

## Vedlegg c) Kapittel 2.7 fra Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

### 2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene de siste årene

#### 2.7 Utviklingen i tjenestetilbud

I dette kapittelet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene fra 2010 til 2011, og samlet sett for perioden 2006 til 2011. I tillegg gis det også en omtale av kommunesektorens samlede ressursbruk, og hvordan sektoren har prioritert de ulike sektorene innenfor de frie inntektene i perioden 2006-2011 etter at det er forsøkt å ta hensyn til den demografiske utviklingen.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der endelige tall ble publisert 15. juni 2012, IPLOS, der foreløpige tall ble publisert 4.juli og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring.

Barnehagesektoren har vært i sterk vekst de senere årene, og veksten fortsatte også inn i 2011. Ved utgangen av 2011 hadde 89,6 prosent av barn i aldersgruppen 1-5 år plass i barnehage, noe som er en svak økning fra 2010. I grunnskolen var både elevtallet og årstimer til undervisning noe høyere enn året før, der årstimer til spesialundervisning økte mest. Elevtallet i videregående opplæring var i sterk vekst i årene før 2009, men veksten har flatet ut de senere årene. Innen pleie og omsorg økte antall utførte årsverk med nærmere 3 000 i 2011 og det blir stadig flere yngre tjenestemottakere. Omfanget av barnevernstjenesten har økt kraftig i løpet av den siste femårsperioden, og denne utviklingen fortsatte også i 2011. I løpet av 2011 kom det til 500 flere årsverk i barnevernet, og i alt mottok i underkant av 53 000 barn og unge hjelp fra barnevernet i 2011.

#### *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 behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2006-2011 beskrives i tabell 2.4.

Tabell 2.4: Demografisk utvikling 2006-2011

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Barnehager:</b>							
Antall barn 1-5 år	289 300	306 900	312 000	22 700	5 100	7,8	1,7
Antall barn 1-2 år	115 900	125 200	126 200	10 300	1 000	8,9	0,8
<b>Grunnskole:</b>							
Antall barn 6-15 år	623 400	617 400	616 400	-7 000	-1 000	-1,1	-0,2
<b>Videregående opplæring:</b>							
Antall unge 16-18 år	186 800	193 300	194 100	7 300	800	3,9	0,4
<b>Barnevern:</b>							
Antall barn og unge 0-17 år	1 098 800	1 114 400	1 118 200	19 400	3 800	1,8	0,3
<b>Pleie- og omsorg:</b>							
Antall eldre 67 år og over	611 600	637 000	654 600	43 000	17 600	7,0	2,8
Antall eldre 67-79 år	392 700	415 900	433 000	40 300	17 100	10,3	4,1
Antall eldre 80-89 år	186 300	182 900	181 600	-4 700	-1 300	-2,5	-0,7
Antall eldre 90 år og over	31 900	38 300	39 900	8 000	1 600	25,1	4,2
<b>Totalt:</b>							
Antall innbyggere i alt	4 681 100	4 920 300	4 985 900	304 800	65 600	6,5	1,3
Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over	1 711 100	1 754 800	1 777 100	66 000	22 300	3,9	1,3
Andel innbyggere 1-18 år og 67 år og over (prosent)	36,6	35,7	35,6	-0,9	-0,02		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere 67 år og over. I løpet av de siste fem årene har antall innbyggere i disse gruppene økt med om lag 66 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Antall barn og unge i grunnskolealder har gått noe ned, det samme har antall eldre mellom 80 og 89 år. I de øvrige aldersgruppene har det vært en økning. Veksten har vært særlig sterk blant de aller yngste og eldste innbyggerne (barn 1-5 år og innbyggere 90 år og over), og i aldersgruppen 67-79 år. Det samlede innbyggertallet har økt med i underkant av 305 000 de siste fem årene. Andelen innbyggere i målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester ble redusert med ett prosentpoeng i samme periode.

I løpet av 2011 var det en kraftig vekst i antall barn i barnehagealder, mens antall barn og unge i henholdsvis grunnskolealder og med rett til videregående opplæring var om lag uendret. Samlet sett ble det i underkant av 18 000 flere eldre over 67 år fra 2010 til 2011. Veksten var svært sterk både i aldersgruppen 67-79 år og i gruppen 90 år og over, mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80-89 år.

### Barnehager

Antall barn i barnehagealder har i løpet av de siste fem årene økt kraftig, og samtidig har barnehagedekningen økt fra i overkant av 80 prosent i 2006 til i underkant av 90 prosent i 2011. Vel halvparten av barna har plass i en kommunal barnehage, og denne andelen har vært relativt stabil de siste fem årene. Økningen i dekningsgraden skyldes den sterke barnehageutbyggingen i denne perioden. De siste fem årene har i underkant av 48 000 flere barn fått plass i barnehage. For de eldste barna har dekningsgraden de siste årene stabilisert seg, mens dekningsgraden blant de yngste barna fortsatt øker noe.

De fem siste årene var det også en kraftig økning i andelen heltidsplasser. I snitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass i underkant av 3 timer mer i barnehagen per uke i 2011 enn i 2006. Kapasitetsveksten var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved antall oppholdstimer i kommunale barnehager økte kapasiteten med 27,9 prosent fra 2006 til 2011, mens veksten i antall barn med plass i barnehage var om lag 20,5 prosent.

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det også vært en kraftig økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk. Hvis en ser perioden siden 2006 under ett var veksten i ressursinnsatsen (30,4 prosent) på om lag samme nivå som kapasitetsveksten i sektoren målt ved korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager (32,5 prosent).

Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har de siste fem årene sett under ett gått nedover. Nedgangen de siste fem årene må ses i sammenheng med at antall barnehager og antall barnehageplasser økte kraftig i perioden, uten at antallet styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning økte i samme takt som utbyggingen av sektoren. Andelen assistenter med fagutdanning økte på sin side betydelig i perioden 2006 til 2011.

Tabell 2.5 Utvikling i barnehagesektoren 2006-2011 (private og kommunale)

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Barn med plass i barnehage i alt:	234 800	277 000	282 600	47 800	5 600	20,4	2,0
- herav andel i kommunal barnehage	52,4	52,7	52,3	-0,1	-0,4		
Barn 0 år med plass i barnehage	1 900	2 600	2 600	700	-0	35,6	-0,2
Barn 1-2 år med plass i barnehage	71 600	98 700	100 300	28 700	1 600	40,1	1,6
Barn 3-5 år med plass i barnehage	160 800	175 300	179 200	18 400	3 900	11,4	2,2
Korrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)*	334 900	435 900	443 800	108 900	7 900	32,5	1,8
Ukorrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)	239 600	300 700	306 400	66 800	5 700	27,9	1,9
Andel barn med heltidsplass (41 timer eller mer per uke)	75,4	87,1	88,6	13,2	1,5		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	40,2	42,5	42,9	2,7	0,4		
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel av 1-5-åringene som har barnehageplass	80,3	89,3	89,6	9,3	0,3		
Andel av 0-åringene som har barnehageplass	3,3	4,2	4,3	1,0	0,1		
Andel av 1-2-åringene som har barnehageplass	61,8	78,8	79,5	17,7	0,7		
Andel av 3-5-åringene som har barnehageplass	92,8	96,5	96,5	3,7	0,0		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk	54 900	70 200	71 600	16 700	1 400	30,4	2,0
Antall årsverk i kommunale barnehager	29 300	37 600	38 100	8 800	500	30,0	1,3
<b>Kvalitet:</b>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskoleutdanning	86,9	84,6	85,0	-1,9	0,5		
Andel assistenter med førskole-, fag- eller annen pedagogisk utdanning	19,1	24,2	25,1	6,0	0,9		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

\*Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigeret for alder og oppholdstidskategorier. Antall barn 0-2 år vektes med 2, antall barn 3 år vektes med 1, 5 og 4-6 åringer vektes med 1. Oppholdstid 0-8 timer vektes med 6, timer, 9-16 vektes med 13 timer, 17-24 timer vektes med 21 timer, 25-32 timer vektes med 29 timer, 33-40 timer vektes med 37 timer, og 41 timer eller mer vektes med 45 timer.

Den sterke veksten i barnehagesektoren fra de siste årene ble i stor grad videreført i 2011. Totalt fikk 5 600 flere barn plass i barnehage i løpet av 2011, og barnehagedekningen var ved utgangen av året på i underkant av 90 prosent. For de eldste barna er det tegn til at dekningsgraden stabiliseres, mens den fortsatt øker noe for de yngste barna. Barnas gjennomsnittlige oppholdstid per uke fortsatte å øke i 2011, slik at også i 2011 gikk en del av kapasitetsveksten i sektoren med til å gi barn som allerede hadde plass lengre oppholdstid.

Ressursinnsatsen fortsatte å øke i 2011, og avtalte årsverk vokste i takt med korrigerert oppholdstid. Den svake økningen i andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning fra 2009 til 2010 fortsatte inn i 2011, etter flere år med svak nedgang. Også andelen assistenter med fagutdanning økte i 2011.

### Grunnskole

Utviklingen i grunnskolen har vært relativt stabil de siste fem årene. Elevtallet har gått noe ned, mens ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning har økt gjennom hele perioden. Økningen kan i stor grad knyttes til en økning i årstimer til spesialundervisning. I løpet av perioden har det også vært en økning i andelen av elevene som har plass i skolefritidsordningen (SFO). Gruppestørrelsen på både barne- og ungdomstrinnet reduseres noe fra 2006 til 2011. Dette kan indikere en høyere lærertetthet, men tallene er også påvirket av økningen i spesialundervisning i samme periode.

Tabell 2.6 Utvikling i grunnskoleopplæring 2006-2011 (privat og offentlig)

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Elever i alt i grunnskolen	619 000	612 800	612 600	-6 400	-200	-1,0	0,0
Elever i private grunnskoler	14 900	16 300	16 700	1 800	400	12,1	2,5
Antall elever med plass i SFO	136 900	145 600	150 500	13 600	4 900	9,9	3,4
Antall elever med spesialundervisning	35 600	50 200	52 700	17 100	2 500	48,0	5,0
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel elever 6-9 år med plass i SFO*	55,5	60,6	62,2	6,7	1,6		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk (kommunale)	86 900	93 500	94 500	7 600	1 000	8,7	1,1
Årstimer til undervisning i alt (i 1000)**	33 800	35 200	35 900	2 100	700	6,2	2,0
- Derav årstimer til spesialundervisning (i 1000)**	4 800	6 000	6 600	1 800	600	37,5	10,0
Årstimer til undervisn. i alt per elev**	54,6	57,5	58,5	3,9	1,0	7,1	1,8
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und.***	:	118,8	124,5		5,7		4,8
<b>Kvalitet:</b>							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-7. årstrinn****	13,4	13,1	13,0	-0,3	-0,1		
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.-10. årstrinn****	15,1	14,9	14,7	-0,4	-0,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI.

\* Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO.

\*\*Inkluder alle grunnskoler, alle eierforhold. Begrepene 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).

\*\*\* Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

\*\*\*\* Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Elevtallet i grunnskolen i alt flatet ut fra 2010 til 2011. Også økningen i det totale årstimetallet til undervisning fortsatte i, og mesteparten av denne økningen skyldes spesialundervisning. Antallet elever med spesialundervisning økte på alle alderstrinn fra 2010 til 2011, men veksten var relativt sett noe sterkere på mellom- og ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Også gjennomsnittlig antall timer med spesialundervisning per elev som mottok spesialundervisning økte i 2011, i gjennomsnitt fikk hver elev 5,7 timer mer med spesialundervisning enn i 2010. Andelen elever som mottar spesialundervisning, øker med alderstrinnene, fra i underkant av 6 prosent på barnetrinnet, til om lag 11 prosent på ungdomstrinnet. I overkant av 62 prosent av barn mellom seks og ni år hadde i 2011 plass i skolefritidsordningen (SFO), noe som er en økning på i overkant av 1,5 prosentpoeng fra året før.

### *Barnevern*

Barnevernstjenestene har økt kraftig i omfang den siste femårsperioden. Både antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tar i mot hjelp fra barnevernet har økt, også når en ser det opp mot veksten i antallet barn og unge.

Økningen i barnevernet fortsatte også i 2011. I alt mottok i underkant av 53 000 barn og unge hjelp fra barnevernet i 2011, det er en økning på 4,6 pst. fra året før. Veksten har kommet både i form av hjelpetiltak og omsorgstiltak. Det har vært en kraftig økning i antall årsverk i barnevernet de siste fem årene. Bare i 2011 kom det til 500 flere årsverk, noe som kan ha sammenheng med at det ble bevilget øremerkede midler til opprettelse av nye stillinger.

*Tabell 2.7 Utvikling i barnevernet 2006-2011 (private og kommunale)*

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Antall undersøkelser	28 400	39 800	43 500	15 100	3 700	53,2	9,3
Antall barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	41 200	50 500	52 800	11 600	2 300	28,2	4,6
- herav hjelpetiltak	33 800	42 400	44 300	10 500	1 900	31,1	4,5
- herav omsorgstiltak	7 300	8 100	8 500	1 200	400	16,4	4,9
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0-17 år	2,6	3,6	3,9	1,3	0,3		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	3,8	4,5	4,7	0,9	0,2		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk	3 000	3 500	4 000	1 000	500	33,3	14,3
<b>Kvalitet:</b>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	2,5	2,9	3,3	0,8	0,4		
Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder	27,0	24,1	24,6	-2,4	0,5		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Når barnevernet får en melding, skal det innen én uke avklares om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder (i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder). Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden overskred fristen i lovverket på tre måneder har gått ned de siste fem årene, men det har vært en svak økning fra 2010 til 2011.

### Pleie og omsorgstjenester

Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene har økt de siste årene. Det økende behovet skyldes både at tjenestetilbudet har blitt bygd ut i takt med at det blir stadig flere eldre, særlig i aldersgruppen over 90 år, og at det har vært en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). De siste årene har antall mottakere av pleie- og omsorgstjenester under 67 år økt mer enn befolkningsveksten skulle tilsi.

Samlet sett har utviklingen de siste årene vist en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Personer under 67 år utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester, og utgjør i 2011 om lag 39 pst. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere mottakere blant yngre (under 67 år) og de eldste (over 90 år) kan tyde på økt pleietyngde blant mottakerne.

Tabell 2.8 Utvikling i pleie- og omsorgssektoren 2006-2011 (private og kommunale)

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Antall mottakere av hjemmetjenester*	171 200	174 600	177 100	2 500			1,4
- herav under 67 år	55 000	66 500	68 800	2 300			3,5
- herav 67-79 år	36 000	32 600	32 700	100			0,3
- herav 80-89 år	64 100	57 100	56 200	-900			-1,6
- herav 90 år og over	16 100	18 500	19 400	900			4,9
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjenestemottaker i henhold til vedtak	...	7,7	7,9	0,2			2,6
Antall beboere i institusjon**	40 500	43 500	43 400	-100			-0,2
- herav under 67 år	1 900	4 500	4 700	200			4,4
- herav 67-79 år	7 500	7 400	7 500	100			1,4
- herav 80-89 år	20 400	19 600	19 100	-500			-2,6
- herav over 90 år	10 800	12 000	12 200	200			1,7
Antall plasser i alders- og sykehjem	41 100	41 300	41 300	0,0			0,0
- herav andel private plasser i prosent	9,5	10,1	9,6	-0,5			-5,0
Beboere i bolig med heldøgns bemanning		20 900	21 700	800			3,8
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel innbyggere 67-79 år som bor på institusjon**	1,9	1,8	1,7	-0,1			
Andel innbyggere 80-89 år som bor på institusjon**	10,9	10,7	10,5	-0,2			
Andel innbyggere 90 år og over som bor på institusjon**	33,8	31,3	30,4	-0,9			
Andel innbyggere 67-79 år som mottar hjemmetjenester	9,2	7,8	7,5	-0,3			
Andel innbyggere 80-89 år som mottar hjemmetjenester	34,4	31,2	30,9	-0,3			
Andel innbyggere 90 år og over som mottar hjemmetjenester	50,6	48,3	48,7	0,4			
<b>Ressursinnsats:</b>							
Årsverk i alt***	113 200	126 200	128 900	15 700	2 700	13,9	2,1
<b>Kvalitet:</b>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	...	0,37	0,39		0,02		
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon****	...	0,32	0,34		0,02		
Legeårsverk per 1000 plasser i institusjon	7,0	9,8	10,3	3,3	0,5	46,7	5,5
Fysioterapiårsverk per 1000 plasser i institusjon****	8,0	8,9	9,4	1,4	0,5	17,0	5,5
Andel årsverk med fagutdanning	71	72	73	2,0	1,0		
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	95,3	96,6	96,9	1,6	0,3		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

\* Brudd i tidsserien. Tallene for 2006 refererer seg til mottakere av hjemmetjenester, hentet fra innrapporterte KOSTRA-skjema. F.o.m. 2007 er dataserien definert som mottakere av kjernetjenester i IPLOS, og inkluderer da også antall personer som mottar avlastning utenfor institusjon og omsorgslønn, samt hjemmesykepleie, praktisk bistand og brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

\*\* Brudd i tidsserien på grunn av innføring av ny datakilde i 2007, nytt innhold f.o.m. 2007. Sykehjem og boform med heldøgns omsorg og pleie hjemlet etter kommunehelsetjenesteloven, og alders/ avlastningsboliger hjemlet etter sosialtjenesteloven.

\*\*\* 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.

\*\*\*\*Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Antall mottakere av hjemmetjenester økte med om lag 1,4 pst. fra 2010 til 2011, og størst vekst var det blant de yngste og de eldste mottakerne. Antallet mottakere av hjemmetjenester øker ikke like mye som antallet innbyggere i aldersgruppen 67-79 og 80-89 år, slik at andelen av innbyggerne i disse aldersgruppene som mottar hjemmetjenester gikk noe ned i 2011. I underkant av 49 pst. av innbyggerne over 90 år mottok hjemmetjenester i 2011, noe som er en økning fra året før. Brukere av hjemmetjenester fikk i gjennomsnitt 7,9 timer hjelp i uka i 2011, noe som er en svak økning fra 2010.

Antall beboere i institusjon er på om lag samme nivå i 2011 som i 2010, men det har vært en liten endring i alderssammensetningen. Det siste året har det blitt færre i aldersgruppen 80-89 år i institusjoner, mens det har vært en økning i antall beboere under 80 år og over 90 år. Andelen av innbyggerne i de eldste aldersgruppene som bor på institusjon har gått ned fra 2010 til 2011, og størst var nedgangen i aldersgruppen over 90 år.

Antallet plasser i alders- og sykehjem har holdt seg stabilt fra 2010 til 2011, mens andelen plasser i private alders- og sykehjem er noe redusert. Antall beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål har økt med 1 600 fra 2010 til 2011, dette er en økning på 3,7 pst. Vi ser også at antall beboere i boliger med heldøgns bemanning har økt med om lag 800 beboere fra 2010 til 2011, samtidig som det er en del personer som mottar heldøgns tjenester i eget hjem.

Gjennom IPLOS-registeret får vi opplysninger om mottakernes bistandsbehov. Tallene må tolkes med en viss forsiktighet da andelen mottakere med uoppgitt bistandsbehov er på 8 pst. I 2011 hadde om lag 33 pst. av mottakerne over 90 år omfattende bistandsbehov. For de øvrige aldersgruppene er det mellom 17 og 25 pst. Det er en tendens til at andelen mottakere med avgrenset bistandsbehov går ned. Fire av fem mottakere av langtidsopphold i institusjon har omfattende bistandsbehov. Bistandsbehovet er større blant yngre enn eldre mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand. Dette skyldes at mange eldre med høyt bistandsbehov får hjelp i form av langtidsplass i institusjon. Yngre brukere med omfattende bistandsbehov får tildelt flere timer hjemmesykepleie og praktisk bistand enn eldre brukere med tilsvarende behov.

Antall årsverk i alt har økt med 15 700 i perioden 2006 til 2011. Årsverk av leger i institusjon har økt betydelig de siste årene, og økningen fortsatte også fra 2010 til 2011. Også fysioterapidekningen på institusjoner fortsatte å øke fra 2010 til 2011, og antall fysioterapitimer per beboer på institusjon gikk noe opp. Andelen plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner har økt de senere årene. Andel årsverk med fagutdanning økte noe i løpet av de siste fem årene.

### Videregående opplæring

Fram til 2009 var det en kraftig vekst i 16-18-åringene, og som følge av dette var den demografiske utfordringen større for fylkeskommunene enn for kommunene. I 2009 flatet imidlertid veksten i antallet unge i alderen 16-18 år ut, og veksten har vært lav i årene etter 2009. Andelen av 16-18-åringene som er i videregående opplæring har ligget relativt stabilt i overkant av 90 prosent.

Fra 2010 til 2011 var det en klar økning i antall lærlinger, etter at antallet gikk ned i perioden 2008 til 2010. Antallet elever i videregående skoler økte også i 2011, mens andelen av elevene som går i fylkeskommunale skoler ble noe redusert. Ressursinnsatsen ved de fylkeskommunale skolene, målt ved avtalte lærerårsverk korrigerert for legemeldt sykefravær og fødselspermisjon, var noe høyere i 2011 enn året før, men veksten var svakere enn veksten i elevtallet.

De siste årene har andelen elever og lærlinger som har bestått videregående opplæring i løpet av fem år gått noe opp, og i 2011 var andelen på 70 pst. Andelen av elevene som fikk oppfylt førstevalget til utdanningsprogram i 2011 gikk noe ned sammenlignet med året før, mens andelen elever som har sluttet i løpet av året gikk noe opp i 2011.

Tabell 2.9 Videregående opplæring 2006-2011 (private og offentlige)

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Antall elever i videregående skole i alt	188 400	192 500	195 700	7 300	3 200	3,9	1,7
- herav i fylkeskommunale videregående skoler	176 800	178 500	180 600	3 800	2 100	2,1	1,2
Antall lærlinger	34 400	34 200	35 300	900	1 100	2,6	3,2
Antall elever i fagskoler	3300	5700	6000	2700	300	81,8	5,3
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel 16-18-åringene som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91,3	91,0	91,5	0,2	0,5		
Andel elever over 20 år*	9,7	8,5	8,5	-1,2	0,0		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale	32 200	33 700	33 900	1 700	200	5,3	0,6
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	20 500	21 200	21 200	700	0,0	3,4	0,0
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, minus fravær	8,8	8,7	8,8	0,0	0,1	0,0	1,1
<b>Kvalitet:</b>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	...	88,7	88,3		-0,4		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	69,4	69,7	70,0	0,6	0,3		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,6	4,8	4,7	0,1	-0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

\* Tallene omfatter ikke egen innsamling for voksne.

### Samlet ressursbruk og kommunesektorens prioriteringer

Tabell 2.10 viser utviklingen i ressursbruken på de ulike tjenesteområdene og hvordan kommunesektoren har prioritert mellom de ulike tjenesteområdene innenfor sine frie inntekter.

For å vise ressursbruken i kommunesektoren på de ulike tjenestene er det benyttet tall for brutto driftsutgifter. Utviklingen gjenspeiler hvordan omfanget av de ulike tjenestene har økt.



Dette kan ha bakgrunn i demografisk utvikling, statlige føringer gjennom øremerkede tilskudd, lokalpolitiske prioriteringer osv.

For bedre å illustrere de lokale prioriteringene mellom de ulike tjenestene, er det benyttet netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen for tjenesten. I begrepet nettoutgifter er driftsutgiftene oppgitt etter at driftsinntektene som kan knyttes direkte til tjenesten er trukket fra. Dette inkluderer bl.a. øremerkede tilskudd fra staten og brukerbetaling. Netto driftsutgifter gir dermed uttrykk for hvor mye av kommunene og fylkeskommunene bruker av sine frie inntekter på de ulike tjenestene og hvordan de prioriterer de ulike formålene innenfor de frie inntektene.

For tjenester som i stor grad baserer seg på øremerkede tilskudd og brukerbetaling, slik som tilfellet var for barnehagesektoren til og med 2010, vil ikke netto driftsutgifter reflektere den delen av utbyggingen som kan henføres til øremerkede tilskudd eller endringer i brukerbetalingene.

I tillegg er det også tatt hensyn til at den demografiske utviklingen i stor grad vil styre behovet for kommunale tjenester, og det er forsøkt å korrigere for endringer i innbyggertallet i de ulike målgruppene. De målgruppene som er benyttet her er for barnehagetjenester barn i alderen 1-5 år, for grunnskole aldersgruppen 6-15 år, for videregående opplæring ungdom i alderen 16-18 år, for pleie og omsorg eldre over 67 år, for barnevern barn og unge i alderen 0-17 år, for sosialtjenester voksne i alderen 20-66 år og for kommunehelsetjenesten og administrasjon hele befolkningen. Indikatoren illustrerer dermed i hvilken grad kommunesektoren innenfor de frie inntektene har funnet rom for å øke (eller valgt å redusere) ressursbruken på tjenesten ut over det som befolkningsutviklingen – gitt samme dekningsgrad – isolert sett skulle tilsi.

For pleie- og omsorgstjenesten benyttes innbyggere over 67 år som målgruppe, selv om også mange under 67 år mottar disse tjenestene (nærmere 4 av 10 tjenestemottakere er under 67 år). Indikatoren for denne sektoren gjenspeiler derfor ikke nødvendigvis prioriteringen av pleie- og omsorgstjenestene like godt som for de øvrige tjenestene.

Tabell 2.10: Utviklingen i de ulike tjenesteområdene i hhv. brutto driftsutgifter og i netto driftsutgifter per innbygger i de respektive målgruppene. 2006-2011 \*

	Ressursbruk				Prioriteringer		
	(brutto driftsutgifter)				(netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen)		
	Nivå 2011	Andel	Årlig realvekst 2006-2011	Realvekst 2010-2011	Netto driftsutgifter, nivå 2011	Årlig realvekst 2006-2011	Realvekst 2010-2011
(mrd. kr)	(prosent)	(prosent)	(prosent)	(mrd. kr)	(prosent)	(prosent)	
Barnehage	38,6	10,8	8,7	4,0	33,9	...**	...**
Grunnskole	64,5	18,1	1,3	-0,6	58,4	1,7	-0,4
Videregående opplæring	27,5	7,7	1,4	0,7	27,0	0,8	-0,2
Barnevern	8,8	2,5	6,6	9,8	7,1	3,2	1,7
Pleie og omsorg	83,4	23,4	3,3	2,0	70,0	1,4	-1,3
- hvorav hjelp på institusjon	39,1	11,0	1,7	0,7			
- hvorav hjelp i hjemmet	39,7	11,2	5,0	3,3			
Sosialtjenesten	15,4	4,3	2,6	-1,4	12,5	-1,1	-0,9
Kommunehelse	12,1	3,4	3,5	4,3	9,7	3,8	3,2

Samferdsel ***	23,0	6,5	13,2	7,5	19,7		
Administrasjon	24,6	6,9	2,7	3,8	22,6	0,7	3,4
Annet	58,2	16,3	2,1	5,1	49,8		
<b>Totalt</b>	<b>356,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3,4</b>	<b>2,7</b>	<b>310,6</b>		

\* Den kommunale deflatoren som er benyttet for å beregne realveksten er (prisvekst oppgjitt fra året før) hhv. 4,4; 6,4; 3,9; 3,4 og 3,9 prosent for perioden 2006-2011, jf. også vedlegg 5 i vårrapporten 2012 fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

\*\* De øremerkede tilskuddene til barnehage ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene i 2011. Netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen er derfor ikke sammenlignbart med årene før innlemmingen.

\*\*\* Ikke korrigert for forvaltningsreformen som ble innført i 2010.

Tabell 2.10 viser at barnehagesektoren og barnevernet har vært prioriterte områder for kommunesektoren de siste årene, ressursbruken på disse sektorene har økt med henholdsvis 8,7 og 6,6 pst. i løpet av de siste fem årene. Barnehage er den sektoren som har hatt sterkest årlig vekst siden 2006, mens den sterkeste veksten det siste året har kommet i barnevernet. I begge disse sektorene har det vært en kraftig økning i de statlige, øremerkede tilskuddene, i perioden.

Barnevernet er den sektoren med sterkest vekst i ressursbruken fra 2010 til 2011, og for barnevernet ser vi også at kommunene har prioritert denne sektoren gjennom de frie inntektene. Netto driftsutgifter til barnevernet per innbygger under 18 år økte med 1,7 pst. fra 2010 til 2011.

Innen pleie- og omsorgssektoren har det de siste fem årene vært en sterkere vekst i ressursene til hjemmetjenestene enn i den institusjonsbaserte omsorgen. Den årlige realveksten i netto driftsutgifter til pleie og omsorg (per innbygger over 67 år) har vært om lag 1,4 prosent siden 2006, mens det i 2011 var en reduksjon.

Grunnskolen og videregående opplæring har hatt en svakere vekst i driftsutgiftene enn de øvrige tjenestoområdene de siste fem årene. For grunnskolen må dette ses i sammenheng med at det har blitt færre barn og unge i skolepliktig alder i perioden. For perioden samlet har det vært en økning i netto driftsutgifter per elev.

#### *Utvalgets medlem Bjarne Jensen har følgende merknad til kapittel 2:*

Dette kapitlet beskriver utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene de siste årene. Tallene viser at inntekts og aktivitetsutviklingen i kommunene sett under ett er vesentlig lavere enn i økonomien for øvrig. Inntektene til kommunene i Norge, både samlet og fordelingen på kommuner, styres direkte av staten gjennom systemet for kommunale skatteinntekter og rammetilskudd.

I oversiktene over utviklingen i kommunenes sysselsetting tas også med tall for antall personer sysselsatte i kommunesektoren. Dette tallet burde ikke brukes fordi det er et dårlig mål og overdriver aktiviteten i kommunene vesentlig. Det skyldes at det registreres langt mer bruk av deltid i kommunene enn i privat sektor (jf. tabell 2.1 i kap. 2 hvor sysselsettingen både målt i timeverk og antall personer er vist).

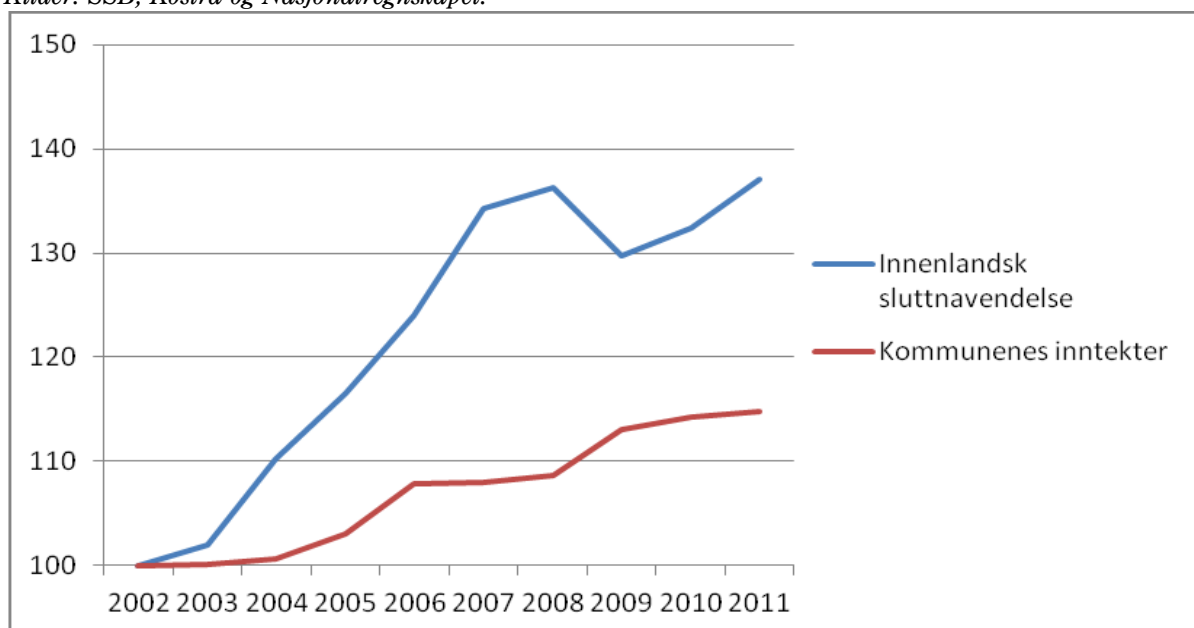
Dersom kommunene f.eks. skulle redusere bruken av deltid og i stedet bruke mer heltid, noe som er offisiell politikk, kunne en oppleve at dette tallet målte nedgang i sysselsettingen

samtidig som arbeidsinnsatsen økte. Siden vi i offisielle statistikk også har tall for årsverk, som på en bedre måte belyser utviklingen i sysselsettingen, burde en unngå å bruke målet «sysselsatte personer» fordi det skaper forvirring og uklarhet om arbeidsinnsats og aktivitet i kommunesektoren. Det er vanskelig å fri seg fra den oppfatning at når målet «sysselsatte personer» brukes er det for å overdrive aktiviteten i kommunesektoren.

Når en vurderer aktiviteten i kommunesektoren i forhold til resten av økonomien bruker utvalget bare BNP fastlands Norge som sammenligningsgrunnlag. BNP fastlands Norge er et begrep som ikke kan brukes i internasjonale sammenligninger fordi ingen andre land måler på denne måten. Likevel brukes det til internasjonale sammenligninger f.eks. i Nasjonalbudsjettet 2013. Dette målet bidrar også til å overdrive den andel av ressursene kommunene bruker i Norge.

Siden Norge har et spesielt stort eksportoverskudd som følge av olje – og gassinntektene kan ikke et ukorrigert BNP brukes i sammenligningene. For å belyse ressursbruken i kommunesektoren i forhold til resten av økonomien burde en i stedet sammenligne med den del av BNP som brukes innenlands. Det er summen av privat konsum, offentlig konsum og bruttoinvesteringer i Norge. Da ville en også ha et mål som kunne brukes i internasjonale sammenligninger. I figuren nedenfor er vist hvordan realveksten har vært i ressursbruk i Norge sammenholdt med realvekst i kommunenes inntekter.

*Realvekst i kommunenes inntekter per innbygger og samlet ressursbruk<sup>1</sup> per innbygger i Norge. 2002-2011.  
Kilder: SSB, Kostra og Nasjonalregnskapet.*



Etter dette utvalgsmedlemsvurdering er det en mangel i tallgrunnlaget at det ikke brukes en indikator som sammenholder veksten i kommunalt konsum med veksten i privat konsum.

<sup>1</sup> Samlet ressursbruk i Norge er summen av privat konsum, offentlig konsum og bruttoinvesteringer i Norge. Det er det samme som bruttonasjonalprodukt fratrukket vårt store eksportoverskudd.

Tallgrunnlaget for en slik sammenligning er lett tilgjengelig i nasjonalregnskapet. Nedenfor er denne utviklingen vist for perioden 2002-2011.

*Vekst i faste priser kommunalt konsum og privat konsum 2002-2011. Kilde SSB Nasjonalregnskapet*

