

DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN I TRONDHEIM KOMMUNE**1. Overordnet situasjonsforståelse**

Den høye inntektsveksten i kommunesektoren i årene 2004-2006 bidro til å styrke netto driftsresultat i sektoren. I 2007 var inntektsveksten relativt lav og driftsresultatene ble redusert. Tabell 1 viser at denne utviklingen også gjelder Trondheim og de øvrige ASSS-kommunene. Trondheim skiller seg ut ved at svekkelsen av netto driftsresultat i 2007 var større enn i de øvrige ASSS-kommunene. I Trondheim ble (regnskapsført) netto driftsresultat redusert med 5,5 prosentpoeng, mens reduksjonen "bare" var 2 prosentpoeng for de øvrige ASSS-kommuner.

Tabell 1: Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter

	2004	2005	2006	2007
Regnskapsført netto driftsresultat				
Trondheim	4,7	4,7	7,1	1,6
ASSS	1,9	5,4	5,6	3,7
Korrigert for investeringsmoms og premieavvik				
Trondheim	2,8	2,8	0,7	-2,8
ASSS			3,5	1,7

ASSS er gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommuner eksklusive Oslo, dvs. gjennomsnittet for Fredrikstad, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen og Tromsø.

Øvre del av tabell 1 gir inntrykk av at den sterke reduksjonen i Trondheim skjedde fra et høyt nivå, men dette inntrykket er misvisende. I hele perioden har netto driftsresultat vært holdt oppe av premieavvik og momsrefusjon knyttet til investeringer. Disse forholdene betyr langt mer i Trondheim enn i de øvrige ASSS-kommuner, og hadde særlig stor betydning i 2006. Mens det regnskapsførte netto driftsresultat økte med 2,4 prosentpoeng fra 2005 til 2006, var realiteten en svekkelse på vel 2 prosentpoeng. Og korrigert for investeringsmoms og premieavvik var netto driftsresultat i Trondheim klart lavere enn i de øvrige ASSS-kommuner allerede i 2006. Riktignok er utviklingen fra 2006 til 2007 noe bedre når det tas hensyn til premieavvik og investeringsmoms, men fortsatt gjenstår en svekkelse av netto driftsresultat på hele 3,5 prosentpoeng. I realiteten hadde Trondheim i 2007 et betydelig negativt netto

driftsresultat. Det betyr at driftsinntektene ikke er tilstrekkelig til å dekke løpende driftsutgifter og renter og avdrag på lån. Dette omtales gjerne som at driften ”lånefinansieres”.

I tillegg til de korrigeringer for investeringsmoms og premieavvik som er gjort i nedre del av tabell 1, kan det være relevant å ta hensyn til at deler av inntektene fra kraftfondet er nødvendig for å opprettholde realverdien av fondet. I så fall er det bare realavkastningen som skal betraktes om inntekt. En slik korrigering betyr mye for Trondheim, og innebærer en nedjustering av netto driftsresultat til -1,1 prosent av inntektene i 2006 og -4,7 prosent i 2007.¹

Netto driftsresultat påvirkes av utviklingen i driftsinntekter og driftutgifter, samt rente- og avdragsutviklingen. Disse elementene er nærmere beskrevet i tabell 2. Det framgår at Trondheim kommune i perioden 2004-2007 hadde en inntektsutvikling på linje med de øvrige ASSS-kommuner. Perioden sett under ett var den nominelle inntektsveksten 26,5 prosent eller 6 prosent i årlig gjennomsnitt. Realinntektsveksten var i gjennomsnitt 2,5 prosent. Trondheim har imidlertid hatt en vesentlig høyere utgiftsvekst enn de øvrige ASSS-kommuner. Mens den nominelle utgiftsveksten i Trondheim var 6,5 prosent i årlig gjennomsnitt (realvekst på knappe 3 prosent), hadde de øvrige ASSS-kommuner en vekst på 4,7 prosent per år (realvekst på 1,2 prosent). Mens de øvrige ASSS-kommuner har maktet å holde utgiftsveksten lavere enn inntektsveksten, har Trondheim hatt høyere utgiftsvekst enn inntektsvekst. Relativt til de øvrige ASSS-kommuner hadde Trondheim spesielt høy utgiftsvekst i 2005 og 2006

Avkastningen fra kraftfondet bidrar til at Trondheim kommune har relativt lave rente- og avdragsutgifter. Men disse utgiftene er økende, og har økt mer enn i de øvrige ASSS-kommuner i perioden 2004-2007. Målt som andel av inntektene er forskjellen i netto rente- og avdragsutgifter mellom Trondheim og de øvrige ASSS-kommuner halvert fra 2004 til 2007. I 2007 utgjorde netto rente- og avdragsutgifter 1,9 prosent av inntektene i Trondheim og 2,3 prosent i de øvrige ASSS-kommuner. Tallene inkluderer renter og utbytte fra kraftfondet, og innebærer derfor at Trondheim ikke har vesentlig lavere rente- og avdragsbelastning enn de øvrige ASSS-kommuner selv når disse inntektene er regnet inn.

¹ Disse tallene ikke tatt inn i tabellen fordi de innebærer en sammenblanding av reelle og nominelle og reelle renteinntekter og -utgifter og fordi tallene i mindre grad er sammenliknbare med de øvrige ASSS-kommuner.

Tabell 2: Utvikling i inntekter, utgifter og renter og avdrag

	2004	2005	2006	2007
Trondheim				
Inntektsvekst, frie inntekter (%)	2,1	5,7	12,4	4,3
Utgiftsvekst, netto (%)	-2,8	6,5	13,6	9,5
Renter og avdrag (% av innt.)	0,8	0,4	0,7	1,9
ASSS				
Inntektsvekst, frie inntekter (%)	0,2	8,5	11,4	4,1
Utgiftsvekst, netto (%)	-2,9	2,1	10,2	9,8
Renter og avdrag (% av innt.)	1,6	2,2	1,6	2,3
Kommunal deflator (%)	3,0	2,8	3,8	4,2

Utgiftsveksten er eksklusive premieavvik og renter og avdrag.

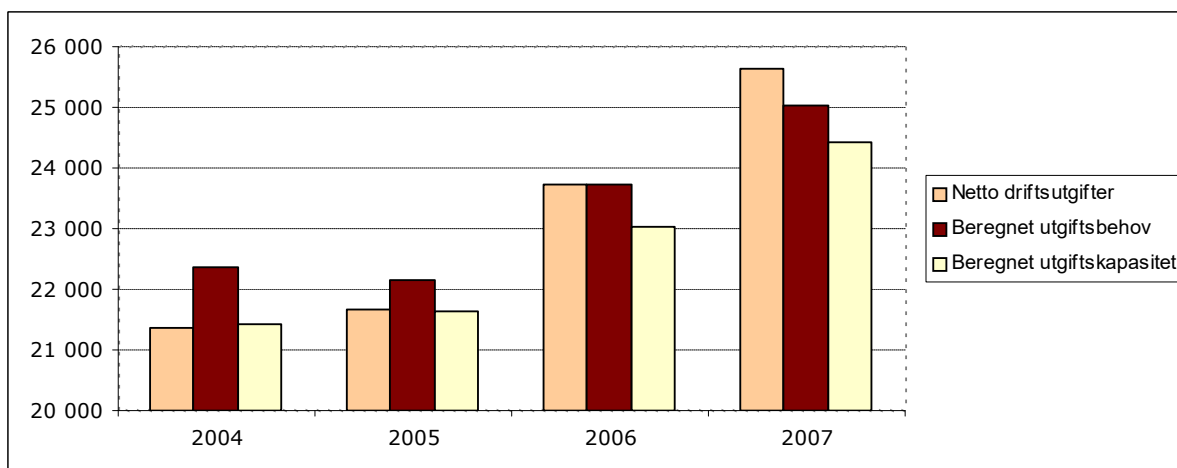
Tabell 3 gir en nærmere beskrivelse av utviklingen i investeringer og gjeld. Det framgår at Trondheim har et høyt investeringsnivå i forholdet til de øvrige ASSS-kommuner, samt at veksten også har vært høyere i perioden 2004-2007. Mens Trondheim hadde en gjennomsnittlig årlig vekst i nominelle investeringsutgifter per innbygger på 18 prosent (realvekst på 14 prosent), var tilsvarende tall for de øvrige ASSS-kommuner 13 prosent (realvekst på 9 prosent). I 2007 var investeringsnivået i Trondheim 50 prosent høyere enn i de øvrige ASSS-kommuner. Det er særlig innen barnehage, pleie og omsorg og grunnskole at Trondheim har et høyt investeringsnivå. Trondheim har en langsiktig gjeld som utgjør 200 prosent av driftsinntektene, mens tilsvarende tall for de øvrige ASSS-kommuner er 150 prosent.

Tabell 3: Investeringer, låneopptak og gjeld

	2004	2005	2006	2007
Trondheim				
Investeringsutgifter (kr per innbygger)	6 305	6 162	8 480	10 355
Langsiktig gjeld (% av driftsinntekter)	186,0	190,1	188,0	199,5
ASSS				
Investeringsutgifter (kr per innbygger)	4 734	4 661	4 853	6 871
Langsiktig gjeld (% av driftsinntekter)	141,6	144,3	142,9	150,9

Høy vekst i driftsutgifter og investeringer har altså bidratt til å svekke den økonomiske balansen i Trondheim kommune. Utviklingen på driftssiden er nærmere illustrert i figur 1. Figuren viser utviklingen i netto driftsutgifter, beregnet utgiftsbehov og beregnet utgiftskapasitet for de tjenester som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet (grunnskole, helse- og sosialtjenestene og administrasjon, heretter kalt IS-tjenestene).

Netto driftsutgifter er kommunens brutto driftsutgifter til IS-tjenestene fratrasket inntekter i form av øremerkede tilskudd og brukerbetaling. Netto driftsutgifter kan tolkes som den delen av utgiftene som finansieres gjennom kommunens frie inntekter. Beregnet utgiftsbehov i kroner per innbygger er landsgjennomsnittlig netto driftsutgifter til IS-tjenestene multiplisert med Trondheim kommunes indeks for beregnet utgiftsbehov. Utgiftsbehovet kan tolkes som det utgiftsnivået kommunen bør ligge på for at tjenestetilbudet skal være på linje med landsgjennomsnittet. Begrepet utgiftskapasitet tar hensyn til at inntektsvariasjonen kommunene imellom. Kommuner med høyere inntekter enn landsgjennomsnittet kan gi et bedre tjenestetilbud enn landsgjennomsnittet, og følgelig vil beregnet utgiftskapasitet være høyere enn beregnet utgiftsbehov. Trondheim er i motsatt situasjon. Inntektene er lavere enn landsgjennomsnittet og beregnet utgiftskapasitet er lavere enn beregnet utgiftsbehov. Når det skal vurderes om netto driftsutgifter er høye eller lave i forhold til inntektene, er beregnet utgiftskapasitet det relevante sammenlikningsgrunnlag.



Figur 1: Netto driftsutgifter, beregnet utgiftsbehov og utgiftskapasitet. Kroner per innbygger.

Det framgår at Trondheim hadde rimelig balanse mellom utgifter og utgiftskapasitet i 2004 og 2005. Deretter har utgiftene vokst raskere enn utgiftskapasiteten. I 2007 utgjorde differansen mellom utgifter og utgiftskapasitet om lag 1500 kroner per innbygger eller 240 millioner kroner. Liknende beregninger utført i ASSS-nettverket viser en ubalanse av samme størrelsesorden i 2007. ASSS-beregningene indikerer imidlertid at Trondheim allerede i 2005 hadde ubalanse mellom utgifter og utgiftskapasitet. Beregningene gir altså ulike svar på når ubalansen oppstod, men er mer samstemte når det gjelder størrelsen på ubalansen i 2007.

ASSS-beregningene gir nærmere informasjon om hvilke sektorer som har bidratt til den økte ubalansen fra 2005 til 2007. Beregningene viser at pleie- og omsorgssektoren var den største bidragsyteren (55 prosent), fulgt av sosialtjenesten (nærmere 30 prosent) og grunnskole (17 prosent).²

Det er ikke nødvendigvis et problem at utgiftene til IS-tjenestene er høyere enn den beregnede utgiftskapasiteten. En kommune vil over tid kunne ha høyere utgifter enn utgiftskapasitet dersom den prioriterer IS-tjenestene høyt på bekostning av andre tjenester og/eller har høye inntekter fra andre kilder enn de som er tatt hensyn til i beregningen av utgiftskapasitet. Trondheim har ikke spesielt lave utgifter på andre tjenesteområder, men disponerer ekstra inntekter gjennom avkastningen fra kraftfondet.

Kraftfondet endrer likevel ikke hovedbildet av utgiftene er høye i forhold til inntektene. Avkastningen fra fondet utgjorde om lag 300 millioner kroner i 2007. Hvis det legges til grunn at 90 prosent av avkastningen brukes på IS-tjenestene, blir utgiftene noe lavere enn utgiftskapasiteten. Ubalansen er tilsynelatende eliminert. Problemet er at denne betraktningssmåten er for partiell. Når en betydelig del av renteinntektene legges til driftsinntektene, må rente- og avdragsutgiftene justeres tilsvarende opp. I 2007 ville rente- og avdragsutgiftene blitt oppjustert med om lag 3,7 prosentpoeng. Rente- og avdragsbelastningen i Trondheim kommune ville da vært vesentlig høyere enn i de øvrige ASSS-kommuner, jf. tabell 2.

Faktum er at Trondheim kommune har et svakt netto driftsresultat etter at alle inntekter (inklusive avkastningen fra kraftfondet) er tatt hensyn til. Problemet kan ikke fjernes ved å ”omklassifisere” avkastningen fra kraftfondet fra renteinntekter til driftsinntekter. ”Omklassifiseringen” har kun betydning for i hvilken grad det underliggende problemet framstilles som et driftsproblem og i hvilken grad det framstilles som et resultat av høye investeringer de senere år. Men siden investeringene allerede er foretatt, er dekomponeringen i driftsproblem og investeringsproblem først og fremst av akademisk interesse. På kort sikt må ubalansen i stor grad løses ved å redusere driftsutgiftene. Reduserte investeringer og lavere låneopptak vil forbedre den økonomiske balansen på lengre sikt.

² Merk at disse prosentene ikke vil summere seg til 100. Det har blant annet sammenheng med at kommunehelsetjenesten og barnevern har bidratt i motsatt retning, dvs at utgiftene har økt mindre enn utgiftskapasiteten. Innen barnevernet er imidlertid utgiftsnivået betydelig høyere enn utgiftskapasiteten.

Diagnosen er at driftsutgiftene i Trondheim kommune har kommet opp på et nivå som ikke er bærekraftig. Kommunen kan ikke ha driftsutgifter over gjennomsnittet med inntekter under gjennomsnittet, jf. figur 1. I tillegg er investeringsnivået svært høyt, noe som bidrar til å øke framtidige rente- og avdragsutgifter. En del av investeringene, for eksempel knyttet til barnehager og sykehjem, vil også kreve økte driftsutgifter. Videre er netto driftsresultat de senere år i noen grad holdt oppe ved å øke avdragstiden på lån, noe som kommer til uttrykk ved at avdragene er redusert samtidig som lånegjelden har økt. Selv om dette er et resultat av at avdragstiden nå er kommet mer på linje med investeringenes levetid, betyr det at en "buffer" som er utnyttet de senere år ikke kan utnyttes i årene framover. Trondheim påvirkes også negativt av utviklingen i finansmarkedene. Svak i utvikling i aksjekursene reduserer avkastningen fra kraftfondet og det høyere rentenivået øker kommunens renteutgifter.

2. Sektoranalyser

I det følgende presenteres beregninger som illustrerer innsparingsmuligheter i Trondheim. Opplegget er basert på såkalt "benchmarking", som innebærer at utgifter og tjenesteproduksjon sammenliknes med andre kommuner. Men hvilke kommuner skal det sammenliknes med? For Trondheim er det naturlig å ta utgangspunkt i andre større kommuner eller ASSS-kommunene (se tabell 1). Det benyttes to ulike sammenlikningsgrunnlag. Det første sammenlikningsgrunnlaget er gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommunene. Fordi Trondheim kommune har lavere inntektsnivå enn ASSS-gjennomsnittet, kan imidlertid dette sammenlikningsgrunnlaget være for "snilt". De innsparingsmuligheter som beregnes kan bli mindre enn det som er nødvendig for å dekke differansen mellom utgifter og utgiftskapasitet. Som et alternativt sammenlikningsgrunnlag benyttes derfor 3. "beste" ASSS-kommune. 3. "beste" er valgt for å unngå at sammenlikningsgrunnlaget er sterkt påvirket av feilføringer i KOSTRA, spesielle forhold i enkeltkommuner, etc. Det bør videre påpekes at sammenlikning med 3. "beste" ASSS-kommune for flere sektorer og flere indikatorer innen hver sektor, typisk vil innebære at det samlede sammenlikningsgrunnlaget er "strengere" enn 3. best. Innen sosialhjelp og barnevern kan det være relevant å sammenlikne med andre storbyer, og for disse tjenestene benyttes Bergen som sammenlikningsgrunnlag i stedet for 3. "beste" ASSS-kommune.

Beregningene omfatter grunnskole, sosialhjelp, barnevern, pleie og omsorg, administrasjon og barnehager. Blant IS-tjenestene er kommunehelsetjenesten holdt utenfor fordi det her er balanse mellom utgifter og utgiftskapasitet. Analysen inkluderer kun driftsutgifter og tar ikke hensyn til investeringer og bruk av realkapital. Dette vil bare være et problem for sammenlikningene i de tilfeller hvor kapitalintensiteten i Trondheim er høyere enn i de øvrige ASSS-kommuner. Beregningene er basert på data for 2007 og tar således ikke hensyn til innstramninger gjennomført i 2008.

Grunnskolen

I Trondheim har lærertettheten i grunnskolen økt de senere årene, først og fremst på barnetrinnet. Dette kommer til uttrykk ved at gjennomsnittlig gruppestørrelse på barnetrinnet ble redusert fra 16,2 i 2004 til 14,8 i 2007. På ungdomstrinnet var reduksjonen i gruppestørrelse mer moderat, fra 16,9 til 16,6. Gruppestørrelsen er etter dette på linje med gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommuner. Sammenliknet med gjennomsnittlig ASSS foreligger det derfor ikke innsparingsmuligheter.

Trondheim har imidlertid mindre grupper enn ASSS-kommunene med 3. høyeste gruppestørrelse, og med dette sammenlikningsgrunnlaget vil det være innsparingsmuligheter. De 3. høyeste gruppestørrelsene i ASSS er 15,3 på barnetrinnet (Kristiansand) og 17,2 på ungdomstrinnet (Oslo). For grunnskolen sett under ett gir dette en gruppestørrelse som er 3,5 prosent høyere enn i Trondheim. Alternativt kan en si at lærertettheten er tilsvarende lavere. Ved å legge til grunn at Trondheim kan redusere lønnskostnadene i grunnskolen med 3 prosent som følge av at gruppestørrelsen øker med 3,5 prosent, kan innsparingspotensialet beregnes til 28,4 millioner kroner.

Tabell 4: Innsparingsmuligheter grunnskole, millioner kroner

	Gjennomsnittlig ASSS	3. "beste" ASSS
Grunnskoleundervisning		
Økt gruppestørrelse	-	28,4
Skolefritidsordning		
Enhetskostnad	4,5	8,2
Brukerbetaling	15,8	16,8
Musikk- og kulturskoler		
Enhetskostnad	2,5	3,0
Brukerbetaling	0,3	1,4
Dekningsgrad	6,6	17,5

Som et alternativ kan man beregne hvor mye ressursbruken kan reduseres dersom gruppestørrelsen reverseres til 2004-nivå. For grunnskolen sett under ett var gruppestørrelsen i 2004 vel 7 prosent høyere enn i dag, og med dette sammenlikningsgrunnlaget blir innsparingspotensialet nærmere 57 millioner kroner.

Økt gruppestørrelse betyr at lærertettheten reduseres, men viktigere er konsekvensene for elevenes læringsutbytte. Det foreligger betydelig norsk og internasjonal forskning om sammenhengen mellom ressursbruk og elevprestasjoner. Selv om resultatene spriker noe mellom ulike studier, er det en rimelig oppsummering at endringer i ressursbruk, med utgangspunkt i dagens norske nivå, har svært begrenset effekt på elevprestasjonene.

I Trondheim har det vært en kraftig økning i andelen elever i skolefritidsordning (SFO) de senere årene. Andelen 6-9 åringer i SFO har økt fra 67 prosent i 2004 til 76 prosent i 2007, og dekningsgraden er nå langt høyere enn i de øvrige ASSS-kommuner. Dette er en etterspørsel kommunen må dekke, og det er derfor ikke beregnet noen innsparingsmulighet knyttet til høy dekningsgrad. Imidlertid er også brutto driftsutgift per bruker (enhetskostnaden) høyere enn gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommuner til tross for at en lavere andel av brukerne i Trondheim har full plass. Enhetskostnaden i Trondheim er 3,5 prosent høyere enn ASSS-gjennomsnittet og 6,6 prosent høyere enn 3. beste ASSS (Bergen). Ved å bringe enhetskostnaden ned på disse nivåene kan SFO-utgiftene reduseres med henholdsvis 4,5 og 8,2 millioner kroner.

Det som klart skiller Trondheim fra andre kommuner innen SFO er det høye nivået på netto driftsutgifter. Nivået på netto driftsutgift per bruker er dobbelt så høyt som gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommuner. Dette betyr at brukerbetalingen er vesentlig lavere. Ved å øke brukerbetalingen til gjennomsnittlig ASSS eller 3. høyeste ASSS (Bergen), kan det spares henholdsvis 15,8 og 16,8 millioner kroner. Dette tilsvarer en økning i brukerbetalingen på 240-255 kroner per måned.

I forhold til de øvrige ASSS-kommunene har Trondheim også et relativt høyt utgiftsnivå til musikk- og kulturskoler. Dette har i noen grad sammenheng med høy enhetskostnad og lav brukerbetaling, men først og fremst at det er mange barn som gis opplæring. Blant ASSS-kommunene er det kun Tromsø som har høyere dekningsgrad. I motsetning til SFO, er

omfanget av musikk- og kulturskoletilbudet i større grad et kommunalt valg. Det er derfor beregnet innsparingspotensial knyttet til lavere dekningsgrad.

Innen musikk- og kulturskoler ligger enhetskostnaden (brutto driftsutgifter per bruker) 5,3 prosent over ASSS-gjennomsnittet og 6,5 prosent over 3. beste ASSS (Tromsø). Ved å bringe enhetskostnaden ned til disse nivåene kan det spares henholdsvis 2,5 og 3,0 millioner kroner. Dersom brukerbetalingen økes, kan det spares ytterligere 0,3 millioner kroner i forhold til gjennomsnittlig ASSS og 1,4 millioner kroner i forhold til 3. beste ASSS (Tromsø).

Trondheim har innen musikk- og kulturskoler en dekningsgrad (antall elever i forhold til antall innbyggere 6-20 år) på 11,3 prosent, mens gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommunene er 9,3 prosent. Ved å bringe dekningsgraden ned til dette nivået kan det spares 6,6 millioner kroner. Blant ASSS-kommunene er det 3-4 kommuner som skiller seg ut med svært lav dekningsgrad. Kommunen med den 3. laveste dekningsgrad (Oslo) har en dekningsgrad 5,2 prosent. Ved å reduseres dekningsgraden til dette nivået kan det spares 17,5 millioner kroner.

Sosialhjelp

Trondheim skiller seg klart fra de øvrige ASSS-kommunene med hensyn til utviklingen i sosialhjelpsutgifter de senere år. Mens Trondheim hadde en (nominell) økning i utgifter til sosialtjenesten på 24 prosent fra 2004 til 2007, var utgiftene stabile i de øvrige ASSS-kommunene. Videre er andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde høy og økende. Det er påfallende at utgiftene og andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde har økt så vidt kraftig i en periode hvor arbeidsmarkedet er vesentlig forbedret.

Økningen i sosialhjelpsutgiftene har sammenheng med at de normerte stønadssatsene har økt. Satsene for enslige og ektepar/samboere har økt med om lag 20 prosent fra 2004 til 2007, og tilleggsatsene for barn over 6 år har økt med 80-90 prosent. Selv om de normerte satsene fortsatt er noe lavere enn i for eksempel Bergen, er utbetaling per stønadsmåned høyere. Dette kan ha sammenheng med at Trondheim tidligere har kompensert lave satser med sjenerøse "tilleggsytelser", og at "tilleggsytelsene" ikke er blitt redusert når de normerte satsene er trappet opp.

Det beregnede innsparingspotensialet i tabell 5 tar utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned. Her ligger Trondheim 11,0 prosent (vel 800 kroner) over gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommunene. Ved å reduseres de månedlige utbetalinger til disse nivåene kan utgiftene reduseres med 18,2 millioner kroner. I forhold til de øvrige ASSS-kommuner har Trondheim også et høyt antall sosialhjelpsklienter, og ytterligere besparelser kan oppnås gjennom veiledning og tilrettelegging for deltakelse i arbeidsmarkedet. Dersom antall sosialhjelpsklienter kom ned på gjennomsnittlig ASSS-nivå (en reduksjon på 7-8 prosent), ville det være mulig å redusere utgiftene til økonomisk sosialhjelp med ytterligere 12,4 millioner kroner.

Tabell 5: Innsparingsmuligheter sosialhjelp, millioner kroner

	Gjennomsnittlig ASSS	Bergen
Utbetaling per stønadsmåned	18,2	26,0
Antall mottakere	12,4	-

Innen sosialhjelp er det av interesse å sammenlikne Trondheim med andre storbyer, og det sammenliknes her med Bergen i stedet for ASSS-kommunene som ligger 3. lavest når det gjelder utbetaling per stønadsmåned og antall sosialhjelpsmottakere. I Bergen er gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned om lag 1150 kroner lavere enn i Trondheim, og utgiftene kan reduseres med 26 millioner kroner dersom utbetaling per stønadsmåned reduseres til samme nivå som i Bergen. På den andre siden har Bergen relativt flere sosialhjelpsmottakere enn Trondheim, og sammenliknet med Bergen vil det ikke være noen ytterligere innsparingsmulighet knyttet til reduksjon i antall sosialhjelpsmottakere.

I forhold til de øvrige ASSS-kommuner er årsverksinnsatsen relativt lav i Trondheim. Antall årsverk per innbygger i sosialtjenesten ligger om lag 10 prosent under ASSS-gjennomsnittet. Trondheim har også lave lønnsutgifter per sosialhjelpsmottaker. Det er grunn til å spørre om ikke de høye sosialhjelpsutgiftene i noen grad være et resultat av det er allokert for lite ressurser til råd og veiledning som kan redusere behovet for økonomisk sosialhjelp.

Barnevern

Innen barnevernet er andelen barn med barnevernstiltak som gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommuner, mens andelen barn med undersøkelse er lavere enn ASSS-gjennomsnittet. Utfordringene i barnevernet er at kostnadene per barn under tiltak er høye. Brutto driftsutgift per i barn i opprinnelig familie ligger 90 prosent over ASSS-gjennomsnittet, mens brutto

driftsutgift per barn utenfor opprinnelig familie ligger 13 prosent over. Det er grunn til å tro at KOSTRA-tallene overvurderer kostnadsnivået for tiltak i opprinnelig familie. Det har sammenheng med at det i Trondheim er utøvd et strengere skjønn for enkeltvedtak om hjelpetiltak i hjemmet. Som følge av dette er antall barn med mindre omfattende hjelpetiltak i hjemmet redusert med 170 i løpet av 2007. Men selv om antall barn under tiltak oppjusteres med 170, er enhetskostnaden fortsatt mer enn 50 prosent over gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommuner. Det er dette kostnadsnivået som er lagt til grunn ved beregning av innsparingsmuligheter.

Tabell 6: Innsparingsmuligheter barnevern, millioner kroner

	Gjennomsnittlig ASSS	Bergen
Kostnad per barn i opprinnelig familie	17,9	9,9
Kostnad per barn utenfor opprinnelig familie	17,3	15,5

Ved å bringe enhetskostnadene ned til gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommuner kan det spares henholdsvis 17,9 (tiltak i opprinnelig familie) og 17,3 (tiltak utenfor opprinnelig familie) millioner kroner. I barnevernet er det også sammenliknet med Bergen i stedet for 3. laveste ASSS-kommune. Bergen har enhetskostnader noe over ASSS-gjennomsnittet, så sammenlikningen med Bergen innebærer at den beregnede utgiftsreduksjonen reduseres fra 35,2 til 25,4 millioner kroner.

Pleie og omsorg

Innføringen av IPLOS har medført at kvaliteten på brukerdata innen pleie og omsorg er svært varierende, og SSB valgte å ikke publisere IPLOS-tall i forbindelse med publiseringen av reviderte KOSTRA-tall 16. juni. I slutten av august ble det publisert nye tall på nasjonalt nivå, og det forventes at tall på kommunenivå blir publisert i løpet av september. På bakgrunn av dette er det vanskelig å beregne gode indikatorer for dekningsgrader og enhetskostnader innen pleie og omsorg. Det enkle opplegget som er valgt her er å sammenlikne netto driftsutgift per innbygger 67 år og over. Utgiftsnivået i Trondheim ligger 1,7 prosent over gjennomsnittet for de øvrige ASSS-kommuner og 5,7 prosent over 3. laveste ASSS (Kristiansand), noe som gir et innsparingspotensial på henholdsvis 26,6 millioner kroner og 86,3 millioner kroner.

Den sammenlikningen som her utført for pleie og omsorg er utilfredsstillende av flere årsaker. For det første er det problematisk å benytte innbyggere 67 år og over som målgruppe siden en

stor andel av brukerne er under 67 år. For det andre blir sammenlikningen lite informativ siden den ikke sier noe om hva innsparingspotensialet består i.

Tabell 7: Innsparingsmuligheter pleie og omsorg, millioner kroner

	Gjennomsnittlig ASSS	3. laveste ASSS
Netto driftsutgift per innbygger 67 år og over	26,6	86,3

Det foreligger likevel noe informasjon om hva som er utfordringene i Trondheim. Trondheim har valgt å satse på institusjonsutbygging og har høy institusjonsdekning blant eldre 80 år og over. Antall innbyggere 80 år og over som er beboere i institusjon har økt fra 12,9 prosent i 2004 til 15,6 prosent i 2007. Basert på foreløpige KOSTRA-tall er det beregnet hvor mye som kan spares ved å redusere sykehjemsdekningen og i stedet gi tilbud i omsorgsbolig. Å heller gi tilbud i omsorgsbolig er antatt å gi en besparelse på kr 250 000 per bruker. Dersom sykehjemsdekningen bringes ned til gjennomsnittlig ASSS-nivå, viser beregningene at utgiftene kan reduseres med 23 millioner kroner. Dette indikerer at en betydelig av innsparingspotensialet i tabell 7 er knyttet til omlegging fra institusjonsbasert omsorg til mer hjemmebasert omsorg.

Administrasjon

I denne sektoren kan det skilles mellom utgifter til politisk styring og kontrollorganer, administrasjon og administrasjonslokaler. På alle disse områdene har Trondheim brutto driftsutgifter per innbygger over ASSS-gjennomsnittet. For politisk styring og kontrollorganer ligger utgiftene 17 prosent over, og for administrasjon knappe 1 prosent. Dersom utgiftene på disse områdene bringes ned til ASSS-gjennomsnittet, kan utgiftene reduseres med nærmere 10 millioner kroner. Dersom det i stedet sammenliknes med 3. laveste ASSS-kommune (Sandnes), øker innsparingspotensialet til 28,9 millioner kroner.

Tabell 8: Innsparingsmuligheter administrasjon, millioner kroner

	Gjennomsnittlig ASSS	3. laveste ASSS
Politisk styring og kontrollorganer (f 100)	6,8	10,7
Administrasjon (f 120)	3,0	18,2

Trondheims utgifter til administrasjonslokaler framstår som svært høye i ASSS-sammenheng. Brutto driftsutgifter per innbygger ligger 63 prosent over gjennomsnittet for de øvrige ASSS-

kommuner. Forskjellen har trolig sammenheng med at Trondheim, i større grad enn de øvre ASSS-kommuner, leier sine administrasjonslokaler. KOSTRA-tallene vil derfor overvurdere de reelle utgiftsforskjellene. I tillegg inkluderer tallene for Trondheim lokaler til annet enn administrasjonsformål. På grunn av denne manglende sammenliknbarheten er det ikke beregnet noen innsparingsmulighet knyttet til administrasjonslokaler i tabell 8.

Barnehager

Trondheim har hatt en storstilt utbygging av barnehager de senere årene. Dekningsgraden for 1-5 åringer har økt fra 76,1 prosent i 2004 til 91,6 prosent i 2007, og Trondheim har høyest dekningsgrad blant ASSS-kommunene. Men utbyggingen har kostet. Fra 2004 til 2007 økte Trondheims netto driftsutgifter til barnehager med 70 prosent, mens tilsvarende tall for de øvrige ASSS-kommuner var knappe 25 prosent.

Enhetskostnadene i kommunale barnehager (brutto driftsutgifter per alderskorrigerte oppholdstime) ligger så vidt under ASSS-gjennomsnittet, så i forhold til dette nivået er det ikke noe innsparingspotensial. Enhetskostnaden er imidlertid 5 prosent høyere enn 3. laveste ASSS (Oslo). Utgiftene i kommunale barnehager kan reduseres med 34 millioner kroner dersom enhetskostnaden kommer ned på dette nivået.

Tabell 9: Innsparingsmuligheter barnehager, millioner kroner

	Gjennomsnittlig ASSS	3. laveste ASSS
Kostnad per korrigert oppholdstime	-	34,0

Trondheim har tidligere vært blant ASSS-kommunene med lavest enhetskostnad. Økningen relativt til de øvrige ASSS-kommunene de senere år har sammenheng med at Trondheim har greid å opprettholde andelen førskolelærere i en periode med sterkt utbygging, at andelen assistenter med fagutdanning har økt, men også økende sykefravær.

3. Oppsummering

De beregnede innsparingsmulighetene er oppsummert i tabell 10. Innsparingspotensialet er vel 130 millioner kroner når det sammenliknes med gjennomsnittlig ASSS og om lag 275 millioner kroner (242 millioner for IS-tjenestene) når det sammenliknes med 3. ”beste” ASSS/Bergen. Ikke uventet er det nødvendig med ”strengere” sammenlikning en

gjennomsnittlig ASSS for å dekke differansen mellom utgifter og utgiftskapasitet (240 millioner kroner). Det skyldes at gjennomsnittlig ASSS er basert på et høyere inntektsnivå enn det Trondheim har.

Det er ikke nødvendigvis enkelt å realisere de innsparingsmulighetene som er skissert i dette notatet. For det første vil enkelte av tiltakene bare kunne gjennomføres på lengre sikt. Dette gjelder dreining fra sykehjem til større satsing på omsorgsboliger innen pleie og omsorg og reduksjon i antall sosialhjelpsklienter. Sykehjemsdekningen kan tilpasses ved at ny kapasitet, som følge av flere eldre, først og fremst kommer i form av omsorgsboliger. Antall sosialhjelpsklienter kan på kort sikt reduseres noe ved strengere praksis, men tiltak for å få klienter over i arbeidsmarkedet kan ta lengre tid. For det andre er det vanskelig å oppnå betydelige innsparinger uten at det har konsekvenser for brukerne. De tiltak som i størst grad skjermer brukerne er reduserte administrasjonsutgifter, samt lavere enhetskostnader i SFO og barnevern. Det er heller ikke opplagt at redusert lærertetthet i grunnskolen vil få negative konsekvenser for elevenes læringsutbytte.

Tabell 10: Innsparingsmuligheter, millioner kroner

	Gjennomsnittlig ASSS	3. "beste" ASSS/Bergen
Grunnskole	29,7	75,3
Sosialhjelp	30,6	26,0
Barnevern	35,2	25,4
Pleie og omsorg	26,6	86,3
Administrasjon	9,8	28,9
Barnehage	-	34,0
Sum	131,9	275,9