

Vedlegg 1

Notat fra TBU til 3. konsultasjonsmøte

Tjenesteproduksjon og ressursinnsats

1. Innledning

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) er bedt om å lage et notat om utviklingen i kommunesektorens tjenesteproduksjon og ressursinnsats til det 3. konsultasjonsmøtet den 19.08.05 mellom staten og KS om statsbudsjettet for 2006.

En vesentlig del av kommunesektorens tjenesteproduksjon består av nasjonale velferdstjenester rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, først og fremst barnehager, grunnskole, videregående opplæring og pleie og omsorg. Notatets del 2 starter derfor med å gi en beskrivelse av den demografiske utviklingen i årene 1999-2004. Videre beskrives utviklingen i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i samme periode. Utviklingen beskrives i hovedsak gjennom utviklingen i kvantitative indikatorer for tjenesteproduksjonen som antall barnehageplasser, antall årstimer i grunnskolen, antall elever og lærlinger i videregående opplæring og antall mottakere av pleie- og omsorgstjenester.

Del 2 presenterer også dekningsgrader hvor den kvantitative tjenesteproduksjonen relateres til behovet eller størrelsen på målgruppene. I tråd med etablert praksis defineres aldersgrupper som målgrupper. Eksempelvis måles barnehagedekningen ved andelen barn i alderen 1-5 år. For enkelte tjenester vil det være vanskelig å avgrense målgruppen. Pleie- og omsorgssektoren har et økende antall yngre brukere, mens dekningsgradene ofte relateres til antall eldre. Videre er det slik at ikke alle i samme aldersgruppe har behov for eller ønske om å benytte den aktuelle tjenesten. Med unntak for grunnskole som er obligatorisk for alle, vil det typisk være slik at full behovsdekning nås ved en lavere dekningsgrad enn 100 prosent. Hva som skal betraktes som tilfredsstillende dekningsgrad, er et politisk spørsmål.

I notatets del 3 presenteres beregninger som illustrerer i hvilken grad de kvantitative mål på tjenesteproduksjonen har økt i takt med ressursinnsatsen målt ved antall årsverk. Beregningene omfatter barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

I del 4 gir utvalget en oppsummering av utviklingen i tjenesteproduksjon og ressursinnsats, med særlig vekt på 2004.

2. Utvikling i demografi og tjenesteyting 1999-2004

2.1 Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i tjenestebehovet. Den demografiske utviklingen i perioden 1999-2004 beskrives i tabell 1.

Vedlegg 1

Tabell 1: Demografisk utvikling, 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Barnehager:						
Antall barn 1-5 år	304 284	304 167	301 856	298 110	293 957	292 539
Antall barn 1-2 år	121 860	119 578	119 541	117 257	113 871	114 028
Grunnskole:						
Antall barn 6-15 år	580 261	590 471	602 533	612 964	619 717	621 400
Videregående opplæring:						
Antall unge 16-18 år	159 394	158 979	159 013	159 228	162 366	166 346
Barnevern:						
Antall barn og unge 0-17 år	1 040 269	1 052 844	1 060 857	1 067 489	1 075 711	1 082 326
Pleie- og omsorg:						
Antall eldre 67-79 år	431 289	427 485	416 799	408 142	400 080	394 144
Antall eldre 80 – 89 år	163 973	164 901	170 906	174 629	177 424	180 640
Antall eldre 90 år og over	24 448	25 121	25 995	26 830	27 639	28 546
Antall eldre 67 år og over	619 710	617 507	613 700	609 601	605 143	603 330
Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over	1 663 649	1 671 124	1 677 102	1 679 903	1 681 183	1 683 609
Antall innbyggere i alt	4 445 329	4 478 497	4 503 436	4 524 066	4 552 252	4 577 457

Kilde: SSB

Nedgangen i antall barn i barnehagealder i perioden gjør det lettere å oppnå målsettingen om full barnehagedekning. Økningen i barne- og ungdomstallene i perioden betyr, foruten økt etterspørsel etter skoleplasser, også økt etterspørsel etter barnevernstjenester. Selv om antallet eldre i alt (67 år og over) er redusert, blir det flere av de eldste eldre (80 år og over).

Innbyggertallet i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester (dvs. barn og unge 1-18 år og innbyggere 67 år og over) økte med 1¼ prosent fra 1999 til 2004, mens antall innbyggere i alt økte med 3 prosent. Målt i forhold til den samlede befolkningen er derfor andelen innbyggere med antatt viktige velferdsbehov blitt redusert. Denne sammenstillingen fanger imidlertid ikke opp at den kraftige økningen i antall eldre 80 år og over bidrar til økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester selv om antall eldre i alt reduseres.

De nærmeste årene vil antall barn i barnehagealder reduseres noe, antall elever i grunnskolen vil være relativt konstant, mens antall elever i videregående opplæring vil fortsette å øke. I de eldre aldersgruppene vil antallet over 90 år fortsette å øke, mens antallet mellom 67 og 79 og 80 og 89 vil være om lag konstant. Etter 2010 vil antallet i aldersgruppen 67-79 år øke kraftig. For en nærmere gjennomgang av den demografiske utviklingen viser vi til utvalgets rapport fra april 2005.

2.2 Kommunale tjenester

I det følgende diskuteres utviklingen i tjenestetilbudet for sentrale kommunale velferdstjenester; barnehager, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og

Vedlegg 1

primærhelsetjeneste. Om ikke annet presiseres inkluderer tallene både kommunal og privat tjenesteyting.

Barnehager

Tabell 2: Utvikling i barnehagetjenester 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produksjon:						
Barnehageplasser i alt, derav:	187 612	189 837	192 649	198 262	205 172	213 566
Andel med plass i kommunal barnehage	59,5	60,3	60,0	58,7	57,9	56,4
Barnehageplasser i alt 1-2 år	44 163	44 082	45 070	47 435	49 962	54581
Dekningsgrad:						
Andel 1-5 år med plass	61,0	62,0	63,3	65,9	69,1	72,3
Andel 1-2 år med plass	36,2	36,9	37,7	40,5	43,9	47,9
Andel barn med heltidsplass 841 timer eller mer per uke), alle barnehager	57,9	57,3	57,3	58,7	60,8	65,2
Ressursinnsats:						
Antall årsverk	39 451	39 951	40 901	42 519	44 388	46 631

Kilde: SSB/BFD

Sammen med barnehagesatsingen har nedgangen i antall barn i målgruppa gitt en økning i barnehagedekningen fra 61 prosent i 1999 til 72,3 prosent i 2004. Antall barnehageplasser økte med 8 400 i 2004. Antall plasser i private barnehager har økt sterkere enn antall plasser i kommunale barnehager. Foreløpige tall for 2004 viser at om lag 45 prosent av plassene var i private barnehager. Særlig i 2003 og 2004 økte antall heltidsplasser sterkt. Ved utgangen av 2004 var det 14 200 flere heltidsplasser enn ved utgangen av 2003. Den store endringen i oppholdstidsstruktur innebar at 41 prosent av kapasitetsveksten i 2004 ble brukt til lengre oppholdstid for barn som allerede hadde barnehageplass. Dersom oppholdstiden hadde vært uendret i forhold til 2003, ville kapasitetsveksten i 2004 gitt plass til om lag 13 300 flere barn i barnehage (jf vedlegg 10.3 i St.prp.nr 60 (2004-2005)).

Som omtalt i St.prp.nr 28 (2004 -2005) innhentet Barne- og familiedepartementet i september 2004 rapporter om antall barn på venteliste for barnehageplass i alle landets kommuner. På dette grunnlaget ble det antatt at 15 400 barn sto på venteliste ved inngangen til 2005. Det ble videre antatt at dette ventelistetallet gir uttrykk for den udekkede etterspørselen etter barnehageplasser ved trinn 1 i maksimalprisen.

På grunn av lavere utbygging enn forutsatt og økt gjennomsnittlig oppholdstid, er målsettingen om full barnehagedekning forskjøvet fra 2005 til 2006. I statsbudsjettet for 2005 er det lagt til grunn et måltall på 9000 barn i barnehage i 2005. Tall som er offentliggjort på BFDs hjemmeside viser at per 20. mai 2005 var det 217 039 barnehageplasser, altså foreløpig en vekst på 3473 barnehageplasser i 2005.

Vedlegg 1

Grunnskole

Tabell 3: Utvikling i grunnskoleopplæring 1999-2004.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produksjon*:						
Elever i alt i grunnskolen	582 281	592 394	601 763	612 877	619 732	620 635
Antall elever med plass i SFO	116 421	121 867	128 454	136 080	134 775	134 593
Dekningsgrad:						
Andel elever med plass i SFO (av 100)	47,0	49,0	52,0	52,6	52,7	52,7
Ressursinnsats:						
Årsverk av undervisningspersonale	52 174	52 811	53 479	52 766	51 119	52 254
Årstimer til undervisning i alt	43 302 357	43 955 220	44 647 163	45 260 147	44 726 009	45 358 575
- Derav årstimer til						
spesialundervisning	6 623 549	6 615 644	6 747 738	6 952 049	6 692 795	6 658 447
Andre årstimer **	6 308 279	6 279 529	6 301 416	5 782 687	5 807 515	5 549 007
Årstimer til undervisn. i alt per elev	74,4	74,5	74,2	73,8	72,2	73,1
Årstimer til spesialundervisning per elev	11,4	11,2	11,2	11,3	10,8	10,7
Gruppestørrelse						
Alle årstrinn	13,3	13,3	13,3	13,6	13,7	13,8
1-7 årstrinn	12,8	12,8	12,8	13,1	13,2	13,3
8-10 årstrinn	14,3	14,3	14,4	14,7	14,9	14,9

Kilde: SSB, GSI (Grunnskolens informasjonssystem) og UFD

* Alle tall mht produksjon, dekningsgrad og ressursinnsats er fra GSI, grunnskolens informasjonssystem.

Elevtallene inkl. elever 1-10 trinn og elever i spesialundervisningsgrupper, samt elever i egne undervisningsgrupper for språklige minoriteter. Elever i frittstående skoler er inkludert i tallene.

** Andre årstimer inkl. bl.a timer til sosialpedagogiske tjenester/rådgiver, kontaktlærertjeneste for elevråd, kontaktlærer, pedagogisk veiledning, utvikling med mer. Sum årstimer er årstimer til undervisning i alt og andre årstimer.

Fram til august 2003 var organiseringen av opplæringen på den enkelte skole regulert av klassedelingsreglene. Reglene om maksimal klassestørrelse ble erstattet av en regel om pedagogisk forsvarlig undervisningsgrupper. Indikatorer for klassestørrelse er derfor erstattet av indikatorer for beregnede gjennomsnittlig størrelse på undervisningsgruppene (gruppestørrelse).

Antall årsverk til undervisning har gått ned i perioden 2001-2003. Reduksjonen har sammenheng med tiltakene i arbeidstidsavtalen med lærerne (Skolepakke 2) som økte leseplikten for lærere samtidig som dette ble kompensert gjennom lønnsøkning fra og med 1. januar 2002 og 1. august 2002. Fra 2003 til 2004 har antall årsverk til undervisning økt, noe som har sammenheng med at timetallet på barnetrinnet ble økt med fem uketimer høsten 2004.

Vedlegg 1

Ut fra at arbeidstidsavtalen økte lærernes leseplikt i perioden, er antall årstimer en bedre produksjonsindikator enn årsverk. Årstimer til undervisning gir uttrykk for det totale antall undervisningstimer lærerne tilbyr.¹ Utviklingen viser stor grad av stabilitet i årstimer per elev i perioden 1999-2004. Økningen fra 2003 til 2004 må ses i sammenheng med at timetallet på barnetrinnet ble økt med 5 uketimer fra høsten 2004.

Reduksjonen i antall årstimer per elev i perioden 1999-2004 kan ha sammenheng med elevtallsveksten som tillater større undervisningsgrupper og at elevtallet på ungdomstrinnet har økt i forhold til elevtallet på barnetrinnet. Gjennomsnittlig gruppestørrelse viser hvor mange elever det i gjennomsnitt er foran hver lærer per undervisningstime når alle lærertimer til undervisning (årstimer) regnes med. Som tabell 3 viser, har det også vært en viss økning i den beregnede gruppestørrelsen i perioden.

Fra 2002 har det vært en nedgang i antall årstimer til spesialundervisning per elev noe som kan indikere en relativ nedgang i ressursinnsatsen. Omfanget av spesialundervisning var imidlertid relativt stabilt fra 2003 til 2004.

Andel elever med plass i SFO økte i perioden 1999-2002, og har siden holdt seg stabil på vel 52 prosent. Per oktober 2004 gikk om lag 12 900 elever, eller om lag 2 prosent, i private skoler. Andelen har økt svakt de siste årene.

¹ Begrepe årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

Vedlegg 1

Pleie og omsorgstjenester

Tabell 4: Utvikling i pleie- og omsorgssektoren 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produksjon:						
Antall mottakere av hjemmetjenester i alt	157 396	159 669	161 169	162 112	161 094	162 851
Antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år	36 118	38 393	39 788	41 634	43 757	47 074
Antall mottakere av hjemmetjenester over 67 år	121 278	121 276	121 381	120 478	117 337	115 777
Antall beboere i institusjon	42 691	42 236	41 894	41 635	41 013	40 961
Dekningsgrad:						
Andel brukere av institusjonsplasser 80 år og over			15,6	15,4	14,8	14,5
Andel brukere hjemmetjenesten 67 år og over	19,6	19,6	20,0	19,9	19,4	19,2
Andel brukere hjemmetjenesten 80 år og over			38,4	37,8	36,8	36,4
Ressursinnsats:						
Årsverk i alt *	86 370	89 669	91 824	93 690	105 883	106 837
Årsverk per 100 innbygger 80 år og over*	45,5	45,5	45,6	45,7	50,6	50,1
Årsverk per bruker*	0,43	0,44	0,45	0,46	0,52	0,52

Kilde: SSB

* Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på Rikstrykdeverkets Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid. Det er brudd i tidsserien fra 2002 til 2003 pga. overgang til bruk av registerdata, noe som innebærer at tallene for perioden 1999-2001 ikke er sammenliknbare med tallene for 2003 og 2004.

Antallet mottakere av hjemmetjenester har økt i perioden fra om lag 157 000 i 1999 til 163 000 i 2004. Andelen brukere av hjemmetjenesten i alderen 67 år og over har holdt seg om lag stabil i perioden 1999-2004, med høyest dekningsgrad i 2001. Andelen brukere av hjemmetjenesten i alderen 80 år og over var i 2001 38,4 prosent, mens dekningsgraden i 2004 ble redusert til 36,4 prosent. 29 prosent av mottakerne av hjemmetjenester i 2004 var under 67 år. De siste årene har antallet yngre mottakere økt mer enn befolkningsutviklingen skulle tilsi.

I perioden har antallet beboere i institusjon hatt en mindre nedgang. Dette har blant annet sammenheng med at aldershjemmene i stor grad er lagt ned og erstattet med omsorgsboliger. Andelen brukere av institusjonsplasser i alderen 80 år og over har blitt redusert fra 15,6 prosent i 2001 til 14,5 prosent i 2004. Fra 2003 til 2004 har antall beboere i pleie og omsorgsboliger blitt redusert. Nedgangen kan ha sammenheng med sanering av eldre boliger. Ser en antall plasser i sykehjem og pleie- og omsorgsboliger i perioden under ett har tilbudet vært om lag stabilt.

SSB har lagt om sin statistikkinnhenting av årsverkstall, og har for 2003 og 2004 publisert tall basert på registerdata. Tallene for perioden 1999-2002 er derfor ikke sammenliknbare med tallene for 2003 og 2004. I tillegg er det en viss usikkerhet knyttet til kvaliteten på registerdataene.

Vedlegg 1

Fra 1999 til 2002 økte antall årsverk med om lag 2000 årlig. Oppdaterte tall for 2004 viser en økning på om lag 1000 registrerte årsverk i forhold til i 2003. Sett i forhold til veksten i antall innbyggere 80 år og over kan det se ut til at personelldekningen er noe redusert fra 2003 til 2004. Imidlertid var sykefraværet langt lavere i 2004 enn i 2003, noe som bidrar til at sysselsettingsveksten målt i timeverk vil være høyere enn målt i årsverk.

Barnevern og primærhelsetjeneste

Tabell 5: Utvikling i kommunalt barnevern 1999-2004*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produksjon						
Årsverk per 1000 barn 0-17 år	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6

Kilde:SSB

Tabell 6: Utvikling i primærhelsetjenesten 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produksjon						
Leger per 1000 innb *	7,9	8,5	9,1	9,1	9,0	9,0
Fysioterapeuter per 10 000 innbyggere	7,6	8,8	9,1	9,1	9,1	8,9
Helsesøstre per 10 000 barn 0-4 år	54,6	57,3	61,0	64,1	64,1	66,4

Kilde:SSB

*Årsverk i institusjoner i Oslo er f.o.m år 2000 inkl. i legeårsverkene

Fra 1999 til 2004 tyder tallene på at det har vært en viss økning i ressursinnsatsen når det gjelder kommunale helsetjenester og barnevern.

2.3 Fylkeskommunale tjenester

Etter at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenestene 1. januar 2002, står videregående opplæring igjen som det største ansvarsområdet i fylkeskommunen. Ifølge tall fra SSB utgjorde netto driftsutgifter til videregående opplæring i regnskapsåret 2001, 25 prosent av samlede netto driftsutgifter. For regnskapsåret 2002 og 2003 økte andelene til henholdsvis 58 og 57 prosent. Andelen av netto utgiftene til videregående var i 2004 økt til 64,6 i og med at staten f.o.m. 1. januar 2004 overtok tidligere fylkeskommunale oppgaver innen barnevern, familievern og rusområdet.

Vedlegg 1

Videregående opplæring

Tabell 7: Utvikling i videregående opplæring 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Produksjon:				
Antall elever i videregående opplæring og tekniske fagskoler ialt, etter skolefylke	162 607	167 694	178 773	177 010
Antall elever i fylkeskommunale videregående skoler, unntatt Båtsfjord videregående skole		156 709	160 165	166 612
Antall lærlinger	29 623	29 375	28 406	28 961
Andel grunnkurselever m. førstevalget oppfylt	-	76,4	72,2	70,4
Dekningsgrad:				
Andel 16-18 åringer i videregående opplæring (elever og lærlinger)	88,3	88,8	89,7	89,7
Andel elever 20 år og eldre*	12,1	12,8	15,1	11,0
Ressursinnsats:				
Lærerårsverk i alt, fylkeskommale skoler, minus fravær **	22 683	22 450	22 356	22 332
Produktivitet:				
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk		7,0	7,2	7,5

Kilde:SSB

* Tallet for 2004 er basert på foreløpig statistikk per april

* Fra og med 2004 er årsverkstatistikken registerbasert personellstatistikk i KOSTRA, Statistikken er sammenlignbar med statistikken fra tidligere år som er innhentet fra STS (Statens tjenestemannsregister). Hele tidsserien er korrigert for fravær.

Antall elever og lærlinger i alt har økt fra 2001 til 2004 med nærmere 14 000, noe som gjenspeiler veksten i antallet unge mellom 16 og 18 år. Fra 2003 til 2004 har antallet elever i alt i videregående skole blitt redusert med om lag 1 700 elever. Samtidig økte antallet innbyggere mellom 16 og 18 år med 4 000 elever. Andelen elever og lærlinger mellom 16 og 18 år i videregående opplæring er imidlertid opprettholdt. Som tabellen viser hadde hele 89,7 prosent av aldersgruppen en plass i videregående opplæring både i 2003 og 2004. Samtidig kan det virke som andelen elever over 20 år i videregående opplæring er redusert i 2004, og at denne nedgangen kan bidra med å forklare nedgangen i elevtallet. Samtidig er det knyttet en viss usikkerhet til tallene for antall voksne elever for skoleåret 2004/05.

I 2004 var andelen grunnkurselever som fikk 1.valget knyttet til valg av studieretning lavere enn de to foregående årene.

3. Utviklingen i kommunal tjenesteproduksjon i forhold til årsverksinnsatsen

Kommunesektoren tilføres ressurser for å kunne tilby tjenester for den lokale befolkning og næringsliv. Produktivets- og effektivitetsutviklingen i sektoren er knyttet til i hvilken grad økt ressursinnsats bidrar til flere og bedre tjenester. Den viktigste utfordringen knyttet til å måle produktivitet og effektivitet har sammenheng

Vedlegg 1

med at det er vanskelig å etablere fullstendige mål på tjenesteproduksjonen. I del 2 ble det presentert en rekke kvantitative indikatorer for tjenesteproduksjonen som antall barnehageplasser, antall årstimer i grunnskolen og antall mottakere av hjemmebaserte omsorgstjenester. Det finnes også relevante kvalitetsindikatorer som brukertilfredshet, karakterer og andel enerom i institusjonsomsorgen, men det er vanskelig å etablere et sett av indikatorer som fanger opp alle aspekter ved kvalitetsbegrepet.

I det følgende relateres utviklingen i kvantitative mål på tjenestetilbudet til årsverksinnsatsen innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Den sentrale indikatoren er forholdet mellom et kvantitativt mål på tjenesteproduksjonen og antall årsverk, og omtales som tjenesteproduksjon per årsverk eller produksjon per årsverk. Denne begrepsbruken er valgt for å understreke at indikatoren ikke nødvendigvis gir uttrykk for produktivitetutviklingen. Indikatoren produksjon per årsverk vil overvurdere produktivitetutviklingen i situasjoner hvor kvaliteten reduseres, og undervurdere produktivitetutviklingen i situasjoner hvor kvaliteten øker.

Beregningene av utviklingen i tjenesteproduksjon per årsverk fra 2003 til 2004 er basert på KOSTRA-data for de 354 kommuner som har levert tilfredsstillende data for barnehage, grunnskole og pleie og omsorg i begge år. Små kommuner og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert i utvalget. Resultatene av beregningene er vist i tabell 8, separat for hver enkelt sektor og for de tre sektorene samlet.

Beregningene tar utgangspunkt i en eller flere kvantitative produksjonsindikatorer for den enkelte sektor. I barnehagesektoren benyttes korrigerede oppholdstimer i kommunale barnehager som produksjonsindikator. Korrigerede oppholdstimer påvirkes av utviklingen i antall plasser, oppholdstid og alderssammensetning (det tas hensyn til at de yngste barna er mer ressurskrevende enn de eldste). Målt på denne måten har produksjonen i barnehagesektoren økt med 5,1 prosent fra 2003 til 2004, mens årsverksinnsatsen økte med 2 prosent. Dette innebærer at tjenesteproduksjon per årsverk økte med vel 3 prosent.

I grunnskolen benyttes antall årstimer og antall elever i SFO som kvantitative produksjonsindikatorer. Antall årstimer økte med 1,4 prosent fra 2003 til 2004, mens antall elever i SFO ble redusert med 0,3 prosent. Samlet produksjon økte med 1,3 prosent, mens antall årsverk økte med 2 prosent. Produksjon per årsverk ble følgelig redusert med 0,7 prosent.

De kvantitative produksjonsindikatorerne i pleie- og omsorgssektoren er antall brukere av hjemmetjenester og antall beboere i institusjon. Dette innebærer at en økning i antall timer hjelp per bruker ikke vil bli registrert som økt produksjon. Fra 2003 til 2004 var det en økning både i antall brukere av hjemmetjenester og antall beboere i institusjon, og samlet produksjon økte med 1,2 prosent. Veksten i antall årsverk var i underkant av 1 prosent, slik at tjenesteproduksjon per årsverk økte med 0,3 prosent.

Vedlegg 1

Tabell 8: Utviklingen i tjenesteproduksjon, årsverk og tjenesteproduksjon per årsverk innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg

	Endring fra 2003 til 2004 (%)
Barnehager	
Produksjon	5,1
Korrigerte oppholdstimer	5,1
Årsverk	2,0
Produksjon per årsverk	3,1
Grunnskole	
Produksjon	1,3
Årstimer (millioner)	1,4
Elever i SFO	-0,3
Årsverk	2,0
Produksjon per årsverk	-0,7
Pleie og omsorg	
Produksjon	1,2
Antall brukere av hjemmetjenester	0,9
Antall beboere i kommunale institusjoner	1,6
Årsverk	0,9
Produksjon per årsverk	0,3
Samlet	
Produksjon	1,7
Årsverk	1,5
Produksjon per årsverk	0,2

Merknader: Basert på data for 354 kommuner. I produksjonsindikatoren for grunnskolen er årstimer gitt en vekt på 0,940 og antall elever i SFO en vekt på 0,060. I pleie og omsorg er brukere av hjemmetjenester gitt en vekt på 0,526 og beboere i institusjoner en vekt på 0,474. I den samlede produksjonsindeksen er barnehager gitt en vekt på 0,130, grunnskole en vekt på 0,414 og pleie og omsorg en vekt på 0,456.

Samlet for de tre sektorene økte produksjonen med 1,7 prosent fra 2003 til 2004, mens veksten i antall årsverk var 1,5 prosent. Dette gir en økning i produksjon per årsverk på 0,2 prosent. Den beregnede økningen i produksjon per årsverk kan ha sammenheng med lavere sykefravær i 2004. Tilsvarende beregninger for 2003 viste en svak nedgang i tjenesteproduksjon per årsverk, slik at tjenesteproduksjon per årsverk i 2004 var på om lag samme nivå som i 2002.

4. Oppsummering

Demografisk utvikling og nasjonale satsinger legger press på tjenesteproduksjonen i kommuner og fylkeskommuner. Det har blitt flere barn i grunnskolealder og flere unge med rett til videregående opplæring. Videre krever målsettingen om full barnehagedekning utbygging av nye barnehageplasser selv om det blir færre barn i barnehagealder. Innen pleie og omsorg er det økende behov knyttet til at det blir flere

Vedlegg 1

av de eldste eldre (80 år og over) og flere yngre brukere. For samfunnet er imidlertid det demografiske presset moderat i den forstand at veksten i de primære målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester (barn, unge og eldre) er mindre enn veksten i befolkningen som helhet.

Flere barnehageplasser og færre barn i barnehagealder bidro til at barnehagedekningen økte fra 69 prosent i 2003 til 72 prosent i 2004. 85 prosent av de nye barnehageplassene ble etablert i privat regi. På grunn av lavere utbygging enn forutsatt og økt gjennomsnittlig oppholdstid, er målsettingen om full barnehagedekning forskjøvet fra 2005 til 2006.

Når det foretas en betydelig utbygging av barnehagesektoren, er det også av stor interesse å vurdere om utbyggingen får konsekvenser for andre sektorer. I grunnskolen økte antall årstimer per elev fra 2003 til 2004. Økningen må ses i sammenheng med at timetallet på barnetrinnet ble økt med 5 uketimer fra høsten 2004. Innen pleie og omsorg har det vært en økning i antall årsverk, og det er blitt flere brukere av hjemmetjenester. Antall beboere i institusjon var på om lag samme nivå i 2004 som i 2003. Dekningsgradene (antall brukere i forhold til antall eldre) er imidlertid svakt redusert, noe som har sammenheng med at antall eldre 80 år og over øker relativt kraftig og at det har blitt flere yngre brukere.

Etter sykehusreformen er videregående opplæring fylkeskommunenes største oppgave, og fordi antall 16-18 åringer øker kraftig er den demografiske utfordringen større for fylkeskommunene enn for kommunene. Fylkeskommunene har i 2004 maktet å opprettholde dekningsgraden blant 16-18 åringer på om lag 90 prosent. Andelen grunnkurselever som fikk oppfylt sitt førstevalg ble imidlertid redusert.

For barnehage, grunnskole og pleie og omsorg har utvalget beregnet i hvilken grad kvantitative mål på tjenesteproduksjonen har økt i takt med ressursinnsatsen målt ved antall årsverk. I kommunale barnehager har tjenesteproduksjonen (korrigerte oppholdstimer) økt vesentlig mer enn ressursinnsatsen. I pleie og omsorg er det også en viss tendens til at tjenesteproduksjonen (antall brukere i hjemmetjeneste og institusjon) har vokst raskere enn antall årsverk, mens det i grunnskolen registreres en noe svakere vekst i tjenesteproduksjonen (årstimer og antall elever i SFO) enn i årsverk. Samlet for de tre sektorene var det en svak økning i tjenesteproduksjon per årsverk fra 2003 til 2004. At tjenesteproduksjonen har økt relativt mer enn årsverksinnsatsen kan ha sammenheng med nedgangen i sykefraværet i 2004.

Utviklingen i tjenestetilbudet må ses i sammenheng med kommunesektorens økonomiske situasjon. Utviklingen i 2004 var kjennetegnet med høy inntektsvekst. En betydelig del av denne inntektsveksten ble benyttet til å styrke kommunesektorens økonomiske balanse, noe som var nødvendig etter flere år med svake driftsresultater. Veksten i utgifter og tjenesteproduksjon ble følgelig vesentlig lavere enn inntektsveksten. Innenfor denne utgiftsrammen har kommunene prioritert utbygging mot full barnehagedekning og fylkeskommunene har prioritert videregående opplæring for et økende antall 16-18 åringer.