

Kommunetermometeret – hvilken velferd får vi med dagens økonomi?

Argument og Asplan Viak har på oppdrag av KS gjennomført prosjektet "Kommunetermometeret – hvilken velferd får vi med dagens økonomi?". Her følger et sammendrag med hovedresultater fra rapporten om prosjektet.

Sammendrag

Norske kommuner er produsenter og hovedleverandører av velferdstjenester til innbyggerne. Krav og forventninger fra befolkningen til omfang og kvalitet, brukerinnflytelse og valgfrihet for tjenester fra kommunene har økt i takt med velstandsutviklingen i Norge. Regjering og Storting bidrar til dette forventningspresset gjennom politiske løfter og markeringer. I mediene er det ofte enkeltsakene fra kommune-Norge som får dominere med sitt fokus på problemer og mangler ved tjenestetilbudet i kommunene.

Det er derfor viktig å vise hvilken velferd som faktisk blir befolkningen til del. Det er noe av bakgrunnen for at KS ønsket å gjennomføre et prosjekt med fokus på beskrivelsen av kommunenes konkrete tjenestetilbud og sammenhenger mellom økonomiske rammer og dette tilbudet.

Målet for dette prosjektet har vært å gi svar på og utvikle en

- forståelig og effektiv kommuniserbar presentasjon av hvilken velferd som innbyggerne får, gitt de nasjonale kommunaløkonomiske rammene og
- vise sammenhenger mellom kommunaløkonomiske rammer og faktisk velferd i kommunene.

Variasjon mellom kommunetyper – men mindre enn forventet

Det er store variasjoner mellom kommunene i geografi, i størrelse og folketall, i tilgang på arbeidskraft og i økonomisk utgangspunkt. Det gir også variasjoner i og lokale tilpasninger i tjenestetilbudet fra kommunene. Undersøkelsen viser likevel at det er *mindre forskjell og variasjon i velferdstilbudet enn forventet*. Hvordan gir dette seg utslag i konkret velferd i ulike kommunetyper?

Små kommuner fra alle fylker i landet

Dette er små kommuner, med et folketall typisk rundt 2 000 innbyggere. I de aller, aller fleste kommunene er det full barnehagedekning, men økt etterspørsel etter barnehageplasser, særlig for de minste barna mellom 1 og 2 år, kan gi ventelister. I skolehverdagen er det bl.a. 9 elever per lærer og 4 elever som deler på en PC. Hver fjerde person over 67 år har tilbud om hjemmetjenester, og nesten alle på institusjon har enerom. Barn og voksne har idrettstilbud, bibliotek og kulturskoletilbud i bygdene.

Små utkantkommuner med fraflytting

Utkantkommunene ligger i Nord-Norge, Trøndelag og på Vestlandet og har færre enn 2 000 innbyggere. Også her får så godt som nesten alle barn i kommunene plass i barnehage, men kapasiteten må utvides hvis etterspørselen etter plasser blant de minste øker. I skolehverdagen er det bl.a. 8 elever per lærer og 3 elever som deler på en PC. Nesten hver fjerde

person over 67 år har tilbud om hjemmetjeneste, 10 prosent har institusjonsplass og omtrent alle disse har enerom. Kommunene tilbyr kultur- og idrettstjenester til barn og voksne.

Små utkantkommuner (ofte) med kraftpenger

Kommunene ligger i Nord-Norge, Vestlandet og indre Østlandet og har under 4 500 innbyggere. Det er full barnehagedekning i de aller fleste kommunene, og høy dekning også blant de minste barna. Kapasitetsutvidelse må likevel påregnes om etterspørselen øker. Det er i skolehverdagen bl.a. 9 elever om en lærer og 4 elever deler en PC. Like mange eldre, hver fjerde, mottar hjemmetjenester her som i kommunetypene over, og 9 av 10 har enerom på institusjon. Kommunene tilbyr kultur og idrett, og idretten mottar mest per innbygger.

Små og mellomstore kommuner i Sør-Norge

Kommunene ligger stort sett på Østlandet, med et folketall typisk rundt 10 -14 000 innbyggere. I de fleste kommunene får alle barn barnehageplass, men sammenliknet med andre kommunetyper er det lav dekning blant de minste barna. Det er i skolehverdagen 11 elever om en lærer og 5 elever om en PC. Hver femte person over 67 år mottar hjemmetjenester, og her får nesten alle på institusjon enerom. Kultur- og idrettstilbudet omfatter idrettsanlegg, kulturskole og bibliotek rundt om i kommunene.

"Norgeskommunen"

Dette navnet har kommunetypen fått fordi den omfatter over en fjerdedel av alle landets kommuner, de er små og mellomstore og representerer alle fylker. De aller fleste barna får barnehageplass, men kapasiteten må utvides, særlig for de minste barna, hvis flere ønsker barnehageplasser. Også her er det nesten 11 elever per lærer og 5 elever om en PC. Hver femte person over 67 år har tilbud om hjemmetjenester, og 9 av 10 får enerom på institusjon. Barn og voksne har et bredt tilbud av kultur- og idrettstjenester.

Kommuner med regionsentra, typisk i Finnmark

Kommunetypen omfatter få kommuner, hovedsakelig fra Nord-Norge og med under 10 000 innbyggere. I de aller fleste av kommunene er det full barnehagedekning, med høy dekning også for de minste. Tendensen er imidlertid den samme her; kapasitetsøkning må påregnes om etterspørselen øker. Det er 10 elever om en lærer og 4 elever som deler PC. Rundt hver femte person over 67 år mottar hjemmetjenester, og 9 av 10 på institusjon får enerom. Kommunene bruker mest penger av alle kommunetypene på idrettstilbudet til innbyggerne.

Kommuner nær store byer

Dette er mellomstore vekstkommuner, på Østlandet, Vestlandet og i Sør-Trøndelag, og har typisk mellom 10 -16 000 innbyggere. Rundt 8 av 10 barn har plass i barnehagen, og det er full barnehagedekning i de fleste kommunene. Øker etterspørselen, særlig for de minste barna, må kommunene etablere flere plasser. I skolehverdagen er det her nesten 13 elever per lærer og 5 elever rundt en PC. 17 prosent av de over 67 år mottar hjemmetjenester, og nesten alle får enerom på institusjon. Voksne og barn kan velge fra et bredt spekter av idretts- og kulturtenester.

Mellomstore kommuner, typisk på Vestlandet

Hovedparten av kommunene har et innbyggertall under 10 000 personer. I de aller fleste kommunene er det full barnehagedekning, men med forholdsvis lav dekning for de minste må kapasiteten utvides om etterspørselen øker. Det er 12 elever om en lærer og 5 elever som deler en PC. Som i flere av kommunetypene mottar hver femte person over 67 år hjemmetjenester, og nesten alle får enerom. Innbyggerne kan velge mellom ulike idretts- og kulturtilbud.

Store kommuner i pressområder

Her er det mange bykommuner, hovedvekten ligger på Østlandet og de har fra 20 – 60 000 innbyggere. I disse kommunene er det stor etterspørsel etter barnehageplasser, de fleste kan tilby plasser til alle. Men med noe økt etterspørsel, særlig blant de minste men også for de litt større barna, må kapasiteten utvides. Det er 13 elever om en lærer og 5 elever rundt en PC. 17 prosent av eldre over 67 år får tilbud om hjemmetjenester, og 9 av 10 har plass i enerom. De store kommunene prioriterer idrett og kultur, og barn og voksne har et bredt tjenestetilbud.

De store byene

Dette er de 4 største byene i Sør- og Midt-Norge, med et folketall fra 100 000 til 550 000. Kommunene har stor etterspørsel etter barnehageplasser, en ung befolkning og utfordringen er stor for å gi plass til alle. 8 av 10 barn har plass, og kapasiteten må økes når etterspørselen, i alle aldersklasser, øker. I skolehverdagen er det 13 elever om en lærer og 5 elever deler en PC. 18 prosent av de eldre over 67 år mottar hjemmetjenester, og 8 av 10 får plass på enerom. Kommunene bruker mest av alle kommunetyper på idretts- og kulturtjenester, og har et bredt tilbud innenfor kulturskolen, av idrettsanlegg og i biblioteket.

Kommunene leverer en rikholdig standardmeny til alle

Alle innbyggere i kommune-Norge blir tilbudt en *omfattende standardmeny av velferdstjenester* innenfor skole og oppvekst, pleie og omsorg og kultur og fritid. Det er en stor bredde i kommunenes tilbud, og undersøkelsen viser hvordan svært mange behov blir *likeverdig ivare tatt* på tvers av ulike kommunetyper.

Mellom kommunetyper med ulikt økonomisk utgangspunkt er det forholdsvis moderate forskjeller når det kommer til fordelingen av driftsbudsjett på de tre sektorene. Økonomisk utgangspunkt er i undersøkelsen definert som kommunens økonomiske handlingsrom, romslig, middels eller mindre, etter at lovpålagte oppgaver er finansiert. Innenfor hver sektor finner vi en standardmeny av tjenester, en meny som til dels blir påvirket av nasjonale føringer og lover.

Skoletilbudet er likeverdig over hele landet som følge av sterke nasjonale føringer for blant annet fag og timefordeling. Det betyr samtidig at kommunetyper med mindre økonomisk handlingsrom bruker en større andel av sine totale driftsutgifter på sektoren for å møte disse føringene. I kultursektoren, der få tilbud er lovregulert sammenliknet med andre deler av kommunenes virksomhet, eksisterer det også en standardmeny av kulturskole og bibliotek. I tillegg prioriterer alle kommuner idretten slik at også et bredt idrettstilbud er en del av en kulturell standardmeny.

Det er likevel forskjeller mellom kommunetyper når det gjelder omfang og innhold av tjenestetilbudet innenfor de tre sektorene. Noen av disse forskjellene kan forklares med ulikt økonomisk utgangspunkt. I pleie- og omsorgssektoren varierer terskelen for å få tilbud om hjemmetjeneste og institusjonsplass mellom kommuner med ulikt økonomisk handlingsrom. Andelen som får slike tjenester er større i kommunene med romslig handlingsrom enn i de øvrige kommunene.

Andre forskjeller kan i tillegg forklares med ulik kommunestørrelse, geografi eller tilgang på arbeidskraft.

Hva kan vi forvente av velferdstilbud?

Det er kommuner med romslig økonomisk handlingsrom som kan tilby innbyggerne noe ekstra utover standardmenyen, noe som kan bety en større individuell tilpasning av tjenestene. I disse kommunene bor 6,5 prosent av befolkningen. De øvrige 93,5 prosent av befolkningen kan forvente en omfattende standardmeny fra sine kommuner.

Gjennomføring av undersøkelsen

Kommunene er delt inn i ti kommunetyper *etter kommunestørrelse og innbyggerantall* samt *økonomisk handlingsrom*. Økonomisk handlingsrom er et uttrykk for kommunenes muligheter til å prioritere ulike sektorer, etter å ha gitt velferdstjenester som normer og minstekrav fra staten pålegger dem.

Vi har identifisert og sammenliknet utvalgte indikatorer fra KOSTRA for å gi en beskrivelse av velferdstilbudet som kommunetypene tilbyr. Indikatorene beskriver *omfanget* av tjenestetilbudet til innbyggerne og *innholdet* i selve tjenesten. Basert på denne informasjonen er det utviklet *velferdsbilder* for å beskrive hvilken velferd vi får av kommunene.