredshet, i form av for eksempel omdømme, så kan dette være med å forklare hvorfor påvirkningen uteblir. I møte mellom foreldre og barnehage vil det være tilnærmet umulig å kunne vurdere utdanningsnivået på bemanningen i barnehagen, i forhold til andre barnehager. Muligheten vil reduseres jo mindre tett relasjonen blir. Styrers utdanning vil dermed være svært vanskelig å kunne bedømme hvis barnehagen er av en viss størrelse. Uansett så vil det være vanskelig å vurdere barnehagen på et samlet grunnlag, ut fra at foreldre kun har kontakt med et fåtall av ansatte. For å videreføre denne tankegangen; skulle denne kvalitetsindikatoren ha påvirkning på tilfredsheten til brukerne, så må det være gjennom indirekte effekter. Altså, utdanningsnivået medfører at andre aspekter som inngår i tilfredshetsvurderingen forbedres. Først på den måten vil innbyggeren få et adekvat referansepunkt, i forholdet mellom forventning og eventuelle avvik til dette.

Forutsetter man videre en kobling mellom tilfredshetsdimensjonene for bruker og innbygger, så er det også et annet viktig element å trekke frem. I den kvalitative studien presentert i kapittel 3.2, ble omsorg og trygghet trukket frem som de mest sentrale elementene ved foreldres vurdering av kvaliteten i barnehagen. Indikatorer på kvalitet er nettopp bare indikatorer. Hvis disse ikke fanger opp de reelle forholdene knyttet til omsorg og trygghet, så vil også effekten utebli på tilfredshet. Behovet kan for eksempel tenkes å ligge på det relasjonelle planet. Hvis det er interessen til de ansatte, eller engasjementet som oppleves som sentralt, så vil ikke dette komme til uttrykk i indikatorene. Som et tankeeksperiment, så kan det tenkes at det er relasjonene og møte mellom menneskene som er det sentrale. Det er hvordan tjenestene utføres og ikke hvordan de er bygd opp som blir viktig. Elementer som lederskap, organisasjonsbygging og –utvikling burde da få større plass, enn om den faglige kompetansen er på plass. De riktige hodene, i form av engasjement og interesse, burde

prioriteres foran de beste hodene, i form av kompetanse og utdanning. En slik tankegang vil utfordre ansettelsespolitikken i mange av landets kommuner, hvor kompetanse står svært sterkt.

Hvis vi ser bort fra koblingen mellom innbyggertilfredshet og brukertilfredshet, blir avstanden mellom kvalitetsindikatoren og brukertilfredsheten enda større. For en innbygger uten relasjon til barnehagen vil det være tilnærmet umulig å vurdere utdanningsnivået, og eventuelt hvordan dette påvirker barnehagetilbud, opp mot om dette er bra eller dårlig. Referansepunktet mangler enkelt og greit. Andre aspekter enn kvalitet vil inngå i vurderingsgrunnlaget ved tilfredshet. Hvis utdanning skulle ha en direkte effekt på innbyggertilfredshet, så kan det tenkes at informasjonen måtte gjøres tilgjengelig for brukerne og innbyggerne på en eller annen måte. Hvis informasjonen var allment kjent, enten at barnehagen hadde topp utdannede ansatte eller motsatt, så er det grunn til å tro at dette ville hatt større påvirkningsgrunnlag på tilfredshetsvurderingen. Innbyggeren ville i større grad blitt i stand til å gjøre en vurdering ut fra forholdet mellom forventning, tjenesten og eventuelle avvik i forhold til dette. Tilsvarende vil gjelde for de øvrige kvalitetsindikatorerne i undersøkelsen.

I motsetning til åpningstid, er koblingen mellom behov/forventninger for tilfredshetsdimensjonen løsere mot standardvurderingen innenfor kvalitet. Har barnehagen lav grad av lekeareal, eller noe lavere tetthet blant ansatte, så vil dette sannsynligvis i mindre grad kunne påvirke tilfredshet. Igjen blir informasjon viktig for å kunne gjøre en slik vurdering. Sannsynligvis vil indirekte faktorer opp mot minstestandard være viktigere enn direkte nivå på indikatorene. Det er fra tid til annen medieopplag hvor barn forsvinner fra barnehager og det blir igangsatt leteaksjoner. Hvis årsaken til dette er lav bemanningstetthet, så ser man at dette indirekte vil kunne ha en effekt på innbyggernes oppfattelse av tjenestene. Nivået på bemanningstetthet må likevel være veldig lavt for at dette skal være et gjentakende problem, slik at det er ekstremverdiene som påvirker og ikke mindre variasjoner mellom kommuner. Tilsvarende kan sies for de øvrige kvalitetsindikatorerne. Hvis nivået blir så lavt at det skaper oppmerksomhet gjennom generelt omdømme eller media, for eksempel i form av avvik eller enkelthendelser, så er det større sannsynlighet for at dette vil påvirke innbyggernes oppfattelse av tjenestene, enn mindre variasjoner mellom kommuner.

Søbstads (2002) definisjon på barnehagekvalitet trekker inn to elementer på det overordnede nivået, knyttet til faglige og samfunnsmessige kriterier for hva kvalitet er i barnehage. Disse kriteriene kan sies å komme til uttrykk i indikatorene som er utarbeidet og som benyttes i norske kommuner. Det er da interessant å se at det ikke er en signifikant kobling mellom dette og innbyggernes oppfatninger av tjenesten. Samtidig så er det i styringsdataene ingen tilfredshetsindikatorer, verken på bruker- eller innbyggernivå.

Kvalitetsindikatorer fungerer i dag som styringsmål i norske kommuner, som det ble redegjort for i kapittel 2.4. Tidligere studie (Brown & Coulter, 1983) viser at det ikke er noen sammenheng mellom styringsmål og tilfredshet, og at dette forklares med at dette i utgangspunktet måler vidt forskjellige ting. Dette var også grunnlag for hypotesen som ble utledet i kapittel 4. Dette innebærer at koblingen mellom kvalitet og tilfredshet ikke vil være tilstede. Dette kan problematiseres noe. Man kan argumentere for at de kvalitetsmål man i stor grad benytter innenfor dagens styringssystem i KOSTRA, relaterer seg i stor grad til strukturell kvalitet. Hvis styringsindikatorene i større grad rettet seg mot den prosessuelle kvalitetsdimensjonen, så kan bilde ha sett noe annerledes ut. Selvfølgelig vil dette være vanskeligere enn å måle klare og harde fakta, men det vil være å trekke det langt å si at dette ikke vil være mulig. Styringsindikatorer knyttet til relasjoner mellom foreldre og ansatte, i form av foreldresamtaler, foreldremøter, temamøter og liknende vil kunne ha utslag også for brukertilfredsheten, og dermed indirekte for innbyggertilfredsheten.

Skulle kvalitetsindikatorene og innbyggertilfredshet være tettere koblet, kan dette kanskje gjennomføres på to alternative måter. For det første kan man se på hvilke kvalitetsindikatorer som inngår i KOSTRAs oppsett. Hvis man finner målbare faktorer som i større grad fanger opp tilfredshetsdimensjonen, så vil man også i større grad kunne styre etter dette. Et eksempel kan være at behovsdekning for brukerne får større innslag i indikatorene. Da vil det være viktig at dette ikke defineres ut fra bare objektive strukturelle aspekter, men at man undersøker hva som faktisk er viktig for innbyggerne og brukerne av tjenesten. En annen måte vil være å gjøre kvalitetsindikatorene bedre kjent blant innbyggerne i landets kommuner. Den affektive dimensjonen vil dermed bli redusert og innbyggerne vil i større grad settes i stand til å gjøre relevante og rasjonelle vurderinger av tjenestetilbudet. Eller sagt med andre ord – gjøre informasjonen mer tilgjengelig og synlig.

Ser man kvalitetsindikatorene opp mot innbyggertilfredshet, så vil man samlet sett måtte si at det ikke er samvariasjon innenfor barnehagesektoren. Altså, høy score eller gode resultater på kvalitet i KOSTRA, gir ikke mer fornøyde innbyggere. Et lite unntak vil være for åpningstid, hvor linken mellom behov og kvalitet i større grad er tilstede.

7.3. Forhold ved kommunen og tilfredshet med barnehagene

I tillegg til forhold ved selve barnehagene, er det ut fra problemstillingen ønskelig å undersøke forhold knyttet til ressursbruk på overordnet kommunalt nivå og hvordan dette påvirker tilfredshet med tjenestene blant innbyggerne. Ved at man kun isolert sett ser på barnehagesektoren, kan man miste relevant informasjon knyttet til ressursbruk. Dette er også viktig med tanke på hvordan den politiske hverdagen fungerer. Prioriteringer og avveininger

av ulike hensyn og bruk av ressurser, gjøres ikke avgrenset sektor for sektor, men vurderes mer helhetlig i en samlet budsjettprosess hvert år.

7.3.1. Tilfredshet og kommunens samlede inntekter

Funn i analysen viser at samlet ressursbruk var signifikante på 0,1-nivå når det gjelder innvirkningen på tilfredshet med barnehagetjenestene i flernivåanalysen. Dette medfører at fremsatt hypotese H4 er dermed ikke ble bekreftet, ettersom samvariasjonen kan underbygges med signifikante funn. Dette samsvarer med tidligere funn knyttet til sammenhengen mellom frie inntekter og befolkningsstørrelse (Munkerud & Sørensen, 2010). Innvirkningen på tilfredshet er likevel forholdsvis liten. Det er grunn til å anta at forholdet mellom tilfredshet og samlet ressursbruk for barnehagesektoren kan ha endret seg over de siste tiårene. Undersøkelser gjennomført knyttet til inntektselastisitet viser at barnehagene har blitt mindre følsom for endringer kommunens samlede inntektsnivå (Håkonsen & Løyland, 2011). Dette setter barnehagesektoren i et litt annet lys, enn mer inntektsfølsomme tjenesteområder, som for eksempel eldreomsorg og kulturområdet. Denne endringen har likevel ikke medført at samvariasjonen uteblir. Ved at elastisiteten er gått over til å bli lav, kan dette være med å forklare hvorfor samlet inntektsnivå ikke påvirker i større grad. Hvis økte bevilgninger til kommunal sektor ikke finner veien frem til kjernevirksomheten i barnehagene, så er det heller ikke grunn til å anta at dette vil påvirke tilfredsheten i særlig grad. Mer i inntekt fører altså nødvendigvis ikke mer ressurser til barnehagene. Dette kan også kobles opp mot de påviste lekkasjeeffektene som finnes for sektoren (Håkonsen & Løyland, 2011). Hvis staten velger å satse intensivt på barnehagene med prioriteringer over frie inntekter, men at dette fører til at inntekten går over i andre tjenesteområdene, kan man heller ikke forventet å finne noe betydelige utslag i tilfredsheten blant innbyggerne. Hadde derimot prioriteringene i større grad vært øremerket til formålet, ville ikke kommunene hatt noe valg ved tildeling av ressurser. Midlene måtte da benyttes til avsatt virksomhet, jf. kap. 2.2.

Lovreguleringen av barnehagesektoren blir også et viktig element å trekke inn i vurderingen med hensyn til inntektselastisitet. Barnehagen er svært rettighetsstyrt i dagens lovgivning, med rett til barnehageplass, maksimalgrenser på foreldrebetaling med mer. Dette kan også knyttes opp i mot funn gjort av Falck (2012) for eldreomsorg og grunnskole. Funnene i denne undersøkelsen viser at nivået på frie inntekter hadde en innvirkning på begge tjenesteområdene, men at innvirkningen var størst for eldreomsorgen. Dette er en betydelig mindre rettighetsstyrt sektor, enn hva grunnskole og barnehage er. Grad av lovregulering, underbygget av tidligere funn, blir dermed en forklaringsfaktor som det må tas hensyn til i forståelsen av analysens funn. Graden av statlig styring blir dermed relevant for hvorfor utgiftskorrigerede frie inntekter i liten grad påvirker tilfredsheten med barnehagene i landets kommuner.

Et annet element som er relevant å trekke inn, er forholdet mellom informasjon og muligheten innbyggere har til å gjøre relevante vurderinger. Utgiftskorrigerte inntekter er et begrep de fleste innbyggere vil ha lite kunnskap om. I tillegg vil kunnskapen om egen kommune ha mye eller lite i forhold til andre kommuner ofte være uklar for innenfor de fleste kommuner. Når dette bakteppe mangler hos innbyggerne, vil den kognitive vurderingen vanskeligjøres, og dermed blir koblingen svakere opp mot kvalitetsbegrepet og dets indikatorer, ut fra Olivers (1997) argument som ble presentert i kapittel 3.3.1. Det kan derfor tenkes at det er andre egenskaper enn frie inntekter som påvirker, for eksempel egenskaper med kommuner som mottar mye. Selvfølgelig vil det være unntak, blant annet til kommuner som har formidable kraftinntekter.

Ettersom tidligere forskning har vist en slik sammenheng, så er det grunn til å anta at endringen i tjenestens inntekstelasitet, med koblinger til lovregulering, nok vil være hovedforklaringen på hvorfor det ikke er slik i gjennomført analyse for barnehagesektoren. Uansett så er fremsatt hypotese avbekreftet i denne modelleringen.

7.3.2. Brukertilfredshet og kommunens resultat

Sammenhengen mellom kommunens overordnede økonomiske resultat og innvirkningen dette eventuelt har på brukertilfredshet ser ut til å være et forholdsvis lite utforsket område. I redegjørelsen ved utledning av hypotesene ble det vist til to sentrale punkt. For det første vies det betydelig mer oppmerksomhet om kommunens samlede økonomiske situasjon, enn hvordan nivået er på hvert enkelt tjenesteområde. For det andre, ved at denne oppmerksomheten blir kjent, så er sannsynligheten for at dette inngår i vurderingene ved besvarelse av spørsmålet større.

Analysen viser at det er en signifikant samvariasjon mellom kommunens siste oppnådde resultat og graden av tilfredshet blant innbyggerne. Hypotese H5 er på denne måten bekreftet i gjennomført analyse. Dette kan ha flere forklaringsfaktorer, i hovedsak gjennom indirekte effekter. Ved at en kommune går med over- eller underskudd, kan dette få direkte betydning for tildeling av midler i det påfølgende år. I praksis er det faktisk en del kommuner som forutsetter dette i sine økonomistyringsrutiner, ved at sektorområder enten må dekke inn eller får disponere resultatet for sitt område neste år. På den måten kan man få en direkte effekt, vet at midlene barnehagesektoren har øker det neste året. Et interessant aspekt er da, ettersom det ikke er signifikante funn for at samlet ressursbruk pr. barn har innvirkning, blir at endringen i ressursbruk trer frem som hovedforklaring. Eller sagt med andre ord, skifte i ressursbruk fra ett år til et annet får mer betydning, enn om man bruker mye eller lite pr. barn i forhold til andre kommuner. Hvis en kommune har en overordnet målsetning om tilfredse innbyggere, får dette to konsekvenser. For det første bør en mest mulig stabil økonomistyring settes som

målsetning, slik at betydelige negative skift ikke oppstår. Slike endringer vil da kunne få negativ innvirkning på tilfredshet blant innbyggerne. For det andre, bør ordninger med sektoravhengig resultatdisponering revurderes hvis tilfredshet er målsetningen. Det ville være mer hensiktsmessig at underskudd på en sektor, kunne dekkes inn med overskudd på andre sektorer hvis den samlede økonomien tillater det. Uansett, så vil kommunens resultatoppnåelse kunne få direkte effekt på tilfredshetsnivået blant kommunene, noe som bør vies plass i kommunale beslutningsprosesser.

Resultatdisponeringer, både for kommunen som helhet og sektormessig, vil for de fleste innbyggere være et ukjent område. Innbyggere vil derfor ha begrenset informasjon med hensyn til direkte effekter når tilfredshetsspørsmålet besvares. Det er derfor grunn til å anta at indirekte effekter i større grad vil ha forklarings effekt på funnet i analysen. Man kan hevde at en kommunes omdømme kan sies å ha en effekt på tilfredshet, jf. funn på individnivå om erfaring med tjenesten. Dette kan overføres til forståelsen av hvorfor samlet resultat har en innvirkning på tilfredsheten blant innbyggerne. Hvis en kommune går med underskudd, så får dette normalt betydelig oppmerksomhet i lokale media. Veien blir da kort for innbyggerne, til å gjøre vurderingen om at underskudd medfører generelle kutt i tjenestetilbudene fremover. Dette trenger selvfølgelig ikke være tilfellet, ettersom underskudd ofte dekkes inn med fondsmidler eller fordeles ulikt mellom sektorer. Uansett, informasjonen er tilgjengelig og enhver innbygger vil kunne gjøre en kognitiv vurdering basert på dette. Opplevd tilfredshet blir da lik opplevd tjenestekvalitet. Motsatt, kan overskudd i en kommune tolkes i den retningen at man antar at det neste år vil føre til mer ressursgrunnlag for tjenesteproduksjonen.

Med bakgrunn i de indirekte effektene i form av omdømme, ser man raskt at informasjon blir sentralt opp mot kommunens innbyggertilfredshet. Det kan derfor hevdes at synliggjøring av informasjon tilknyttet kvalitet vil være viktig for at innbyggerne faktisk kan gjennomføre relevante og korrekte vurderingen av tjenesteproduksjonen i kommunen. Omdømmebygging har over de siste årene vært et tema innenfor kommunal sektor i Norge (Bjørnå, 2014). Kommunene ønsker å fremstå som attraktive bosettingskommuner, gode arbeidsgivere og støttespillere til næringslivet. Dette er forståelig ut i fra et lokalt samfunnsperspektiv. Faren ved omdømmebygging, er at man kan få eksempler på at opportunistisk adferd, noe som kan bli et problem i et tilfredshetsperspektiv. Ved at kommuner bygger omdømme ved å kun fremheve det positive, så vil informasjonsgrunnlaget for å vurdere tjenestetilbudet bli gjort på feil premisser. Den reelle kvaliteten trenger da ikke komme fram i dagens lys. Skal reell kvalitet knyttes mot tilfredshet hos innbyggerne, er man da ikke bare avhengig av at informasjonen synliggjøres på en god måte, men også at den er tilstrekkelig kvalitetssikret.

Vi har sett eksempler på slik kvalitetssikring innenfor enkelte andre tjenestoområder i samfunnet. Vurdering om en restaurant produserer god kvalitet på mat, ut fra matsikkerhet, vil

være vanskelig for gjesten å vurdere. Dette har blitt løst på en forholdsvis enkel måte. Mattilsynet, som er en uavhengig kvalitetssikrer, gjennomfører kontroller og presenterer det enkelt i form av opplag ved inngangspartiene til restaurantene. Man bruker en grafisk presentasjon, hvor kvaliteten i form av matsikkerhet, synliggjøres ved graderte smilefjes. Parallellen til kommunal tjenesteproduksjon, med hensyn til tilfredshet og kvalitet blir da åpenbar. Som et tankeeksperiment, kan man tenke at en tilsvarende løsning hadde blitt gjennomført ved barnehagene. Hvis barnehagene hadde blitt pålagt å presentere et slikt kvalitetsfjes, basert på oppnåelse av kvalitetsindikatorerne, ville vurderingsgrunnlaget til brukerne blitt både enklere og mer reell. Som tidligere nevnt i kapittel 3.3.1, er det en forskjell mellom brukertilfredshet og innbyggertilfredshet. Hadde tilsvarende kvalitetsvurderinger også blitt viet like mye oppmerksomhet som oppnådd resultat i media, ville sannsynligvis dette gjort innbyggerne i større grad i stand til å gjennomføre en tilfredshetsvurdering hvor objektiv kvalitet inngår som en del av grunnlaget. Veien blir da kort til at man kan anta at ønsket fra kommunen og barnehagene å oppnå tilfredsstillende kvalitetskrav hadde blitt høyere.

7.4. Konsekvenser for forholdet mellom individ, kommune og stat

I kapittel 2.1 ble det vist til at politikere ofte kan komme i et krysspess mellom to dimensjoner. På den ene side skal man være en effektiv handlingsorganisasjon som for eksempel produserer de tjenestene som etterspørres og på den andre siden skal også organisasjonen gjenspeile de normer og verdier som finnes i samfunnet (Beck Jørgensen, 1999). Ser man bakteppe på hvordan barnehagesektoren har utviklet seg og blitt i dag, ser man fort at en situasjon med krysspess kan oppstå. Politikerne befinner seg altså i et slags dilemma. På den ene siden har barnehagesektoren blitt forholdsvis rettighetsstyrt, med sikring av barnehageplasser til innbyggerne. Videre er det lagt føringer på hvordan ressurser bindes opp, i form av kompetansekrav blant de ansatte og krav til strukturell kvalitet. Det lokale handlingsrommet har på den måten blitt begrenset. Hvis innbyggernes tilfredshet er sentralt, noe som er den grunnleggende argumentasjonen for denne oppgaven, så kan dette bli problematisk. Muligheten for å kunne være en effektiv og beslutningsdyktig kommunal organisasjon med tanke på prosessuell kvalitet, blir dermed begrenset. Det kan derfor hevdes at den statlige innretningen av tjenesten har begrenset muligheten for tilpasninger til de verdier og normer som finnes lokalt. De sentrale kravene samsvarer ikke med de lokale faktorene for tilfredshet. Viktige forhold tilknyttet målsetningen lokalt kan da utebli, ved at det ikke finnes indikatorer i styringsdataene som fanger opp det lokale nivåets ønsker. Eller sagt på en annen måte; den reelle muligheten til å være en lokal handlingsorganisasjon har blitt begrenset. Man har et verktøy for kvalitetsindikatorer i KOSTRA, men dette er ikke koblet opp mot den overordnede målsetningen om å ha fornøyde innbyggere lokalt. Innbyggerundersøkelsen sier noe om hvordan nivået er på et gitt tidspunkt, men analysen viser at det er ingen løpende styringssystem på et nasjonalt nivå som fanger opp

tilfredshetsdimensjonen. Funn på individnivå viser også et annet aspekt som må belyses i denne sammenheng, jf. kapittel 7.1. Generell tilfredshet blant befolkningen skiller seg markant fra de som har erfaring med tjenestene. Både brukertilfredshet og innbyggertilfredshet blir dermed viktige dimensjoner hvis man skal ha et optimalt styringssystem som tar hensyn til tilfredshet med tjenestene.

Trekker man perspektivet ut fra det lokale styringsnivået, så kan man også se krysspress på det statlige nivået. Som kapittel 2.3 viste, så har etterspørselen etter barnehageplasser vært økende over de siste tiårene. Staten kan sies å være mer handlingsorientert innenfor barnehagesektoren enn for andre sektorer, ved at etterspørselen har i stor grad blitt innfridd gjennom lovregulering. Kvalitet har også blitt hensyntatt gjennom lovreguleringer, for å sikre et visst minimumsnivå på de tjenestene som skal tilbys. Gjennomføringen av innbyggerundersøkelsen fanger opp tilfredsheten med tjenestene på det nasjonale nivået. Fall i inntektselastisiteten og økte lekkasjeeffekter, vil på sikt kunne bli problematisk for tilfredsheten i barnehagesektoren. Hvis minimumsnivået faktisk ikke er lovregulert, så vil man på sikt kunne få en situasjon hvor at kvaliteten forringes i en så stor grad, at dette går på bekostning av de forventninger og behov man har til tjenestene. De statlige beslutningene kan da resultere i at lokale valg fører til prioriteringer som går på tvers av de verdier og normer som finnes lokalt. Veien blir da kort til at tilfredsheten blant brukerne i første omgang, deretter innbyggerne, blir redusert.

Ser man på utviklingen av det lokale selvstyret, så var det tre sentrale trekk som ble trukket fram i kapittel 2.1. Generelt har ønske om mer velferdstjenester økt, og dermed også ressursbruken økt blant innbyggerne. Videre har staten innført mer rettighetslovgivning, noe som igjen har gitt mindre lokalt handlingsrom (D. A. Christensen, 2010). Da blir spørsmålet – hva har dette å si for tilfredshet blant innbyggerne. Økt lovfestet tilbud kan gi føringer for tilfredshet, ved at etterspørselen blir møtt med et reelt tilbud. Når det er sagt, så vil dette også kunne være en tilsvarende begrensende faktor for å øke tilfredsheten. Mindre lokalt handlingsrom isolert sett på barnehage, vil kunne føre til mindre tilfredshet knyttet til den konkrete tjenesten. Ved å fjerne de øremerkede midlene ved endringen av finansieringsordningen, kan man likevel si at handlingsrommet har blitt åpnet opp noe mer. På en annen side, så vil endring i elastisiteten kunne sees på som en indikasjon på at andre tjenester og da kanskje tilfredshet med disse, veier tyngre enn videre satsning på barnehagesektoren.

Ved at tilfredshetsdimensjonen ikke er hensyntatt i den løpende styringsinformasjonen på lokalt og nasjonalt nivå, vil dette kunne gi konsekvenser for den langsiktige legitimiteten hos forvaltningsnivåene. Fokuset ligger på omfang av tjenestene og indikatorer for kvalitet, men ikke om man faktisk tilbyr de tjenestene innbyggerne forventer eller ønsker. Man kan hevde at

dette gjelder ikke barnehagesektoren, men også de øvrige kommunale tjenesteområdene. Dette vil være svært alvorlig og kan gi demokratiske utfordringer i det lange løp. Tidligere undersøkelser viser at det er en samvariasjon mellom innbyggernes tillitt til lokaldemokratiet og hvordan de opplever tilfredshet med tjenestene (Tangen, 2013). Tilfredshetsaspektet kunne dermed med fordel vært fanget opp i større grad i den løpende styringsinformasjonen. Enten direkte ved utarbeiding av egne parametre, eller at man i det videre arbeidet med kvalitetsindikatorer også forsøkte å finne indikatorer som i større utstrekning har koblinger til tilfredshetsdimensjonen.

7.5. Mulig feiltolkninger og feilslutninger

I følge Jacobsen (2005) er det viktig at man kritisk vurderer de tolkninger og de resultater man kommer frem til, og mulig fallgruver i dette arbeidet. Når det gjelder forståelsen og tolkning av resultatene, så er det to måter dette kan gjøres på som utfyller hverandre. For det første kan det gjøres en empirisk sammenlikning, altså at resultatene sammenliknes med andre resultater. Sammenhengen mellom ressursstyring, objektiv kvalitet og subjektiv brukertilfredshet finnes det ikke mye forskning på, men det er i drøftingsdelen blant annet knyttet mot tidligere undersøkelser. Det vil også kunne være mulig å bringe inn tidsaspektet i analysen, ved å benytte tall fra tidligere undersøkelser og KOSTRA, og dermed kunne se på utviklingen over tid. Dette er også gjennomført til en viss grad, ved å trekke paralleller til undersøkelser tilbake i tid. For det andre kan resultatene man har kommet fram til, settes inn i en teoretisk kontekst. Man kan utdype om hvorfor resultatene er som de er, hvilke konsekvensene de har, samt forhold tilknyttet dimensjonene i rom og tid.

Selv om man setter resultatene inn i en kontekst, er det fare for at man leser mer i resultatene enn det er grunnlag for, og at man derfor foretar feilslutninger. Jacobsen (2005, s. 380–386) viser til flere vanlige feilslutninger som kan være aktuelle. Nivåfeilslutning er at man enten trekker funn fra et kollektivt nivå til individnivå, eller fra individnivå til et kollektivt nivå (aggregerende feilslutninger). Hadde man valgt et annet metodisk verktøy enn flernivåanalyse i denne oppgaven, ville denne type feilslutninger vært høyaktuell. Den neste typen feilslutning er tidsfeilslutning. Utgangspunktet for undersøkelsen er en tverrsnittundersøkelse, så derfor har ikke endringer blitt omtalt i analysen. Dette kan påvirke slutninger i forhold til årsak-virkning i analysens drøftingsdel. Hvis tidsseriedata hadde vært inkludert, for eksempel skift i ressursbruk over tid eller utvikling av brukertilfredshet gjennom flere brukerundersøkelser, så kunne man vist endringseffekter kan ha ulik tidshorisont. Funnene kunne også i større grad vært underbygd av mer datamengde.

Ettersom måling av gitt ressursbruk og brukertilfredshet sammenfaller i tid, kan det derfor være en fare for at tidsperspektivet fører til at de slutninger man har gjennomført blir uriktige.

Uavhengige variabler i et gitt år, trenger ikke å ha avgjørende betydning på tilfredshet det samme året, men komme til uttrykk senere i tid. Videre må man ta hensyn til problematikken mellom netto- og bruttoendringer. Hvis man for eksempel har effektivisert driften av barnehager ved bruk av spesielle endringer, kan det tenkes at enkelte grupperinger har blitt mindre tilfreds og andre mer tilfreds. Hvis disse endringene opphever hverandre, kan man feilkonkludere med at ressursbruk ikke har påvirket brukertilfredsheten. Den siste typen vanlige feilslutninger gjelder kausalitetsforhold. Faren her er at man forveksler statistisk samvariasjon med substansiell kausalitet og at man ikke tilfredsstiller de tre grunnleggende krav; årsak før virkning, samvariasjon mellom årsak og virkning, samt at man har kontroll på alle relevante variabler (Jacobsen, 2005, s. 380–386). Ut i fra logisk slutning, er det sannsynlig at tidsaspektet er ivaretatt; ressursbruk og objektiv kvalitet kommer før subjektiv tilfredshet i tid. Dette må likevel kobles opp i mot forståelsen av kvalitetsbegrepet, jf. kap. 3.3.2. Kvalitet sees i denne sammenheng ikke som en aggregering av tilfredshet. Derimot er det en tilnærming til kvalitetsbegrepet forstås ut i fra forhold ved tjenesten i møte med innbyggerne eller brukerne. Det kan likevel være situasjoner hvor en høy brukertilfredshet kan gi økt fokus og videre satsning på tjenesteområdet. Videre kan det også tenkes at tidligere erfaringer med tjenestene, påvirker oppfatningen man har av kvaliteten. Ved analyse og bruk av flere variabler, blir de sistnevnte kravene til en viss grad tatt hensyn til og kausalitet blir kontrollert. Selv om det kunne være ønskelig ut i fra et forskningsmessig perspektiv, vil det ikke være mulig å ha full kontroll av alle variabler. Det vil heller ikke være realistisk i en slik undersøkelse.

Når det gjelder funn tilknyttet kommunens økonomiske resultat foregående år og tilfredshet med tjenestene, så er det viktig å understreke at analysen er et øyeblikksbilde. For å kunne trekke mer eksakte konklusjoner, så vil man være avhengig av at dette forholdet både undersøkes i bredde og i tid. Funnene må derfor sies å være en indikasjon på en slik sammenheng, heller en absolutte årsak-virkningsforhold.

8. Avslutning og oppsummering

Tilfredshet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er viktig. I produktivitetskomisjonens rapport (NOU 2015:1), pekes det at offentlige tjenester skiller seg betydelig fra private ettersom de ikke omsettes i et marked. Informasjon om tilfredshet og kvalitet uteblir, ved at det ikke er et marked som responderer på det som leveres. Dette gjør kanskje måling av tilfredshet og kvalitet mer viktig i offentlig sektor.

Fornøyde innbyggere kan sees på som en forutsetning for den myndighetsutøvelse som gjennomføres daglig i det kommunale landskapet. Spesielt er dette knyttet opp behov for å ha

en høy grad av legitimitet. Dette oppnår man ved å være handlingsrettet og utføre tjenesteproduksjon i henhold til de normer og verdier som finnes i samfunnet. Kvalitet og tilfredshet kan på den måten sees på som en essensiell faktor i offentlig virksomhet. Dette finner man også igjen i kommuners bruk av KOSTRAs kvalitetsindikatorer, som ble presentert i kapittel 2.4.

Barnehagene er en sektor som har gjennomgått betydelig endringer over de siste årene. Dette gjelder ikke bare lovmessig regulering, i form av økt innslag av rettighetsbasert tjenester, men også måten sektoren er finansiert på. Dette har også hatt betydning for hvordan prioriteringer gjøres lokalt, hvor inntektselastisiteten har gått ned ved innslag av mer lovregulering fra statlig nivå. Barnehagesektoren har vært et område hvor den kommunale autonomien har blitt redusert de siste årene. Det gjør tjenesteområdet interessant med tanken på koblingen mellom ressursbruk – kvalitet – tilfredshet.

Kvalitet og tilfredshet er kompliserte begrep med mange ulike dimensjoner. Kvalitetsbegrepet kan vanskelig entydig defineres. Denne oppgaven har i hovedsak fokusert på kvalitet ut i fra møte mellom innbygger og tjeneste. Ut i fra valg av tilnærming og tilgjengelig datasett, så er det liten tvil om at det er den strukturelle dimensjonen av kvalitet som har vært hovedfokus. Tilfredshet kan også sees på ut fra ulike perspektiver. Ettersom det er innbyggerundersøkelsens del 1 som benyttes som datagrunnlag, så er det innbyggernes tilfredshet med tjenesten som har vært prioritert og ikke brukernes tilfredshet. Dette kan likevel ikke frikobles fullstendig fra hverandre. Tilfredshet har flere konseptuelle forløpere enn kvalitetsbegrepet, hvor blant annet informasjonsutveksling og omdømme påvirker innbyggernes oppfatning av tjenestene.

8.1. Oppsummering og funn

Utgangspunktet for denne oppgaven var problemstillingen om høy grad av ressursbruk og god score på kvalitetsindikatorer påvirket innbyggertilfredsheten. Med bakgrunn i dette ble det gjort valg med hensyn til kvalitativ metode og bruk av data fra innbyggerundersøkelsen og KOSTRA.

Analysen som ble gjennomført viser at det ikke er noen signifikant sammenheng mellom ressursbruk pr. barn og innbyggernes tilfredshet. Dette var i henhold til relevant teori og utledet hypotese. Videre viser analysen at ressurser tilført på overordnet kommunalt nivå, altså at kommunens samlede inntektsnivå, hadde en signifikant sammenheng med tilfredshet med tjenesten. På den måten kan man si at den delen av problemstillingen som relaterer seg til direkte ressursbruk fra statlig er bekreftet. Tilførte midler til barnehagen har derimot ingen direkte sammenheng med innbyggertilfredshet. Betydningen av dette må likevel begrenses

noe. Ut fra drøftingen av funnene, kan det likevel tenkes at ressursbruk som utfordrer minstestandarder kan tenkes å påvirke tilfredsheten. Blir ikke basisbehov dekt, er det nok grunn til å tro at dette vil påvirke hvordan innbyggerne oppfatter tjenestene. Dette gjelder nok både manglende dekningsgrad og eventuelle avvik som kan eller vil få en utbredt oppmerksomhet.

Indirekte viser analysen at ressursbruk likevel kan ha innvirkning på tilfredshet blant innbyggerne. Resultatgraden, altså om kommunen går med over- eller underskudd, ser ut til å ha en signifikant sammenheng med tilfredshet. Dette kan knyttes til oppfattelse av tjenestetilbudet blant innbyggerne. Årsaksforholdene til dette kan være flere, men eventuelle skifter er ressursbruk vil være nok lettere kunne få oppmerksomhet eller erfares. Videre vil oppmerksomhet og fokus rundt kommunens resultat, ha indirekte effekt på innbyggertilfredsheten. Det at kommunen går godt eller dårlig, vil kunne danne grunnlaget for en generell oppfatning om tjenestekvaliteten, uten at dette trenger å være relatert til virkelig ressursbruk, sett i forhold til andre kommuner.

Problemstillingens andre del, nemlig sammenhengen mellom høy score på kvalitetsindikatorer og tilfredshet, ser i stor grad ut til ikke å være tilstede. For de fleste kvalitetsindikatorer, er det ingen signifikant sammenheng mellom kvalitet og tilfredshet. Dette kan også knyttes opp i mot koblingen mellom styringsmål og tilfredshet. Parks (1984) hevder at det ikke kan forventes å finne en slik kobling, ettersom de måler i utgangspunktet vidt forskjellige ting. Dette underbygges av Olivers (1997) synliggjøring av forskjeller i dimensjonene ved kvalitet og tilfredshet. Det er likevel ett viktig unntak knyttet til dette opp mot problemstillingen. Dette relaterer seg til åpningstider ved barnehagene. Her er det en samvariasjon mellom andel av barnehager med høy åpningstid og tilfredshet. Dette kan forklares blant annet med at åpningstid er en indikator som både er strukturell og lett målbar, men samtidig går direkte inn i behovsdekning. Videre kan det være indirekte effekter, ved at høy grad av åpningstid gjenspeiler kommunens samlede brukerfokus. Det presiseres at funnet kun var signifikant på 0,1-nivå, slik at det er noe større usikkerhet knyttet til resultatene her enn for andre funn. Uansett, så samsvarer dette med forventninger ut fra teoretisk forankrede hypoteser som ble utledet i kapittel 5. Generelt sett kan man si at det ikke er funnet betydelig samvariasjon mellom kvalitetsindikatorer og tilfredshet.

I analysen ble det innlemmet flere forklaringsfaktorer. På kommunenivå, var det forventet å finne at befolkning hadde en signifikant innvirkning på innbyggertilfredshet, noe som ble bekreftet. Årsakene til dette funnet har vært tidligere diskutert (Erichsen et al., 2015; Munkerud & Sørensen, 2010; Tangen, 2013; Østre, 2011). Ut fra inntektssystemets oppbygging, er utgangspunktet her at dette må forklares med hovedvekt i nærhet mellom innbyggere og politiske beslutningsorgan. Spesielt ettersom det ikke ble funnet noen

signifikant sammenheng mellom samlede frie inntekter og innbyggertilfredshet for barnehagesektoren.

På individnivå ble det funnet signifikante funn på flere områder, selv om noen hadde forholdsvis marginal innvirkning på tilfredshetsmålingene. Kjønn og alder hadde innvirkning på brukertilfredsheten. Førstnevnte kan forklares ut i fra at kvinner har bedre kjennskap til og er mer opptatt av barnehagesektoren. Videre ble det funnet at inntektsgivende arbeid og erfaring med tjenestene hadde større innvirkning, med negativt fortegn. Det viser seg altså at individer med direkte kjennskap til tjenestene er mer kritiske i vurderingen. Skillet mellom innbyggertilfredshet og brukertilfredshet kan sies å være gjeldende, samt at erfaringsdimensjonen er svært relevant.

8.2. Veien videre

I kommunale budsjettprosesser, er det ut fra funnene i undersøkelsen, viktig å gjøre et skille mellom tilfredshet og kvalitet. I all hovedsak, har ikke kvalitetsindikatorer og styring etter disse noen betydning for tilfredsheten, sannsynligvis så lenge det ikke utfordrer oppfatninger om minstestandard. Diskusjonene i budsjettprosesser rundt om i landets kommuner, burde gjenspeile dette. Man kan hevde at hovedfokus i budsjettprosesser er lagt på ressursfordeling. Deretter er det mange kommuner som supplerer med utdypende tjenesteindikatorer for å sikre at kvaliteten er tilstede. Det grunnleggende spørsmålet – *er det dette innbyggerne ønsker eller forventer?* – er sannsynligvis betydelig mindre fremtredende. Selvfølgelig vil det være vanskeligere å besvare dette i en budsjettprosess, enn hvor mye midler som skal tildeles de ulike sektorene i et gitt år. Dette betyr likevel ikke at det mindre viktig. Skal man løse de store spørsmål i samfunnet, må man også være villig til utforskning av upløyd mark og diskutere de vanskelige spørsmålene.

For å sikre en god legitimitet vil det være viktig at forholdet til tilfredshet opprettholdes. Så lenge kommuner bruker disse indikatorene i den daglige styringen av virksomheten, bør styringsverktøyene også ta hensyn til tilfredshetsdimensjonen. Dette kan gjøres på flere måter. For det første ved å videreutvikle dagens kvalitetsindikatorer til i større grad å ivareta prosessuelle kvaliteter, i tillegg til de strukturelle. Ja, det vil komme diskusjoner om hvilke faktorer som bør inngå i en slik måling. Prosessuelle målinger som ivaretar tilfredsheten vil likevel kunne være mulig. Koblingen mellom nasjonale tilfredshets- eller brukerundersøkelser og KOSTRA er en mulighet. For det andre kan man hevde at det vil være viktig å sikre at informasjon om den faktiske tilstanden i tjenesteproduksjonen i egen kommune gjøres kjent. Det finnes flere alternative veier man kan velge. Enkle grep som mattilsynet gjør innenfor matsikkerhet, kunne ha overføringsverdi til kommunal tjenesteproduksjon, selv om det sannsynligvis ville møtt betydelig motstand.

Et viktig aspekt i produktivitetskomisjonens rapport (NOU 2015:1, s. 351) er at det er dokumentert at god barnehagedekning bidrar til å bedre produktiviteten i hele utdanningssystemet. Størst effekt har det for befolkningsgrupper som i utgangspunktet har barn med størst risiko for svake skoleprestasjoner. Dette gjelder for eksempel der hvor foreldre har lavt utdanningsnivå eller barn med minoritetsbakgrunn. Den langsiktige målsetningen for kvalitetsmålingen burde derfor være rettet mot resultateffekten. Betydningen av hvordan barna faktisk gjør det senere i livet, burde vært prioritert høyt på indikatorlisten. Utfordringen blir selvfølgelig langsiktigheten i forholdet mellom årsak og virkning, men viktigheten blir likevel ikke mindre av den grunn. Frykten for å måle resultater burde reduseres ved at målingene i større grad ble innrettet for også å ivareta helhetstilbudet for barn i barnehagen. På den måten vil flere elementer med kvalitetsbegrepet og –innholdet kunne forbedres.

8.3. Videre forskning

Ressursbruk pr. barn viser seg ikke å ha noen signifikant påvirkning på brukertilfredshet. Graden av ressursutnyttelser måles ikke pr. i dag, men det kunne vært interessant å gjennomføre en undersøkelse i en mer økonomisk retning. Produktivitetskomisjonen (NOU 2015:1) viser også til at dette er forholdsvis lite utforsket område. Ved å gjøre utvalget mindre, vil man lettere kunne gjennomføre vurderinger knyttet til effektiv utnyttelse av ressurser opp mot tilfredshet. Muligheten for å gå i dybden med hensyn til tallgrunnlag ville blitt større. Dette kunne vært kombinert med en kvalitativ tilnærming, og undersøkt hvordan ressurser og ressursutnyttelse sees på i den daglige driften av barnehager.

En ren kvalitativ tilnærming til temaet kunne også ha vært interessant. Mulighetene for å se nærmere på hva innbyggernes tilfredshetsvurderinger baseres på, ville kunne avdekt og gitt betydelig innspill i nye styringsmål for kommunal sektor. Gjerne kombinert med en kvantitativ oppfølgingsstudie eller som et innspill til videreutvikling av DIFIs innbyggerundersøkelse. Brukernes tilfredshetsvurderinger er i stor grad ivaretatt gjennom innbyggerundersøkelsens del 2, mens innbyggertilfredsheten og hva som ligger i den er utforsket i mindre grad.

Når det gjelder kvalitetsindikatorene, er det flere koblinger som ville vært interessant å utforske videre. Dette gjelder spesielt åpningstid. Variabelen i denne oppgaven, viser andel barnehager med åpningstid på mer enn 10 timer for et gitt et tidspunkt. En undersøkelse som tok høyde for endringer over tid, kunne i større grad sagt noe mer definitivt om kausalitetsforholdet. I tillegg ville det vært interessant å gjennomføre en undersøkelse basert på ulik grad av fleksibilitet, altså gjort undersøkelsen ut fra differensiert åpningstider.

Befolkningsstørrelse har negativ innvirkning på tilfredsheten blant innbyggerne når det gjelder barnehagetjenester. Ser man på tidligere forskning og artikler (Erichsen et al., 2015; Østre, 2011), så kan dette relateres til nærhet mellom innbygger og de kommunale styringsorganer. En undersøkelse tilsvarende denne når det gjelder kvalitetsindikatorer, men med et utvalg basert kun på små kommuner, kunne derfor vært av interesse. Dette kunne kanskje gitt mer informasjon om koblingen kvalitet-brukertilfredshet-innbyggertilfredshet. Altså under forutsetning om at brukertilfredshet og innbyggertilfredshet vil være tettere i små kommuner.

Funnene som viser at det ikke er sammenheng mellom nivået på frie inntekter og tilfredshet, er interessant og kan være et grunnlag for videre undersøkelser. Når inntektselastisiteten har endret seg over tid, ville det vært interessant å se på om dette gir føringer for koblingen mellom samlede inntekter og tilfredshet. Hvis man finner at frie inntekter hadde større innvirkning på tilfredshet i barnehagesektoren tidlig på 2000-tallet, ville man kunne fått bekreftet at inntektselastisitet er avgjørende for om utgiftskorrigerede frie inntekter påvirker tilfredshet. Overordnet ville en slik undersøkelse kunne si noe om graden av statlig styring påvirker tilfredshet med kommunens tjenesteproduksjon. Dette ville vært et interessant innspill i diskusjonene knyttet til hvor rettighetsstyrt dagens samfunn er og hvordan denne veien ser ut videre.

Analysen som ble gjennomført i denne oppgaven, viste at det var en sammenheng mellom kommunens siste oppnådde økonomiske resultat og innbyggertilfredshet. Denne sammenhengen kan undersøkes nærmere både vertikalt og horisontalt. For det første kan man undersøke om man finner tilsvarende effekter for samme sektor over tid. For det andre kan man se på om man finner denne sammenhengen for øvrige tjenesteområder, altså se om funnet er relevant i bredden av tjenesteproduksjon. Undersøkelser langs disse aksene vil være viktig, for å se om kommunens samlede økonomiske resultat har tilsvarende effekt. Dette vil være et betydelig innspill i vurderingen av behovet for stabil økonomisk styring av norske kommuner. Skulle man finne at det er slike sammenhenger, vil det også være interessant å se på hva som er de faktiske indirekte effektene. Dette ville kunne gi føringer for omdømmesatsninger i kommuner eller føringer for hensiktsmessige økonomistyringsrutiner i landets kommuner.

Litteraturliste

- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453-472.
- Baldersheim, H., Pettersen, P. A., Rose, L. E., & Øgård, M. (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott?: analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Unipub.
- Barnehageloven. (2005). Lov om barnehager (barnehageloven). Hentet 04.08.2015 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Beck Jørgensen, T. (1999). Politik og produksjon. København: Jurist og Økonomiforbudets Forlag.
- Bjørnå, H. (2014). Omdømmebygging i kommunene - hva gjør de og hva vil de? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*(04), 256-276.
- Bredeli, E. (2015). KOSTRA- rapportering 2015. Oppslagshefte til hjelp ved KOSTRA-rapportering av regnskap. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Brown, K., & Coulter, P. B. (1983). Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery. *Public Administration Review*, 43(1), 50-58.
- Brox, B., Hegna, I., & Helgesen, O. (2014). *Kartlegging og bruk av objektive kvalitetsindikatorer i norske kommuner*. Hentet fra www.ks.no:
- Christensen, D. A. (2010). Tilfredshet med velferdstjenester: Har egenskaper ved kommunene noe å si? Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utgave ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalli, C., & Buchanan, E. (2011). *Quality Early Childhood Education for Under-two-year-olds: What Should it Look Like?: a Literature Review*: Ministry of Education Wellington.
- Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. (2015a). Forslag til nytt inntektsystem for kommunene (Høringsnotat). Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. (2015b). Inntektsystemet for kommuner og fylkeskommuner. Hentet 16.03.2015 fra

<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner1/id2353961/>

Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. (2015c). Utgiftskorrigerte frie inntekter. Hentet 20.01.2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner1/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/>

Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. (2016). Om inntektssystemet. Hentet 30.01.2016 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/527e2e26f87c428787a85612bbfe9f2e/inntektssystemet_for_kommunene.pdf

Det kongelige kunnskapsdepartement. (2006). *Rundskriv F-08/2006 - Lov 17 juni 2006 nr 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene*. Kunnskapsdepartementet Hentet fra <http://www.udir.no/globalassets/upload/barnehage/rundskriv/f-08-2006.pdf>.

Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, (2010a).

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, (2010b).

Det kongelige kunnskapsdepartement. (2010c). Kommunene overtar finansieringen av barnehagene. Hentet 12.02.2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/faktaark-barnehager-i-statsbudsjettet-20/id620317/>

Det kongelige kunnskapsdepartement. (2011). *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*. Hentet fra http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAAahUKEwjpfC39NDHAhUC1SwKHTMUDrk&url=http%3A%2F%2Fwww.udir.no%2FUpload%2Fbarnehage%2FVeilederen_pedagogisk_bemanning_barnehagen_15082011.pdf%3Fepslanguage%3Dno&ei=uwTjVZ_cNoKqswGzqLjICw&usg=AFQjCNEfhoCFUIIDsCSQmHCqNbxD38RLiQ&sig2=kX4OcrsV2wLAeVWMXpmbWw.

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2015a, 11.08.2015). Innbyggerundersøkelsen 2015 - Hva mener innbyggerne - Kommunale og fylkeskommunale tjenester. Hentet 12.02.2016 fra <https://www.difi.no/rapporter-og-undersokelser/statistikk-og-undersokelser/innbyggerundersokelsen-2015/hva-mener-innbyggerne/kommunale-og-fylkeskommunale-tjenester>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2015b, 10.06.2015). Innbyggerundersøkelsen 2015 - Om undersøkelsen. Hentet 10.02.2016 fra <https://www.difi.no/rapporter-og-undersokelser/statistikk-og-undersokelser/innbyggerundersokelsen-2015/om-undersokelsen>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2015c, 8.06.2015). Innbyggerundersøkelsen 2015 - Spørreskjema. Hentet 09.08.2015 fra <https://www.difi.no/rapporter-og-undersokelser/statistikk-og-undersokelser/innbyggerundersokelsen-2015/sporreskjema>

ECON Pöyry. (2008). *Kvalitetsindikatorer i kommunene*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kvalitetsindikatorer-i-kommunene/id507632/>

Ellingsæter, A. L., & Gulbrandsen, L. (2003). Barnehage - fra selektivt til universielt velferds gode. Oslo: NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Epinion. (2015). *Innbyggerundersøkelsen 2014/15 - Utvalg, respons og frafall*. Hentet fra www.difi.no: http://www.difi.no/sites/difino/files/utvalg_respons_og_frafall_for_innbyggerundersokelsen_2014-15_-_epinion.zip

Erichsen, A. B., Jensen, B., & Narud, O. G. (2015). Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse. *Fagbladet Samfunn og Økonomi*, 2, 6-21.

Falck, T. M. (2012). *Er mest alltid best?: En analyse av kommunens ressurser og ressursbruk sin betydning på innbyggernes tilfredshet med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene*. (Masteroppgave), NTNU - Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Retrieved from <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/268577>

Folkeregisterloven. (1970). Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven). Hentet 15.08.15 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1970-01-16-1?q=folkeregister>

Goksøyr, H. W., & Goksøyr, I. W. (2009). *Barnehagekvalitet og - tilfredshet fra foreldrenes perspektiv: "det viktigste er at noen har tid, og ikke minst ønsker å tilbringe tid med mitt barn"*. (Hovedoppgave), Universitetet i Oslo.

Gulbrandsen, L., & Eliassen, E. (2012). Kvalitet i barnehager - Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA.

Heywood, A. (2013). *Democracy and Legitimacy Politics* (Fourth ed.): Palgrave MacMillan.

Håkonsen, L., & Løyland, K. (2000). *Norske kommuners prioriteringer mellom ulike tjenester: Betydningen av inntekt, priser og statlige bindinger*. Hentet fra <https://teora.hit.no/handle/2282/1976>

Håkonsen, L., & Løyland, K. (2011). Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommuner påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring. Bø i Telemark: Telemarksforskning.

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (6. Opplag ed.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Johnsen, Å., & Larsen, A. C. (2015). Mål og resultatstyring i kommunene: Virkninger for produktivitet og effektivitet *Nordiske organisasjonsstudier* (Vol. 17 (1)): Fagbokforlaget.

Kelly, J. M. (2002). If You Only Knew How Well We Are Performing, You'd Be Highly Satisfied with the Quality of Our Service. *National Civic Review*, 91(3), 288-292.

Kelly, J. M., & Swindel, D. (2002). A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions. *Public Administration Review*, 62(5), 610-621.

Klausen, K. K. (2001). Fra Public Administration over New PA til NPM - en fortolkningsramme for reformer *Moderinisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget. (Reprinted from: 2007).

Kommunal og regionaldepartementet, K. (2014). Regnskapsrapporteringen i KOSTRA - Veiledning. Hentet 11.08.15 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/kostra_hovedveileder_2014_korrigert_des2013.pdf

Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). Hentet 05.09.2014 fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1985-12-20-108/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

Langøren, A., & Aaberge, R. (2006). *Inntektselastisitet for kommunale tjenester*. Hentet fra <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/181119>:

Layzer, J. I., & Goodson, B. D. (2006). The "quality" of early care and education settings - Definitional and measurement issues. *Evaluation Review*, 30(5), 556-576.

Lekhal, R., & Vigmostad, I. (2014). Trivsel og kvalitet i barnehagen.

Lunner, T. E. (2011). Gullgraving i sandkassa? Profittmuligheter og uttak av verdier fra private barnehager. Bø i Telemark: Telemarksforskning.

Mehmetoglu, M., & Jakobsen, T. G. (2015). *Applied Statistics for the social Sciences Using Stata*. Sage. forestående.

- Munkerud, L. C., & Sørensen, R. J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(04), 265-292.
- NOU 2003:19. (2003). *Makt og demokrati*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet,.
- NOU 2015:1. (2015). *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: Det kongelige finansdepartement.
- Oliver, R. L. (1980). A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions. *Journal of Marketing Research*, 17(4), 460-469.
- Oliver, R. L. (1997). *Satisfaction: A Behavioral Perspective on the Consumer*: McGraw Hill.
- Opstad, L., & Rolfsen, H. O. (2007). KOSTRA som styringsverktøy. In E. J. Tor Busch, Kurt Klaudi Klausen, Jan Ole Vanebo (red) (Ed.), *Modernisering av offentlig sektor* (2. utgave ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp. nr. 72. (2005). *Ot.prp. nr. 72 - Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Oslo: Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement.
- Parks, R. B. (1984). Linking Objective and Subjective Measures of Performance. *Public Administration Review*, 44(2), 118-127.
- Prop. 1 S (2013-2014). (2013). *Proposisjon til stortinget for budsjettåret 2014*. Oslo: Det kongelige kommunal og regionaldepartement Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/67595cdb508e43fb95023b1f63a0a006/no/pdfs/prp201320140001krdddpdfs.pdf>.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold* (3. utgave, 2. opplag ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringstad, V. (2000). Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser. *Sosialøkonomen*, 54(8).
- Rose, L. E., & Pettersen, P. A. (2009a). Lokaldemokratiets grunnvol: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse. In J. Saglie (Ed.), *Det nære demokrati? - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Rose, L. E., & Pettersen, P. A. (2009b). Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til? In J. Saglie (Ed.), *Det nære demokrati? - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Statistisk sentralbyrå, S. (2011). Kvalitetsindikatorer i KOSTRA. Hentet 08.02.2016 fra <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kvalitetsindikatorer-i-kostra>

Statistisk sentralbyrå, S. (2014a). Korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager Hentet 16.04.2016 fra <http://www.ssb.no/a/kostra/stt/variabel.cgi?f=95194000717112&m=95194000717112&r=171700&r=EKG01&r=EKA17&r=EAKUO&r=EAK&r=EAK&t=2014&std=checked&v=1014385119221831>

Statistisk sentralbyrå, S. (2014b). Oversikt over skjemaer for 2014-rapporteringen i KOSTRA. Hentet 11.08.15 fra <http://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/attachment/204014?ts=14974e12eb8>

Statistisk sentralbyrå, S. (2015a, 04.05.2015). Barnehager, 2014, endelige tall. Hentet 12.02.2016 fra <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige/2015-05-04>

Statistisk sentralbyrå, S. (2015b, 26.06.2015). Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nøkkeltall, Reviderte tall per 26.06.2015 Hentet 04.08.2015 fra <http://www.ssb.no/a/kostra/stt/velg.cgi?f=98327788422242>

Statistisk sentralbyrå, S. (2015c). Frie inntekter i kroner pr. innbygger. Hentet 20.01.2015 fra <http://www.ssb.no/a/kostra/stt/variabel.cgi?f=101412719454480&m=101412719454480&r=171700&r=EKG01&r=EKA17&r=EAKUO&r=EAK&r=100200&t=2014&std=checked&v=101411018037612>

Statistisk sentralbyrå, S. (2015d, 15.06.2015). Kommune-Stat-Rapportering KOSTRA. Hentet 13.02.2016 fra <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

Statistisk sentralbyrå, S. (2015e, 26.06.2015). KOSTRA-databasen - Nøkkeltall og grunnlagsdata Hentet 13.02.2016 fra

Statistisk sentralbyrå, S. (2015f). KOSTRA innrapportering. Hentet 10.02.2016 fra <http://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/kostra-innrapportering>

Strabac, Z. (2012). Flernivåanalyse. In T. A. Eikemo & T. H. Clausen (Eds.), *Kvantitativ analyse med SPSS: en praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*

Trondheim: Tapir akademisk forl.

Søbstad, F. (2002). *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen: Første rapport fra prosjektet "Den norske barnehagekvaliteten"*: Dronning Mauds minne høgskole for førskolelærerutdanning.

Sørensen, R. J., Borge, L.-E., Fjeldstad, M., Munkerud, L. C., Pallesen, T., & Vabo, S. I. (2007). *Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull*. Oslo: Handelshøyskolen BI.

Tangen, I. (2013). *Er lokaldemokratiet flott så lenge kommunene leverer godt?* . (Master), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.

Utdanningsdirektoratet. (2015, 17.01.2012). Oversiktstall 2005-2011 - Barnehagestatistikk 2005-2011. Hentet 12.02.2016 fra <http://desk.udir.no/Barnehage/Statistikk-og-forskning/Statistikk/Oversiktstall-2005-2010/>

Winsvold, A., & Gulbrandsen, L. (2009). *Kvalitet og kvantitet - Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst*. Hentet fra Oslo:

Østre, S. (2011). Om å skyte spurv med kanon og likevel bomme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 27(2), 137-140.