



Rapport 933

Demografiske endringer og kommunal omstilling

Trond Erik Lunder, Bent Aslak Brandtzæg, Hanna Nyborg Storm og
Sveinung Sele

Tittel: Demografiske endringer og kommunal omstilling

Rapport nr.: 933

Forfatter(e): Trond Erik Lunder, Bent Aslak Brandtzæg, Hanna Nyborg Storm og Sveinung Sele

Dato: 15.5.2026

ISBN: 978-82-336-0836-1

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Omstillinger i kommunene som følge av demografiske endringer

Prosjektleder: Trond Erik Lunder

Oppdragsgiver(e): Kommunal- og distriktsdepartementet

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Denne rapporten oppsummerer Telemarksforskings utredning om kommunale omstillinger som følge av demografiske endringer. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet på vegne av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Demografiske endringer stiller mange kommuner overfor krevende prioriteringer knyttet til tjenesteutvikling, organisering og ressursbruk. Gjennom kontakten med kommunene underveis i prosjektet har det vært tydelig at dette er et aktuelt og viktig tema. Rapporten bygger på innspill fra kommuner gjennom spørreundersøkelse og intervjuer, og belyser både erfaringer, utfordringer og mulige handlingsrom i kommunenes omstillingsarbeid.

Trond Erik Lunder har vært prosjektleder, og Bent Brandtzæg, Hanna Nyborg Storm og Sveinung Sele har vært prosjektmedarbeidere. Audun Thorstensen har deltatt i planleggingen av prosjektet.

Vi vil takke alle som har bidratt til prosjektet ved å svare på spørreundersøkelsen og stille til intervju. For oss har det vært svært nyttig å få innsikt i kommunenes erfaringer med omstillingsarbeid. Vi takker også oppdragsgiver for godt samarbeid underveis i prosjektet. Vurderinger og konklusjoner i rapporten står Telemarksforskning alene ansvarlig for.

Bø, 21. mai 2026

Trond Erik Lunder

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	8
1. Innledning.....	14
1.1 Kunnskapsgrunnlag.....	15
1.1.1 Sammenhengen mellom demografi og kommunale inntekter	15
1.1.2 Demografi og kommunale kostnader og prioritering av tjenester	16
1.1.3 Kommunenes omstillingsevne	18
1.2 Datagrunnlag og metode.....	21
1.2.1 Statistiske analyser	21
1.2.2 Spørreundersøkelse	23
1.2.3 Caseundersøkelser	24
1.2.4 Gjennomføring av caseundersøkelser.....	27
2. Samlet omstillingsbehov siste ti år og kommende ti år	29
2.1 Kommunale tjenester.....	29
2.1.1 Nasjonalt omstillingsbehov.....	29
2.1.2 Omstillingsbehov på kommunalt nivå.....	30
2.1.3 Sentralitet	32
2.2 Fylkeskommuner	33
3. Omstilling i de store tjenestene.....	35
3.1 Barnehage	37
3.1.1 Demografisk utvikling siste ti år	37
3.1.2 Tjenestestruktur og effektivitet	38
3.1.3 Effektivitetsutvikling - regresjonsanalyser.....	42
3.1.4 Demografisk utvikling kommende ti år	44

3.2	Grunnskole.....	46
3.2.1	Demografisk utvikling siste ti år	46
3.2.2	Tjenestestruktur og effektivitet	47
3.2.3	Effektivitetsutvikling – regresjonsanalyser	53
3.2.4	Demografisk utvikling kommende ti år	55
3.3	Pleie og omsorg	57
3.3.1	Demografisk utvikling siste ti år	57
3.3.2	Tjenestestruktur og effektivitet	60
3.3.3	Demografisk utvikling kommende ti år	64
3.4	Videregående skole.....	65
3.4.1	Omstillingsbehov og omstilling 2015 til 2024	65
3.4.2	Framskrivning 2026 til 2035	68
3.4.3	Reisevei	69
3.5	Kommunekjennetegn og omstillingsevne	71
3.5.1	Analyser av kommuner med betydelig nedskaleringsbehov – barnehage	71
3.5.2	Analyser av kommuner med betydelig nedskaleringsbehov – skole	74
3.6	Betydning for prioriteringer og totaløkonomien	77
3.7	Prioriteringer mellom sektorene	78
4.	Resultater fra spørreundersøkelsene	82
4.1	Kommunenes forståelse av utfordringsbildet.....	82
4.1.1	Befolkningsutviklingen	82
4.1.2	Bruk av befolkningsprognoser	83
4.1.3	Rekrutteringsutfordringer	85
4.1.4	Behov for oppskalering og nedskalering av tjenester	86
4.2	Planer for omstilling.....	87
4.2.1	Planstatus i kommunene	87
4.2.2	Planer for framtidig nedskalering eller oppskalering	89

4.2.3	Motiver som ligger til grunn for nedskalering eller oppskalering.....	90
4.2.4	Når starter det politiske arbeidet med budsjettet?.....	92
4.3	Gjennomføring av omstillinger.....	93
4.3.1	Gjennomføring av opp- eller nedskaleringstiltak de senere årene.....	93
4.3.2	Endringer i tjenestested og lokaler som følge av opp- eller nedskalering.....	95
4.3.3	Effekter av skaleringstiltak.....	96
4.4	Analyse av påstander om omstilling og omstillingsevne.....	98
4.5	Faktorer som er spesielt viktige for å lykkes med framtidig omstillingsarbeid.....	102
4.6	Andre synspunkter.....	104
4.6.1	Synspunkter fra kommunedirektørene.....	104
4.6.2	Synspunkter fra ordførerne.....	106
5.	Caseundersøkelsene.....	107
5.1	Demografisk utvikling i casekommunene.....	107
5.2	Demografiendringenes betydning for tjenestene.....	109
5.3	Planlegging av omstilling.....	111
5.3.1	Planverket.....	111
5.3.2	Kunnskapsgrunnlag.....	113
5.3.3	Fra plan til handling.....	114
5.4	Erfaringer fra planlegging og gjennomføring.....	116
5.4.1	Omstillinger i oppvekstsektoren.....	116
5.4.2	Omstillinger i helse- og omsorgssektoren.....	117
5.4.3	Administrative og organisatoriske omstillinger.....	119
5.4.4	Helhetlige omstillingsprosjekter.....	119
5.4.5	Politiske og lokale hensyn.....	120
5.4.6	Økonomi, omstillingsgevinster og investeringsbehov.....	121
5.4.7	Geografi og tilgjengelighet.....	122
5.4.8	Statlige rammebetingelser.....	122

5.4.9	Erfaringer fra fylkeskommunene	124
5.4.10	Læring fra tidligere omstillingsprosesser.....	125
5.5	Barrierer og fremmere	126
5.5.1	Barrierer	126
5.5.2	Fremmere.....	127
6.	Samlet analyse og drøfting	128
6.1	Hovedfunn og analytisk utgangspunkt	128
6.2	Samlet økonomisk respons på demografisk omstillingsbehov	129
6.3	Ulike omstillingsvilkår i ulike tjenester.....	132
6.4	Planlegging, politisk forankring og gjennomføring.....	135
6.5	Barrierer, fremmere og lokal omstillingsevne	138
6.6	Avsluttende drøfting: Ressursvridning, omstillingsevne og nasjonale rammer.....	141
	Referanser.....	143
	Vedlegg.....	146

Sammendrag

Denne rapporten undersøker hvordan demografiske endringer påvirker omstillingsbehovet i kommuner og fylkeskommuner, og hvordan kommunesektoren planlegger og gjennomfører slike omstillinger. Bakgrunnen er at Norge står overfor en tydelig forskyvning i befolkningssammensetningen. Antallet eldre øker, mens antallet barn og unge i mange kommuner går ned. Samtidig blir andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder lavere. Dette påvirker både behovet for kommunale tjenester, tilgangen på arbeidskraft og de økonomiske rammene for kommunesektoren.

Rapporten tar utgangspunkt i to hovedproblemstillinger. Den første gjelder sammenhengen mellom demografiske endringer, omstillingsbehov og økonomiske resultater. Den andre gjelder hvordan kommuner og fylkeskommuner planlegger og gjennomfører omstillinger. Problemstillingene belyses gjennom statistiske analyser, en spørreundersøkelse til kommunedirektører og ordførere, og caseundersøkelser i utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Datagrunnlag og metode er nærmere omtalt i kapittel 1.

Et sentralt utgangspunkt for rapporten er at kommunesektorens inntekter i stor grad påvirkes av demografien. Inntektssystemet omfordeler midler mellom kommuner med ulik alderssammensetning, og de årlige beregningene av demografikostnader ligger til grunn for kompensasjon for merutgifter i kommunesektoren. Når antall barn går ned og antall eldre øker, forutsetter systemet at kommunene i noen grad kan vri ressursbruken fra tjenester rettet mot barn og unge til tjenester rettet mot eldre. Dette er imidlertid ikke en ren teknisk øvelse. Ressurser, kompetanse, bygg og tjenestestruktur lar seg ikke uten videre flytte mellom sektorer, og nedskalering av etablerte tilbud kan være både organisatorisk og politisk krevende.

Analysene i kapittel 2 viser at det samlede omstillingsbehovet er betydelig. I kommunale tjenester har nedgangen i barnetallet særlig påvirket barnehagesektoren i perioden 2015–2024, mens nedgangen i elevtallet i grunnskolen i større grad vil gjøre seg gjeldende i den kommende tiårsperioden. Samtidig har behovet for pleie- og omsorgstjenester økt kraftig, og dette behovet forventes å øke ytterligere fram mot 2035. På nasjonalt nivå kan dette framstå som en gradvis ressursvridning, men på kommunenivå er bildet mer sammensatt. Noen kommuner har store oppskaleringsbehov, andre har store nedskaleringsbehov, og mange har begge deler samtidig. Behovet for faktisk omstillingsarbeid i kommunene er derfor større enn det nasjonale nettobildet gir inntrykk av.

Omstillingsbehovet fordeler seg også ulikt etter sentralitet. I perioden 2015–2024 har nedskaleringsbehovet i oppvekstsektoren særlig rammet distriktskommuner. Framover vil oppskaleringsbehovet i pleie og omsorg dominere i alle sentralitetsklasser. For fylkeskommunene viser analysene at videregående opplæring står overfor et betydelig nedskaleringsbehov de neste ti årene. Nedgangen i antall 16–18-åringer som allerede har truffet noen regioner, ser ut til å bli mer generell, og vil i større grad berøre alle fylker.

Kapittel 3 analyserer hvordan de store tjenestene har utviklet seg i møte med demografiske endringer. I barnehagesektoren har antall barn i barnehagealder gått betydelig ned siden 2015. Kapasiteten er redusert, særlig gjennom nedgang i antall private barnehager og familiebarnehager, men også kommunale barnehager er lagt ned. Likevel har kostnadene ikke falt tilsvarende demografien. Nasjonalt har driftsutgiftene økt i faste priser, til tross for lavere barnetall. Dette henger blant annet sammen med økt dekningsgrad, økt bemanning, flere barn med behov for særskilt tilrettelegging, bemannings- og pedagognormer og endringer i foreldrebetaling og finansiering av private barnehager. Analysene tyder på at kommunene i stor grad har klart å opprettholde strukturell effektivitet i barnehagesektoren, mens kostnadsvekst primært skyldes andre forhold enn demografiutviklingen.

Antall barn i skolealder økte i deler av perioden 2015–2024, men mange kommuner hadde likevel fallende elevgrunnlag. Demografiutviklingen som påvirker barnehagene, slår inn i grunnskolen noen år senere, og framover viser framskrivingene en tydelig nasjonal nedgang i elevtallet. Kommuner med stort nedskaleringsbehov har redusert antall skoler, men de har likevel hatt svakere kostnadseffektivitet enn andre kommuner. Enhetskostnadene har økt særlig mye i kommuner med størst nedgang i elevtall. Dette kan skyldes smådriftsulemper, geografiske begrensninger, økte bemanningskrav, investeringer knyttet til strukturendringer og etablering av private skoler etter nedleggelse av kommunale skoler. Analysene viser også at kommuner som bare hadde én skole i utgangspunktet, har langt mindre handlingsrom for strukturell tilpasning.

Pleie- og omsorgstjenestene skiller seg fra barnehage og skole ved at sammenhengen mellom demografi og tjenestebehov er mer kompleks. Det er særlig veksten i antall eldre som driver omstillingsbehovet, men tjenestene omfatter også yngre brukere, som ofte har omfattende bistandsbehov. Ressursbruken har økt mer enn demografiendringene tilsier. Samtidig viser tjenestedataene en tydelig vridning fra institusjonsbaserte tjenester til hjemmebaserte tjenester og boliger med fast tilknyttet bemanning. Antall sykehjemsbeboere er redusert i de fleste kommunegrupper, mens antall brukere av hjemmetjenester har økt. Dette viser at kommunene er i gang med å endre tjenesteprofilen. Samtidig er pleie og omsorg den sektoren hvor framtidig oppskaleringerbehov er størst, og hvor rekrutteringsutfordringer kan bli en særlig begrensende faktor.

Videregående opplæring analyseres som den viktigste demografidrevne fylkeskommunale tjenesten. I perioden 2015–2024 har elevtallet og antall skoler bare endret seg moderat nasjonalt, men det har vært store regionale forskjeller. Framover forventes elevgrunnlaget å falle i alle eller nesten alle fylker, avhengig av framskrivingsalternativ. Nedskalering i videregående opplæring er krevende fordi tilbudsstrukturen er spesialisert, fordi elevene har rettigheter knyttet til programvalg, og fordi geografiske hensyn begrenser mulighetene for sentralisering. Analysene av reiseavstander viser at fylker med allerede lange avstander kan få særlig krevende avveininger mellom effektiv drift, tilgjengelighet og bredde i opplæringstilbudet.

Kapittel 3 viser også at demografisk omstilling har betydning for kommunenes samlede økonomi. Kommuner med stort nedskaleringerbehov har hatt svakere utvikling i netto driftsresultat og disposisjonsfond.

Stort oppskaleringsbehov slår ikke ut i økonomien på samme måte, men både oppskalering og nedskalering ser ut til å henge sammen med høyere gjeldsnivå. Dette tyder på at demografiske endringer ikke bare påvirker driften, men også investeringsbehov og langsiktige økonomiske bindinger. Analysene av prioriteringer mellom sektorene viser videre at ressursbruken i hver sektor påvirkes av demografien som er knyttet til samme sektor, men at responsen er ufullstendig. Utgiftene endrer seg mindre enn demografien skulle tilsi. Dette kan skyldes tregheter i tilpasningen, ledig kapasitet, politiske prioriteringer eller endringer i kvalitet og tjenesteomfang.

Spørreundersøkelsen, som presenteres i kapittel 4, viser at kommunedirektører og ordførere i stor grad har en felles forståelse av utfordringsbildet. Respondentene beskriver en utvikling med færre barn og unge, svakere utvikling i yrkesaktiv alder og sterk vekst i antall eldre. De forventer at dette mønsteret vil fortsette og forsterkes framover. Nesten alle bruker befolkningsframskrivingene til Statistisk sentralbyrå i planleggingen, men mange supplerer også disse med egne analyser eller alternative framskrivninger. Mange av kommunene har hatt diskusjoner om hvilket framskrivingsalternativ som bør legges til grunn.

Spørreundersøkelsen viser også at rekrutteringsutfordringer er en viktig del av omstillingsbildet. Utfordringene er størst innen pleie og omsorg og i helse, og de er særlig tydelige i mindre sentrale kommuner. Dette innebærer at kommunene ikke bare må dimensjonere tjenestene økonomisk, men også utvikle tjenestemodeller som kan fungere med knappere tilgang på arbeidskraft. Omstilling handler dermed ikke bare om å flytte penger mellom sektorer, men også om å organisere tjenestene på måter som gjør dem bærekraftige i et strammere arbeidsmarked.

Et hovedfunn fra spørreundersøkelsen er at det finnes et gap mellom erkjennelse og gjennomføring. Kommunene ser i stor grad behovet for omstilling, men vurderer gjennomføringsevnen som svakere. Økonomi framstår som en sentral drivkraft, og kommuner med svakere økonomi uttrykker sterkere omstillingsbehov og større omstillingsvilje, men opplever samtidig mindre handlingsrom. Sentrale kommuner rapporterer gjennomgående høyere grad av proaktivitet og bedre prosesser, mens usentrale kommuner i større grad peker på strukturelle barrierer som avstander, smådriftsulempet og begrenset kapasitet.

Caseundersøkelsene i kapittel 5 utdyper disse funnene. De seks kommunale casene og de tre fylkeskommunale casene viser at demografisk omstilling i praksis er en langvarig og sammensatt styringsoppgave. Kommunene har ofte god kunnskap om utviklingen de står overfor, men de mest krevende beslutningene kommer likevel sent. Dette gjelder særlig strukturendringer i oppvekstsektoren, der skoler og barnehager er tett knyttet til lokalsamfunn, identitet og politisk konflikt. Flere case viser at omstilling først blir gjennomført når økonomisk press gjør det vanskelig å utsette beslutningene ytterligere.

Casene utdyper samtidig hvordan økonomisk press virker på to måter. På den ene siden kan god økonomi gjøre det mulig å utsette nødvendige grep. Kommuner med høye inntekter eller midlertidige merinntekter kan opprettholde en tjenestestruktur som ikke er tilpasset framtidig behov. På den andre siden kan akutt økonomisk press redusere handlingsrommet, fordi kommunen får dårligere tid og mindre ressurser til

utredning, involvering og politisk forankring. Omstillingsevne handler derfor ikke bare om å ha økonomisk handlingsrom, men om å bruke handlingsrommet mens det fortsatt finnes.

Barrierene for omstilling er flere og virker ofte sammen. De viktigste barrierene som identifiseres i caseanalysene er politisk motstand mot strukturendringer, begrenset administrativ kapasitet, manglende økonomisk handlingsrom, geografiske avstander og statlige krav og normer som kan redusere lokalt handlingsrom. Dette betyr at forskjeller i omstillingsevne ikke bare kan forstås som forskjeller i lokal styringskvalitet. De må også forstås i lys av strukturelle rammebetingelser. Små kommuner med lange avstander, få tjenestesteder og begrenset administrativ kapasitet kan ha mindre mulighet til å realisere økonomiske gevinster enn større kommuner med flere enheter og bredere fagmiljøer.

Samtidig peker rapporten på flere forhold som fremmer omstilling. Tidlig og felles situasjonsforståelse er avgjørende. Kommuner som klarer å etablere en felles forståelse av demografiske endringer, økonomiske konsekvenser og framtidige tjenestebehov, står bedre rustet til å gjennomføre krevende beslutninger. God kobling mellom kunnskapsgrunnlag, planverk og økonomiske prioriteringer er også viktig. Befolkningsframskrivninger og analyser får først betydning når de omsettes i kommuneplan, økonomiplan, budsjett og konkrete tjenestestrategier.

Tidlig politisk involvering er en annen viktig faktor. Når politikerne involveres tidlig i problemforståelse, premisser og alternative løsninger, kan de utvikle større eierskap til prosessen. Dette er nødvendig fordi omstilling ofte innebærer prioriteringer som ikke kan avgjøres administrativt alene. Gode prosesser fjerner ikke konflikt, men kan gjøre konfliktene mer kunnskapsbaserte og håndterbare. Tydelig kommunikasjon og involvering av innbyggere, ansatte og berørte lokalsamfunn kan bidra til legitimitet, særlig når beslutningene gjelder tjenestesteder og lokalisering.

Kapittel 6 samler funnene fra de statistiske analysene, spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene. Et overordnet funn er at kommunene faktisk omstiller seg som følge av demografiske endringer. Dette er tydelig i barnehage og grunnskole, der mange kommuner har redusert antall enheter, og i pleie og omsorg, der tjenestene dreies mot hjemmebaserte løsninger og brukere med omfattende behov. Samtidig har omstillingene bare delvis frigjort ressurser. Kostnadsutviklingen viser at det er krevende å redusere ressursbruken i samme takt som behovet faller, særlig i grunnskolen. Dette har betydning for kommunenes økonomiske resultater.

Rapportens samlede vurdering er at demografisk omstilling må forstås som en kontinuerlig styringsoppgave, ikke som et avgrenset prosjekt eller et enkeltstående innsparingstiltak. Demografiske endringer skjer gradvis, men konsekvensene kan bli store dersom tjenestestruktur, investeringer og kompetanse ikke tilpasses over tid. Kommuner og fylkeskommuner trenger derfor planlegging som ikke bare beskriver utviklingen, men som binder kunnskapen tettere til prioriteringer, beslutninger og gjennomføring.

En kommune med høy omstillingsevne kjennetegnes ikke nødvendigvis av at omstillingene er konfliktfrie. Den kjennetegnes heller av at den klarer å identifisere endringer tidlig, utvikle realistiske handlingsalternativer, forankre beslutninger politisk og administrativt, gjennomføre tiltak og følge opp konsekvensene for økonomi, kvalitet, tilgjengelighet, arbeidsmiljø og rekruttering. Omstillingsevne handler derfor om evnen til å koble kunnskap, beslutninger og gjennomføring over tid.

Summary

This report examines how demographic change affects the need for restructuring in Norwegian municipalities and county municipalities, and how local governments plan and implement such restructuring. The background is a marked shift in the population structure. The number and share of older inhabitants are increasing, while many municipalities are experiencing a decline in the number of children and young people. These changes affect service demand, labour supply and the financial conditions of the local government sector.

The report addresses two main questions. First, it analyses the relationship between demographic change, restructuring needs and municipal financial outcomes. Second, it examines how municipalities and county municipalities understand, plan and carry out restructuring processes. The study is based on statistical analyses of demographic, financial and service data, a survey of municipal chief executives and mayors, and case studies in selected municipalities and county municipalities.

The analyses show that demographic change creates substantial restructuring needs, but that these needs vary considerably between municipalities and service sectors. In recent years, declining child populations have particularly affected kindergartens, while the expected decline in school-age children will increasingly affect primary and lower secondary schools in the coming decade. At the same time, the need for health and care services is increasing strongly and is expected to grow further towards 2035. For county municipalities, upper secondary education is expected to face significant downscaling needs as the number of 16–18-year-olds declines.

The findings indicate that municipalities do adapt to demographic change, for example through changes in kindergarten and school structures and through a gradual shift in care services towards home-based provision. However, such adaptations only partly release resources. Costs do not decrease at the same pace as demographic demand, particularly in the school sector. Municipalities with substantial downscaling needs have also had weaker developments in net operating results and reserves.

The survey and case studies show that municipalities generally recognise the demographic challenges they face, but that implementation is often difficult. Political resistance, geographical constraints, limited administrative capacity, recruitment problems and national regulations may all reduce local room for manoeuvre. The report concludes that demographic restructuring should be understood as a continuous governance task rather than a one-off efficiency measure. High restructuring capacity depends on early recognition of demographic trends, sound knowledge bases, political anchoring, realistic planning, and the ability to translate plans into decisions and implementation over time.

1. Innledning

Perspektivmeldingen 2024 (Meld. St. 31 (2023–2024)) peker på at statens inntekter vil avta som følge av en større andel eldre og lavere andel i yrkesaktiv alder i årene som kommer. Man antar også at petroleumsinntektene vil avta. Det fører til at de økonomiske rammene for velferdsstaten blir strammere, noe som også vil merkes i kommunal sektor. Den demografiske utviklingen i Norge er preget av økende antall eldre og færre barn og unge. Fra 2015 til 2025 er det 145 kommuner som har hatt reduksjon i de tre yngste aldersgruppene, men økning i gruppen med 67 år og eldre. Dette krever en omstilling av ressurser fra tjenester rettet mot yngre innbyggere til tjenester rettet mot eldre.

Demografiendringene påvirker ikke bare tjenestebehovet, men også grunnlaget for å tilby tjenestene. Veksten i antall eldre innebærer at mange går ut av arbeidsstyrken, og flere kommuner, særlig i distriktene, merker allerede nå rekrutteringsutfordringer og mangel på arbeidskraft. Vareide m.fl. (2026) viser at mangel på arbeidskraft og kompetanse påvirker kommunene både som tjenesteyter, arbeidsgiver og samfunnsutvikler. Manglende kapasitet og kompetanse kan også forventes å svekke evnen til god omstilling.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi har omtalt omstillingsbehovet i sine rapporter, blant annet i NOU 2025:10. Utvalget beregner sektorens merkostnader knyttet til demografiendringer slik at kompensasjon for disse merkostnadene kan legges inn i statsbudsjettet som økt rammetilskudd. Endringene i slike demografikostnader kompenseres med et nettobeløp, så vekst i en aldersgruppe regnes mot eventuelle reduksjoner i andre aldersgrupper. Statens kompensasjon for merutgifter til demografi forutsetter altså at kommunene vrir om ressurser fra minkende til voksende aldersgrupper. I dagens situasjon med fallende barnetall og økende antall eldre, legges det dermed til grunn at kommunene selv finansierer deler av de økte utgiftene til eldre ved å redusere ressursbruken mot barn.

Det er en bekymring for at det kan være vanskeligere å redusere aktivitet enn å bygge ut tjenester, både av tekniske og politiske årsaker, slik at den ressursvridningen som forutsettes i finansieringssystemet, leder til svekket kommuneøkonomi.

Hovedproblemstilling for dette prosjektet og denne rapporten er:

- (1) sammenhengen mellom demografiske endringer, omstillingsbehov og økonomiske resultater, og
- (2) hvordan kommuner og fylkeskommuner planlegger og gjennomfører omstillinger.

Den første problemstillingen innebærer en analyse av om kommunene som opplever demografiske endringer faktisk klarer å møte disse med omstilling av tjenestene, og hvordan dette endrer tjenestene og økonomien.

Den andre problemstillingen handler om å undersøke hvordan kommunene jobber med omstilling. Hva gjør denne typen omstilling vanskelig, og hvilke grep kan tas for å lette gjennomføringen og få til omstilling som gir gode og effektive tjenester?

For å besvare disse spørsmålene har vi for det første gjennomført en rekke analyser av offentlig statistikk, både for å beskrive situasjonen og for å undersøke sammenhenger. For det andre har vi gjennomført en spørreundersøkelse til kommunedirektører og ordførere. For det tredje har vi intervjuet administrasjon og politikere i et utvalg kommuner og fylkeskommuner.

1.1 Kunnskapsgrunnlag

1.1.1 Sammenhengen mellom demografi og kommunale inntekter

Når demografien endrer seg, vil også behovet for kommunale tjenester endre seg. Dette er bakgrunnen for at kommunesektorens inntektsrammer justeres for demografikostnader, og for at inntektssystemet omfordeler midler mellom kommuner med ulik demografisk sammensetning.

Den årlige inntektsrammen til kommunesektoren fastsettes i statsbudsjettet, og hoveddelen av inntektene er frie inntekter bestående av rammetilskudd og skatteinntekter, som fordeles gjennom inntektssystemet. I utgangspunktet består rammetilskuddet av et innbyggertilskudd, som er et likt beløp pr. innbygger, men dette omfordeles for å ta hensyn til at det er kostnadsforskjeller mellom kommunene, blant annet knyttet til den demografiske sammensetningen. Denne utgiftsutjevningen skjer ved hjelp av en kostnadsnøkkel hvor blant annet antall innbyggere i ulike aldersgrupper inngår som kriterier. Barn og unge er høyt vektet relativt til antallet ettersom barnehage og skole er ganske ressurskrevende tjenester, og de eldste aldersgruppene er høyt vektet for å kompensere for behovet for helse- og omsorgstjenester. En kommune som over tid får færre barn relativt til andre kommuner, får isolert sett også mindre inntekter gjennom denne utgiftsutjevningen. Om samme kommune samtidig har stor vekst i antall eldre relativt til andre kommuner, gir det på sin side økt rammetilskudd. Kommunene står fritt til å prioritere de frie inntektene, men endringene i demografien vil endre behovet for tjenester.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen revideres med noen års mellomrom for å fange opp endringer i forholdet mellom kostnadsdrivere og kostnader. Siste større revisjon var i 2024. I tillegg justeres vektningen av tjenestene årlig etter tjenestenes andel av netto driftsutgifter. Det betyr at dersom kommunesektoren over tid bruker relativt mer ressurser pr. elev, vil også vekten knyttet til barn i skolealder øke, og hvis reiseavstander eller kommunestørrelse får systematisk større betydning for kostnadene, kan vektene knyttet til disse

kriteriene bli endret ved revisjoner av systemet. Detaljene i inntektssystemet og fordelingen mellom kommuner publiseres årlig av regjeringen i Grønt Hefte.¹

I tillegg til at fordelingen mellom kommuner justeres ut fra demografi, justeres også inntektsrammen. Hvert år beregnes demografikostnader, eller merutgifter til demografi, for kommunesektoren. Beregningen tar utgangspunkt i kostnadsnøklene i inntektssystemet, men begrenses til kriteriene som beskriver demografiutviklingen. Den anslåtte kostnaden knyttet til en aldersgruppe ganges med anslått nasjonal vekst i antall innbyggere i den aldersgruppen, og disse kostnadene summeres til et totalt beløp for kommuner og fylkeskommuner. Aldersgrupper hvor innbyggertallet går ned, bidrar negativt inn i denne summeringen.

De samlede kostnadsnøklene for henholdsvis fylkeskommuner og primærkommuner er bygget opp fra sektorspesifikke kostnadsnøkler, og det kan derfor beregnes på bakgrunn av disse hvordan endringer i demografien påvirker ressursbehovet i tjenestene og eventuell forskyvning av ressurser.

Som nevnt over er det kommunene selv som prioriterer i hvilken grad endringer i demografien påvirker ressursbruken, selv om denne friheten i praksis vil være begrenset av de statlige juridiske rammene for de kommunale tjenestene. Det kan også være tekniske forhold ved tjenesteytingen som tilsier at kostnadene utvikler seg annerledes enn det som ligger til grunn for justeringen av inntektene.

1.1.2 Demografi og kommunale kostnader og prioritering av tjenester

Både i inntektssystemet og i beregningen av nasjonale demografikostnader er det gjennomsnittskostnaden som ligger til grunn for hvor mye som omfordes. Ved endringer i demografi er det egentlig marginalkostnaden som reflekterer endret ressursbruk. Marginalkostnaden angir hvordan endring i demografi gir endringer i kostnadene, og dette er ikke nødvendigvis lik gjennomsnittskostnaden. Marginalkostnaden kan også være ulik ved oppskalering og ved nedskalering, eller den kan avhenge av om endringen er stor og rask, eller om det er en liten endring. Kostnadsendringer trenger heller ikke bare være produksjonstekniske, men kan påvirkes av tilpasningstreggheter og prioriteringer, noe som også endrer kvaliteten eller tjenestefanget.

Håkonsen og Lunder (2015) undersøkte hvorvidt marginalkostnaden skiller seg fra gjennomsnittskostnaden i kommunal tjenesteproduksjon. Relevante teoretiske faktorer er skalaeffekter (stordriftsfordeler eller smådriftsulempere), treggheter i tilpasningen, endrede prioriteringer og vekstrelaterte kostnader. Med vekstrelaterte kostnader menes kostnader knyttet til store og hurtige endringer, som kan kreve dyre midlertidige løsninger. Man kan tenke seg at dette er en problemstilling både ved positiv og negativ vekst. Tregghet innebærer at demografiendringer i første omgang håndteres innenfor eksisterende kapasitet og i liten grad

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/>

påvirker kostnadene, mens kapasiteten tilpasses over tid og når behovsendringen blir stor nok. Det teoretiske utgangspunktet for prioriteringseffektene er at demografiendringer kan påvirke velgermakten til ulike demografiske grupper og dermed forskyve prioriteringene i kommunen.

De nevnte faktorene er relevante for dette prosjektet. Skalaeffekter vil kunne gjøre seg gjeldende både ved oppskalering og nedskalering. Dersom omsorgstjenester kan organiseres mer effektivt når tjenesten vokser, kan kostnadene pr. tjenestemottaker bli lavere enn eksisterende gjennomsnittskostnad. På den annen side kan det oppstå smådriftsulempene når oppvekstsektoren blir for liten. I mange tilfeller kan smådriftsulempene løses gjennom å samle tjenestene i færre enheter, som ved skolenedleggelse, men det vil også være tilfeller der geografien og bosettingsmønsteret gjør dette umulig. Da vil små enheter og høye enhetskostnader være resultatet.

Tregheter i tilpasningen er en teoretisk faktor som også er relevant for utforming og tolkning av empiriske analyser. Særlig når det gjelder tjenester som krever tilpassede lokaler, vil det nødvendigvis være tregheter i tilpasningen. Det betyr at vi ikke kan forvente å se at demografiendringer gir umiddelbare effekter på kostnadene, og at analysene må ta hensyn til at effekter på tjenestene må måles over tid.

Vekstrelaterte kostnader tilsier at det kan være kostnader ved særlig store og hurtige endringer, som ikke inntreffer ved små endringer. Analysene bør derfor utformes slik at de kan fange opp forskjeller mellom små og store endringer, både ved oppskalerings- og nedskaleringsbehov.

Håkonsen og Lunder (2015) omtaler også trengselseffekter, endret prioritering og den såkalte zoo-effekten som faktorer som kan påvirke marginalkostnaden. Zoo-effekten beskriver hvordan kommuner over en viss størrelse har enkelte tjenester som ikke er drivverdige, og som derfor ikke finnes i mindre kommuner, og er ikke særlig relevant i dette prosjektet. Det samme gjelder trengselseffekter som følge av stor samlet befolkningsvekst innenfor et geografisk område.

Prioriteringer mellom oppvekst- og omsorgstjenester står sentralt i prosjektet. Den klassiske teoretiske beskrivelsen av prioriteringseffekter vil tilsi at en økning i antall eldre gir flere stemmer til å prioritere eldreomsorg, men en hypotese for prosjektet er at det er betydelige politiske kostnader knyttet til nedskalering av tjenester, som vil gjøre det vanskelig å flytte ressurser fra oppvekst til omsorgstjenester.

Nå er det heller ikke åpenbart at eldre velgere ikke ønsker å prioritere tjenester rettet mot barn, men de politiske kostnadene handler om noe annet. De politiske kostnadene ved omstilling kan være store (Brandtzæg m.fl. 2022, 2024), og de henger sammen med at prioriteringene blir vanskeligere. Saker om nedleggelse av skoler og barnehager er ofte politisk betente, medfører harde diskusjoner både i kommunestyret og i media, og ofte blir det omkamper og utsettelse. Også for eldre velgere kan skolenedleggelse oppfattes som negativt fordi det innebærer at en del av det samlede tjenestetilbudet blir flyttet ut av lokalsamfunnet. Storm m.fl. (2026) viser at skolestrukturprosesser berører grunnleggende verdier knyttet til barns hverdag, lokalsamfunnets framtid og fordeling av velferdsgoder. Rapporten beskriver kommunen

som en lokal «slagmark» der ulike aktører kjemper om definisjonsmakten. Mye tilsier at den geografiske dimensjonen er viktig.

Også ved bygging av nytt sykehjem kan plasseringen utløse debatt. Det er naturlig å se de politiske kostnadene i sammenheng med de allerede omtalte tekniske kostnadene. Avveiningen mellom reiseavstander og smådriftsulemper er et politisk spørsmål, og det kan være politisk enklere å dekke kostnadene ved smådriftsulempene enn å kjempe for nedleggelse. De politiske vanskelighetene med å gjennomføre omstilling og behovet for omkamper kan forsterke tregheten i tilpasningen til endret demografi. Det er også nærliggende å tro at det er en sammenheng mellom omfanget av omstillingsbehov og de politiske kostnadene ved å gjennomføre nødvendige endringer.

Diskusjonen over er primært knyttet til driftskostnader, men investeringer er en sentral del av omstillingene. Håkonsen m.fl. (2017) undersøkte sammenhengen mellom befolkningsendringer og investeringer og fant at vekstkommuner investerer mer. De finner også at kommuner med befolkningsreduksjoner hadde høyere kapitalkostnader pr. innbygger, men knytter dette hovedsakelig til at kommunene er små og derfor har smådriftsulemper. Senter for økonomisk forskning undersøkte drivere bak investeringer i norske kommuner (Haraldsvik m.fl. 2020, Haraldsvik m.fl. 2024). Primært viser de at investeringene øker med vekst eller forventet vekst i befolkningen. Særlig interessante funn for dette prosjektet er at investeringer i barnehager og innen pleie og omsorg gir høyere dekningsgrader i påfølgende år, mens investeringer i skole bidrar til endret skolestruktur, med færre og større skoler.

1.1.3 Kommunenes omstillingsevne

Når det tvinges fram endringer i tjenestestruktur som følge av demografi eller andre forhold, vil den enkelte kommunes omstillingsevne ha betydning for resultatet. Prioriteringer er i høy grad en politisk avgjørelse, mens endringene skal gjennomføres av administrasjonen og utøves i resten av organisasjonen, så et godt samspill mellom disse rollene er nødvendig for både planlegging og gjennomføring. Dette kan variere mellom kommuner, og Haraldsvik m.fl. (2018) finner at den lokale politiske evnen til omstilling har en avgjørende betydning for kommuners vei ut av ROBEK-status.

Brandtzæg m.fl. (2024) viser at omstillingsevnen er avhengig av hvordan plan- og økonomiprosesser fungerer, og av hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon er lagt opp. Tidlig involvering av politikere gir muligheter for å gi føringer underveis i prosessene og er en forutsetning for at politikerne skal kunne ta sterkere eierskap og styring med budsjettprosessene. Mye tyder også på at gode budsjettprosesser gir grunnlag for bedre økonomisk styring av kommunen, større sannsynlighet for bedre økonomisk resultat og bedre muligheter til å identifisere og skape et økonomisk handlingsrom. Storm m.fl. (2026) gir lignende råd for involvering av innbyggere og lokalsamfunn basert på prosesser rundt skolenedleggelse.

Tidlig involvering og forankring i en forståelig og etterprøvbar problemforståelse bidrar til en mer nyanisert debatt og kan gi legitimitet til avgjørelsene, selv om ikke alle er enige.

De fleste kommuner har i dag en budsjettmodell i samsvar med den sentraliserte, administrative budsjettmodellen (Monkerud & Tjerbo 2017, Jones m.fl. 2022). Det innebærer at administrasjonssjefen har en sentral rolle i budsjettprosessene, men det vil være avgjørende at man har prosesser med politisk forankring som bidrar til å synliggjøre hvor det politiske handlingsrommet ligger. Det er en utfordring at en del kommuner har gamle og utdaterte areal- og samfunnsplaner. Brandtzæg m.fl. (2019) viste at 22 prosent av kommunene hadde samfunnsplaner som var 10 år eller eldre. Fire prosent av kommunene hadde ikke samfunnsplan i det hele tatt.

En konsekvens av politiske omstillingskostnader kan være at omstillingen ikke gjennomføres før det er absolutt nødvendig. Et sentralt spørsmål i den forbindelse vil være hva slags strategier kommunene velger for økonomiplanleggingen. I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, velger kommunene en proaktiv eller reaktiv strategi? En proaktiv strategi vil innebære langsiktig og helhetlig tenkning der det er klare og tydelige sammenhenger mellom kommunenes samfunnsplan, økonomiplan og årsbudsjett. En reaktiv strategi vil i større grad dreie seg om å håndtere tidligere underskudd og behov for kutt i tjenester. Det er grunn til å tro at en reaktiv strategi vil resultere i mindre gjennomtenkte løsninger for utviklingen og kvaliteten på det framtidige tjenestetilbudet, samt en opplevelse av begrenset politisk handlingsrom og økt konfliktnivå. Venter man med omstilling til presset på ressursene er stort, vil også ressursene til å planlegge og gjennomføre omstillingen mangle. Den politiske prosessen kan dermed påvirke kommunens evne til å minimere de tekniske kostnadene ved omskalering. Gjennom langsiktig planlegging kan man unngå at det gjøres dyre oppgraderinger og vedlikehold av infrastruktur som senere fases ut, samtidig som ny infrastruktur tilpasses framtidige behov.

Den politiske gjennomføringsevnen til kommunene kan også variere etter sammensetningen i kommunestyret. Flere partier og større ideologisk avstand øker behovet for kompromisser og kan svekke samarbeidet mellom politisk og administrativ ledelse, samtidig som fragmenterte koalisjoner ofte er mindre stabile og mer konfliktfylte (Jacobsen 2024). Haraldsvik m.fl. (2018) finner at fragmentering har betydning for omstillingen i kommuner i ROBEK.

Det er avgjørende at kommunene legger prognoser for framtidig befolkningsutvikling og demografi til grunn for omstilling. For kommunene kan det være fristende å planlegge for å snu negativ befolkningsutvikling i stedet for å planlegge for nedskalering, en strategi som ikke alle kan lykkes med (Bråtå, 2020; Hagen m.fl., 2023). De som taper, kan da bli tvunget til å gjennomføre mindre gjennomtenkte reaktive strategier. Optimistiske befolkningsprognoser kan understøtte en slik feilvurdering. Storm og Vareide (2023) viser at SSBs framskrivninger er for optimistiske for de minst sentrale kommunene, noe som kan ha

påvirket kommunale planer for tjenestekapasitet. Telemarksforskning utarbeider framskrivinger med en alternativ metode som har vist seg å treffe bedre på de senere års utvikling (Vareide, 2024).²

Med gode prognoser kan omstillingsbehovet være tydelig i god tid før det får økonomiske konsekvenser, men for kommuner som har relativt god økonomi, kan det være lettere å utsette omstillingen. Studier av kommunal effektivitet viser at økonomisk press er en sentral driver for effektivitet, og at kommuner med svakere økonomi i større grad tvinges til å effektivisere driften. Samtidig tyder analyser på at perioder med gode økonomiske resultater kan bidra til å opprettholde et aktivitetsnivå som ikke er tilpasset langsiktige inntekter, noe som kan utsette nødvendige omstillinger (Borge og Wold 2025, NOU 2025:10). Dette er relevant for denne rapporten ettersom årene 2021 til 2023 var preget av store ekstraintekter på grunn av merskattevekst (høyere vekst enn anslått i statsbudsjettet). Haraldsvik m.fl. (2023) finner at mange kommuner bruker slike ekstraintekter, selv om de er bevisste på at de er midlertidige. Det blir også påpekt at ekstraintekter kan ha bidratt til å kamuflere et underliggende merforbruk, og at dette har gjort sektoren dårligere rustet til å møte framtidige utfordringer.

Andre forhold som kan påvirke omstillingsevnen, er kommunestørrelse, geografi og bosettingsmønster. Mange av kommunens tjenester må leveres innenfor en rimelig avstand fra der folk bor, og dette anerkjennes også av staten ved at inntektssystemet omfordeler midler til kommuner med lange reiseavstander. Merkostnadene følger av at man får flere tjenestesteder med smådriftsulemper. Noen kommuner vil være i en situasjon hvor bosettingsmønsteret gir få muligheter til omstilling med endringer i tjenestestrukturen.

I tillegg har mange kommuner smådriftsulemper som følge av lavt innbyggertall totalt sett. Basiskriteriet i inntektssystemet kompenserer blant annet for at små kommuner må ha en større administrasjon relativt til innbyggertallet. Størrelsen på administrasjonen kan likevel være for liten til å dekke den kapasiteten og kompetansen som trengs for å gjennomføre god omstilling, og en undersøkelse av små distriktskommuners bruk av statlige innovasjonsvirkmidler viser at denne er begrenset sammenlignet med store kommuner (Brandtzæg m.fl. 2020, Brandtzæg & Aastvedt 2020). Små kommuner har også større utfordringer med å oppfylle statlige lovkrav (Pedersen m.fl. 2022; NOU 2023:9). Statlige reguleringer legger rammer for hvilke omstillingsgrep kommunen kan ta, og det er ikke unaturlig å anta at små kommunene i større grad opplever statlige reguleringer som bindende i en slik prosess.

² Se også <https://regionalanalyse.no/artikkel/prognose2024>

1.2 Datagrunnlag og metode

1.2.1 Statistiske analyser

Vi bruker data fra 2015 til 2024 til å måle utviklingen de siste ti årene. Befolkningstallene fordelt på alder er fra Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk og viser alder og bostedskommune pr. 1.1. Økonomitall måles som sum gjennom året, mens andre variabler relatert til tjenestene kan være målt på ulike tidspunkt gjennom året.

Som anslag på de demografiske endringenes betydning for tjenestenes ressursbehov bruker vi begrepet demografikostnad. Demografikostnad beregnes ved å gange innbyggertallet i aldersgrupper med TBUs anslåtte kostnad for 2026 i 2025-kroner (se vedlegg 1). Disse anslåtte kostnadene brukes som vekter som beskriver de ulike aldersgruppene relative betydning for tjenestekostnadene.³ Alle analyser som bruker demografikostnad i denne rapporten fokuserer på relativ endring, og siden vi bruker de samme vektene for alle årganger, er det kun befolkningsendringene som gir endringer i demografikostnaden. Selve kostnadsnivået i TBUs anslag har derfor ingen betydning for resultatene.

Kostnadene knyttet til en aldersgruppe kan ha endret seg fra 2015 til 2024. For eksempel vil utviklingen i barnehagesektoren, med flere ettåringer i barnehagen, økt dekning og oppholdstid på grunn av lavere foreldrebetaling, bemanningsnormer m.m., bidra til at kostnadsvektene for barn i alderen 1 til 5 år har endret seg siste ti år. Slike endringer påvirker over tid både inntektssystemets kostnadsnøkler og TBUs nøkkel for demografikostnad. Vårt mål med analysen er imidlertid å fokusere på betydningen av demografiendringer, og det er sammenligning mellom kommuner med ulik demografisk utvikling som skal få fram betydningen av disse. Endringer i dekningsgrader, prioriteringer eller produksjonsteknologi blir i stedet omtalt som andre faktorer i rammene for kommunenes tjenesteproduksjon. Disse faktorene kan forklare hvorfor nasjonal utvikling i kostnader eventuelt avviker fra utviklingen i demografikostnader. Metoden med å bruke samme vekter for alle årganger gir også konsistens mellom beregningene bakover til 2015 og beregningene framover til 2035.

Vi bruker framskrivinger for perioden 2026–2035 for å anslå utviklingen i kommende ti år. En mulig innvending mot dette er at vi ved publisering av rapporten har tilgang på faktiske tall for innbyggere i 2025 og 2026. Vi velger imidlertid å bruke framskrivinger i begge «endene» av perioden. For oss er utviklingen fra 2026 til 2035 viktigere enn nivået, og det er da en fordel at begge tall er basert på samme modell. Om

³ Demografikostnad brukes av og til synonymt med merutgifter til demografi fra ett år til et annet, det vil si årlig endring i aldersgruppert innbyggertall ganget med kostnadsvekter. Vi tillater oss å i denne rapporten å bruke demografikostnader som begrep på nivået av aldersgruppert innbyggertall ganget med kostnadsvektene. Endringer over tid omtales som endring eller vekst i demografikostnad.

realiteten i 2026 avviker fra anslaget for 2026, vil forhåpentligvis den anslåtte veksten være relevant, mens vi kan komme feil ut om vi korrigerer 2026, men ikke 2035.

Hovedalternativet for befolkningsframskrivinger i rapporten er Statistisk sentralbyrås middelalternativ. Statistisk sentralbyrås framskrivingsmodell gir en rekke ulike varianter basert på de fire dimensjonene fruktbarhet, dødelighet, innenlandsk flytting og inn- og utvandring. For hver dimensjon kan det forutsettes lav, middels eller høy verdi, selv om ikke alle varianter pleier å bli publisert. I noen alternativer setter man også verdien null på en dimensjon, for eksempel for å vise utviklingen uten innvandring eller innenlandsk flytting. I tillegg til middelalternativet, der alle dimensjoner er satt til middelveien (MMMM), viser vi i noen tilfeller alternativene LLML og HHMH, der innenlandsk flytting beholdes som middelvei, mens de andre settes til henholdsvis lav eller høy. I tillegg har vi med Telemarksforskings framskrivingsvariant «Historisk».

Telemarksforskning produserer framskrivinger hvor SSBs anslag på fruktbarhet, dødelighet og inn- og utvandring legges til grunn, mens innenlandsk flytting modelleres på grunnlag av strukturelle forhold knyttet til arbeidsplassvekst og sentralitet (Vareide, 2024). Vekst utover strukturelle forhold defineres som kommunens attraktivitet, og framskrivingene kan baseres på historisk, nøytral, lav eller høy attraktivitet for å synliggjøre kommunens mulighetsrom for selv å påvirke veksten. Framskrivningene er primært utviklet for bruk av enkeltkommuner, og vil ikke summere seg til en nasjonal framskriving som «går opp». «Historisk» tillegger hver kommune den attraktiviteten de har hatt de siste ti årene, og er det alternativet som er nærmest å summere seg til nasjonal befolkningsstørrelse. Vi benytter denne framskrivingen som et alternativ til SSBs anslag. Framskrivningen har vist seg å gi mer treffsikre (og i praksis mer negative) prediksjoner for de minst sentrale kommunene.

De statistiske analysene i rapporten består i stor grad av beskrivelser av demografisk utvikling, og koblinger mellom demografien og utvikling i tjenesteindikatorer og ressursbruk. Disse presenteres gjennom figurer og tabeller og omtales i tekst. I tillegg gjøres noen regresjonsanalyser der flere faktorer sees i sammenheng. Statistikkgrunnlaget for disse er presentert i vedlegg 2. Et sett av forklaringsvariabler som beskriver demografiske, geografiske, økonomiske og politiske kjennetegn ved kommunene er gjennomgående brukt i analysene. I noen analyser inngår enkelte tjenestespesifikke forklaringsvariabler som er særlig relatert til den variabelen som analyseres.

Sentralitet er ikke med som forklaringsvariabel i regresjonsanalysene. Sentralitetsindeksen gir ofte nyttig innsikt i kommuneanalyser, men variabelen har høy korrelasjon med innbyggertallet, og det er tegn til multikollinearitet når begge variabler inkluderes. Av de to er det innbyggertallet som ser ut til å ha størst forklaringskraft, mens sentralitetsindeksen generelt gir svakere resultater. Innbyggertallet har også teoretisk forklaringskraft knyttet til effektivitet og omstilling gjennom skalaulemper, mens den teoretiske betydningen av sentralitet er mindre klar. Sentralitet brukes derimot i noen bivariate analyser. Vi forholder oss

da til inndelingen i sentralitetsklasser fra 1 til 6, hvor 1 er de mest sentrale og 6 er de minst sentrale kommunene.⁴

Definisjoner av tjenestesektorer:

- Barnehage er definert som summen av KOSTRA-funksjonene 201, 211 og 221.
- Grunnskole er definert som summen av KOSTRA-funksjonene 202, 215, 222, 223 og 383.
- Pleie og omsorg er definert som summen av KOSTRA-funksjonene 234, 253, 254, 255, 256, 257, 258 og 261.⁵ KOSTRAS funksjonsinndeling har blitt endret i perioden, så det er ikke alle funksjoner som har vært virksomme i alle år.
- Videregående skole er definert som summen av KOSTRA-funksjonene 510, 515, 520, 521–537, 559, 561, 562, 570, 581, 590.

1.2.2 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt til 356 ordførere. Av disse var det 152 (43 prosent som svarte på hele undersøkelsen) og 32 (9 prosent) som svarte på deler av undersøkelsen. Samlet sett var det altså 52 prosent som svarte på hele eller deler av undersøkelsen. Til kommunedirektørene ble undersøkelsen sendt til 354 kommuner. Her var det 145 (41 prosent) som svarte på hele undersøkelsen, og 29 (8 prosent) som svarte på deler av undersøkelsen. Totalt var det dermed 49 prosent som svarte på hele eller deler av undersøkelsen.

Tabellen under viser svarfordeling etter kommunestørrelse. Vi ser her at svarfordelingen er rimelig representativ sammenlignet med den nasjonale fordelingen. Ordførerne er overrepresentert i små og mellomstore kommuner, mens kommunedirektørene er overrepresentert i større kommuner. Avvikene er likevel små, og tallene gir et bilde av et utvalg som i stor grad speiler den faktiske strukturen i kommunesektoren.

Tabell 1-1 Hvor mange innbyggere er det i kommunen?

Antall innbyggere	Ordførere (N = 184)	Kommunedirektører (N = 174)	Fordeling nasjonalt (n = 357)
Mindre enn 5 000	49,5	44,3	48,7
5 000–9 999	21,7	19,5	19,9
10 000–19 999	14,1	14,9	12,3
20 000–49 999	9,2	13,8	13,2
50 000 eller mer	5,4	7,5	5,9
I alt	100	100	100

⁴ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/korrespondanser/1417>

⁵ Funksjon 254 ble erstattet av funksjonene 257 og 258 i 2024. Funksjon 255 Medfinansiering somatiske tjenester var kun i bruk i årene 2012 til 2015.

1.2.3 Caseundersøkelser

Om valg av casekommuner

Vi har valgt ut seks casekommuner ut fra flere hensyn knyttet til variasjon, relevans og analytisk verdi.

For det første representerer kommunene ulike størrelseskategorier og sentralitetsnivåer. Utvalget spenner fra små distriktskommuner (1 000–5 000 innbyggere) til mellomstore kommuner (25 000–50 000 innbyggere), og fra sentralitetsklasse 3 til 6. Det omfatter både kommuner som slo seg sammen i kommunereformen, og kommuner med uendret struktur. Dette gir et bredt sammenligningsgrunnlag for å analysere hvordan demografiske endringer påvirker kommuner med ulike strukturelle forutsetninger.

For det andre har kommunene erfart tydelige demografiske endringer, særlig i form av fall i antall barn og økning i antall eldre. Selv om utviklingstrekkene varierer noe mellom kommunene, står alle overfor en aldrende befolkning og endringer i alderssammensetningen som påvirker behovet for kommunale tjenester. Dette gjør dem relevante som case for å studere omstilling knyttet til demografi.

For det tredje har kommunene iverksatt konkrete omstillingstiltak som følge av utviklingen. Eksempler er strukturendringer i skolesektoren, omstillingsprosjekter i kommuneorganisasjonen og tilpasninger i tjenestetilbudet. Casekommunene gir dermed empiriske eksempler på hvordan kommuner forsøker å håndtere demografisk drevet omstillingsbehov i praksis.

For det fjerde representerer kommunene variasjon i økonomiske rammebetingelser, blant annet når det gjelder inntektsnivå, gjeldsbelastning og fondsreserver. Dette gjør det mulig å analysere hvordan økonomisk handlingsrom kan påvirke kommunenes omstillingsevne.

Samlet sett gir utvalget dermed et strategisk variert caseutvalg som gjør det mulig å studere hvordan ulike typer kommuner møter lignende demografiske utfordringer, samtidig som man kan undersøke hvordan lokale forutsetninger påvirker omstillingsstrategier og tiltak.

Casekommune 1

Kommune 1 er klassifisert i kommunegruppen 25 000–50 000 innbyggere og i sentralitetsklasse 4. Kommunen ble etablert som sammenslåingskommune i forbindelse med kommunereformen i 2020. Økonomisk ligger kommunen nær landsgjennomsnittet når det gjelder inntektsnivå. Netto lånegjeld er relativt lav, men også disposisjonsfondet er lavt. Kommunens netto driftsresultat summert over de siste ti årene har vært under anbefalt nivå på 1,75 prosent.⁶

⁶ (NOU 2025:10, s. 35)

I samme periode har kommunen gjennomgått betydelige demografiske endringer. Antall barn i barnehagealder har hatt en markant nedgang, mens antall innbyggere over 67 år har økt betydelig. Antall barn i skolealder har vært relativt stabilt gjennom store deler av perioden, men har de siste årene begynt å falle. Totalt sett har kommunen hatt en betydelig befolkningsvekst i perioden.

Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser at antall barn i barnehagealder forventes å stabilisere seg de neste ti årene, mens antallet barn i skolealder anslås å falle betydelig. Antallet i yrkesaktiv alder forventes å være relativt stabilt, samtidig som antallet eldre vil øke kraftig. Totalt resulterer dette i en forventet befolkningsøkning i tiden framover. Kommunen har et betydelig omstillingsbehov og har igangsatt et omstillingsprosjekt. Som del av dette arbeidet er flere skoler lagt ned.

Casekommune 2

Kommune 2 er klassifisert i kommunegruppen 10 000–25 000 innbyggere og i sentralitetsklasse 3. Kommunen har et inntektsnivå under landsgjennomsnittet. Samtidig er netto lånegjeld lav, og disposisjonsfondet ligger om lag på nivå med landsgjennomsnittet. Kommunens netto driftsresultat summert over de siste ti årene har vært nær det anbefalte nivået for kommuner.

Kommunen har i samme periode opplevd merkbare demografiske endringer. Antall barn i barnehagealder har falt kraftig, mens antall innbyggere over 67 år har økt betydelig. Antall barn i skolealder har vært relativt stabilt, men kommunen har valgt å legge ned én skole. Totalt sett har kommunen hatt en befolkningsvekst i perioden.

Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser at antall barn i barnehagealder forventes å øke fram mot 2035. Samtidig anslås det en betydelig reduksjon i antall barn i skolealder. Antallet innbyggere over 67 år forventes å fortsette å øke kraftig. Samlet sett forventes befolkningen å øke i tiden framover.

Casekommune 3

Kommune 3 er klassifisert i kommunegruppen 10 000–25 000 innbyggere og i sentralitetsklasse 4. Kommunen ble etablert som sammenslåingskommune i forbindelse med kommunereformen i 2020.

Kommunens inntektsnivå ligger nær landsgjennomsnittet. Netto lånegjeld er lav, og disposisjonsfondet ligger på nivå med landsgjennomsnittet. Gjennomsnittlig netto driftsresultat de siste ti årene har vært nær det anbefalte nivået for kommuner.

I løpet av denne perioden har kommunen hatt en tydelig demografisk dreining mot en eldre befolkning. Antall barn i både barnehage- og skolealder har gått betydelig ned, mens antall innbyggere over 67 år har

økt kraftig. Som følge av denne utviklingen har kommunen lagt ned én skole. Totalt sett har kommunen hatt en liten nedgang i befolkningen i løpet av tiårsperioden.

Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser at antall barn i barnehagealder forventes å stabilisere seg fram mot 2035, mens antall barn i grunnskolealder anslås å fortsette å falle. Samtidig forventes antallet innbyggere over 67 år å øke videre. På tross av økning i antall eldre forventes kommunen å ha en befolkningsnedgang i de neste årene. Kommunen har igangsatt et omstillingsprosjekt som berører hele organisasjonen.

Casekommune 4

Kommune 4 er klassifisert i kommunegruppen 5 000–10 000 innbyggere og i sentralitetsklasse 5. Kommunen er relativt stor målt i areal.

Kommunens inntektsnivå ligger over landsgjennomsnittet. Samtidig er netto lånegjeld også høyere enn landsgjennomsnittet, og disposisjonsfondet er på et svært lavt nivå. Kommunens netto driftsresultat summert over de siste ti årene har vært betydelig under anbefalt nivå.

I samme periode har kommunen hatt en betydelig nedgang i antall barn både i barnehage- og skolealder, samtidig som antall innbyggere over 67 år har økt kraftig. Totalt sett har det vært en liten nedgang i befolkningen i kommunen i perioden. Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser at antall barn i barnehagealder forventes å øke fram mot 2035, mens antall barn i skolealder anslås å stabilisere seg rundt dagens nivå. Totalt forventes befolkningen å ha en svak vekst i perioden framover.

Kommunen har de siste årene vært gjennom en omstillingsprosess der antall skoler blant annet er blitt redusert betydelig.

Casekommune 5

Kommune 5 er klassifisert i kommunegruppen 1 000–5 000 innbyggere og i sentralitetsklasse 6. Kommunen er en kraftkommune og har dermed gode økonomiske rammebetingelser.

Kommunens inntektsnivå ligger betydelig over landsgjennomsnittet. Samtidig er disposisjonsfondet om lag på nivå med landsgjennomsnittet, mens netto lånegjeld er lavere enn gjennomsnittet. Kommunens netto driftsresultat summert over de siste ti årene har vært klart over anbefalt nivå for kommunesektoren.

Befolkningsutviklingen de siste ti årene har vært preget av en nedgang i folketallet. Dette skyldes særlig en betydelig reduksjon i antall barn i barnehage- og skolealder. Samtidig har antallet innbyggere over 67 år økt.

Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser at antall barn i barnehage- og grunnskolealder forventes å stabilisere seg rundt dagens nivå. Antall ungdom i alderen 16–19 år anslås imidlertid å falle betydelig fram mot 2035. Samtidig forventes det en fortsatt sterk økning i antallet innbyggere over 67 år. Totalt forventes det en stabil befolkningsutvikling de neste ti årene.

Casekommune 6

Kommune 6 er klassifisert i kommunegruppen 1 000–5 000 innbyggere og har sentralitetsklasse 5. Økonomisk ligger kommunen nær landsgjennomsnittet når det gjelder inntektsnivå, netto lånegjeld og disposisjonsfond. Kommunens netto driftsresultat summert over de siste ti årene har vært noe under det anbefalte nivået for kommuner.

Befolkningsutviklingen i perioden har vært preget av en nedgang i antall barn i barnehage- og skolealder, samtidig som antallet innbyggere over 67 år har økt. Ifølge Statistisk sentralbyrås framskrivninger forventes denne utviklingen å fortsette fram mot 2035. Et unntak er at antall barn i barnehagealder forventes å stabilisere seg rundt dagens nivå. Totalt forventes befolkningsutviklingen de neste ti årene å være stabil.

For å tilpasse tjenestestrukturen til den endrede demografiske sammensetningen har kommunen de siste årene redusert antall skoler betydelig. Kommunen har nå to skoler igjen og vurderer å legge ned den minste. Samtidig forventes det at økningen i pleie- og omsorgsbehovet vil være en sentral utfordring i årene framover.

Fylker

Vi har intervjuet til sammen elleve informanter i tre fylker, hvorav de fleste er fra to av fylkene. To av fylkene har tydelige regionsentre, som i stor grad har hatt befolkningsvekst, men også store områder med spredt befolkning og negativ befolkningsutvikling. Det tredje fylket er i større grad preget av stagnasjon eller nedgang i befolkningen. Alle de tre fylkene har store nedskalingsbehov de kommende årene, selv om de ikke nødvendigvis er der helt ennå. To av fylkene har vært involvert i sammenslåinger i regionreformen.

1.2.4 Gjennomføring av caseundersøkelser

Casestudiene er gjennomført som kvalitative intervjuer i hver av de seks kommunene. I hver kommune er det, med noen unntak, intervjuet seks sentrale aktører i den kommunale styrings- og administrasjonsstrukturen: kommunedirektør, kommunalsjef for helse og omsorg, kommunalsjef for oppvekst, økonomisjef, ordfører og leder for mindretallet i kommunestyret. Utvalget av informanter er gjort for å få fram både administrative og politiske perspektiver på kommunens arbeid med omstilling.

Alle intervjuene er gjennomført digitalt via Teams og har hatt en varighet på om lag én time. Intervjuene er tatt opp og deretter automatisk transkribert ved hjelp av Autotekst. Transkripsjonene har dannet grunnlaget for den videre analysen.

For hvert case har en ansvarlig forsker hatt ansvar for å sammenstille og analysere intervjuene fra sin kommune etter en felles analytisk mal. Dette har bidratt til en systematisk og sammenlignbar framstilling av de enkelte casekommunene.

I neste trinn er det gjennomført en tematisk analyse på tvers av casebeskrivelsene. Formålet med denne analysen har vært å identifisere mønstre, likheter og forskjeller i hvordan kommunene arbeider med omstilling i møte med demografiske endringer. Det er resultatene fra denne tverrgående analysen som presenteres i rapporten. For å belyse sentrale funn er det også trukket inn eksempler fra enkeltkommuner.

1.2.5 Bruk av kunstig intelligens

I arbeidet med rapporten er generativ kunstig intelligens brukt som støtteverktøy til språklig bearbeiding og strukturering av tekst. Sikt KI-chat er brukt som støtte i en avgrenset del av analyseprosessen, nærmere bestemt til å foreslå foreløpige tematiske grupperinger av anonymiserte tekstutdrag. Forslagene fra KI-verktøyet ble vurdert kritisk, bearbeidet og kontrollert manuelt av forskerne. Endelig koding, fortolkning og konklusjoner er foretatt av prosjektgruppen. Ingen identifiserbare personopplysninger ble lagt inn i KI-verktøyet. Det engelskspråklige sammendraget er skrevet ved bruk av KI.

2. Samlet omstillingsbehov siste ti år og kommende ti år

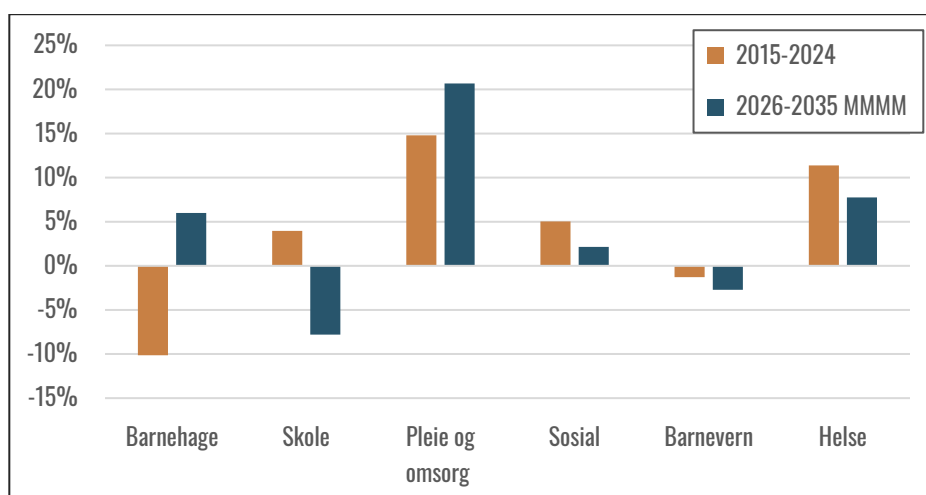
2.1 Kommunale tjenester

2.1.1 Nasjonalt omstillingsbehov

Figur 2-1 viser det nasjonale omstillingsbehovet i primærkommunenes tjenester målt ved beregnede demografikostnader. Blå søyler viser endringene fra 2015 til 2024, basert på befolkningstallene til Statistisk sentralbyrå. Oransje søyler viser anslått omstillingsbehov de neste ti årene (2026–2035), basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2024. Endringene er målt i prosent av tjenestens demografikostnad i henholdsvis 2015 og 2026.

Tjenestene som det beregnes demografikostnader for, er barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og helse. Som omtalt i avsnitt 1.2.1, er det kun endringer i aldersgrupperte innbyggertall som påvirker disse beregnede demografikostnadene, og vektene mellom aldersgruppene er de samme for alle årgangene. Figuren viser hvordan nedgangen i barnetallet har truffet barnehagesektoren de siste årene, med et anslått nedskalingsbehov på 10 prosent, og at dette forskyver seg til skolen de kommende ti årene. Det har vært en ganske jevn nedgang i antall barn i alderen 1–5 år de siste ti årene.

Figur 2-1 Omstillingsbehov i kommunene relativt til demografikostnad i tjenestene – historisk og framskriving



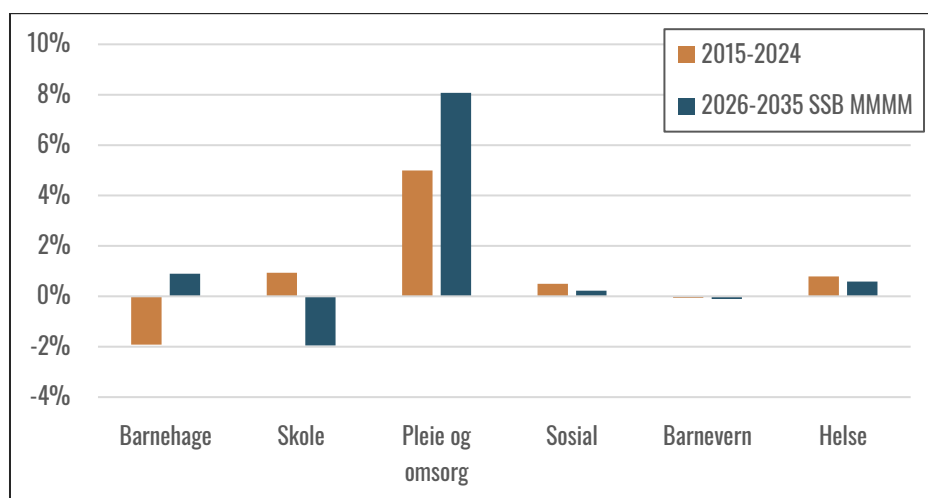
De demografiske framskrivingene anslår at behovet for barnehager skal øke igjen fram mot 2035. SSBs middelalternativ anslår at nedgangen i barnehagesektorens demografikostnader skal snu til oppgang etter

2028, og at nivået i 2035 skal være over nivået i 2021. Dette tilsier at også elevtallet i grunnskolen skal opp igjen noen år senere, men dette er pr. nå usikre prognoser.

Endringene i demografien tilsier at behovet for omsorgstjenester har økt gjennom den foregående tiårsperioden. Økningen var på femten prosent av nivået i 2015, og i 2035 anslås nivået å bli ytterligere 20 prosent høyere enn i 2026. Utgiftene til primærhelsetjenesten anslås også å øke, men ikke like mye. Endringene for sosialtjenesten og barnevernet er mindre. Dette er anslag kun basert på demografiutviklingen. Eventuelle endringer i tjenesteomfang, kvalitet og effektivitet vil også påvirke omstillingsbehovet.

Figur 2-1 viste endringsbehovet relativt til hver enkelt tjenestes omfang, men siden tjenestene har ulik størrelse, kan det gi et feilaktig inntrykk av det samlede omstillingsbehovet. Figur 2-2 viser det samme endringsbehovet som andel av den totale demografikostnaden for alle tjenestene. Vi får da tydeligere fram at oppskaleringsbehovet innen pleie og omsorg, som budsjettmessig er den største tjenesten, er betydelig større enn endringsbehovet i andre tjenester. Omskaleringsbehovet i oppvekstsektoren forblir ressursmessig like stort i kommende tiårsperiode som i siste tiårsperiode, men bytter plass mellom barnehage og skole. Sammert over alle tjenestene øker det nasjonale oppskaleringsbehovet fra 7,2 prosent mellom 2015 og 2024 til 9,8 prosent den neste tiårsperioden. Nedskaleringsbehovet er 2,0 prosent i begge perioder.

Figur 2-2 Omstillingsbehov relativt til samlet demografikostnad i kommunale tjenester – historisk og framskriving



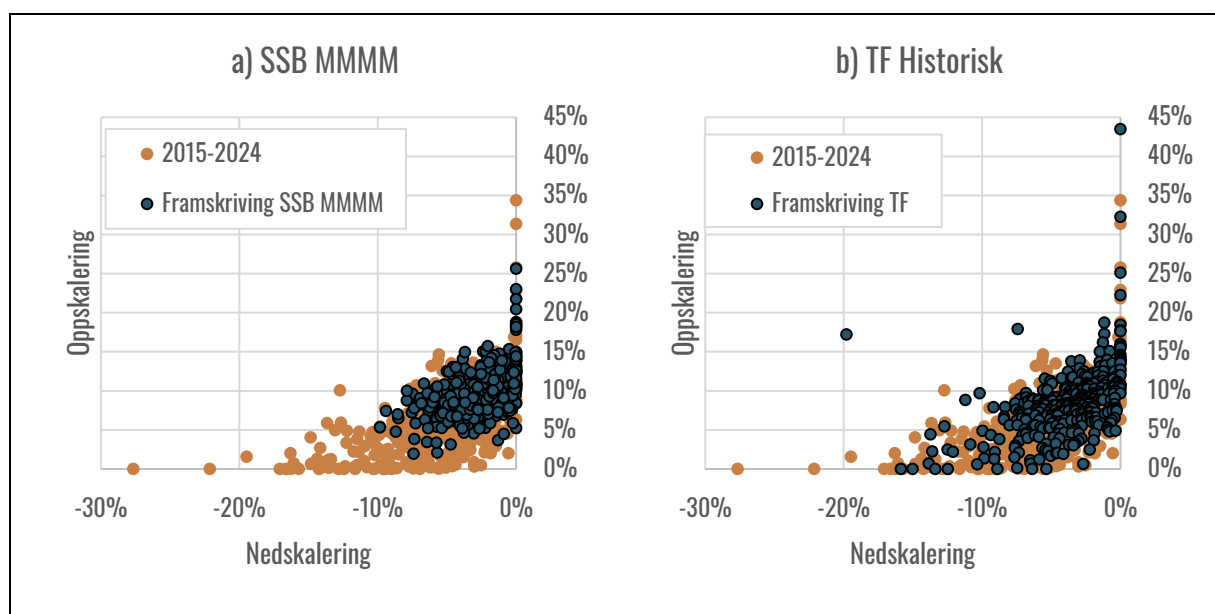
2.1.2 Omstillingsbehov på kommunalt nivå

Nasjonale summeringer skjuler at noen kommuner har vesentlig større omstillingsbehov enn andre, og på kommunenivået er omstillingsarbeidet mer omfattende enn det kan se ut fra figurene over. Tjenestenes omskaleringsbehov på kommunenivå kan summeres opp i samlet oppskalering og nedskalering ved å summere endringene i tjenestene med henholdsvis økende og fallende demografikostnad. Figur 2-3 viser omstillingsbehovet, fordelt på oppskalering og nedskalering, i alle kommuner. De oransje prikkene viser omskaleringsbehovet i foregående tiårsperiode, og de blå viser framskrevet omskaleringsbehov.

Omstillingsbehovet er regnet som prosent av summen av demografikostnader i alle tjenestene i henholdsvis 2015 og 2026.

De to figurene viser to ulike framskrivinger. Ifølge SSBs anslag vil det de neste ti årene ikke være behov for så stor nedskalering som en del kommuner har hatt i perioden 2015 til 2024. Ingen kommuner vil passere 10 % nedskalering, noe 44 kommuner har opplevd den siste tiårsperioden. Dette endrer seg noe om vi ser på framskrivingene til Telemarksforskning, men også her antas det at nedskaleringene blir mindre enn i forrige periode. 15 kommuner vil ha behov for nedskalering på mer enn 10 %. SSBs framskriving sier også at alle kommuner skal ha noe oppskalering, mens Telemarksforskning mener at en del kommuner kommer til å ha enten nedgang eller stagnasjon i alle tjenester.

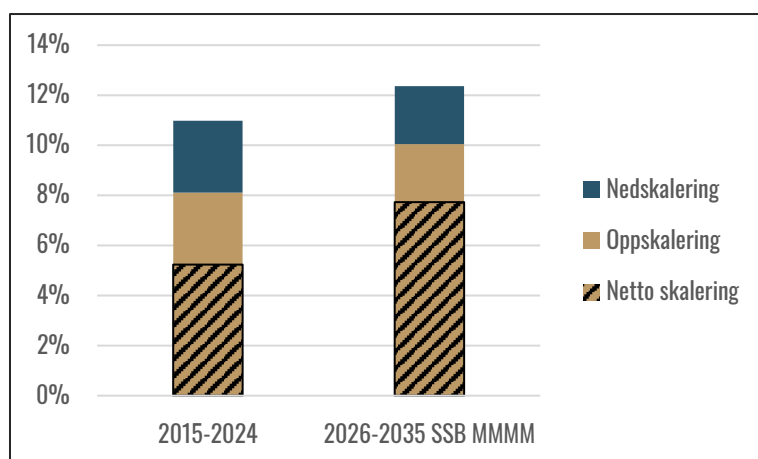
Figur 2-3 Behov for oppskalering og nedskalering i enkeltkommuner - framskriving fra SSB MMMM



De to kommunene som skiller seg ut med både stor oppskalering og nedskalering i Telemarksforskings framskriving, er Utsira og Hvaler, Norges minste kommune og en av kommunene med den eldste befolkning. Framskrivinger for enkeltkommuner basert på historisk flyttemønster kan være upresise. Kommunen som skiller seg ut i Telemarksforskings prognoser med svært høy vekst og ingen behov for nedskalering, er Lørenskog.

Det nasjonale omstillingsbehovet, også det som skiller mellom tjenester (som i Figur 2-1 og Figur 2-2), er et netto omstillingsbehov, som skjuler at noen kommuner har oppskaleringsbehov og noen kommuner har nedskaleringsbehov. Omstillingsarbeidet i kommunene er derfor større enn det som framkommer på nasjonalt nivå. Figur 2-4 viser at oppskaleringsbehovet fra 2015 til 2024, summert over enkeltkommuner, var 8,1 prosent, mens nedskaleringsbehovet var 2,9 prosent, målt som prosent av samlet demografikostnad.

Figur 2-4 Behov for oppskalering og nedskalering summert over kommuner - historisk og framskrivinger

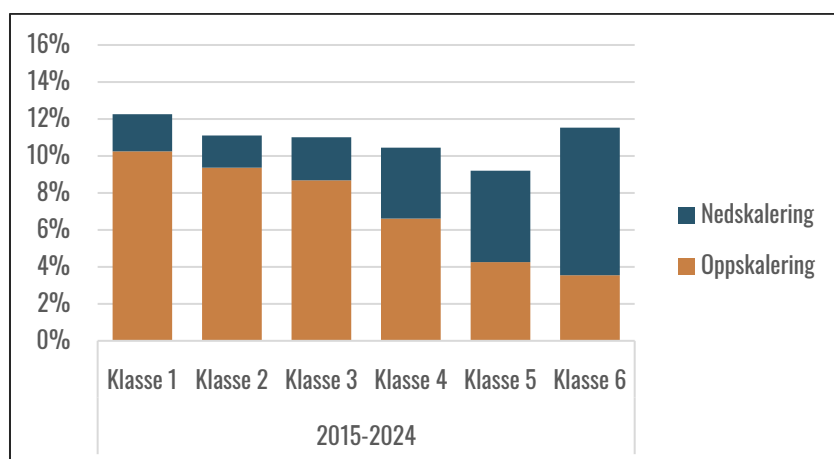


Framskrivingene i SSBs middelalternativ for perioden 2026 til 2035 viser at oppskaleringsbehovet øker til 10 prosent, mens nedskaleringsbehovet reduseres til 2,3 prosent. Som omtalt innledningsvis vil både oppskalering og nedskalering kreve kommunalt omstillingsarbeid, og figuren illustrerer at de samlede omstillingene anslås å øke fra 11,0 til 12,4 prosent.

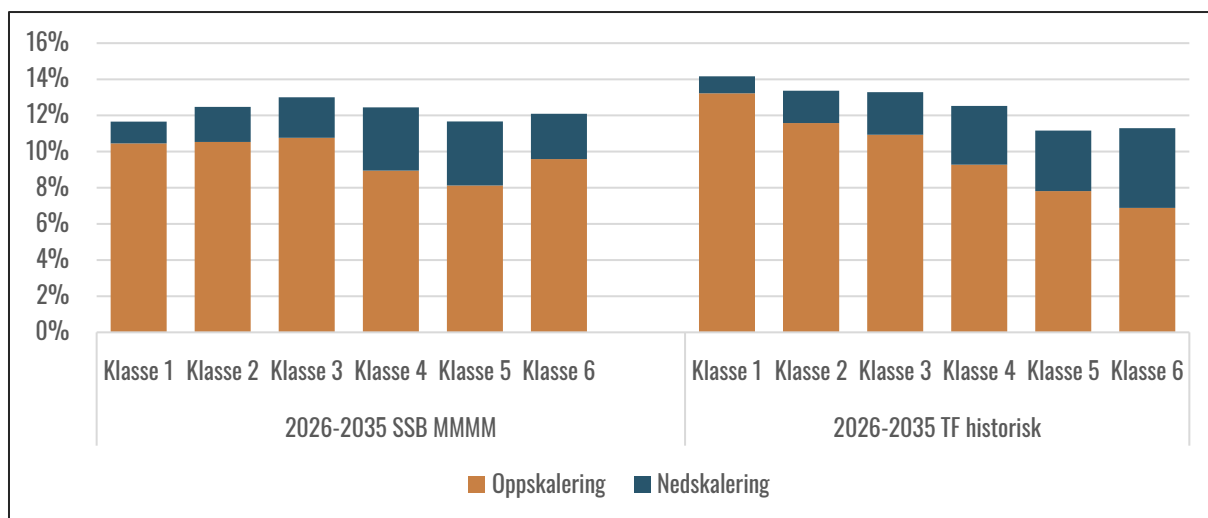
2.1.3 Sentralitet

Omstillingsbehovet har truffet kommunene ulikt, og en inndeling etter kommunenes sentralitet illustrerer dette. Figur 2-5 viser at de nasjonale demografiske endringene har truffet parallelt med en sentralisering. Det samlede omstillingspresset har vært ganske likt, men nedskaleringsbehovet har i hovedsak vært et problem for distriktene. Figur 2-6 viser at dette kan komme til å bli annerledes de neste ti årene, da oppskaleringsbehovet vil dominere i alle sentralitetsklasser. Her blir imidlertid forskjellene mellom SSBs og Telemarksforskings framskrivinger synlige, og de synliggjør at innenlandsk flyttemønster vil ha en betydning for hvordan omstillingsbehovet fordeler seg.

Figur 2-5 Omskaleringsbehov siste ti år fordelt på sentralitetsklasser



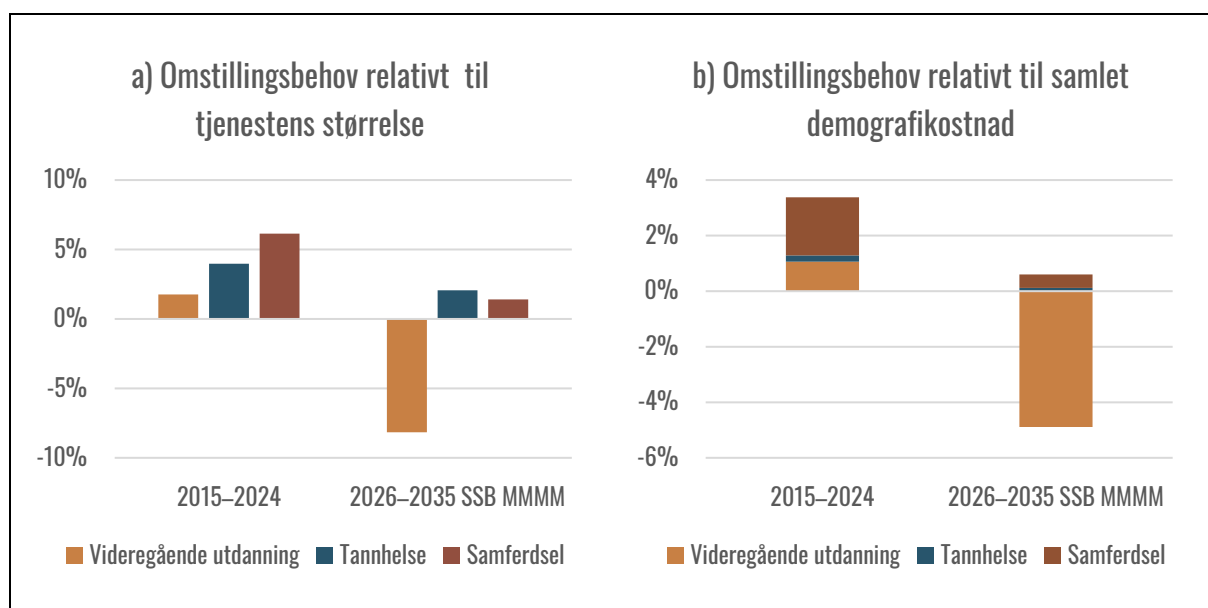
Figur 2-6 Framskrevet omskaleringsbehov fordelt på sentralitetsklasser, sammenligning SSB og TF



2.2 Fylkeskommuner

For fylkeskommunenes del er det de tre tjenestesektorene videregående utdanning, tannhelse og samferdsel som anses som demografidrevne tjenester, og som det beregnes demografikostnader for. Figur 2-7a viser den demografiske utviklingens betydning for ressursbehovet innenfor hver av disse tjenestene. Fra 2015 til 2024 var det økte demografikostnader innenfor alle sektorene. Samferdselssektoren hadde størst relativ økning, med seks prosent av ressursbehovet i 2015. Videregående utdanning økte med i underkant av to prosent. Framskrivningene sier at dette skal endres betydelig, med en nedgang på åtte prosent i behovet for videregående utdanning. Tannhelse og samferdsel beregnes fortsatt å skulle øke noe.

Figur 2-7 Omstillingsbehov i relativt til demografikostnad i fylkeskommunale tjenester – historisk og framskrivning

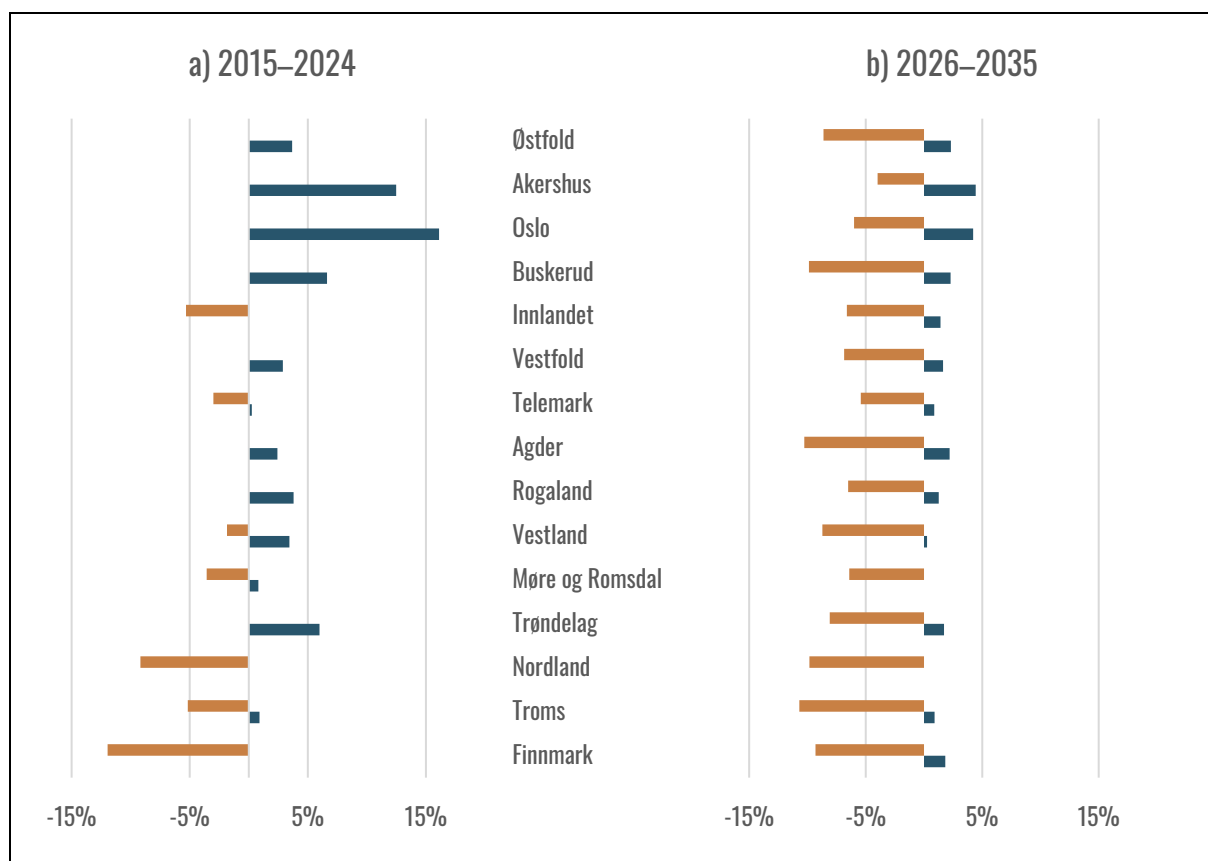


I Figur 2-7b er tjenestene satt sammen og målt relativt til samlet demografikostnad i de tre sektorene. Det synliggjør at behovsendringene innenfor tannhelse blir små sammenlignet med de to andre sektorene. Fylkene kommer totalt sett til å få trekk i rammetilskuddet som følge av reduserte demografikostnader.

Figur 2-8 a og b viser oversikt over oppskaleringsbehov og nedskaleringsbehov på fylkesnivå, historisk og framskrevet. Prognosene for 2026 til 2035 er klart mer entydige enn utviklingen de siste ti årene. Dette skyldes at det er nå den nasjonale nedgangen i antall 16–18-åringer begynner. Mens det tidligere er sentraliseringen som har drevet behovet for nedskalering, ser dette ut til å bli en utvikling som rammer alle fylker. Vi ser nærmere på videregående utdanning i avsnitt 3.4.

Prognosen i figuren er SSBs middelalternativ. Telemarksforskings framskrivninger gir også det samme overordnede bildet, men avviker likevel betydelig for noen fylker (se Vedlegg 3).

Figur 2-8 Oppskalerings- og nedskaleringsbehov på fylkesnivå – historiske og framskriving



3. Omstilling i de store tjenestene

I dette kapitlet undersøker vi hvordan de demografiske endringene i perioden 2015 til 2024 har blitt håndtert innenfor tjenestene barnehage, grunnskole, videregående skole og pleie og omsorg. Vi ser også nærmere på den demografiske utviklingen fram mot 2035.

Barnehagesektoren skiller seg ut ved å ha et stort innslag av private leverandører, finansiert med kommunalt tilskudd. Som en konsekvens av barnehagereformen ble barnehagesektoren kraftig bygget ut i perioden 2002 til 2012. Fra 2015 sank antallet barn under skolealder. I den perioden er det den private delen av sektoren som har blitt redusert mest, både i antall barnehager og i antall plasser. I de minste og de minst sentrale kommunene har det i mindre grad vært innslag av private barnehager, så her er det i hovedsak de kommunale barnehagene som har tilpasset driften.

Barnehager kan operere effektivt med mindre enheter enn grunnskolen. Tidligere analyser har vist en kostnadseffektiv størrelse ved 60–70 plasser (Håkonsen og Lunder 2008; Lunder 2019). Dette kan ha blitt endret på grunn av bemanningsnormen og pedagognormen som ble innført i 2018. Disse normene legger strengere rammer på forholdet mellom antall barn og størrelsen på personalet, og har generelt økt kostnadene i sektoren (Lunder og Måøy 2022, s. 49–51).⁷

En stor andel av de private barnehagene som har vært lagt ned, var familiebarnehager. Disse barnehagene er langt mindre enn ordinære barnehager, ofte med fire eller åtte barn i alderen 0–2 år. Familiebarnehagene er også mindre ressurskrevende enn ordinære barnehager.

Grunnskolen er den nest største tjenestesektoren i kommunene, etter pleie og omsorg. Som vi så i kapittel 2, har det nasjonalt vært en økning i antall barn i skolealder siste ti år, men flertallet av kommunene har likevel hatt en reduksjon i elevgrunnetallet. I den kommende tiårsperioden skal elevtallet falle også nasjonalt. Sektoren har betydelig mindre innslag av privat drift, men i denne sammenhengen er private skoler likevel relevante fordi privat skole i mange tilfeller opprettes som følge av at en offentlig skole legges ned. Ifølge Utdanningsdirektoratet⁸ etableres 3 av 10 private skoler i samme kommune som en offentlig nedlagt skole. Dette tilsvarer 1 av 10 tilfeller der en offentlig skole legges ned. De private skolene griper dermed direkte inn i kommunens mulighet til å styre skolestrukturen. Kommunen finansierer ikke de private skolene, men får et trekk i rammetilskuddet tilsvarende 80 prosent av den nasjonale gjennomsnittskostnaden pr. elev.⁹

⁷ Normene regulerer et maksimalt antall barn pr. årsverk i grunnbemanningen og antall barn pr. pedagogisk leder.

⁸ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/farre-og-storre-skoler-enn-for-ti-ar-siden/>

⁹ https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2026/h-2570-n_inntektssystemet_2026_pdfs.pdf

I 2022 ble det innført et tilskudd pr. skole (Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022)), noe som også reduserer gevinsten ved skolenedleggelse. Norm for lærertetthet ble innført i 2018 og innebærer et minstenivå på antall lærerårsverk ut fra hver enkelt skoles elevtall.¹⁰

Videregående skole er fylkeskommunenes største tjeneste målt i driftsutgifter, og også den fylkeskommunale tjenesten som er tettest knyttet til demografi gjennom at det primært er tre alderskull som benytter seg av tjenesten. Demografikostnadene beregnes ut fra antall innbyggere i alderen 16 til 18 år. Retten til utdanning gjelder imidlertid fram til fylte 24 år, og 1. august 2024 ble det innført en fullføringsrett som gir rett til å fullføre utdanningen for personer med individuell opplæringsplan.¹¹ Dette kan bidra til å øke etterspørselen etter opplæringstilbud og påvirke kapasitetsbehovet i sektoren.

Utviklingen i elevtall varierer mellom fylker, men flere fylkeskommuner står overfor en nedgang i antall ungdom i videregående alder i årene framover. Dette gir isolert sett et potensial for reduksjon i kapasitet, men tilpasningen kompliseres av utdanningsprogrammets struktur og elevenes rettigheter til valg av program og skole. Videregående opplæring krever i større grad enn grunnskolen spesialisert infrastruktur og utstyr, særlig innen yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Dette innebærer at tilbudet ofte må opprettholdes selv ved lavere elevtall, noe som begrenser mulighetene for å realisere stordriftsfordeler. Samtidig kan geografiske hensyn og reiseavstander gjøre det krevende å sentralisere tilbudet.

Pleie- og omsorgstjenestene er den største tjenestesektoren i kommunene målt i driftsutgifter, og er i sterk vekst som følge av en økende andel eldre i befolkningen. Økt levealder og endringer i sykdomsbildet innebærer at flere lever lenger med sammensatte og kroniske lidelser, noe som øker behovet for tjenester over tid. Samtidig har det vært en utvikling i retning av at flere eldre bor hjemme lenger, støttet av hjemmetjenester og ulike former for tilrettelagte boliger, mens institusjonsplasser i sykehjem i større grad forbeholdes brukere med omfattende behov. Sammenhengen mellom økt levealder og ressursbruk innen helse og omsorg er kompleks og usikker (Kalseth og Anthun, 2023).

Tjenestesektoren omfatter et bredt spekter av tilbud, fra hjemmebaserte tjenester til omsorgsboliger og institusjonsbasert omsorg. I tillegg har kommunene ansvar for brukere i alle aldersgrupper, herunder yngre personer med omfattende bistandsbehov. En økning i antall unge ressurskrevende brukere, særlig innenfor tjenester til personer med utviklingshemming og andre sammensatte behov, har bidratt til kostnadsvekst i sektoren.

Samtidig som tjenestebehovet påvirkes av demografien, står sektoren overfor betydelige utfordringer knyttet til tilgang på arbeidskraft (NOU 2023: 4; Vareide m.fl., 2026). Omsorgstjenestene er arbeidsintensive og organiseres i turnus, noe som kan gjøre det krevende å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Kombinasjonen av økt etterspørsel etter tjenester og begrenset tilgang på arbeidskraft innebærer at

¹⁰ Forskrift om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringsforskrifta) § 12-19

¹¹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/retten-til-videregaende-opplaring/fullforingsretten-vgo-individuelt-tilrettelagt-opplaring/>

kommunene i økende grad må vurdere hvordan tjenestene kan organiseres og dimensjoneres for å møte framtidige behov.

3.1 Barnehage

3.1.1 Demografisk utvikling siste ti år

I perioden 2015 til 2024 har antall barn i barnehagealder blitt redusert på landsbasis og for de fleste kommunene. Med unntak av 2021-kohorten, som skilte seg ut med høye fødselstall, har det vært nedgang eller stabil utvikling fra året før. Samlet er antall barn i barnehagealder redusert med 11 prosent fra 2015 til 2024. Tar vi med 2025, er reduksjonen 12 prosent. Samtidig har andelen av barna som går i barnehage, økt i samme periode, og det vil i realiteten ha dempet nedskaleringsbehovet.¹²

De fleste kommunene har hatt nedgang i antall barn i barnehagealder i perioden 2015 til 2024, og kun 60 kommuner har hatt vekst. Vi har gruppert kommunene etter prosentvis endring i antall innbyggere i barnehagealder fra 2015 til 2024. Dette tilsvarer aldersgruppen som ligger til grunn for demografikostnadene for barnehage. Grupperingen er i utgangspunktet gjort i kvartiler, som gir fire like store grupper, men siden den fjerde kvartilen består av kommuner med både vekst og nedgang, har vi delt denne i to. Dermed har vi fem grupper med ulikt omstillingsbehov som vi kan sammenligne og sidestille med nasjonalt nivå.

1) Svært stor reduksjon: < -20,8 %	88 kommuner
2) Stor reduksjon: -20,8 % til -12,7 %	88 kommuner
3) Moderat reduksjon: -12,7 % til -5,0 %	88 kommuner
4) Liten reduksjon: -5,0 % til 0	27 kommuner
5) Vekst: > 0 %	60 kommuner

Tabell 3-1 viser at kommunene med størst reduksjon og kommunene med vekst i snitt er mindre sentrale, har lavere innbyggertall og høyere inntekter enn kommunene i gruppene 2, 3 og 4. Flesteparten av de store byene er i gruppe 3. Kommunene i gruppe 1 og gruppe 5 har også lengre reiseavstander, målt ved sonekriteriet, de har en mindre andel private barnehager og en større andel av kommunene har kun én kommunal barnehage.

Andelen kommuner med kun én kommunal barnehage har økt fra 2015 til 2024. Disse kommunene vil ikke ha samme handlingsrom for strukturendringer som kommuner med flere barnehager. Andelen private barnehager er ganske lik i 2015 og 2024.

¹² <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/dekningsgrad/>

Tabell 3-1 Kjennetegn kommuner gruppert etter omstillingsbehov i grunnskolen i perioden 2015–2024

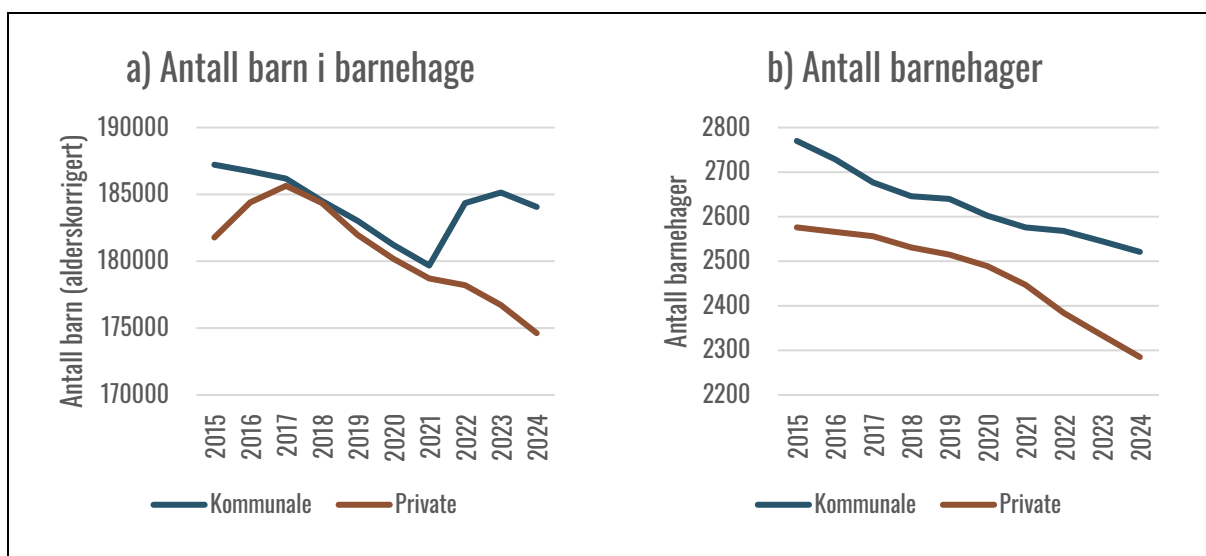
	1) Svært stor reduksjon	2) Stor reduksjon	3) Moderat reduksjon	4) Liten reduksjon	5) Vekst
Sentralitetsindeks 2023	581	653	704	747	607
Innbyggertall 2024	5 427	13 164	32 298	21 404	7 277
Brutto driftsinntekt pr. innbygger 2024	168	140	133	125	165
Korrigerte frie inntekter 2024	120	108	105	103	119
Disposisjonsfond 2024	15 %	10 %	12 %	11 %	13 %
Netto lånegjeld 2024	86 %	85 %	87 %	89 %	86 %
Sonekriteriet 2024	10,0	7,2	6,3	5,2	7,6
Andel private barnehager 2015	36 %	49 %	52 %	49 %	42 %
Andel private barnehager 2024	36 %	49 %	51 %	50 %	40 %
Andel kommuner med kun én kommunal barnehage 2015	10 %	6 %	7 %	4 %	13 %
Andel kommuner med kun én kommunal barnehage 2024	17 %	8 %	9 %	4 %	15 %

3.1.2 Tjenestestruktur og effektivitet

Figur 3-1 viser utviklingen i antall barn i barnehage og antall barnehager, fordelt på kommunalt og privat eierskap. I figurene er skalaen justert for å synliggjøre endringene, så utviklingen er langt mindre dramatisk enn figuren kan gi inntrykk av. Vi ser en tydelig endring fra 2021 til 2022, som sammenfaller med høye fødselstall i 2021. Ytterligere økning i 2022 skyldes trolig innvandringen fra Ukraina. Det er kommunale barnehager som har tatt veksten i disse årene. I figuren som viser antall barnehager, er imidlertid ikke denne veksten synlig, selv om reduksjonen i antall barnehager har vært lavere blant kommunale enn blant private. Det tyder på at det har vært noe ledig kapasitet i kommunale barnehager. Samtidig kan utviklingen i figuren skjule at en del små barnehager har blitt samlet i større enheter.

Mellom 2017 og 2021 var både nivå og utvikling i privat og kommunal kapasitet tilnærmet like, etter at private barnehager hadde fått en stadig større andel av sektoren. Over tid har det vært flere endringer i finansieringen og kostnadsstrukturen til private barnehager, med merkbart svakere økonomiske resultater (Lunder m.fl. 2026). Dette har nok bidratt til en kraftigere reduksjon i antall private barnehager. Blant de private står små familiebarnehager for en stor del av reduksjonen i antall barnehager, noe som også bidrar til at antall enheter faller ganske mye.

Figur 3-1 Utvikling i antall barn i barnehage og antall barnehager*

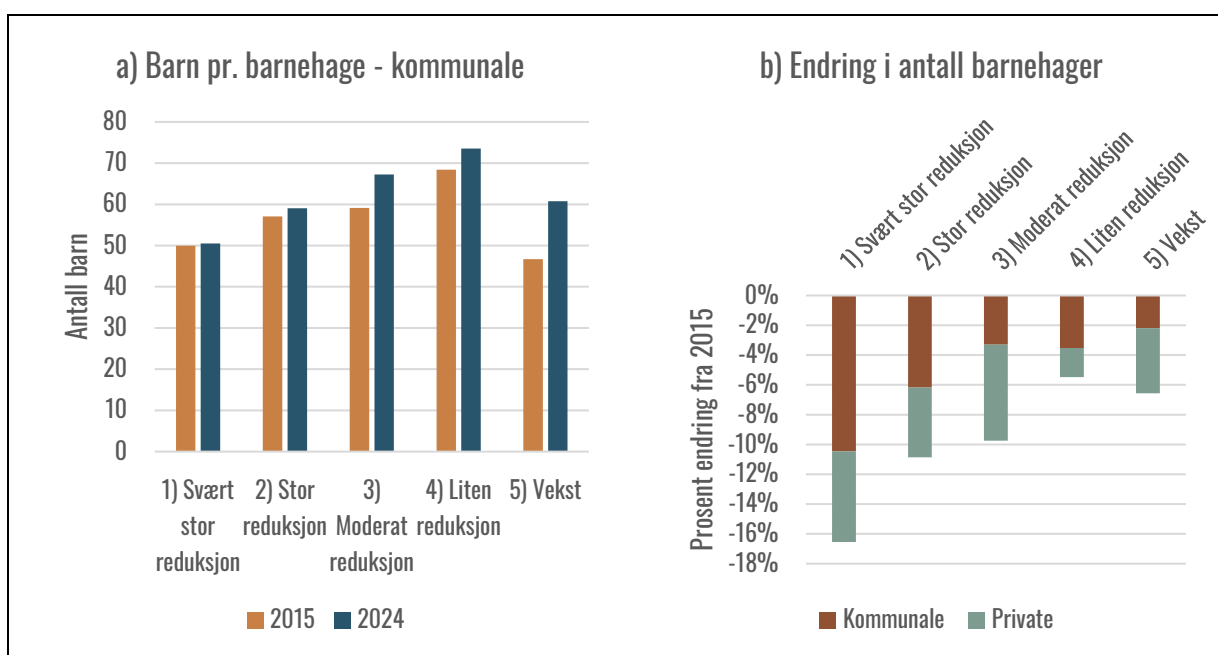


* Tallene er målt i desember hvert år. I alderskorrigererte tall er barn i alderen 0–2 år ganget med 2.

Det har altså foregått en del omstrukturering i barnehagesektoren, og mye av kapasitetsreduksjonen har vært gjort av private barnehager. Figur 3-2a viser at gjennomsnittlig antall barn i kommunale barnehager er uendret i gruppen med kommuner som har hatt stor reduksjon i antall barn i barnehagealder. I de andre gruppene har gjennomsnittlig barnehagestørrelse økt. Dette er et tegn på at effektiviteten er opprettholdt med tanke på struktur og størrelse.

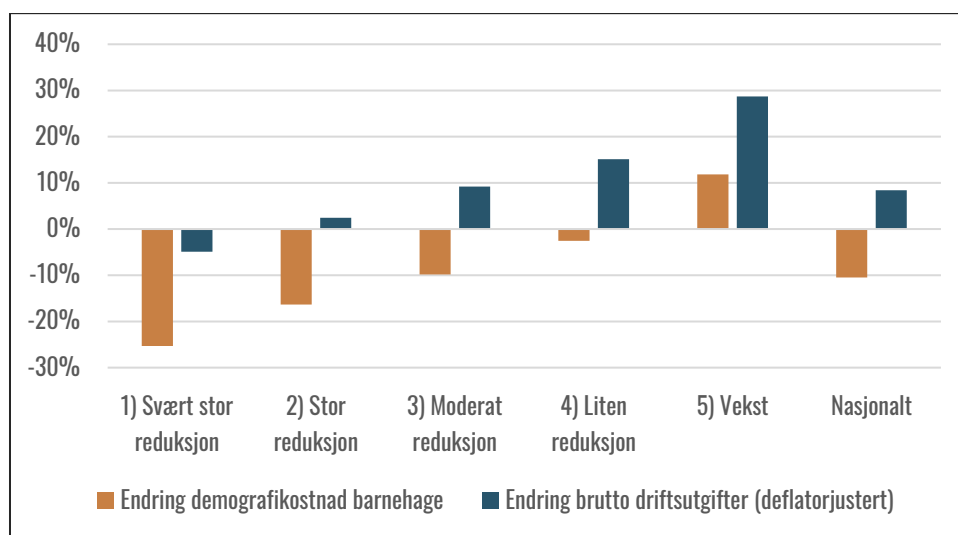
Figur 3-2b viser at alle gruppene av kommuner har færre barnehager i 2024 enn i 2015, også de som har hatt vekst i antall barn. Men det er særlig de med størst reduksjon i barnetall som har lagt ned kommunale barnehager.

Figur 3-2 Utvikling i barn pr. barnehage og antall barnehager fra 2015 til 2024



Figur 3-3 viser imidlertid at kostnadene har økt til tross for færre barn og barnehager. Kostnadsutviklingen følger gruppeinndelingen, og gruppen med svært stor reduksjon i antall barn har redusert kostnadene med fem prosent. Dette matcher likevel ikke reduksjonen i demografikostnadene på 25 prosent. Nasjonalt har kostnadene økt med 8 % i faste priser, mens endringen i demografien tilsier 10 % lavere ressursbehov. Høyere dekningsgrad, flere barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og nasjonale minstenormer for bemanning og pedagogdekning er mulige forklaringer på kostnadsveksten.

Figur 3-3 Omstillingsbehov og omstilling i barnehagesektoren 2015–2024



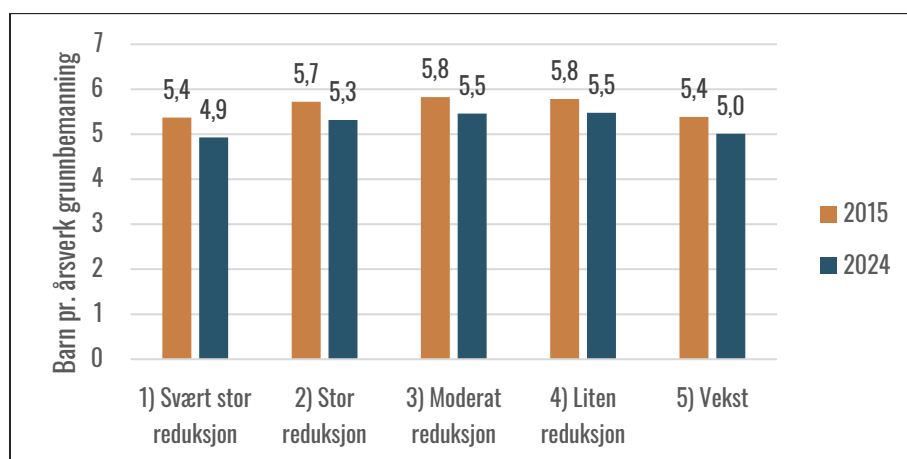
Kostnadene i figuren er målt ved brutto driftsutgifter. Brutto driftsutgifter vil variere med andelen private barnehager i kommunene ettersom det kun er nettokostnadene til private barnehager som synes i kommunenes regnskap. En kommune med økt andel private barnehager vil derfor framstå med lavere kostnadsøkning enn en kommune med økt andel kommunale barnehager. Alternative kostnadsbegreper kan være korrigerte brutto driftsutgifter eller netto driftsutgifter. Korrigerte brutto driftsutgifter måler bare utgifter knyttet til kommunale barnehager, og vil i enda større grad påvirkes av endringer i andel private barnehager.

Kommunale netto driftsutgifter vil være sammenlignbare for kommuner med ulik andel kommunale og private barnehager, men vil samtidig medføre en geografisk variasjon ettersom kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, samt kommuner i tiltaksone i Troms og Finnmark, har fått lavere satser for foreldrebetaling mot slutten av perioden. Lavere inntekter fra foreldrebetaling finansieres gjennom kommunens frie midler, så nettoutgiftene er høyere i kommuner med lav foreldrebetaling. Vi har undersøkt endring i både netto driftsutgifter og korrigerte brutto driftsutgifter på samme måte, og mønsteret skiller seg ikke vesentlig fra det vi ser i Figur 3-3.

Det er naturlig å peke på bemanningsnormer som en årsak til redusert kostnadseffektivitet. Figur 3-4 viser at antall barn pr. årsverk i grunnbemanningen er redusert med mellom 5 og 10 prosent. Det er ingen tydelig sammenheng mellom demografisk utvikling og endring i bemanning. En annen årsak til

kostnadsøkningen finnes i redusert foreldrebetaling og hvordan dette håndteres i systemet for finansiering av private barnehager. Reduserte inntekter fra foreldrebetaling i kommunale barnehager vil ikke påvirke brutto driftsutgifter, men private barnehager får kompensert dette inntektstapet gjennom økt tilskudd fra kommunene. Kommuner med private barnehager har derfor fått økte brutto driftsutgifter når foreldrebetalingen har blitt redusert. Basert på KOSTRA og antall barn i private barnehager¹³, finner vi at kommunale overføringer pr. barn i privat barnehage har økt med 12,6 % utover deflator fra 2015 til 2024.

Figur 3-4 Barn pr. årsverk grunnbemanning i kommunale barnehager

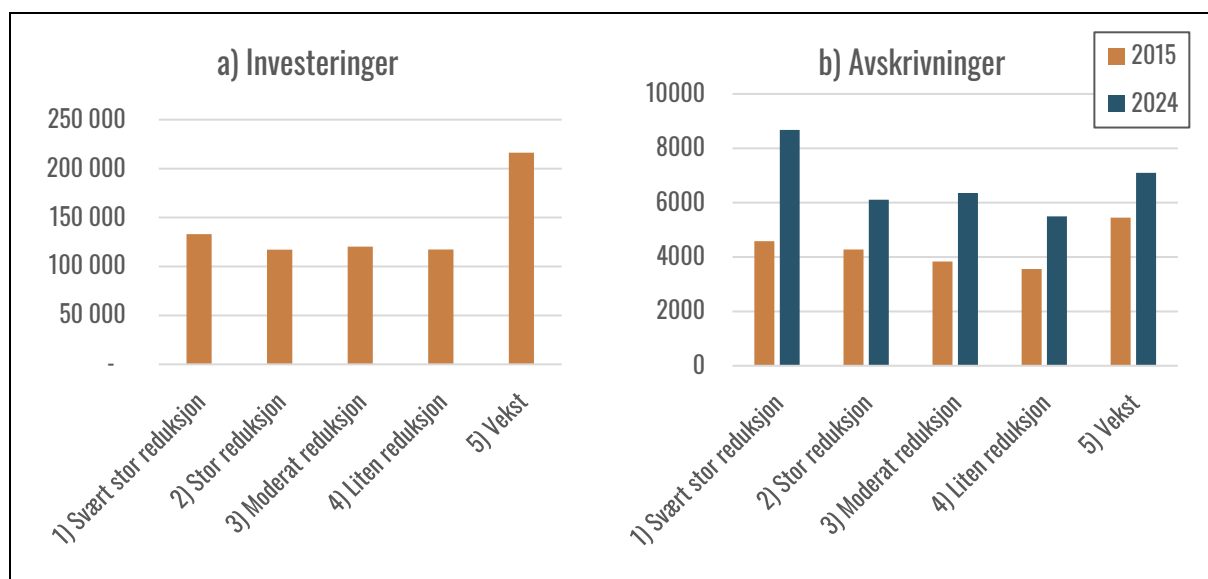


Figur 3-5 viser omfanget av investeringer i barnehager gjennom perioden 2015 til 2024. Vi har delt summen av årlige barnehageinvesteringer i løpende priser på barnetallet i 2024, ettersom det er dagens demografi som gir inntektsgrunnlaget for å håndtere disse investeringene. Det er hovedsakelig kommunene med vekst i antall barn som har investert mer enn andre kommuner. Kommunene med størst nedgang i barnetallet ligger om lag ti prosent over gruppe 2, 3 og 4. Disse kommunene har fått færre barn å dele investeringene på.

Investeringene tas inn i driftsregnskapet gjennom avskrivninger. Avskrivningene i 2024 pr. barn i barnehagealder er høyest i kommuner som har hatt svært stor nedgang i barnetallet. Nærmere undersøkelser viser at dette er en effekt av både økte avskrivninger (teller) og av fallende barnetall (nevner). Dette kan tyde på at det har vært behov for å sentralisere tjenesten, og at dette har medført kommunale investeringer. Typisk vil det heller ikke være attraktivt for private å investere i et slikt marked, så det er kommunen som må ta det ansvaret. Vi ser også at det er kommunene med størst vekst som har nest høyest avskrivninger, men disse hadde også høyere avskrivninger i 2015. Ulike typer investeringer vil ha ulik avskrivningstid, og dette kan også påvirke sammenhengen mellom investeringer og avskrivninger.

¹³ Tabell 09169 og tabell 12367

Figur 3-5 Barnehagerelaterte investeringer* og avskrivninger pr. innbygger 1–5 år



*Investeringer er målt som sum over årene 2015–2024 delt på innbyggere 1–5 år i 2024

3.1.3 Effektivitetsutvikling - regresjonsanalyser

Ovenfor har vi presentert en rekke utviklingstrekk i kommuner med ulik demografisk utvikling, men den demografiske utviklingen korrelerer med flere andre kjennetegn ved kommunene. I hvilken grad er det den demografiske utviklingen som forklarer effektivitetsutviklingen? Skyldes svakere effektivitetsutvikling i kommuner med stor reduksjon i barnetallet bare at mange av disse kommunene er små, usentrale og har høye inntekter, eller vil vi finne en genuin effekt av demografiske endringer når vi kontrollerer for slike andre forhold? Svaret kan ha betydning for utviklingen framover, når også flere store og sentrale kommuner skal møte samme utvikling. For å undersøke dette har vi brukt regresjonsanalyser for å skille effekten av demografi fra andre kjennetegn ved kommunene.

Vi har gjennomført analyser av ni ulike indikatorer som kan si noe om effektivitetsutviklingen. Modellene er ellers like. Den demografiske utviklingen er representert ved de fem gruppene av kommuner. Gruppene inngår i modellen som fire binære variabler, med gruppe 3 som referansekategori som de øvrige gruppene måles mot. Gruppe 3 består av kommuner som har hatt en moderat nedgang i antall barn i barnehagealder.¹⁴ I tillegg til gruppevariablene inngår variabler knyttet til demografi, geografi, økonomi og politikk som kontrollvariabler. Variablene, med gjennomsnittsverdier, er presentert i vedleggstabell 2a.

Tabell 3-2 viser de sentrale resultatene fra regresjonsanalysene. I første kolonne av hver rad står indikatoren som er analysert. I de fleste analysene er det endring fra 2015 til 2024 som er målt, men investering er målt som sum over perioden.

¹⁴ Gruppe 4 og 5 består av færre kommuner og kan derfor være ustabile som referansekategori.

De neste kolonnene viser hvordan kommunegruppene med ulik demografisk utvikling skiller seg fra referansegruppen, gruppe 3. Vi ser at antall barn pr. kommunal barnehage har falt i gruppene med størst nedgang i barnetallet og økt i gruppen med vekst i barnetallet. Det er tydelige, signifikante effekter for gruppe 1, 2 og 5. Det kan være et tegn på at effektiviteten har falt i kommunene som har stor nedgang i barnetallet. Lunder m.fl. (2026) viser at små barnehager har høyere kostnader, men betydningen av smådriftsulemper kommer i denne sammenhengen an på hvor terskelen for disse ulempene ligger og i hvilken grad de minste barnehagene har blitt lagt ned. Uavhengig av smådriftsulemper kan barnehager ha faste kostnader som ikke kan reduseres selv om plasser blir stående ledige. De to neste indikatorene, som ser på barn pr. årsverk, tyder ikke på at det reelt sett har vært ulik utvikling i bemanningsgraden mellom kommuner med vekst og kommuner med nedgang.

Tabell 3-2 Oppsummering av regresjonsresultater – barnehage. Parameterestimer^a, t-verdier i parentes, n=342^b

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 4	Gruppe 5	Andre signifikante faktorer (fortegn i parentes)
Barn pr. kommunal barnehage (endring fra 2015 til 2024)	-7,65*** (-3,47)	-5,93*** (-2,83)	-3,07 (-1,02)	6,095** (2,57)	*** Kun én barnehage (-) ** Reiseavstand sone (-)
Barn pr. årsverk grunnbemanning, kommunal barnehage (endring fra 2015 til 2024)	-0,06 (0,61)	-0,04 (-0,41)	-0,01 (-0,04)	-0,04 (-0,34)	*** Kun én barnehage (-)
Barn pr. årsverk totalt, kommunal barnehage (endring fra 2015 til 2024)	-0,09 (-1,07)	-0,00 (-0,00)	-0,10 (-0,87)	0,01 (0,93)	*** Kun én barnehage (-) ** Innbyggertall (-)
Andel private barnehager (endring fra 2015 til 2024)	0,01 (0,87)	0,00 (0,30)	-0,01 (-0,49)	0,00 (0,02)	*** Andel private i 2015 (-) ** Netto lånegjeld 2015 (-) * År i ROBEK (+)
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. plass i kommunale bhg. (endring fra 2015 til 2024)	4,85 (0,94)	2,71 (0,56)	6,73 (0,96)	-3,42 (-0,61)	*** Reiseavstand sone (+) ** Kun én barnehage (+) ** Innbyggertall (+) ** Disposisjonsfond (+) ** År i ROBEK (+)
Netto driftsutgifter pr. innbygger 1-5 år (endring fra 2015 til 2024)	19,08*** (4,35)	-0,34 (-0,08)	0,92 (0,15)	-16,19*** (-3,42)	*** Reiseavstand sone (+) ** Andel private (-) ** Sats foreldrebet.2024 (-) * Kun én barnehage (+)
Avskrivninger pr. innbygger 1-5 år	0,78 (0,86)	-0,65 (-0,76)	0,03 (0,02)	-1,50 (-1,55)	*** Kun én barnehage (+) ** Partikonsentrasjon (+) * Reiseavstand sone (+) * Ordførerparti skiftet (+)
Investeringer 2015-2024 pr. innbygger 1-5 år 2024	-29,53 (-1,25)	-13,19 (-0,59)	8,07 (0,25)	5,70** (2,58)	*** Reiseavstand sone (+) ** Kun én barnehage (+) * Andel private i 2015 (-) * Korr. frie inntekter (+)
Investeringer 2015-2024 pr. innbygger 2024	-2,12** (-1,97)	-1,03 (-1,00)	0,41 (0,28)	3,94*** (3,40)	** Andel private i 2015 (-) * Reiseavstand sone (+) * Korr. frie inntekter (+)

^a Statistisk signifikans: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå.

^b Kommunene Utsira Modalen og Lødingen er utelatt fordi de er identifisert som uteliggere i fordelingen.

Siste kolonne viser hvilke kontrollvariabler som har signifikant effekt og i hvilken retning. Resultatene tyder generelt på at kommuner som kun hadde én kommunal barnehage i 2015, har hatt en svakere utvikling i effektiviteten enn andre kommuner. Disse kommunene vil naturligvis ha hatt få muligheter til

omstilling.¹⁵ Lange reiseavstander innad i kommunen gir også noen resultater i retning av svekket effektivitet relativt til andre kommuner. Øvrige signifikante variabler varierer mellom modellene og viser ingen tydelige mønstre på tvers av indikatorer

Det er kostnadstallene som viser utviklingen i kostnadseffektivitet, og det relevante målet for enhetskostnader i kommunal produksjon av barnehagetjenester er korrigerede brutto driftsutgifter pr. plass i kommunal barnehage. Vi finner ingen signifikante forskjeller i utviklingen i enhetskostnader knyttet til ulik demografiutvikling. Kommunale barnehager er signifikant mer kostnadseffektive i kommuner med en høyere andel private barnehager. Dette er kjent fra andre studier (Lunder m.fl. 2026).

Netto driftsutgifter pr. innbygger i alderen 1–5 år er et mer relevant mål på hva kommunen bruker av frie midler på barnehage. Her finner vi en tydelig forskjell mellom kommunene med størst nedgang og de med vekst i barnetallet, hvor kostnadene har økt for kommunene med stort nedskaleringsbehov og blitt redusert for de med vekst. Forskjellen mellom korrigerede brutto driftsutgifter pr. barn i barnehage og netto driftsutgifter pr. innbygger i barnehagealder er mange og omhandler betydningen av andelen private barnehager, endringer i tilskuddssystemet og endringer i nivået på foreldrebetaling. Nærmere undersøkelser viser imidlertid at det er nevneren som utgjør en tydelig forskjell. Kommunene med nedgang i barnetallet har økt andelen innbyggere i alderen 1–5 år som går i barnehage. De har altså fylt opp deler av den ledige kapasiteten ved å gi tilbud til flere. Her kan også redusert foreldrebetaling ha bidratt til å øke etterspørselen. Denne økte barnehagedekningen gir høyere utgifter pr. innbygger i barnehagealder selv om kostnaden pr. barn i barnehage ikke har økt.

De siste radene viser analyser av avskrivninger og investeringer knyttet til barnehage. Det er ingen signifikante forskjeller i utslag på gruppevariablene når det gjelder avskrivninger, men bruker vi gruppe 5 som referansekategori, er gruppe 1 signifikant høyere på 5-prosentnivå. Når vi ser på investeringer, er det likevel slik at kommuner med vekst har hatt et signifikant høyere investeringsnivå i perioden. Kommunene med størst nedgang har ikke signifikant lavere investeringer pr. barn, men de har lavere investeringer pr. innbygger etter at barnetallet har falt. Det kommer av at barnetallet har falt relativt mer enn det totale innbyggertallet i disse kommunene.

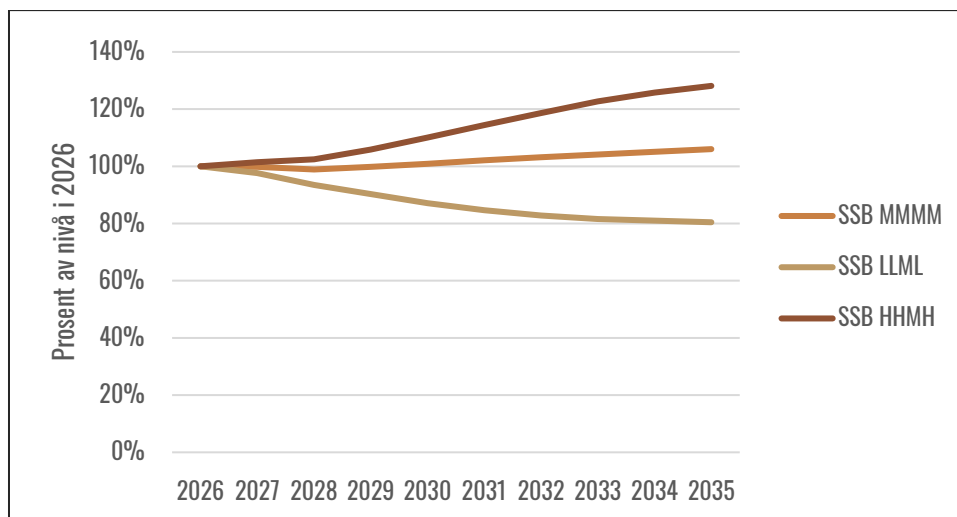
3.1.4 Demografisk utvikling kommende ti år

Middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger indikerer at barnetallene og demografikostnaden for barnehage skal vokse igjen i den neste tiårsperioden, jf. Figur 3-6. Økningen starter omkring 2029 og ender 6 prosent høyere i 2035 enn i 2026. Nedgangen i demografikostnad fra 2015 til 2024 var til sammenligning ca. 10 prosent av nivået i 2015, som vist i Figur 3-3. Hvis alternativet med lav fruktbarhet og lav

¹⁵ De kommunene som eventuelt har lagt ned siste kommunale barnehage og valgt kun å ha private, vil også ha falt ut av analysene som omhandler effektiviteten i kommunale barnehager.

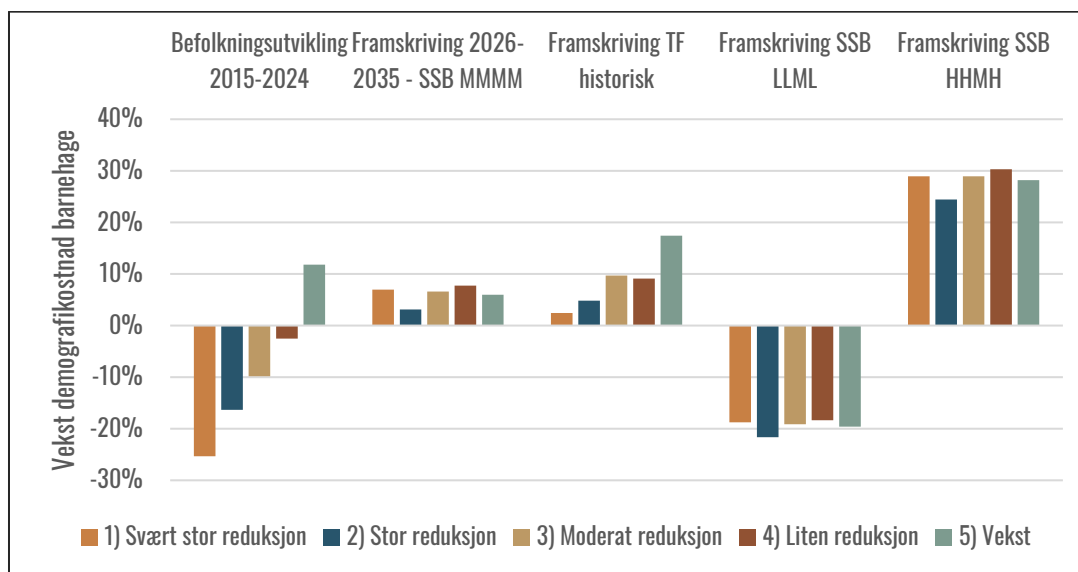
innvandring slår til, kan vi se en fortsatt nedgang på 20 prosent. Høyalternativet anslår vekst på 28 prosent, så basert på disse alternativene er usikkerheten stor. Usikkerhet om fødselstallene har stor betydning for barnehagene, mens andre tjenester har mer tid til å forberede seg på demografiske endringer i brukergruppen.

Figur 3-6 Framskrevet utvikling i demografikostnad for barnehage



Figur 3-7 viser den framskrevne utviklingen fra 2026 til 2035 for hver av de fem vekstgruppene. Her inkluderer vi Telemarksforskings framskrivinger, som har andre anslag på innenlandsk flytting. Statistisk sentralbyrås framskrivinger fordeler veksten ganske likt på alle grupper, mens Telemarksforskings alternativ anslår at økningen blir størst blant de som allerede har hatt størst vekst. Det er middelalternativet for innenlandsk flytting som ligger til grunn for alle de viste framskrivingsvariantene til SSB. Merk at selv ikke lavalternativet til SSB tilsier like stor nedgang i gruppe 1 som gruppen hadde de ti foregående årene.

Figur 3-7 Historisk utvikling og alternative befolkningsframskrivinger, gruppert etter demografiutvikling barnehage

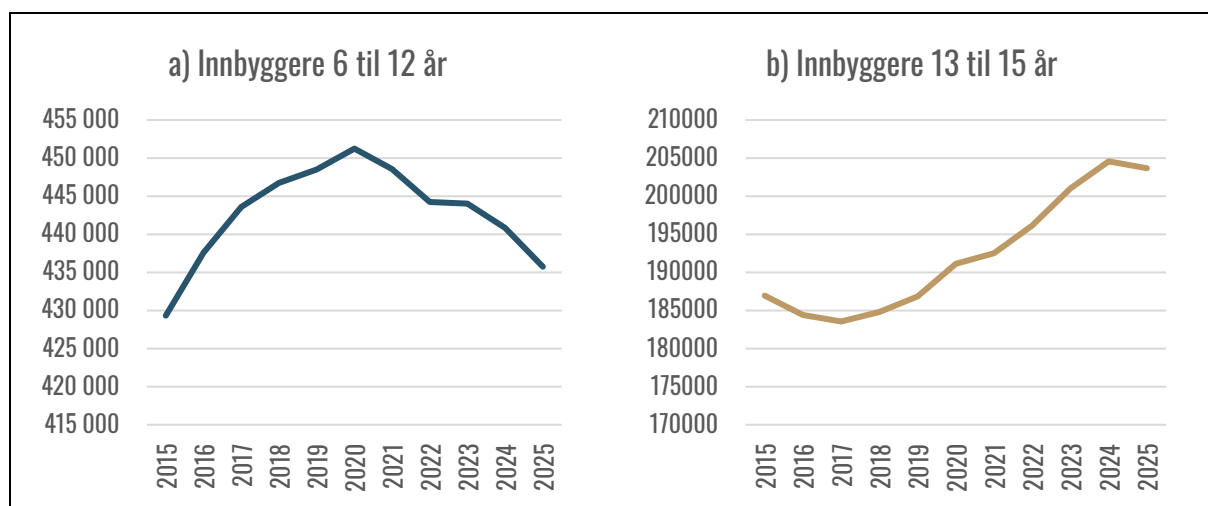


3.2 Grunnskole

3.2.1 Demografisk utvikling siste ti år

Utviklingen i grunnskolen følger etter barnehagene og gir kommunene bedre tid til å planlegge endringer i kapasiteten. Figur 3-8 viser utviklingen i antall barn i barneskolealder og ungdomsskolealder nasjonalt.¹⁶ Fra 2015 til 2020 økte antall innbyggere i alderen 6 til 12 år med ca. 5 prosent, men i årene etter har mye av denne veksten blitt reversert, og som vi har sett i statistikken for barn i barnehagealder, vil dette fortsette de nærmeste årene. For barn i ungdomsskolealder snudde ikke utviklingen før i 2024.

Figur 3-8 Elevgrunnlag for barneskole og ungdomsskole



De nasjonale tallene skjuler imidlertid store geografiske variasjoner. Vi har gruppert kommunene etter prosentvis endring i antall innbyggere i skolealder fra 2015 til 2024. Grupperingen er i utgangspunktet gjort i kvartiler, som gir fire like store grupper, men siden den tredje kvartilen består av kommuner med både vekst og nedgang, har vi delt denne i to. Dermed har vi fem grupper med ulikt omstillingsbehov som vi kan sammenligne og sidestille med nasjonalt nivå. Til tross for nasjonal vekst er det over 200 kommuner som har hatt reduksjon i barnetall og demografikostnad.

- 1) Stor reduksjon: < -13,7 % 88 kommuner
- 2) Moderat reduksjon: -13,7 % til -3,2 % 88 kommuner
- 3) Liten reduksjon: -3,2 % til 0 38 kommuner
- 4) Liten til moderat vekst: 0 til 5,3 % 49 kommuner
- 5) Moderat til stor vekst: > 5,3 % 88 kommuner

¹⁶ Innbyggertallene er målt pr. 1.1., og de som er 6 år 1.1. vil ha begynt på skolen høsten året før. Det må tas hensyn til når man sammenligner tallene med elevstatistikk målt på høsten (GSI).

Tabell 3-3 viser at gruppen av kommuner med stort nedskalingsbehov i hovedsak er små og usentrale kommuner, med høyere inntektsnivå og lengre reiseavstander. 27 prosent av kommunene i gruppen med størst reduksjon i elevtallet hadde kun én skole allerede i 2015, og hadde derfor få muligheter til å gjøre noe med ressursbruken gjennom endringer i skolestrukturen. I 2024 hadde denne andelen økt til 43 prosent. Kommunegruppen som hadde moderat til stor vekst, består både av små og store kommuner. Dette illustreres ved at gjennomsnittlig innbyggertall er 28 000, samtidig som 11 prosent av kommunene kun hadde én skole i 2015. Kommuner som Oslo, Trondheim, Stavanger og Kristiansand er alle i gruppe 5. Bergen er i gruppe 4.

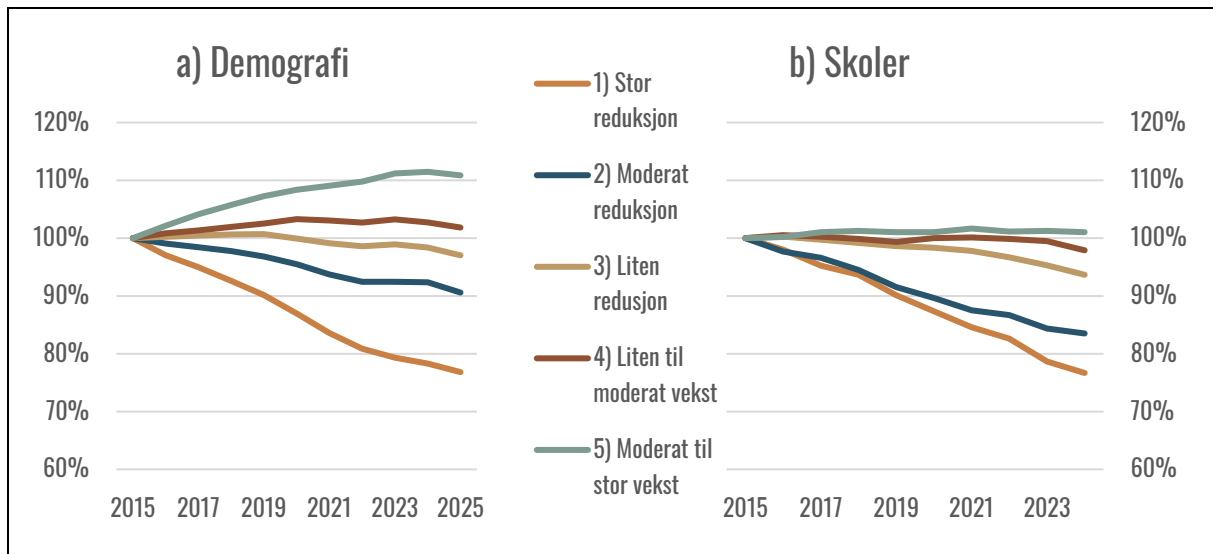
Tabell 3-3 Kjennetegn ved kommuner gruppert etter omstillingsbehov i grunnskolen i perioden 2015–2024

	1) Stor re- duksjon	2) Moderat reduksjon	3) Liten re- duksjon	4) Liten til moderat vekst	5) Moderat til stor vekst
Sentralitetsindeks	525	631	688	742	716
Innbyggertall	2454	6712	15767	33059	28036
Brutto driftsinntekt pr. innbygger	181	150	127	127	135
Korrigerte frie inntekter 2024	124	111	106	105	106
Disposisjonsfond 2024	12 %	11 %	11 %	16 %	13 %
Netto lånegjeld 2024	82 %	87 %	89 %	84 %	88 %
Sonekriteriet	10,7	7,7	7,0	5,1	5,5
Andel med én skole i 2015	27 %	7 %	3 %	4 %	11 %
Andel med én skole i 2024	43 %	15 %	3 %	6 %	15 %

3.2.2 Tjenestestruktur og effektivitet

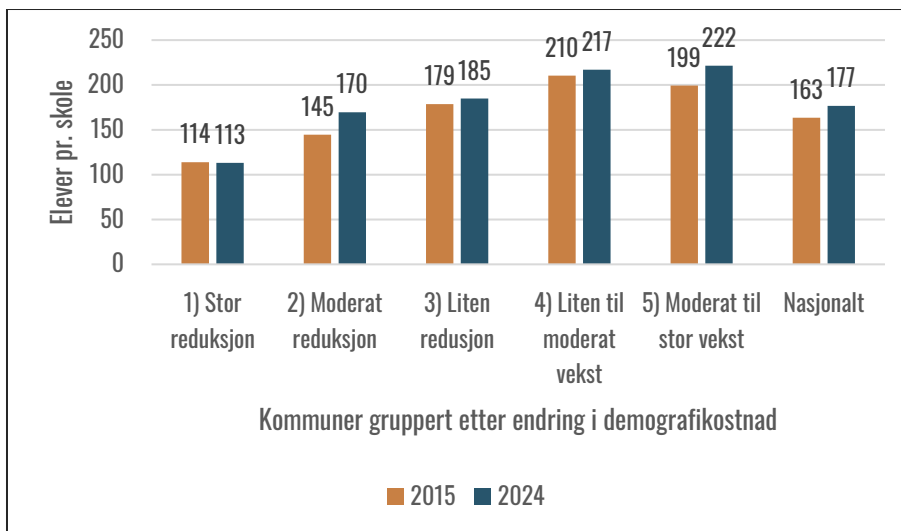
Figur 3-9 viser at det har vært tydelig nedgang i antall skoler etter 2015. Kommunene med størst vekst har tilnærmet uendret antall skoler, mens de øvrige gruppene har større prosentvis reduksjon i antall skoler enn i elevgrunnlaget. Illustrasjonen av demografien viser at kommunene med størst vekst også har begynt reduksjonen i antall barn i skolealder.

Figur 3-9 Endring i demografikostnad skole og antall skoler, kommuner gruppert etter endring i demografikostnad



Figur 3-10 viser konsekvensen av utviklingen i demografi og antall skoler, nemlig at elevtallet pr. skole har økt i alle grupper utenom gruppe 1, men også her kan vi si at det i praksis ikke har vært noen nedgang i gjennomsnittlig skolestørrelse.

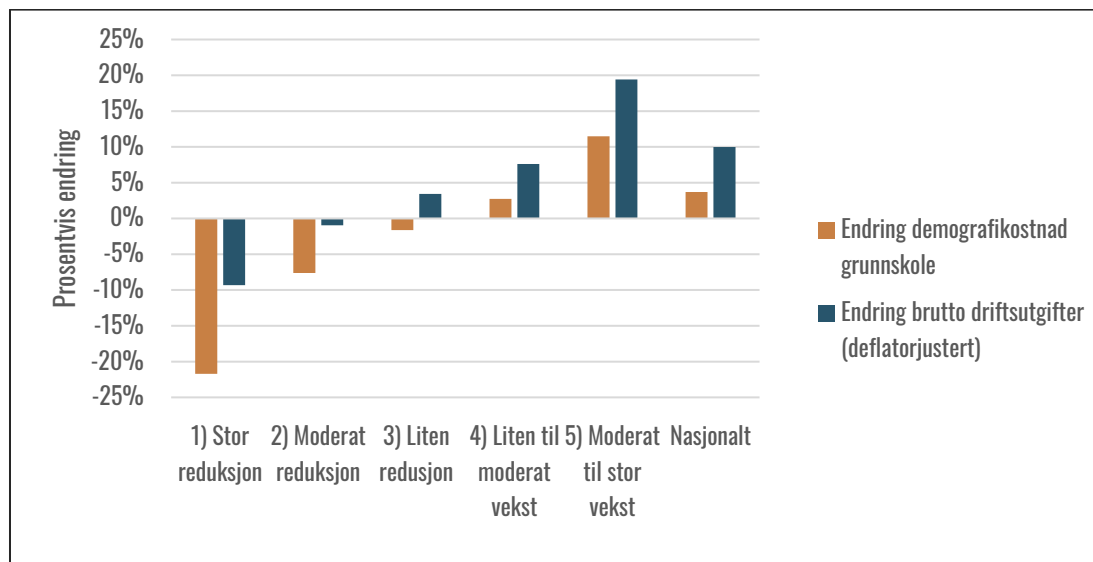
Figur 3-10 Gjennomsnittlig antall elever pr. skole



Figur 3-11 viser prosentvis endring i demografikostnad og endring i brutto driftsutgifter (kostnadsjustert med kommunal deflator). De deflatorjusterte kostnadene har økt på landsbasis, og alle kommunegruppene har en kostnadsvekst fra 2015 til 2024 utover hva den demografiske utviklingen skulle tilsi. Det er også en tydelig sammenheng mellom endring i demografien og endring i ressursbruk. Kommunene med stor reduksjon i elevgrunnet har klart å redusere kostnadsnivået med nesten ti prosent, mens demografikostnaden er redusert med mer enn 20 prosent.

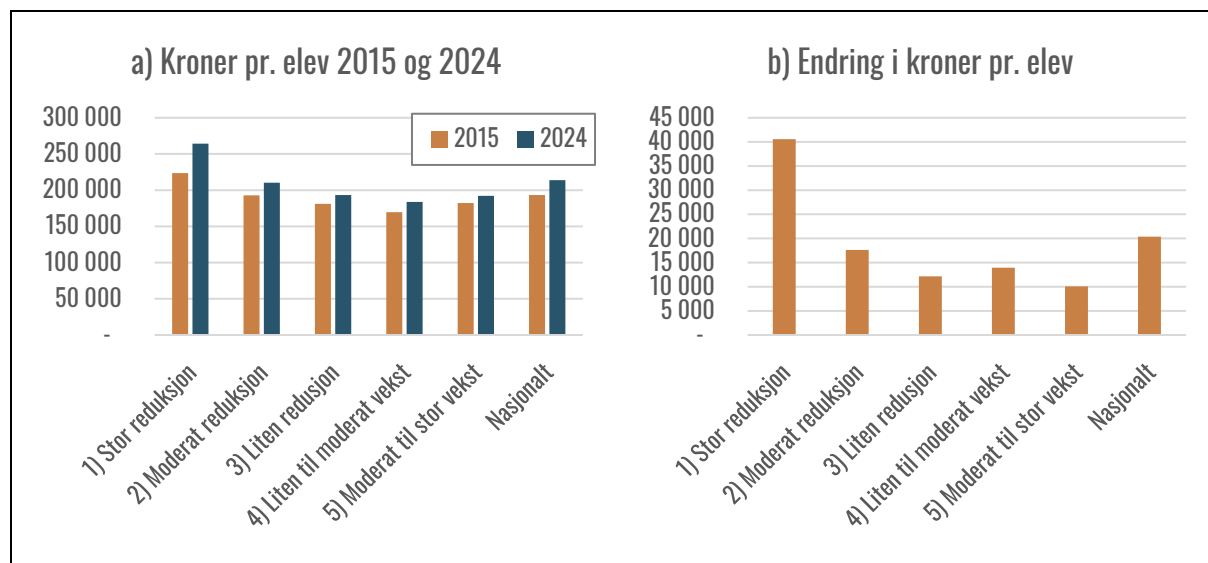
Det har altså vært en generell kostnadsvekst utover demografi og prisvekst, lignende det vi så for barnehagene. I intervjuene med kommunene trekkes økt behov for PPT og styrket bemanning fram som en kostnadsdrivende faktor. Det er også innført bemanningsnormer for skolene.

Figur 3-11 Omstillingsbehov og omstilling i grunnskolen 2015–2024



Figur 3-12 viser nivå og utvikling i enhetskostnader, definert som korrigerte brutto driftsutgifter i faste priser pr. elev i kommunal skole.¹⁷ Figuren bekrefter at kostnadsnivået har økt. Nasjonalt har økningen vært på 10,5 %, og det er kommunene med stor reduksjon i barnetallet som har økt mest. Kommuner med mer stabil utvikling ligger på eller under landsgjennomsnittet i kostnadsvekst.

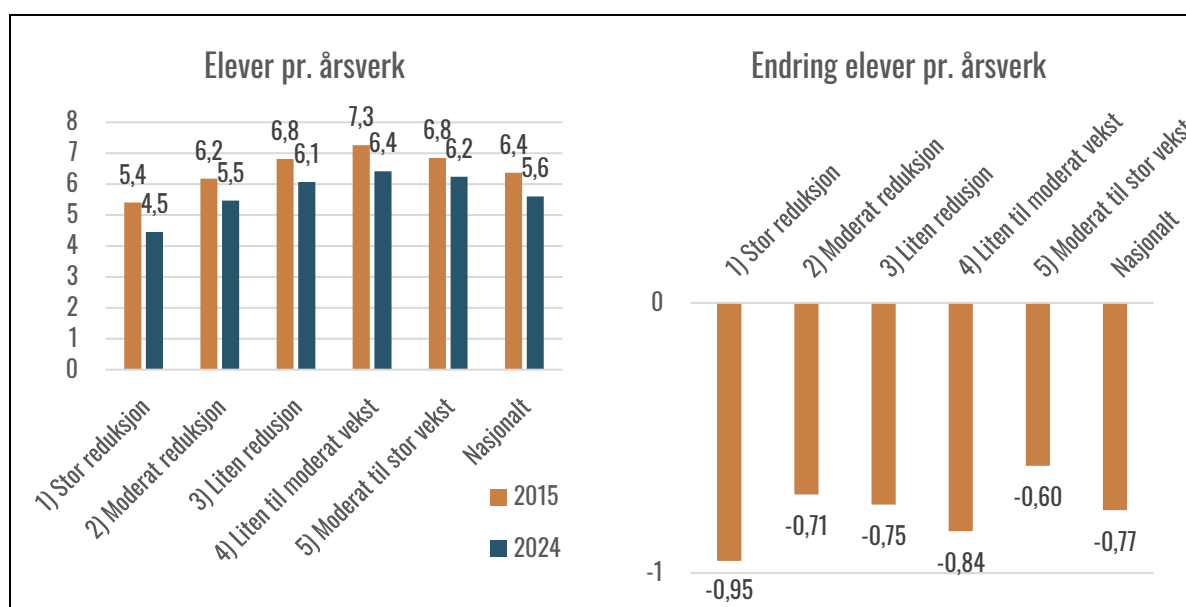
Figur 3-12 Utvikling i brutto driftsutgifter pr. elev fra 2015 til 2024, gjennomsnitt av kommunenivå målt i 2024-kroner



¹⁷ Brutto driftsutgifter pr. elev totalt eller brutto driftsutgifter korrigeret for trekk for elever i private skoler gir tilnærmet samme bilde både i fordeling og nivå.

Figur 3-13 viser utviklingen i antall elever pr. årsverk i grunnskolen. Både nasjonalt og i alle kommunegruppene har antall elever pr. årsverk blitt redusert. Nasjonalt er reduksjonen 12 prosent. Endring i bemanningsraten kan derfor være en viktig forklaring på den generelle kostnadsøkningen. Reduksjonen er størst i kommunene med stor reduksjon i barnetallet, nesten én elev pr. årsverk, mens det ikke er noen systematisk variasjon mellom de andre gruppene.

Figur 3-13 Utvikling i elever pr. årsverk fra 2015 til 2024, gjennomsnitt av kommunenivå

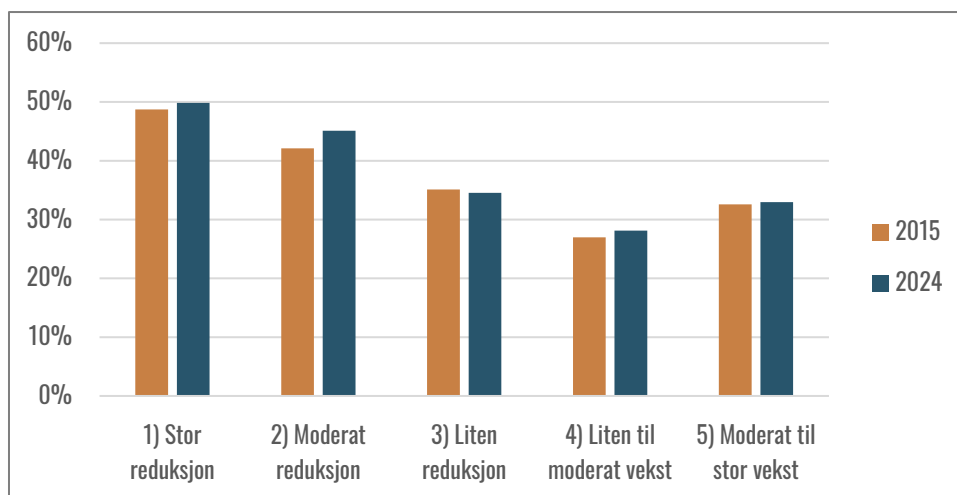


Når skoler legges ned, kan det bli større behov for skoleskyss. Figur 3-14 viser imidlertid at det er små endringer i andelen elever som trenger skoleskyss. En mulig tolkning er at de skolene som er lagt ned, ligger nær andre skoler. En annen mulig tolkning er at mange av elevene ved nedlagte skoler allerede hadde skoleskyss, men at reiseveien har blitt lengre. Sentralisering av barnefamilienes bosettingsmønster kan også ha nøytralisert effekten av sentraliserte skoler.

Vi har ikke informasjon om reisevei knyttet til skoleskyss på kommunenivå. Statistisk sentralbyrå har gjort beregninger for årene 2010, 2015 og 2020, og finner at reiseveien er lengst i usentrale kommuner, og at den der også har økt over tid.¹⁸

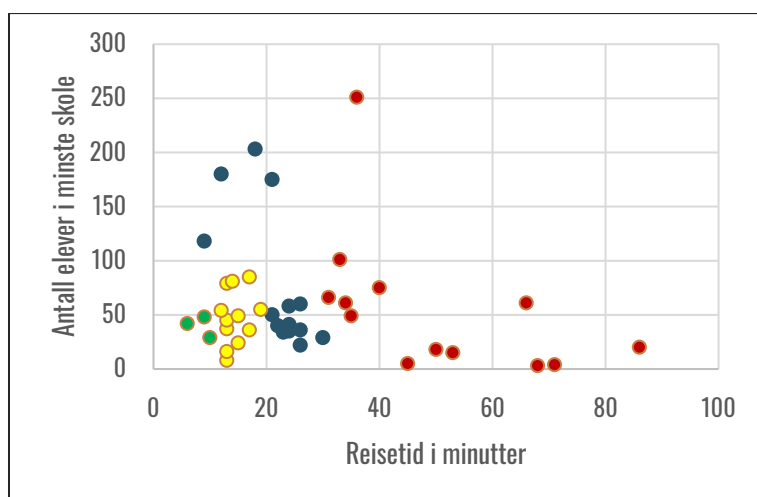
¹⁸ <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/k%C3%B8yreavstand-til-skolar-i-fylka>

Figur 3-14 Andel elever med skoleskys. Kilde: SSB tabell 11970



Vi har undersøkt reiseavstanden mellom skolene i kommuner med to grunnskoler for å gi et inntrykk av det geografiske potensialet for sammenslåing.¹⁹ Reiseavstanden er målt i minutter kjøretid ved hjelp av Google Maps, og det må tas høyde for at reiseveien kan være lengre fra bosted, og at reisetiden kan være lenger med en skolebuss enn for en bil som kjører fra A til B. Figur 3-15 viser kombinasjonen av reiseavstand mellom de to skolene og antall elever i den minste skolen. Elevtallet er målt i 2024. Der skolene er små og avstanden er kort, bør grunnlaget for strukturendring være større enn der avstandene er lange eller der begge skolene er store nok.

Figur 3-15 Reiseavstander og elevgrunnlag i kommuner med to skoler med 1. til 7. trinn eller 1. til 10. trinn.



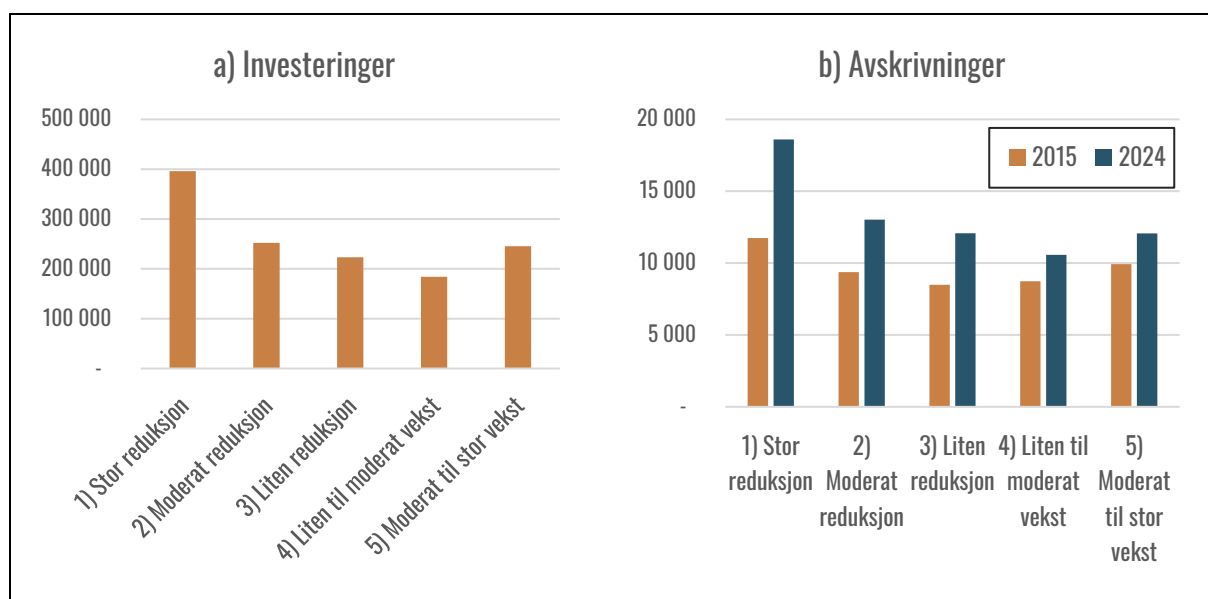
Vi har ikke faglig grunnlag for å si hva som er for små skoler eller for lange avstander, men vi har markert skolene med ulike farger ut fra kombinasjonen av reiseavstand og skolestørrelse. De grønne skolene ligger innenfor 10 minutters reise og har færre enn 100 elever. Alle de tre som oppfyller disse kriteriene, har

¹⁹ I datagrunnlaget har vi 42 kommuner hvor det finnes to skoler med barneskoletrinn. Blant kommuner med to skoler finner vi ingen med ren ungdomsskole, så det er enten to skoler med 1. til 10. trinn eller én med 1. til 10. kombinert med én skole med enten 1. til 4. eller 1. til 7. trinn.

faktisk færre enn 50 elever. Skolene som har mindre enn 20 minutter reisevei og færre enn 100 elever, er markert med gul farge, og det er 12 skoler i denne gruppen. Vi har markert med rødt de som har mer enn 30 minutters reisevei. Dette er 13 skoler i 13 kommuner som kanskje kan sidestilles med de kommunene som kun har én skole, ved at handlingsrommet for nedskalering er lite. De øvrige skolene, markert med blå farge, har enten mellom 20 og 30 minutters reisevei eller forholdsvis høyt elevtall. Analysen viser at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder muligheten for strukturendringer.

Vekst i tjenestekapasiteten krever ofte investeringer, men nedskalering gjennom omstrukturering kan også medføre et investeringsbehov. Skolen som skal ta imot elever fra andre skoler, må gjerne utvides. Figur 3-16a viser summerte investeringer i grunnskoletjenesten fra 2015 til 2024 fordelt på gruppene med ulik demografisk utvikling. Investeringene i tiårsperioden er delt på kommunens elevtall i 2024 med tanke på å måle hvordan investeringene de siste årene er tilpasset dagens kapasitetsbehov. Figuren viser at det er gruppene med stor og moderat reduksjon som har investert mest pr. elev. De med moderat til stor vekst har også investert mer enn kommunene med jevn utvikling.

Figur 3-16 Skolerelaterte investeringer og avskrivninger, kroner pr. elev



*Investeringer er målt som sum over årene 2015–2024 delt på antall elever i 2024.

Investeringene synes i driftsregnskapet som avskrivninger, og mønsteret er her det samme (Figur 3-16b). Kommuner med stor reduksjon i elevtallet har de høyeste avskrivningene pr. elev. Det hadde de også i 2015, noe som kan skyldes at omstillingene startet før 2015, men forskjellen var betraktelig mindre da.

3.2.3 Effektivitetsutvikling – regresjonsanalyser

I dette avsnittet er vi først ute etter å se hvordan ulik demografisk utvikling påvirker effektivitetsrelaterte indikatorer når vi kontrollerer for andre mulige forklaringsvariabler. Vi bruker fortsatt de samme fem gruppene, men gruppe 4, som har liten til moderat vekst, brukes som referansekategori som de andre gruppene måles mot. I tillegg til gruppevariablene inngår variabler knyttet til demografi, geografi, økonomi og politikk som kontrollvariabler. Variablene, med gjennomsnittsverdier, er presentert i vedleggstabell 2b.

Resultatene vil enten underbygge at det mønsteret vi har sett i figurene over, skyldes befolkningsutviklingen og omstillingsbehovet som følger av dette, eller de vil få fram eventuelle andre forklaringer. De sentrale resultatene er oppsummert i Tabell 3-4.

Det viktigste å merke seg er at utgiftene har vokst signifikant mer i gruppen med størst nedgang i antall innbyggere i skolealder. Dette gjelder ulike mål på driftskostnader og avskrivninger pr. elev, og gruppen har hatt høyere investeringer pr. elev. Som tidligere vist, gjenspeiles ikke dette like tydelig i strukturrelaterte indikatorer som elever pr. skole eller elever pr. årsverk. Det er noe forskjeller med svak signifikans i analysene av elever pr. skole, elever pr. lærer og elever pr. årsverk, men ikke de samme tydelige resultatene som for økonomivariablene.

Det ser altså ut til at de strukturtiltakene som har vært gjennomført, ikke har gitt full effekt på enhetskostnadene. Det er en mulighet for at noe av utgiftsøkningen er midlertidige omstillingskostnader eller en politisk strategi om å smøre nedleggelser med økt kvalitet på bemanningssiden. Deler av de økte kostnadene ser også ut til å skyldes økte avskrivninger.

Private skoler kan i noen tilfeller bli etablert som erstatning for nedlagte kommunale skoler, og kommunene trekkes i rammetilskudd med et fast beløp pr. elev i privat skole. Vi analyserer størrelsen på dette trekket direkte, og vi analyserer et utgiftsmål der trekket er regnet som en tilleggskostnad til ordinære brutto driftsutgifter. I begge modellene er estimatene for både gruppe 1 og gruppe 2 positive, og viser at kommunene med stort nedskaleringsbehov har fått flere private elevplasser i perioden.

Tabell 3-4 Oppsummering av regresjonsresultater – grunnskole. Parameterestimer, t-verdier i parentes^a, n=345^b

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 5	Andre signifikante faktorer
Elever pr. skole (endring fra 2015 til 2024)	1,71 (0,15)	17,39* (1,69)	0,44 (0,04)	15,13 (1,53)	*** Kun en kommunal skole (-) ** Innbyggertall (-) ** Reiseavstand sone (-)
Elever pr. kommunal skole (endring fra 2015 til 2024)	3,08 (0,26)	18,35* (1,72)	-0,76 (-0,06)	19,18* (1,88)	*** Kun en kommunal skole (-) ** Innbyggertall (-) * Reiseavstand sone (-)
Elever pr. lærer (endring fra 2015 til 2024)	-0,44* (-1,87)	0,11 (0,52)	0,16 (0,64)	0,28 (1,39)	** Kun en kommunal skole (-) * Netto lånegjeld 2015 (-)
Elever pr. årsverk (endring fra 2015 til 2024)	-0,13 (-0,85)	0,09 (0,67)	0,07 (0,42)	0,27** (2,03)	** Kun en kommunal skole (-)
Brutto driftsutgifter pr. elev (endring fra 2015 til 2024)	24,45*** (4,44)	7,12 (1,43)	0,09 (0,01)	-3,55 (-0,75)	*** Kun en kommunal skole (+)
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev i kommunal skole (endring fra 2015 til 2024)	20,03*** (3,76)	4,75 (0,99)	-2,28 (-0,41)	-3,51 (-0,76)	*** Kun en kommunal skole (+)
Brutto driftsutgifter justert for trekk private skoler pr. elev (endring fra 2015 til 2024)	26,22*** (4,55)	9,14* (1,76)	0,92 (0,15)	-2,55 (-0,51)	*** Kun en kommunal skole (+) * Netto lånegjeld 2015 (+) * År i ROBEK (-)
Trekk private skoler pr. innbygger (endring fra 2015 til 2024)	0,27*** (2,43)	0,27*** (2,66)	0,11 (0,96)	0,08 (0,88)	
Avskrivninger pr. elev (endring fra 2015 til 2024)	4,32*** (2,74)	2,11 (1,48)	1,90 (1,15)	0,19 (0,14)	** Partikonsentrasjon (-)
Avskrivninger pr. kommunal elev (endring fra 2015 til 2024)	4,20** (2,48)	1,85 (1,21)	1,96 (1,10)	0,07 (0,05)	** Partikonsentrasjon (-)
Investeringer pr. elev 2024 (sum 2015 til 2024)	154,19** (2,28)	64,18 (1,05)	35,55 (0,50)	52,98 (0,90)	
Investeringer pr. innbygger 2024 (sum 2015 til 2024)	8,20 (1,33)	3,88 (0,70)	3,15 (0,49)	7,15 (1,34)	

^a Statistisk signifikans: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå.

^b Kommunene Lurøy, Træna, Modalen, Røst og Værøy fordi de er identifisert som uteliggere i fordelingen. Sør-Odal er av samme grunn utelatt fra analyser av elever pr. skole.

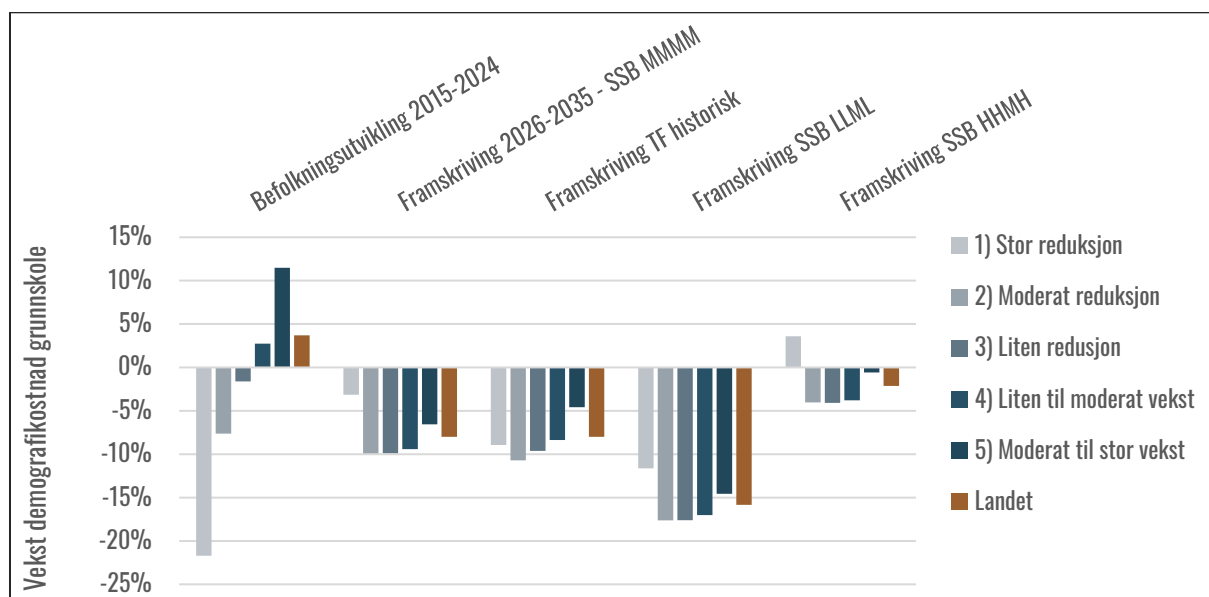
Av andre faktorer er det ganske gjennomgående at de kommunene som kun hadde én kommunal skole i 2015, har hatt svakere effektivitetsutvikling fra 2015 til 2024. Det er tegn til at større kommuner, alt annet likt, har mindre økning i antall elever pr. skole og høyere vekst i utgifter pr. elev. Det kan tolkes som at små kommuner har drevet effektivisering i perioden uavhengig av befolkningsutviklingen.

Kommuner med høy partikonsentrasjon i kommunestyret gjennom tiårsperioden 2015 til 2024 ser ut til å ha lavere økning i avskrivninger til skole.

3.2.4 Demografisk utvikling kommende ti år

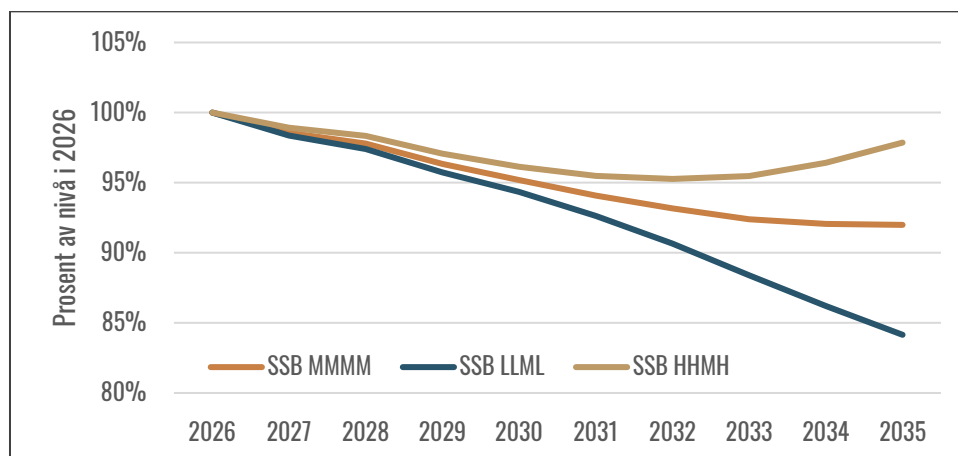
Figur 3-17 viser at det er ganske entydig negativ utvikling i elevtallet de neste ti årene. Alle kommunegruppene anslås å få lavere elevtall, med mindre vi legger høyalternativet til SSB til grunn, men også i dette alternativet skal de fleste kommunene nedskalere.

Figur 3-17 Historisk utvikling og alternative befolkningsframskrivninger, gruppert etter demografiutvikling grunnskole



I middelalternativet skal fire av gruppene få opp mot 10 prosent reduksjon i elevtallene i snitt, men SSB og Telemarksforsking anslår ulik sentralisering og skaper dermed usikkerhet om det er de som til nå har hatt størst vekst eller de som har hatt størst nedgang, som vil få den mest moderate utviklingen de neste ti årene. Stopper utflyttingen opp fordi de mest flytteklare allerede har forlatt distriktene, eller kan svakere tjenester komme til å gi enda større utflytting?

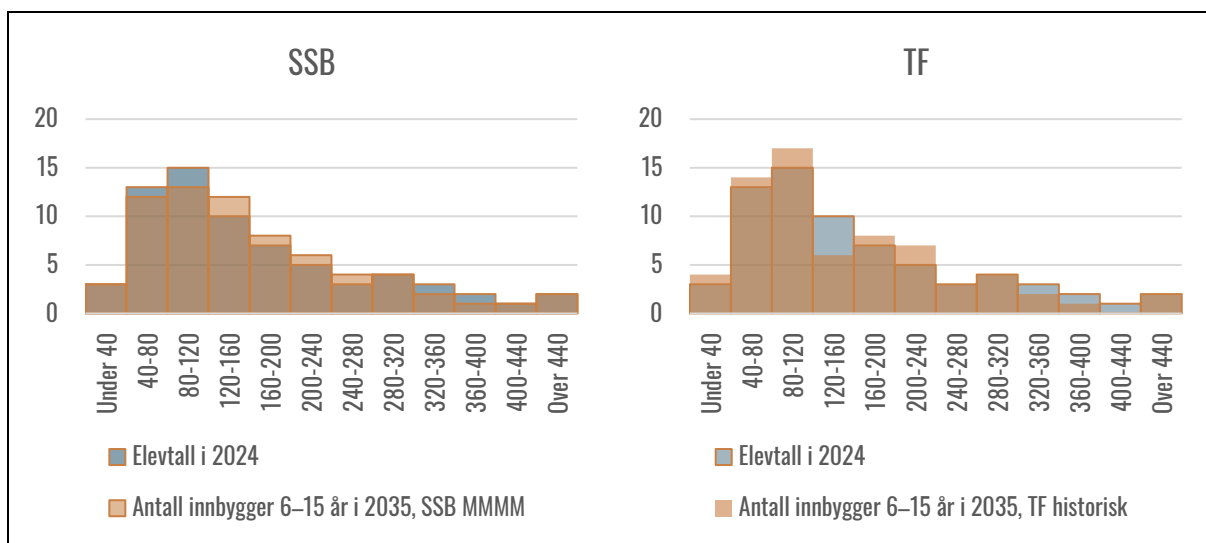
Figur 3-18 Framskrevet årlig utvikling i demografikostnader i grunnskolen



Den årlige utviklingen, vist i Figur 3-18, gir også noe usikkerhet rundt utviklingen på lengre sikt, med et lite håp om at høyalternativet slår til og at nedgangen snur. Det er i så fall en naturlig forlengelse av utviklingen vi vil se dersom høyalternativet også slår til for barnehagesektoren.

Hva sier framskrivingene for de 68 kommunene i utvalget som har kun én skole i 2024, og som dermed ikke har mulighet til å gjøre mer med skolestrukturen? Antall elever i disse 68 skolene varierer fra 27 til 775. I Figur 3-19 viser vi hvordan antall innbyggere i alderen 6 til 15 år anslås å utvikle seg fram til 2035. De to hovedalternativene til Statistisk sentralbyrå og Telemarksforskning viser ulik utvikling for de 68 kommunene med kun én skole. Ifølge SSB vil elevtallet øke i noen av disse kommunene, slik at det blir tre færre skoler med mellom 40 og 120 elever. Telemarksforskings prognose tilsier derimot at det blir tre flere skoler i denne størrelsen, og at antall skoler med færre enn 40 elever også øker med en. Tilsvarende reduseres antall skoler i intervallet 120 til 160 elever fra ti til seks skoler. I den andre enden av fordelingen sier begge framskrivingsalternativene at det blir færre elever i noen av de skolene som nå ligger rundt 400 elever. Noen av kommunene med én skole vil kunne håndtere nedgang i elevtallet uten alvorlige smådriftsulemper, men vil kunne være noe overdimensjonert. Andre kommuner, som allerede har svært små skoler, vil trolig måtte opprettholde ressursbruken omtrent på dagens nivå selv om elevtallet skulle falle videre.

Figur 3-19 Framskrevet utvikling i elevtallet i kommuner med kun én skole.



3.3 Pleie og omsorg

Alle aldersgrupper inngår i demografikostnadene til pleie og omsorg, men det er særlig gruppene fra 67 år og oppover som er vektet med en høy kostnad pr. innbygger.

Koblingen mellom demografi og tjenesteomfang er betydelig svakere i omsorgstjenesten enn i barnehage og skole. Selv om de eldre dominerer, er det bred enighet om at forholdet mellom demografi og behov er i endring. Mange eldre holder seg friske lenger, samtidig som antall yngre med store pleiebehov øker (NOU 2025:10; Meld. St. 15 (2017–2018)). Dette gjør det vanskeligere å fastslå ut fra statistikk om det har skjedd endringer i kvalitet og effektivitet når ressursbruken endres, eller om det er endringer i behov som måles. En annen grunn til svakere kobling mellom demografi og tjenesteomfang i denne sektoren er at kommunene i større grad har mulighet til å sette terskelen for hvor mange som får tjenester og hvilke tjenester de får. Statistikken vi presenterer, vil i større grad enn for barnehage og skole beskrive endringene i tjenester og ressursbruk, og i mindre grad bli omtalt og tolket som effektivitetsindikatorer.

Det at demografikostnadene vokser, utgjør også en forskjell fra tjenestene barnehage og skole som kan ha betydning for hva vi analyserer. Det er grunn til å anta at oppskalering i seg selv ikke er politisk utfordrende på samme måte som nedskalering, ettersom det i mindre grad utfordrer etablert tilgang til tjenestene. I en del tilfeller kan det likevel være snakk om å omstrukturere og samle tjenestene for å effektivisere, noe som kan medføre nedleggelse av etablerte institusjoner og tjenestesteder. Effektivisering kan også innebære å stramme inn på omfanget av tjenester.

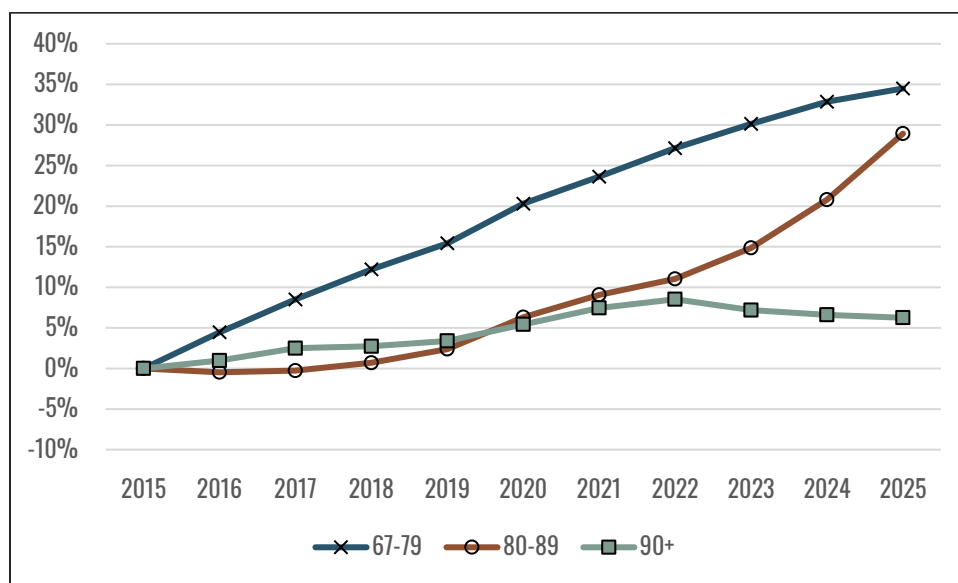
Vi har testet regresjonsanalyser knyttet til pleie- og omsorgstjenestene på lik linje med hva vi har gjort for barnehage og skole, men finner at disse i svært liten grad gir resultater utover at de med størst vekst i demografikostnadene også har økt ressursbruken mest. Vi har valgt ikke å prioritere plass og nærmere omtale av disse.

3.3.1 Demografisk utvikling siste ti år

Figur 3-20 viser befolkningsutviklingen blant eldre etter 2015. Som vi omtalte over, er det ikke bare eldre som mottar omsorgstjenester, men det er i denne delen av befolkningen at demografiutviklingen påvirker behovet. Figuren viser utviklingen fordelt på tre aldersgrupper, og den viser utviklingen fra situasjonen i 2015, som er satt til null. Gruppene er imidlertid ikke like store, noe som ikke kommer fram i figuren. I 2015 utgjorde gruppen 67–79 år 70 prosent av de over 67 år, de mellom 80 og 90 år utgjorde 24 prosent, og de over 90 utgjorde 6 prosent. Andelene i 2025 var 71, 24 og 5 prosent, så dette har i liten grad endret seg, men vi ser at vekstraten er ulik.

Den yngste av disse aldersgruppene har vokst jevnt gjennom perioden. De som er mellom 80 og 90 år, begynte å vokse senere, men er nå den gruppen som vokser fortest relativt til egen størrelse, slik at andelen øker for hvert år. De som er 90 år og eldre, er en mindre gruppe, og utviklingen er mindre jevn. Gruppen kan blant annet se ut til å ha vært påvirket av COVID-pandemien, da smittevernstiltak medførte en midlertidig lavere dødelighet i 2020. Antallet i gruppen har falt etter 2022, og om vi følger kurvene for personer under 90 år, kan det se ut til at det fortsatt tar noen år før det blir stor vekst. Vi viser framskrivninger i avsnitt 3.3.3.

Figur 3-20 Befolkningsutvikling 2015–2025, grupper av personer over 67 år.



Vi har gruppert kommunene etter prosentvis endring i beregnet demografikostnad fra 2015 til 2024. Grupperingen er i utgangspunktet gjort i kvartiler, som gir fire like store grupper, men siden det kun er 42 kommuner som har hatt redusert demografikostnad innen pleie og omsorg, deler vi gruppen med svakest utvikling i to. Tabell 3-5 beskriver kommunene i disse gruppene.

- | | |
|------------------------------------|-------------|
| 1) Reduksjon: < 0 % | 42 kommuner |
| 2) Liten vekst: 0 % til 4,2 % | 46 kommuner |
| 3) Moderat vekst: 4,2 % til 10,0 % | 88 kommuner |
| 4) Høy vekst: 10,0 % til 15,8 % | 87 kommuner |
| 5) Svært høy vekst: > 15,8 % | 88 kommuner |

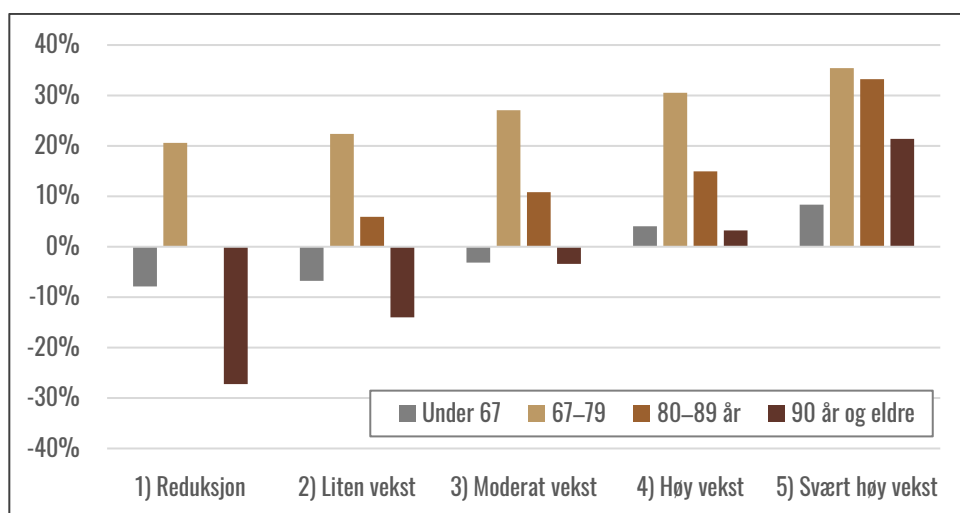
Tabell 3-5 Kjennetegn ved kommuner gruppert etter omstillingsbehov i omsorgstjenestene i perioden 2015–2024, gjennomsnitt over kommuner

	1) Reduksjon	2) Liten vekst	3) Moderat vekst	4) Høy vekst	5) Svært høy vekst
Sentralitetsindeks 2023	541	546	598	698	750
Innbyggertall 2024	2 984	2 574	6 095	30 250	23 648
Brutto driftsinntekt pr. innbygger 2024	174	183	153	134	127
Korrigerte frie inntekter 2024	122	125	113	106	104
Disposisjonsfond 2024	15 %	16 %	10 %	13 %	11 %
Netto lånegjeld 2024	74 %	82 %	87 %	87 %	93 %
Sonekriteriet 2024	10,7	9,5	9,0	6,0	5,4
Andel innbyggere over 67 år 2015	20 %	19 %	17 %	14 %	13 %
Andel innbyggere over 67 år 2024	23 %	22 %	20 %	16 %	15 %

Kommunene med reduksjon og kommunene med liten vekst er små kommuner med lav sentralitet, høye inntekter og lange reiseavstander, jf. tabellen over. Større kommuner har høy eller svært høy vekst.

Tabellen viser at veksten i andelen eldre over 67 år i liten grad fanger opp forskjellene i utviklingen av demografikostnad for omsorgstjenestene. Alle gruppene, også de med redusert demografikostnad, har en økning i andelen over 67 år på to til tre prosentpoeng.

Figur 3-21 Utviklingen i demografigrunnet for pleie og omsorg 2015–2024, fordelt på utvalgte aldersgrupper



Som Figur 3-20 viser, er det gruppen 67-79 år som har startet eldrebølgen, mens det er gruppen mellom 80 og 90 år som nå preger den i stadig større grad. Figur 3-21 viser at gruppenes vekst i demografikostnad i stor grad henger sammen med hvor langt de har kommet i denne utviklingen. Gruppen med redusert beregnet utgiftsbehov til pleie og omsorg har faktisk en økning på 20 % i antall innbyggere i alderen 67–79

år de siste ti årene, mens både yngre og eldre aldersgrupper er redusert og trekker demografikostnaden ned. Gruppen mellom 80 og 89 år er tilnærmet uendret fra 2015 til 2024. Når gruppen 67-79 år blir eldre, vil også disse kommunene ha et reelt behov for å skalere opp omsorgstjenestene.

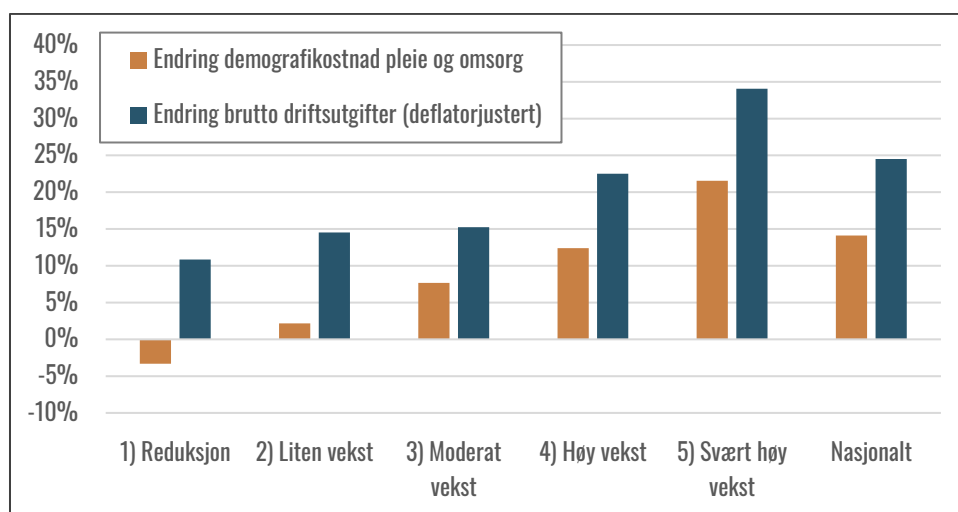
Gruppen med størst vekst skiller seg ut ved at den prosentvise veksten i antall 80–89-åringer er omtrent like høy som veksten i antall 67–79-åringer, og ved at veksten i antall over 90 år også er godt i gang.

En praktisk konsekvens av den store veksten i antall innbyggere i alderen 67 til 79 år er at endringen i ressursbruk og tjenesteproduksjon vil se svært ulik ut om vi måler disse pr. innbygger, pr. innbygger over 67 år eller pr. innbygger over 80 år. Vi vil derfor i stor grad holde oss til å analysere tjenesteproduksjon i forhold til totalt innbyggertall, og statistikken må da tolkes ut fra at disse kommunene har ulik utvikling i befolkningssammensetningen.

3.3.2 Tjenestestruktur og effektivitet

Figur 3-22 viser at veksten i utgifter matcher veksten i demografikostnader i mønster, men ikke i nivå. Alle gruppene har hatt høyere reell kostnadsvekst enn demografikostnadene tilsier. Dette er målt som nivået i 2024 relativt til nivået i 2015, så det er prosentvis utvikling vi sammenligner, og driftsutgiftene er justert med kommunal deflator. Nasjonalt har demografikostnadene økt med 14 %, mens brutto driftsutgifter har økt med 25 %. Dette rimer med at tjenestebehovet blant yngre brukere har økt betydelig, noe som ikke fanges opp av endret demografi.

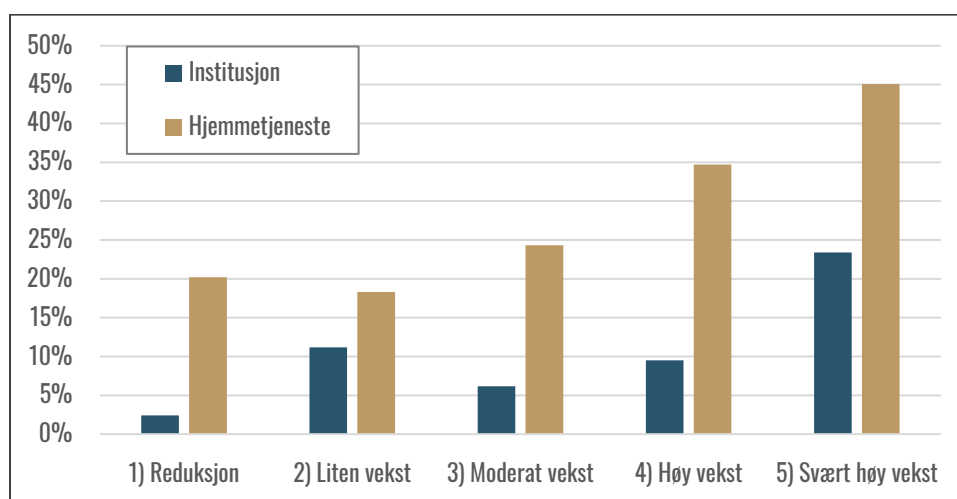
Figur 3-22 Omstillingsbehov og omstilling innen pleie og omsorg, 2015–2024



Figur 3-23 viser at det særlig er utgifter til hjemmetjenester som har økt, men også utgifter til institusjoner øker, og særlig i kommuner med høy vekst i demografikostnad. Dette er de to store kategoriene av pleie-

og omsorgstjenester, og utgiftene til hjemmetjenester utgjorde ca. 10 prosent mer enn institusjonstjenester i 2015, mens de utgjør 32 prosent mer i 2024. I tillegg kommer funksjon 234, Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse, og Øyeblikkelig hjelp døgnopphold (ØDH), men disse utgjør kun en liten andel av utgiftene. Tabell 3-6 viser kostnadsfordelingen i 2024. Det er noe lavere andel utgifter til institusjonstjenester i gruppene 3, 4 og 5 enn i gruppe 1 og gruppe 2.

Figur 3-23 Endring i brutto driftsutgifter til henholdsvis hjemmetjenester og institusjonstjenester*



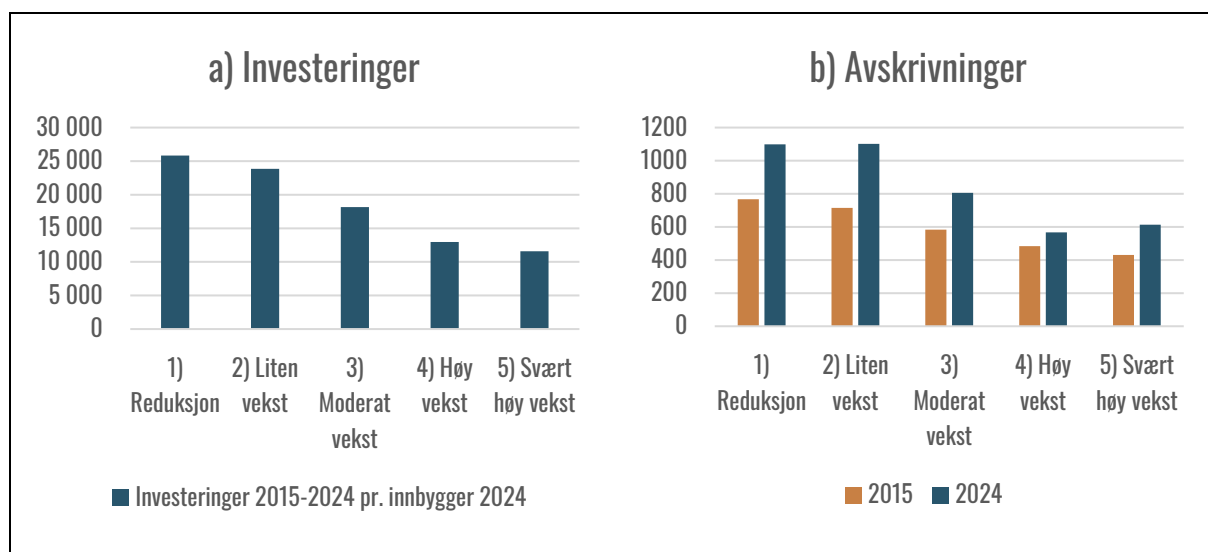
* KOSTRA-funksjoner institusjon: 253 og 261. Hjemmetjeneste: 254, 257 og 258

Tabell 3-6 Fordeling av brutto driftsutgifter på ulike omsorgstjenester i 2024, kommuner gruppert etter demografi-kostnadsvekst

	1) Reduksjon	2) Liten vekst	3) Moderat vekst	4) Høy vekst	5) Svært høy vekst
Hjemmetjeneste	52 %	49 %	54 %	53 %	55 %
Institusjon	44 %	46 %	41 %	41 %	39 %
Aktivisering	3 %	4 %	4 %	6 %	5 %
ØHD	0,3 %	0,4 %	0,6 %	0,6 %	0,7 %

Figur 3-24 viser at det er de 42 kommunene med redusert demografikostnad innen pleie og omsorg som har investert mest, og det er kommunene med størst vekst som har investert minst. Det framstår som et overraskende resultat, men en mulig årsak er at kommunene i ulik grad baserer seg på private leverandører i stedet for å investere selv. Andelen private institusjonsplasser er klart høyest i gruppe 4. Panel b i figuren viser at investeringene forplanter seg inn i driftsregnskapet gjennom avskrivningene.

Figur 3-24 Investeringer* og avskrivninger i pleie og omsorg, pr. innbygger



*Investeringer er målt som sum over årene 2015–2024 delt på innbyggere i 2024.

Figur 3-25 viser utviklingen i en del sentrale tjenstedata for pleie og omsorg. Søylen viser prosentvis endring (målt på venstre akse). Punktindikatorene viser nivået pr. innbygger (målt på høyre akse), med unntak av figur f, som viser gjennomsnittlig antall timer. Tallgrunnlaget er hentet fra Statistisk sentralbyrå.

Figurene viser i all hovedsak en klar tilpasning til både demografiendringer og effektiviserende omstilling. En vridning fra institusjonstjenester til hjemmetjenester er tydelig fra figurene a), b) og c). Antall brukere med hjemmetjenester har økt, også i kommuner med redusert demografikostnad. Antall sykehjemsbeboere er redusert i alle grupper av kommuner bortsett fra den med størst vekst i demografikostnaden, men også her er det ingen vekst i antall institusjonsbeboere. Samtidig er det en tydelig sammenheng mellom demografikostnadsutvikling og endring i antall beboere i bolig med fast tilknyttet bemanning. Tjenestene til disse beboerne regnes som hjemmetjenester.

Det er samtidig interessant å koble dette opp mot utgiftene til institusjonstjenester. Selv om bruken av institusjon er klart redusert i de fleste kommuner, og tilnærmet uendret i kommunene med størst vekst, har utgiftene til helse- og omsorgstjenester i institusjoner økt, jf. Figur 3-23. Det er et tegn på at institusjonsplassene i større grad prioriteres til de mest ressurskrevende brukerne.

Figur 3-25 Tjenestedata for pleie og omsorg, kommuner gruppert etter beregnet omstillingsbehov fra 2015 til 2024.*



* Endring fra 2015 til 2024 er målt i prosent på venstre akse, antall pr. 1000 innbyggere målt på høyre akse.

Antall brukerrettede årsverk har økt betydelig, og mønsteret mellom kommunegruppene følger mønsteret i demografien, jf. figur e). Den prosentvise økningen i årsverk er større enn økningen i demografikostnadene, og i stor grad på linje med økningen i brutto driftsutgifter (Figur 3-22).

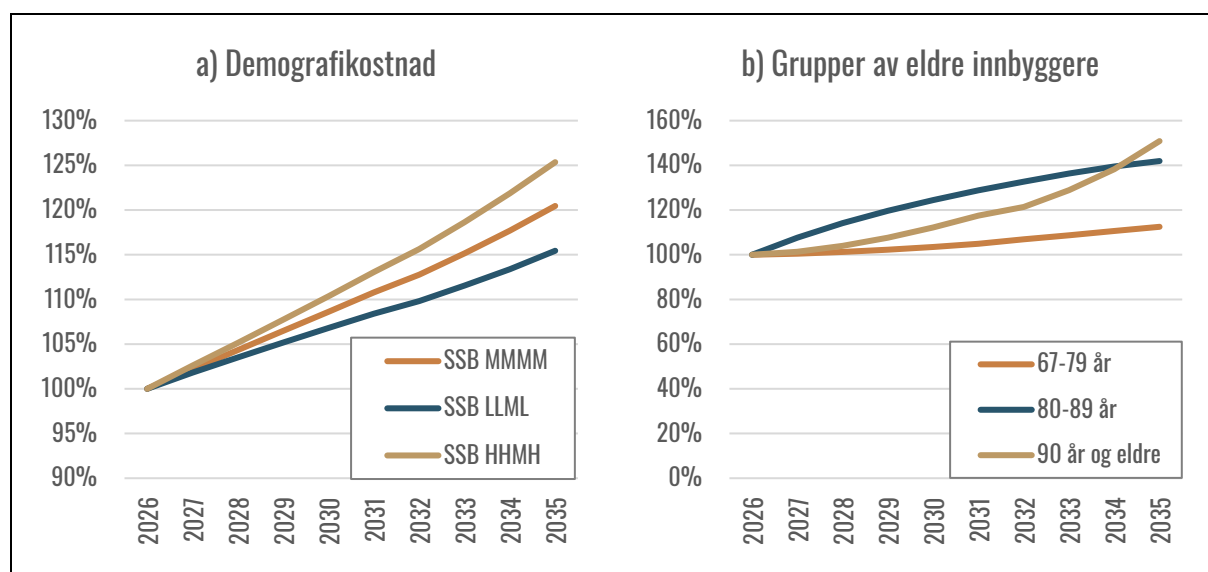
Gjennomsnittlig antall timer tildelt pr. uke har falt mye blant de kommunene som har hatt stor vekst i demografikostnadene. Samtidig lå disse høyere i 2015 enn de andre kommunegruppene, så til tross for reduksjonen, har de ikke lavere antall timer i 2024 enn andre kommuner. Et høyt gjennomsnittlig antall timer kan bety at kommunen tildeler mange flere timer til de samme brukerne enn andre kommuner gjør, eller det kan bety at de i mindre grad tilbyr tjenester til personer med lavt behov. Figur c) og d) viser at veksten i hjemmetjenester har vært større i gruppen med omfattende bistandsbehov enn blant alle brukere. Det kan tyde på at terskelen for å få tjenester har blitt høyere. Samtidig ser vi at kommunene med størst vekst i demografikostnadene hadde færre brukere med hjemmetjenester pr. innbygger både i 2015 og i 2024 enn kommunene som har hatt mindre økning i demografikostnadene.

Samlet sett viser statistikken en tydelig vridning av tjenestene og en strammere prioritering av brukere med omfattende tjenestebehov.

3.3.3 Demografisk utvikling kommende ti år

De nasjonale demografikostnadene knyttet til pleie og omsorg forventes å øke betydelig i årene framover, uansett hvilken befolkningsframskrivingsvariant man legger til grunn. Høyalternativet til Statistisk sentralbyrå anslår 25 prosent økning fra 2026 til 2035, mens lavalternativet anslår 15 prosent. Det er en ganske jevn vekst, men vi ser at mens veksten i gruppa mellom 80 og 90 år ser ut til å avta utover i perioden, forventes gruppen over 90 år å få en økt vekstrate fra omkring 2032.

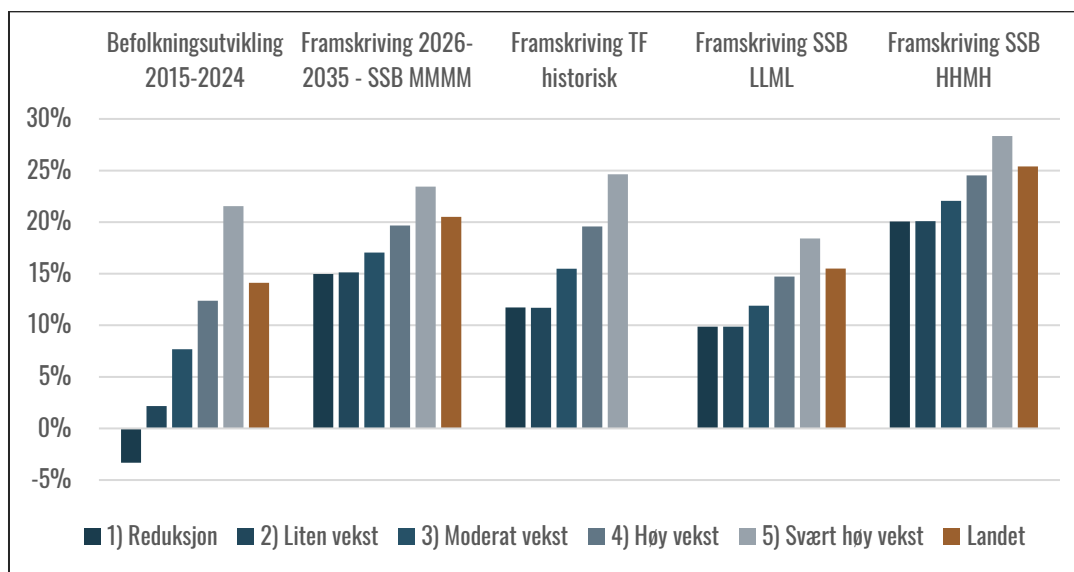
Figur 3-26 Framskrevet årlig utvikling i demografikostnad til pleie og omsorg og de eldste aldersgruppene



Usikkerheten om den demografiske utviklingen er altså ikke veldig stor sammenlignet med barnehage og skole. Den største usikkerheten vil heller handle om sammenhengen mellom demografien og behovet for tjenester. Medfører aldringen primært en forskyvning eller en forlengelse av behovet for tjenester? Hvordan utvikler behovene seg blant yngre brukere? Hvilket tjenestenivå er det kapasitet til?

Figur 3-27 viser at veksten i demografikostnader vil være størst for de kommunene som allerede har hatt størst vekst, men alle kommunegruppene vil ha betydelig oppskaleringsbehov uavhengig av framskrivingsmodell.

Figur 3-27 Historisk utvikling og alternative befolkningsframskrivninger, gruppert etter demografiutvikling pleie og omsorg



3.4 Videregående skole

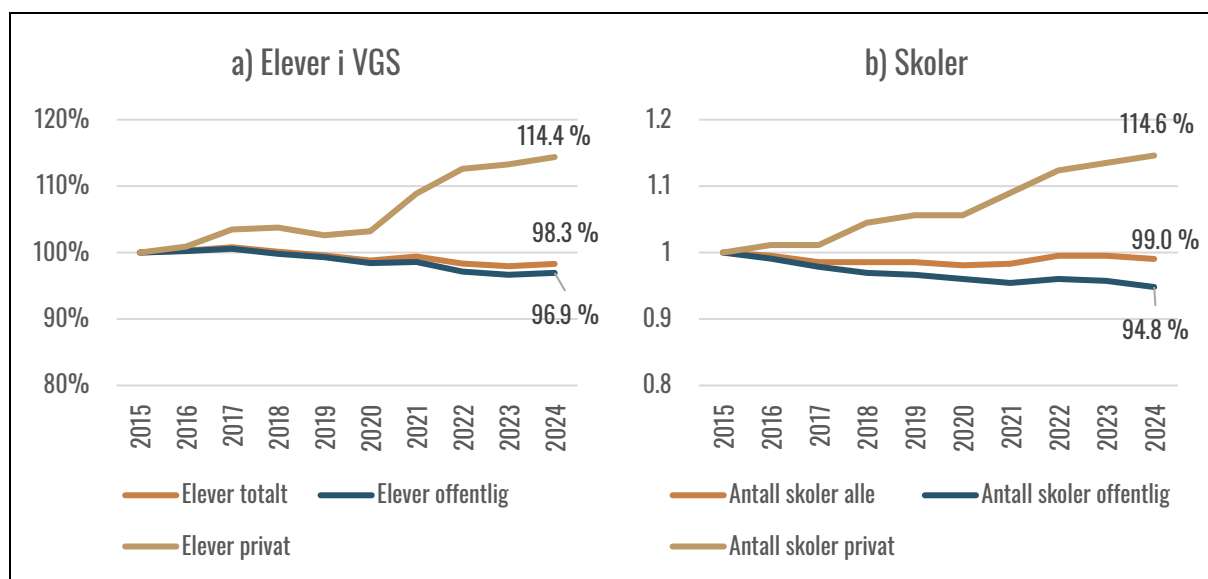
3.4.1 Omstillingsbehov og omstilling 2015 til 2024

Figur 3-28 viser årlig utvikling i antall elever og skoler. Tallene for elever er hentet fra statistikkmodulen til Utdanningsdirektoratet.²⁰ Tallene for antall skoler er basert på tall fra Nasjonalt skoleregister.²¹ For sektoren samlet har det vært en marginal nedgang i antall elever og skoler. De private aktørene har økt med over 14 prosent, men utgjør totalt en liten andel av sektoren. De offentlige videregående skolene har hatt noe reduksjon.

²⁰ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/>

²¹ Tallene for antall skoler har vi bearbeidet for å utelate administrative enheter, fagskoler og skoler som ikke er i drift. Vi har sammenlignet statistikken for både elever og skoler med tall fra SSB. Tallene fra SSB omfatter også fagskoler, og har noe brudd i tidsserien på grunn av endrede definisjoner. Den overordnede utviklingen ligner, men årlige endringer avviker noe.

Figur 3-28 Årlig utvikling i antall elever* og skoler**, videregående utdanning.

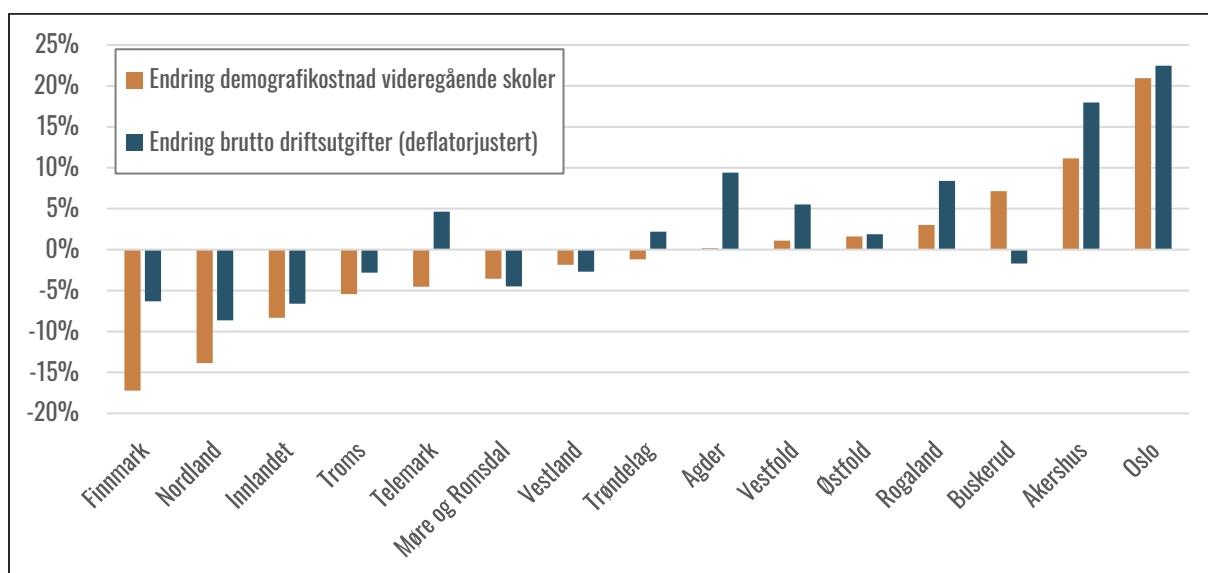


*Kilde: Udir

**Kilde: Nasjonalt skoleregister, bearbejdet av Telemarksforsking

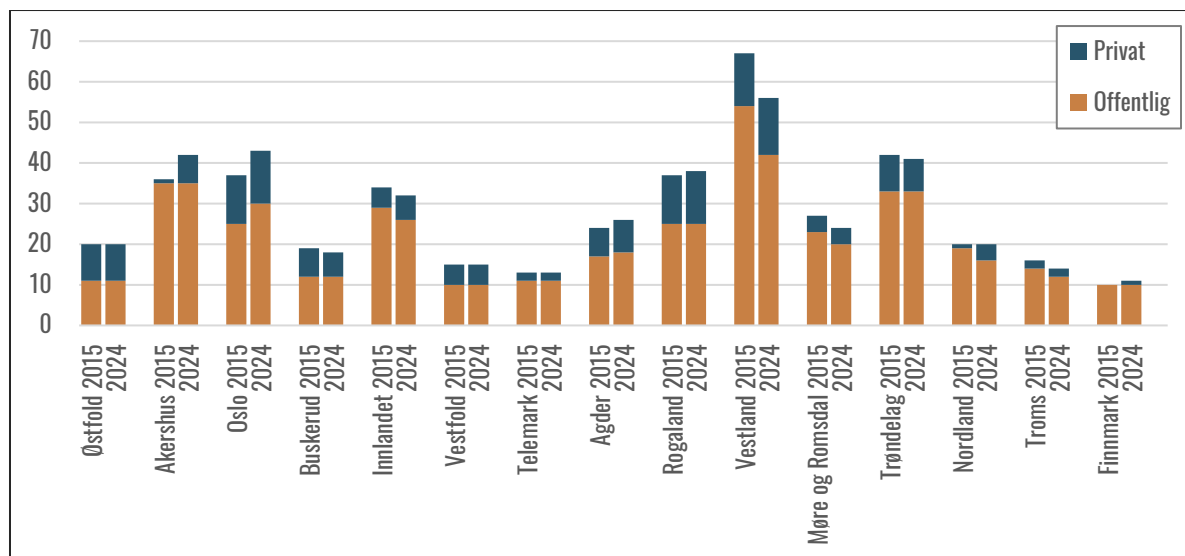
Figur 3-29 viser utviklingen i demografikostnad og ressursbruk for videregående skole på fylkesnivå. For de fleste fylkene har ressursbruken fulgt den demografiske utviklingen. Seks av åtte fylker med redusert demografikostnad har også redusert ressursbruken, men de med størst nedgang i elevgrunnet har ikke klart å redusere utgiftene tilsvarende. Blant de som har hatt økt demografikostnad, er utviklingen i ressursbruk varierende. Nasjonalt har demografikostnadene økt med 1,8 prosent, og brutto driftsutgifter i faste priser har økt med 3,9 prosent.

Figur 3-29 Omstillingsbehov og omstilling i videregående skole



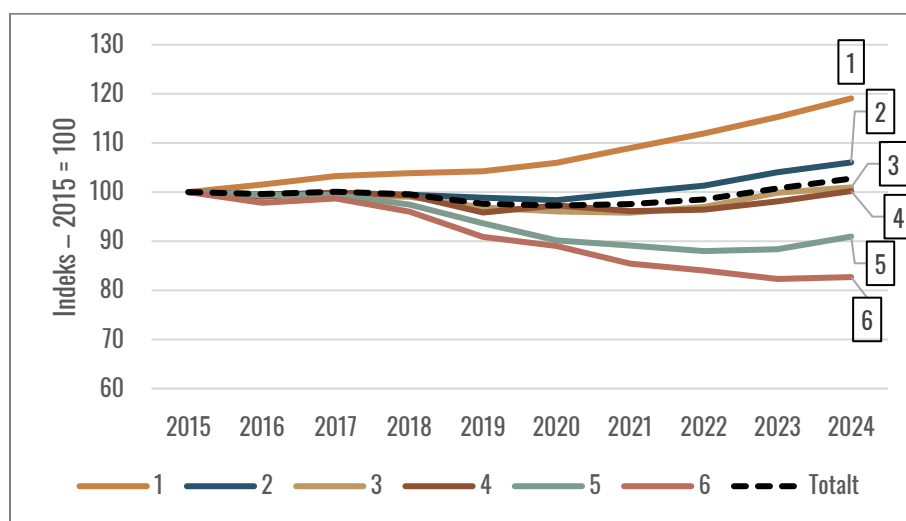
Figur 3-30 viser hvordan antall videregående skoler har endret seg fra 2015 til 2024 for hvert fylke. Dette er antall skoleenheter, og noen av endringene kan ha vært organisatoriske og ikke ha påvirket antall skolesteder.

Figur 3-30 Antall videregående skoler i 2015 og 2024, pr. fylke. Kilde: Nasjonalt skoleregister, bearbejdet av Telemarksforsking



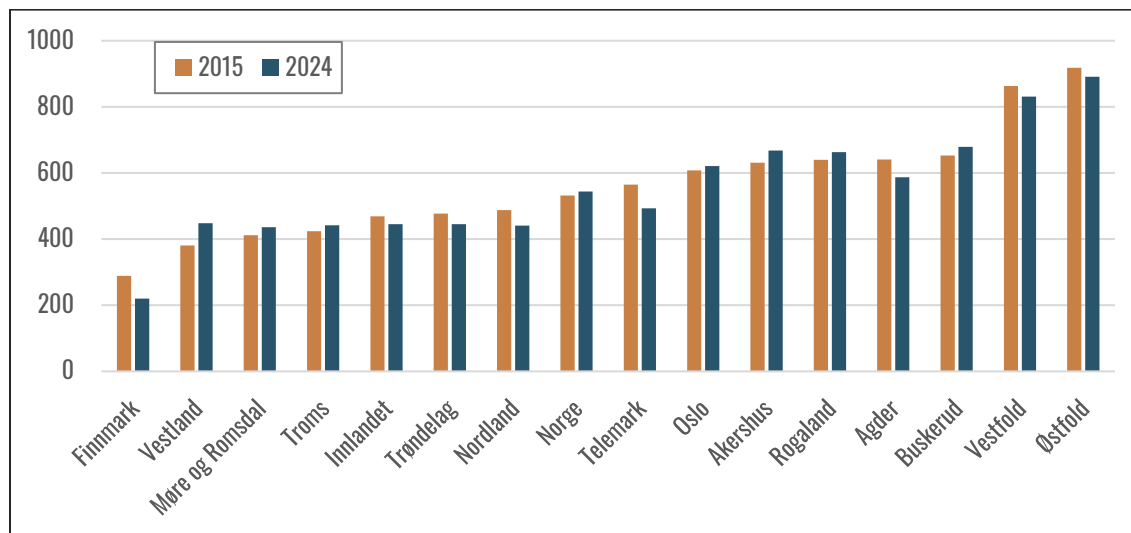
De fleste fylkene har både regioner med vekst og regioner med nedgang. For å gi et bilde av forskjellene mellom sentrale og mindre sentrale regioner innad i fylkene, har vi hentet ut antall innbyggere i alderen 16 til 18 år på kommunenivå og summert for kommunenes sentralitet. Figur 3-31 viser at utviklingen har vært svært ulik, med en økning på nær 20 prosent i sentralitetsklasse 1 og 17 prosent reduksjon i sentralitetsklasse 6. Sentralitetsklasse 1 består imidlertid kun av Oslo og fire kommuner i Akershus, og er slik sett ikke et eksempel på vekstområder i fylker som også har betydelig nedgang. Sentralitetsklasse 2 har i gjennomsnitt økt med 6 prosent og hatt noe behov for økt kapasitet. Klasse 3 og 4 har hatt jevn utvikling, mens det er sentralitetsklasse 5 og 6 som har hatt tydelig reduksjon i antall 16–18-åringer.

Figur 3-31 Befolkningsutvikling 16–18 år fordelt på kommunale sentralitetsklasser



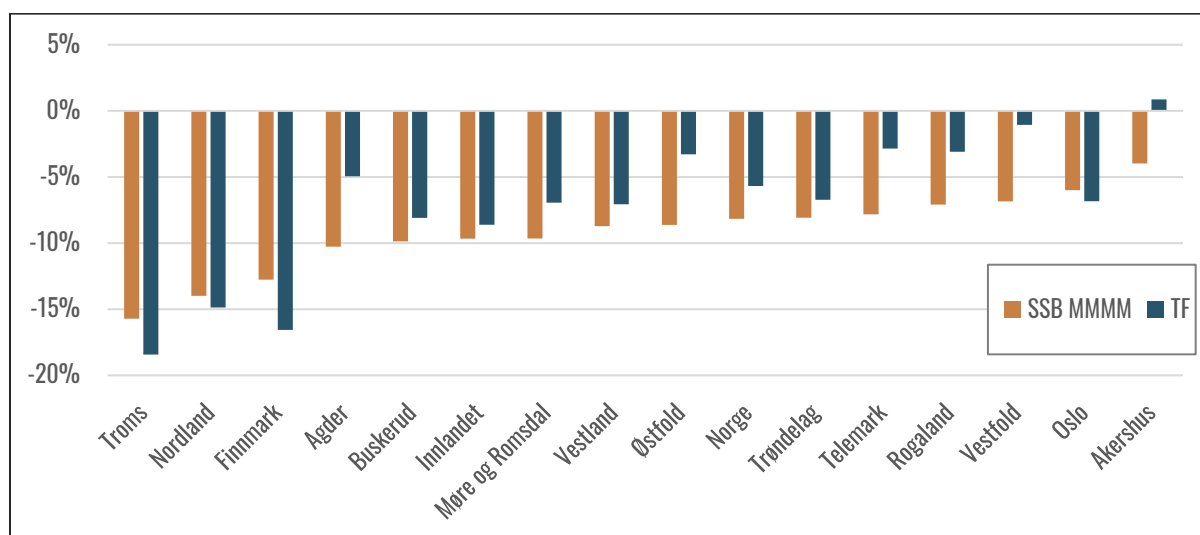
Figur 3-32 viser gjennomsnittlig antall elever pr. skole i 2015 og 2024. De fylkesvise forskjellene i nivå dominerer over endringene fra 2015 til 2024. Bortsett fra at Finnmark har hatt en tydelig nedgang fra allerede å ha de minste skolene, er det heller ingen tydelig økning eller reduksjon i variasjonen mellom fylkene.

Figur 3-32 Antall elever pr. skole (kun fylkeskommunalt eide skoler)



3.4.2 Framskriving 2026 til 2035

Figur 3-33 Endring i elevtall fra 2026 til 2035. Framskrivinger fra SSB (MMMM) og Telemarksforsking (Historisk)



Figur 3-33 viser anslått endring i elevtall fra 2026 til 2035. Det er de nordligste fylkene som har størst prosentvis nedgang, og her anslår Telemarksforsking enda større reduksjon enn SSB. SSB anslår at alle fylker får redusert elevtall, mens Telemarksforsking anslår en liten økning i Akershus. Det er også ganske store avvik for Agder, Østfold, Telemark, Rogaland og Vestfold.

3.4.3 Reisevei

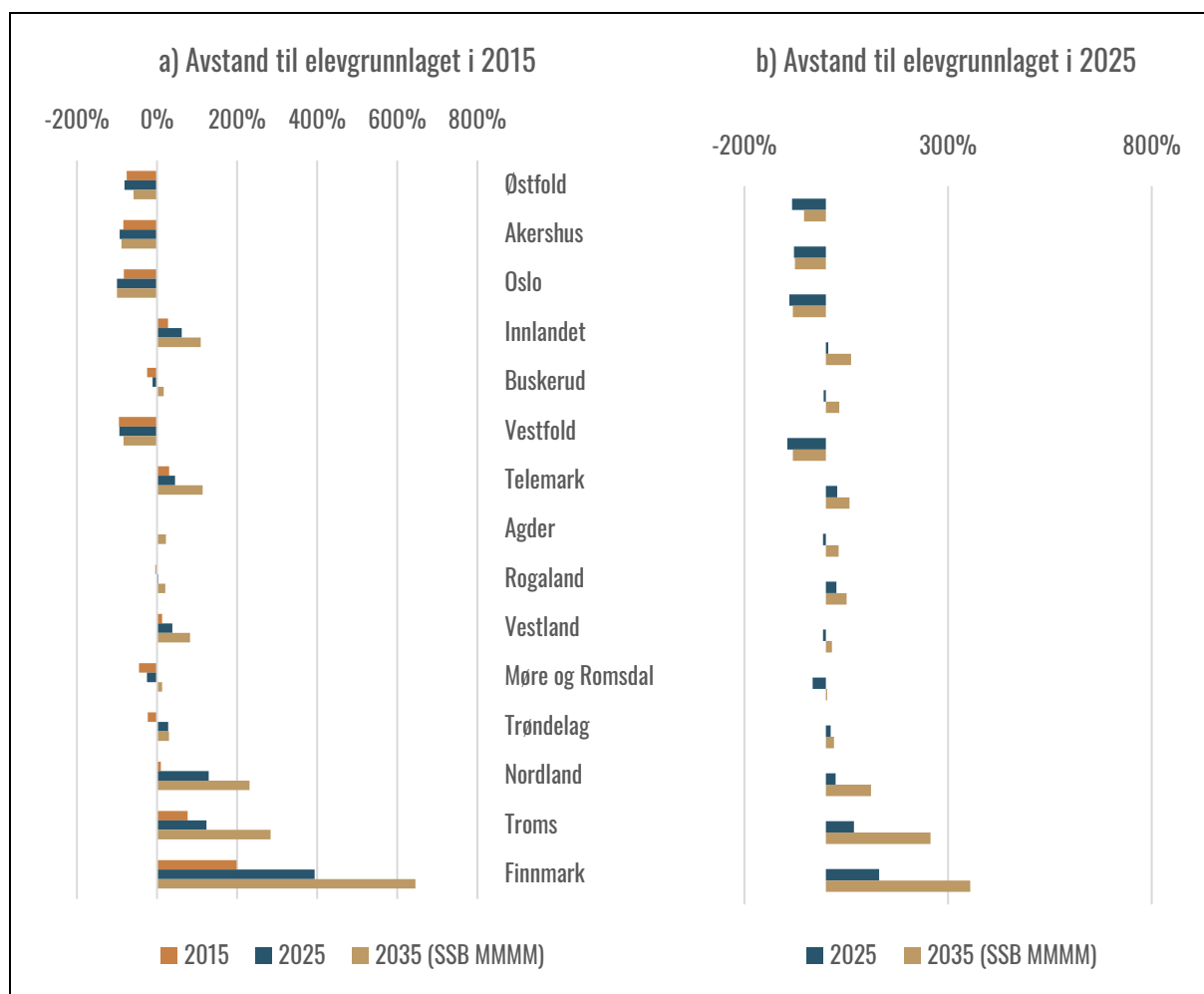
Ved nedleggelse av skoler vil en rekke elever få lengre reisevei. En fullstendig analyse av dette ville krevd at man definerte hvilke skoler som blir lagt ned og hadde detaljerte data om reiseavstander. Hvilke linjer som tilbys og etterspørres hvor, vil i praksis også ha betydning.

Vi har likevel gjort en forenklet analyse av hvordan reiseavstanden endres med endret demografi, dersom elevtallet pr. skole skal opprettholdes. Beregningen tar utgangspunkt i hver kommune med en eller flere videregående skoler i 2015 og elevtallet til disse skolene i 2015. Basert på reiseavstand fra skolekommunens kommunesenter til omkringliggende kommuner og disse kommunenes innbyggere i alderen 16 til 18 år, måler vi reiseavstanden som gir et stort nok elevgrunnlag til å dekke elevtallet. Reiseavstandsmålet er antall minutters reisetid mellom kommunesentre, så det er ikke et presist mål knyttet til elevenes bosted, men det gir en indikasjon på reiseavstandene i regionen. Alle innbyggere i alderen 16 til 18 år i skolekommunen får tildelt reisetid på 0 minutter, og hvis det trengs innbyggere fra andre kommuner for å oppnå samme elevtall som i basisåret, går vi til nærmeste kommune og tildeler innbyggerne der reisetid fra kommunesenter til kommunesenter. Beregningen stopper når skolen er fylt opp. Med utgangspunkt i skolestrukturen og elevtallet i 2015, måler vi avstand til elevgrunnlaget i 2015, 2025 og til framskriving i 2035 (Figur 3-34a). Vi har også gjort samme beregning for 2025 og 2035 med utgangspunkt i elevtallet og skolestrukturen i 2025 (Figur 3-34b).

Analysen gir et reisetidsmål pr. kommune med videregående skole, og vi oppsummerer disse med fylkesvise gjennomsnitt. Fallende elevgrunnlag må få konsekvenser for enten antall skoler eller antall elever pr. skole, og siden analysen legger til grunn at både strukturen og elevtallet beholdes, er det viktig å påpeke at de fylkesvise gjennomsnittene ikke gir direkte anslag for reisetid, men heller et bilde av i hvilken grad reiseavstander er eller blir en utfordring i de ulike fylkene.

Figur 3-34 viser de teoretiske reiseavstandene på fylkesnivå i prosent av landsgjennomsnittet, så fylkene med lange reiseavstander får positive verdier, mens de med korte avstander får negative verdier. Panel a) viser avstandene til elevgrunnlaget i 2015, og panel b) viser avstandene til elevgrunnlaget i 2025. Figurene viser at det er de kommunene som allerede har lengst reiseavstand, som også får den største økningen i reiseavstand. I Finnmark var den beregnede avstanden til elevgrunnlaget 200 % over landsgjennomsnittet i 2015. I 2025 var avstandene til like mange elever doblet til om lag 400 % over landsgjennomsnittet. Hvis skolene skulle trekke til seg like mange elever i 2035, måtte reiseavstanden øke til om lag 650 % over det som var landsgjennomsnittet i 2015.

Figur 3-34 Gjennomsnittlig reiseavstand til elevgrunnet i 2015 og 2025, fylkesnivå regnet mot landsgjennomsnitt



De tre nordligste fylkene skiller seg klart ut, mens Innlandet, Telemark og Vestland også har måttet forholde seg til økte reiseavstander. De sistnevnte tre ligger likevel lavere i 2035 enn det Finnmark gjorde i 2015. Panel b) viser kortere reiseavstander for de samme fylkene ettersom denne analysen bare krever at man fyller opp elevtallet i 2025. Trekker vi fram Finnmark igjen, ser vi at reiseavstanden til gjeldende elevgrunnet i 2025 var 13 prosent over landsgjennomsnittet. Beregnet reiseavstand i Finnmark til faktisk elevgrunnet har dermed gått ned fra 200 prosent av landsgjennomsnittet til 130 prosent av landsgjennomsnittet. Dette skyldes delvis endringer i landsgjennomsnittet, med økt beregnet reisetid, men det skyldes også at Finnmark-skolenes elevtall i 2025 i større grad kan fylles opp med innbyggere fra egen og nærliggende kommuner. Dette kan være et resultat av demografisk sentralisering innad i Finnmark.

3.5 Kommunekjennetegn og omstillingsevne

I dette kapittelet undersøker vi nærmere variasjoner blant kommunene med stort nedskaleringsbehov. Hva kjennetegner kommunene som har hatt god effektivitetsutvikling til tross for stort nedskaleringsbehov? Vi gjennomfører regresjonsanalyser lik dem som ble rapportert i delkapitlene om barnehage og grunnskole, men begrenser utvalget til de som har hatt sterkt reduserte demografikostnader i barnehage eller skole, nærmere bestemt kommunene i gruppene 1 og 2. Forventningen er at kommunene i ulik grad har klart en slik tilpasning, og at de som ikke har klart det, har fått mindre effektiv drift. Analysene vil avsløre om det er særlige kjennetegn som skiller kommuner med ulik omstillingsevne. Sammenlignet med analysene av alle kommuner vil dette være et mer enhetlig utvalg, og vi kan i større grad forvente at forklaringsvariablene fanger opp kommunale forskjeller i omstillingsevne. Variablene som analyseres, er enten effektivitetsmål eller indikatorer som kan være knyttet til forskjeller i effektivitet.

Vi analyserer ikke omsorgstjenestene og stort oppskaleringsbehov. Svakere effektivitetsmål gjør det vanskeligere å vurdere om eventuelle endringer handler om høyere effektivitet eller lavere prioritering og kvalitet. Vi kommer tilbake til en analyse av pleie- og omsorgstjenesten i analyser av tjenestenes budsjettandeler i avsnitt 3.6. Vi analyserer heller ikke videregående utdanning ettersom antallet fylker er så lavt.

3.5.1 Analyser av kommuner med betydelig nedskaleringsbehov – barnehage

Stort nedskaleringsbehov i barnehagesektoren kan gjøre det vanskelig å opprettholde effektiviteten. I Tabell 3-7 undersøker vi hvilke faktorer som har betydning for om kommuner med stort nedskaleringsbehov i barnehage har klart å justere antall barnehager og antall årsverk i tråd med barnetallet. Kommunene i utvalget har hatt et nedskaleringsbehov på 12,7 prosent eller mer. Kommunen med størst nedskaleringsbehov har hatt et nedskaleringsbehov på 60 prosent. Analyser av økonomivariabler vises i Tabell 3-8.

De avhengige variablene i Tabell 3-7 er på endringsform, og endringen i effektivitet kan være påvirket av hvordan effektiviteten var i utgangspunktet. En kommune med lav effektivitet har større behov og potensial for effektivisering. Vi viser derfor to modellvarianter for hver indikator, der den ene modellen kontrollerer for statusen i 2015 på indikatoren som analyseres. I en slik modellvariant inngår i praksis 2015-nivået på begge sider av ligningen, og modellen er sårbar for målefeil og må tolkes med forsiktighet. Modellen må også tolkes ut fra at den måler endring relativt til utgangsposisjonen.

Vi kommenterer modellvariantene 1a og 2a først. Det første vi kan legge merke til, er at det ikke er signifikante effekter av størrelsen på nedskaleringsbehovet. Det betyr at det ikke er tydelig systematisk forskjell i effektivitetsutviklingen mellom de som har veldig stort nedskaleringsbehov, og de som har ganske stort nedskaleringsbehov. I analysen av barn pr. barnehage er det imidlertid et forholdsvis høyt parameterestimert. Estimert i modell 1a innebærer at en kommune med 60 prosent nedskaleringsbehov har redusert

gjennomsnittlig antall barn pr. barnehage med 10 flere barn enn kommunen med 12,7 prosent nedskaleringsbehov. Det at en så stor effekt likevel ikke er statistisk signifikant, skyldes at datamaterialet inneholder mange avvik fra en slik sammenheng.

Kommuner med kun én barnehage i 2015 har derimot en signifikant svakere effektivitetsutvikling målt ved barn pr. barnehage og barn pr. årsverk. Basert på modell 1a og 2a finner vi at kommuner med én barnehage i gjennomsnitt har 15 færre barn pr. barnehage og 0,6 til 0,7 færre barn pr. årsverk i 2024, om vi antar at de hadde samme gjennomsnittlige barnehagestørrelse og bemanning i 2015. Dette er en uunngåelig effekt av at kommunene med bare én barnehage ikke kan justere ned barnehagestrukturen i takt med befolkningsutviklingen. Samtidig er det et resultat av at kommuner med flere barnehager har gjort strukturelle grep som har opprettholdt eller økt den gjennomsnittlige barnehagestørrelsen, jf. Figur 3-2.

Tabell 3-7 Regresjonsanalyser barn og årsverk i barnehage, kommuner med størst nedskaleringsbehov i barnehage (gruppe 1 og 2), n = 168^a. Parameterestimer, t-verdier i parentes.^b

Variabel	Barn pr. barnehage (kommunal) – endring fra 2015 til 2024		Barn pr. årsverk (kommunal) – endring fra 2015 til 2024	
	Modell 1a	Modell 1b	Modell 2a	Modell 2b
Konstantledd	7,811 (0,40)	7.252 (0.40)	0,279 (0,38)	3.082*** (4.80)
Status 2015		-0.326*** (-4.86)		-0.761*** (-10.03)
Nedskaleringsbehov	-22,007 (-1,58)	-17.857 (-1.37)	0,539 (1,01)	0.180 (0.43)
Kun én barnehage i 2015	-15,332*** (-3,31)	-7.831* (-1.71)	-0,682*** (-3,86)	-0.356** (-2.51)
Andel private barnehager i 2015	4,114 (0,72)	-3.124 (-0.56)	-0,170 (-0,78)	-0.003 (-0.02)
Innbyggertall (logaritme)	-0,315 (-0,19)	3.215* (1.84)	-0,070 (-1,08)	0.064 (1.23)
Sammenslått	-0,724 (-0,19)	-2.534 (-0.71)	0,106 (0,73)	-0.052 (-0.46)
Reiseavstand sone	-0,187 (-1,31)	-0.391*** (-2.80)	-0,015*** (-2,68)	-0.016*** (-3.87)
Korrigerte frie inntekter	-0,011 (-0,18)	-0.097* (-1.67)	0,001 (0,31)	-0.004** (-2.08)
Disposisjonsfond	3,206 (0,21)	28.913* (1.89)	-0,337 (-0,58)	0.175 (0.38)
Netto lånegjeld	-2,765 (-0,67)	0.125 (0.03)	0,076 (0,48)	0.180 (1.45)
Antall år i ROBEK	0,415 (0,42)	0.367 (0.40)	-0,028 (-0,74)	-0.048 (-1.63)
Partikonsentrasjon	22,168 (1,50)	10.807 (0.77)	-0,277 (-0,49)	-0.462 (-1.05)
Skiftet ordførerparti	-0,010 (-0,00)	-1.017 (-0.51)	0,016 (0,20)	0.027 (0.42)
Justert R ²	0,055	0,175	0,051	0,422

^aKommunene Utsira, Modalen og Lødingen er utelatt fordi de er identifisert som uteliggere i fordelingen.

^b Statistisk signifikans: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå.

Kommuner med lange reiseavstander har også signifikant færre barn pr. årsverk. Lange avstander vil gjøre det mindre aktuelt eller helt uaktuelt å legge ned enheter, og resultatet er det samme som for kommuner med bare en barnehage, nemlig at demografiendringer ikke kan møtes med strukturendringer. Modellene

1b og 2b kontrollerer for statusen i 2015, og vi ser at de som hadde høy (lav) effektivitet i 2015, i større grad har redusert (økt) effektiviteten i den påfølgende tiårsperioden ettersom det er en signifikant negativ effekt av statusen i 2015. Videre ser vi at den negative effekten av lang reisevei blir sterkere og at kommunenes inntektsnivå også har en negativ effekt på effektivitetsutviklingen når vi kontrollerer for utgangspunktet. Når vi ikke finner en effekt av inntekt i a)-variantene av modellen, betyr det at rike og fattige kommuner har effektivisert om lag like mye. Vi kunne forvente at rike kommuner effektiviserte mindre ettersom de hadde et lavere økonomisk press. Når vi finner signifikant effekt i b)-modellen, lærer vi at grunnen til at de rike kommunene har effektivisert på lik linje med fattigere kommuner er at de hadde et større potensial for effektivisering. En rimelig tolkning kan være at lavinntektskommuner allerede hadde jobbet med effektivisering i årene før 2015, og at de slik sett lå foran i løypa, mens kommuner med høye inntekter hadde utsatt omstillingsarbeidet.

Tabell 3-8 viser regresjonsresultater for økonomivariabler. For endring i netto driftsutgifter pr. innbygger i alderen 1–5 år har vi, på samme måte som over, inkludert en modellvariant med statusen i 2015. Investeringer er ikke på endringsform, men summert over hele perioden, og statusen i 2015 er ikke interessant på samme måte. Av plasshensyn har vi heller ikke inkludert nivået på avskrivninger i 2015. Vi har testet en slik modell, men den gir ingen kvalitative endringer i resultatene.

Vi finner signifikant høyere netto driftsutgifter pr. innbygger i barnehagealder i kommuner med stort nedskalingsbehov.²² Som omtalt i avsnitt 3.1, kan dette knyttes til en økning i barnehagedekningen. Forskjellene mellom svært stort og ganske stort nedskalingsbehov har derimot ikke hatt betydning for investeringer og avskrivninger. Kommuner med høye inntekter har råd til et høyere utgiftsnivå, og vi finner en større økning i netto driftsutgifter for disse i modell 3a. Effekten er sterkere når vi kontrollerer for utgiftsnivået i 2015 i Modell 3b.

Kommuner med kun én barnehage har også økt utgiftene når vi kontrollerer for utgangspunktet, og de har hatt høyere investeringer og derigjennom økte avskrivninger. I analysen av investeringskostnader er det nok nevneren, barn i barnehagealder, som er nøkkelen. Det er snakk om små kommuner med bare én barnehage og med fallende barnetall. Alle barnehager trenger investeringer over tid, og for disse kommunene blir det færre barn å dele kostnaden på. Den samme mekanismen må antas å ligge bak signifikante positive estimater for reiseavstand. Kommuner med lange avstander vil på samme måte som kommuner med kun én barnehage ha begrensede muligheter for å redusere antall tjenestesteder. Vi finner også at kommuner med mange år på ROBEK har hatt lavere vekst i avskrivningene, og at kommuner med høy partikonsentrasjon i kommunestyret har hatt høyere investeringsnivå. Når det gjelder investeringene, må vi også ta hensyn til at kommunene kun investerer i kommunale barnehager, så hvis kommunen har mest private barnehager, vil investeringene av den grunn være lavere.

²² Vi har også analysert korrigerede brutto driftsutgifter pr. barn i kommunal barnehage, men finner ingen signifikante utslag for omstillingsbehovet for dette kostnadsbegrepet.

Tabell 3-8 Regresjonsresultater for økonomivariabler barnehage kommuner med størst nedskaleringsbehov i barnehage (gruppe 1 og 2), n = 168^a. Parameterestimer^{*}, t-verdier i parentes^b.

Variabel	Netto driftsutgifter pr. innbygger 1–5 år – endring fra 2015 til 2024		Investeringer 2015–2024, pr. innbygger 1–5 år i 2024	Avskrivninger pr. innbygger 1–5 år – endring fra 2015 til 2024
	Modell 3a	Modell 3b	Modell 4	Modell 5
Konstantledd	-14,445 (-0,36)	35,159 (0,89)	-6,924 (-0,96)	304,151 (1,57)
Status 2015		-0,501*** (-4,82)		
Nedskaleringsbehov	130,708*** (4,52)	123,304*** (4,55)	1,902 (0,37)	-36,915 (-0,26)
Kun én barnehage i 2015	12,988 (1,35)	18,125** (2,00)	8,335*** (4,84)	88,636* (1,91)
Andel private barnehager i 2015	-14,084 (-1,21)	-15,649 (-1,44)	2,153 (1,03)	-0,001 (-0,00)
Foreldrebetalingssats 2024	-1,156 (-0,33)	-0,109 (-0,03)		
Innbyggertall (logaritme)	0,173 (0,05)	1,701 (0,51)	-0,069 (-0,11)	-27,487 (-1,63)
Sammenslått	2,054 (0,26)	1,473 (0,20)	0,005 (0,00)	48,235 (1,27)
Reiseavstand sone	0,552* (1,87)	0,520* (1,88)	0,138** (2,60)	4,251*** (2,97)
Korrigerte frie inntekter	0,215* (1,69)	0,512*** (3,82)	0,000 (0,01)	0,513 (0,86)
Disposisjonsfond	10,499 (0,33)	5,107 (0,17)	4,417 (0,78)	-120,314 (-0,79)
Netto lånegjeld	13,005 (1,44)	9,673 (1,14)	2,465 (1,60)	-3,155 (-0,08)
Antall år i RO-BEK	1,930 (0,94)	1,596 (0,83)	-0,184 (-0,50)	-20,064** (-2,02)
Partikonsentrasjon	38,243 (1,24)	22,899 (0,79)	18,639*** (3,38)	-62,504 (-0,42)
Skiftet ordførerparti	5,224 (1,18)	3,857 (0,93)	1,334* (1,68)	-6,036 (-0,28)
Antall observasjoner	169	169	169	169
Justert R ²	0,336	0,419	0,291	0,147

^aKommunene Utsira, Modalen og Lødingen er utelatt fordi de er identifisert som uteliggere i fordelingen.

^b Statistisk signifikans: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå.

3.5.2 Analyser av kommuner med betydelig nedskaleringsbehov – skole

Vi analyserer utvalget av kommuner i gruppe 1 og gruppe 2 fra avsnitt 3.2.1, det vil si de som har hatt et moderat til stort nedskaleringsbehov i grunnskolen. Vi har sortert analyseresultatene slik at analyser av skolestørrelse og bemanningsgrad vises i Tabell 3-9 og analyser av økonomi i Tabell 3-10. Med unntak av analysene av investeringer og avskrivninger har vi to modellvarianter der forskjellen er at vi kontrollerer for nivået i 2015 for den endringsvariabelen som analyseres. I analysene i Tabell 3-9 er Sør-Odal kommune utelatt fordi kommunen skiller seg ut med en svært stor omstilling.

Tabell 3-9 Regresjonsanalyser elever og årsverk, kommuner med størst nedskaleringsbehov. (gruppe 1 og 2), n = 171^a. Parameterestimater, t-verdier i parentes.^b

Variabel	Elever pr, skole - kommunal	Elever pr, skole - kommunal	Elever pr. årsverk	Elever pr. årsverk
	Modell 1a	Modell 1b	Modell 2a	Modell 2b
Konstantledd	203,32** (2,28)	107,77 (1,21)	-068 (-0,52)	178* (1,68)
Status 2015		-0,31*** (-3,77)		-0,61*** (-10,21)
Nedskaleringsbehov	-77,26 (-1,44)	-55,56 (-1,07)	-1,31 (-1,64)	-1,70*** (-2,74)
Kun én kommunal skole i 2015	-80,23*** (-5,75)	-53,38*** (-3,52)	-0,47** (-2,25)	-0,31* (-1,90)
Innbyggertall (logaritme)	-16,38** (-2,01)	2,15 (0,23)	-0,059 (-0,49)	0,26*** (2,64)
Sammenslått	9,28 (0,48)	-5,35 (-0,28)	0,24 (0,82)	0,13 (0,58)
Reiseavstand sone	-2,18*** (-2,72)	-2,68*** (-3,43)	-0,017 (-1,39)	-0,03*** (-3,01)
Korrigerte frie inntekter	-0,17 (-0,72)	-0,28 (-1,27)	0,01* (1,73)	-0,01** (-2,01)
Disposisjonsfond 2015	-7,89 (-0,14)	8,59 (0,16)	-1,74** (-2,13)	-1,18* (-1,85)
Netto lånegjeld 2015	-4,50 (-0,29)	-6,22 (-0,42)	-0,05 (-0,24)	-0,10 (-0,55)
Antall år i ROBEK	-1,42 (-0,44)	-1,15 (-0,37)	0,04 (0,79)	0,02 (0,55)
Partikonsentrasjon	29,56 (0,49)	30,59 (0,52)	-0,57 (-0,63)	0,61 (0,86)
Skiftet ordførerparti	0,84 (0,10)	1,15 (0,14)	0,09 (0,73)	0,06 (0,66)
R ²	0,164	0,228	0,064	0,432

^a Kommunene Lurøy, Træna, Modalen, Røst og Værøy er utelatt fordi de er identifisert som uteliggere i fordelingen. Sør-Odal er av samme grunn utelatt fra analyser av elever pr. skole.

^b Statistisk signifikans: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå.

Størrelsen på nedskaleringsbehovet har ikke hatt signifikant negativ effekt på utviklingen i elever pr. skole eller elever pr. årsverk, med unntak av modell 2b, hvor vi kontrollerer for elever pr. årsverk i 2015. De med størst nedskaleringsbehov hadde få elever pr. årsverk i utgangspunktet og har som gruppe hatt et større effektiviseringspotensial. Resultatet tyder på at dette har betydd at de har effektivisert omtrent like mye som de med noe lavere nedskaleringsbehov.

Kommuner med bare én skole har ikke hatt samme mulighet til å effektivisere skolestrukturen, og analysen viser at både skolestørrelse og antall elever pr. lærer har blitt lavere for disse. Reiseavstand reduserer også muligheten for effektivisering. Forskjellen mellom modellene 2a og 2b tyder også på at kommuner med lange reiseavstander hadde færre elever pr. årsverk i 2015, men at de har effektivisert i løpet av årene etterpå til tross for lange avstander. Kommunens økonomi ser ikke ut til å ha påvirket omstruktureringen eller endringen i antall elever pr. skole. Dette gjelder både inntekter, gjeld og disposisjonsfond.²³ Av de to

²³ Vi har også gjort ekstra analyser hvor vi har testet disse variablene hver for seg.

siste kolonnene ser vi tegn til at høyt disposisjonsfond har bidratt til å opprettholde en høyere bemanning.²⁴

Modellene 3a og 3b i Tabell 3-10 analyserer endring fra 2015 til 2024 i brutto driftsutgifter pr. elev i kommunale skoler. For å avgrense utgiftene til å gjelde kommunale skoler har vi brukt KOSTRA-begrepet korrigerede brutto driftsutgifter. Vi har også testet totale brutto driftsutgifter pr. elev i alle skoler og brutto driftsutgifter justert for trekk for elever i private skoler, og resultatene blir kvalitativt like. I modell 4 vises analyse av investeringer pr. elev, målt som sum investeringer over årene 2015 til 2024 delt på elevtallet i 2024, og i modell 5 viser vi endring fra 2015 til 2024 i avskrivninger pr. elev.

Tabell 3-10 Regresjonsresultater for økonomivariabler skole, kommuner med størst nedskalingsbehov. (gruppe 1 og 2), n = 171^a. Parameterestimer, t-verdier i parentes^b.

Variabel	Korrigerede brutto driftsutgifter pr. elev i kommunale skoler		Investeringer 2015-2024 pr. elev 2024	Avskrivninger pr. kommunal elev
	Modell 3a	Modell 3b	Modell 4	Modell 5
Konstantledd	11,19 (-0,23)	154,77*** (3,33)	593,06 (0,86)	15,98 (0,95)
Status 2015		-0,62*** (-7,54)		
Nedskalingsbehov	95,04*** (3,22)	105,91*** (4,16)	1170,19** (2,72)	36,02*** (3,55)
Kun én kommunal skole i 2015	25,17*** (3,27)	22,93*** (3,46)	31,83 (0,28)	-0,59 (0,22)
Innbyggertall (logaritme)	1,57 (0,35)	-9,41** (-2,28)	-29,40 (-0,45)	-0,51 (-0,33)
Sammenslått	-7,51 (-0,70)	-7,12 (-0,77)	57,00 (0,37)	0,64 (0,17)
Reiseavstand sone	0,834* (1,89)	1,20 (3,12)	-7,27 (-1,13)	-0,26* (-1,69)
Korrigerede frie inntekter	-0,07 (-0,57)	0,66*** (4,49)	1,22 (0,65)	0,01 (0,14)
Disposisjonsfond 2015	-14,44 (-0,48)	-26,73 (-1,02)	-458,27 (-1,04)	-12,33 (-1,18)
Netto lånegjeld	-0,97 (-0,11)	-6,14 (-0,84)	-61,37 (-0,50)	-1,63 (-0,56)
Antall år i ROBEK	-3,02* (-1,69)	-2,60* (-1,69)	-4,76 (-0,18)	0,06 (0,09)
Partikonsentrasjon	-43,57 (-1,30)	-79,70*** (-2,74)	-752,64 (-1,55)	-28,37 (-2,48)
Skiftet ordførerparti	2,87 (0,63)	1,98 (0,51)	-19,31 (-0,29)	-0,85 (-0,55)
R ²	0,134	0,359	0,03	0,075

^a Kommunene Lurøy, Træna, Modalen, Røst og Værøy fordi de er identifisert som uteliggere i fordelingen.

^b Statistisk signifikans: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå.

²⁴ Testing av ulike modellformuleringer viser at den signifikante effekten er avhengig av at vi samtidig kontrollerer for korrigerede frie inntekter.

Resultatene viser at større nedskaleringsbehov har bidratt til lavere effektivitet målt som driftskostnader pr. elev, i tillegg til høyere investeringer og avskrivninger. Siden vi deler investeringene på elevtallet i 2024, synliggjør dette at kommunene sitter igjen med større kapitalmengde pr. elev når elevtallet faller.

Kommuner med kun én kommunal skole i 2015 har hatt økning i driftskostnadene pr. elev, noe som følger naturlig av resultatene vi så i forrige tabell.

Når vi kontrollerer for nivået i 2015 i analysen av endringer i driftsutgiftene, finner vi signifikant negativ effekt av innbyggertallet og positiv effekt av korrigerede frie inntekter. Det betyr at gitt kostnadsnivået i 2015, har små og rike kommuner økt kostnadene mer enn store og fattige kommuner. Indirekte kan vi trekke ut av dette at små og rike kommuner hadde utsatt omstillingen og derfor hadde et større omstillingspotensial ved inngangen til tiårsperioden 2015 til 2024. Vi finner også at kommuner med høy partikonsentrasjon i kommunestyret har hatt en lavere vekst i driftsutgiftene.

3.6 Betydning for prioriteringer og totaløkonomien

De separate analysene av barnehage, grunnskole og pleie og omsorg har sett på betydningen av skaleringsbehovet i samme sektor. Men vi har ikke sett på betydningen av at de fleste kommunene har hatt ulike kombinasjoner av sektorer som må oppskaleres og nedskaleres. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan dette har påvirket totaløkonomien og hvordan det har påvirket tjenestene på tvers.

Tabell 3-11 viser resultater fra regresjonsanalyser av netto driftsresultat, disposisjonsfond og lånegjeld. Som forklaringsvariabler har vi lagt inn samlet beregnet nedskaleringsbehov og samlet beregnet oppskaleringsbehov for den enkelte kommune, som andel av samlede demografikostnader. I tillegg har vi de samme standard forklaringsvariablene fra analysene av sektorene, men vi holder driftsresultat, disposisjonsfond og lånegjeld utenfor. Variabelen for ROBEK-status fjernes også ettersom dette i like stor grad er et resultat av de økonomiske indikatorene som det er en forklaringsfaktor.

Vi har summert netto driftsresultat i perioden 2015 til 2024 og delt på brutto driftsinntekter i samme periode. Analysen viser at de som har hatt stort nedskaleringsbehov også har hatt svakere resultater i perioden, men estimatet er kun signifikant på 10-prosentnivå. Store kommuner og kommuner med høye inntekter har også hatt bedre resultater i perioden. Generelt er det små kommuner som har høyest inntekter pr. innbygger, men gitt inntektsnivået er det bedre resultater i store kommuner. Kommuner med høy grad av partikonsentrasjon i kommunestyret har også bedre resultater.

Analysen av disposisjonsfondet i 2024, regnet som andel av brutto driftsinntekt, viser også en signifikant negativ effekt av nedskaleringsbehovet. Det er også positiv effekt fra inntektsnivået og partikonsentrasjon.

Tabell 3-11 Analyser av samlet omskaleringsbehov på kommunenes samlede økonomi. Parameterestimer*, t-verdier i parentes, n=346

	Netto driftsresultat snitt 2015–2024	Disposisjonsfond 2024	Netto lånegjeld 2024	Endring netto lånegjeld 2015–2024
Konstantledd	-0,0987*** (-5,76)	-0,2952*** (-2,93)	0,7628*** (3,25)	0,1778 (0,8)
Nedskaleringsbehov (absoluttverdi)	-0,0592* (-1,83)	-0,4713** (-2,48)	2,1739*** (4,9)	0,6014 (1,43)
Oppskaleringsbehov	0,0359 (1,35)	0,1505 (0,96)	1,1074*** (3,02)	-0,1462 (0,42)
Innbyggertall (ln)	0,0038*** (2,8)	0,0065 (0,82)	0,0344* (1,88)	-0,0042 (0,24)
Sammenslått kommune	-0,0026 (-0,75)	-0,0044 (-0,21)	0,026 (0,54)	-0,0066 (0,15)
Reiseavstand sone	0,0001 (0,54)	0,0019 (1,55)	-0,005* (-1,70)	-0,0062** (2,24)
Korrigerte frie inntekter	0,0007*** (12,34)	0,0028*** (7,98)	-0,0023*** (-2,82)	0,0001 (0,06)
Partikonsentrasjon	0,0301** (2,2)	0,2046*** (2,54)	-0,3378* (-1,8)	-0,011 (0,06)
Skiftet ordførerparti	-0,0007 (-0,33)	-0,0075 (-0,61)	0,0111 (0,39)	-0,0247 (0,92)
Justert R²	0,368	0,249	0,160	0,002

* Statistisk signifikans: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå.

For netto lånegjeld i 2024, også som prosent av brutto driftsinntekter, er det interessant å se at både nedskalering og oppskalering gir høyere gjeld. Videre er det en tydelig negativ effekt av inntektsnivå, og svake negative effekter av lange reiseavstander og partikonsentrasjon. Vi har også analysert endring i gjeldsnivå, men her er det kun reiseavstand som peker seg ut. En mulig forklaring på at lang reiseavstand har gitt lavere økning i gjeld, kan være at disse kommunene i mindre grad har valgt å omstille ved å investere i sentraliserte tjenester. Det at omskaleringsbehovet i seg selv bare synes i gjeldsnivået og ikke i gjeldsendring, kan kanskje tyde på at mange av de kommunene som har hatt omstillingsbehov i perioden etter 2015, har hatt betydelige omstillinger og investeringer også før 2015.

3.7 Prioriteringer mellom sektorene

Hvordan påvirker det samlede omstillingsbehovet prioriteringen av hver enkelt sektor? Tabell 3-12 viser resultatene av en analyse av hvordan prioriteringen av de tre sektorene har endret seg fra 2015 til 2024. De tre sektorene er modellert med separate modeller, men modellene er kjørt sammen som en Seemingly Unrelated Regression som tar hensyn til eventuell korrelasjon mellom feilleddene på tvers av modellene. I praksis ser vi at resultatene er nær identiske om vi kjører vanlig OLS på hver enkelt tjeneste.

For å gjøre analysen mer sammenlignbar på tvers av tjenester, velger vi en logaritmisk form på den avhengige variabelen, som måler endring i utgiftene til hver tjeneste.

Den øverste formelen nedenfor beskriver modellen, mens de to neste definerer variablene for nedskalingsbehov og oppskalingsbehov.

$$\Delta \ln(U^s) = \ln(U_{2024}^s) - \ln(U_{2015}^s) = \alpha + \delta_{ned}^s D_{ned}^s + \delta_{opp}^s D_{opp}^s + \sum_k^K \beta_k X_k + \varepsilon$$

$$g^s = \frac{D_{2024}^s - D_{2015}^s}{D_{2015}^s}$$

$$D_{opp}^s = \max(g^s, 0), \quad D_{ned}^s = \min(g^s, 0)$$

U er netto driftsutgifter pr. innbygger i faste 2024-kroner, mens D er demografikostnad i 2015 eller 2024. Topptekst s angir tjenestesektoren pleie og omsorg, skole eller barnehage, bunntekstene *opp* og *ned* angir henholdsvis økt eller redusert demografikostnad, og bunntekst k angir øvrige kontrollvariabler. Koeffisientene δ_{opp} og δ_{ned} måler henholdsvis hvordan økt og redusert demografisk behov påvirker veksten i sektorens utgifter.

Vi undersøker altså hvordan oppskalings- eller nedskalingsbehov i egen eller andre sektorer har påvirket utgiftene pr. innbygger til egen sektor. Siden skaleringsbehovet er målt som endring og de avhengige variablene er på logaritmeform, kan vi tolke estimatene som tilnærmede prosentvise effekter på utgiftene.

Koeffisienten δ_{opp} viser hvor mye veksten i sektorens utgifter endres når det demografiske behovet i sektoren øker. For eksempel innebærer et estimat på $\delta_{opp} = 0,5$ at dersom den beregnede demografikostnaden øker med 10 prosent fra 2015 til 2024, vil de reelle utgiftene per innbygger i sektoren øke med omtrent 5 prosent mer enn de ellers ville gjort.

Koeffisienten δ_{ned} viser på samme måte hvordan utgiftene endres når behovet reduseres. Dersom $\delta_{ned} = -0,4$, innebærer det at en reduksjon i den beregnede demografikostnaden på 10 prosent er forbundet med om lag 4 prosent lavere vekst i sektorens utgifter per innbygger.

Resultatene viser at utviklingen i beregnet demografikostnad for en tjenestesektor har signifikant betydning for utviklingen i sektorens utgifter. Det er imidlertid ulik styrke på responsen i de ulike sektorene, og det er noen forskjeller på opp- og nedskalering. Vi har ikke beregnet om disse forskjellene er signifikante på tvers av modeller, så diskusjonen handler primært om estimatet på gjennomsnittlig respons. Pleie og omsorg har høyere respons på nedskalingsbehov enn på oppskalering, men antallet tilfeller av nedskalingsbehov i den sektoren er så lavt at estimatet er likevel ikke signifikant.

Ved økt demografikostnad for pleie og omsorg på 1 prosent er økningen i utgifter til tjenesten kun 0,28 prosent. Det kan tyde på treghet i tilpasningen, endret prioritering eller en betydelig effektivisering, men det er også naturlig å knytte det til at den beregnede demografikostnaden er svakere koblet til det faktiske behovet for omsorgstjenester enn for oppveksttjenester. Responsen ved økte demografikostnader er høyere i skole (0,52) og i barnehage (0,43). Ved reduserte demografikostnader er responsen i skole en reduksjon i utgiftene på 0,36 prosent for 1 prosent reduksjon i demografikostnad, så det er tegn til at det er lettere å skalere opp utgiftene enn det er å skalere dem ned. For barnehage er fleksibiliteten ved nedskalering stor, hele 0,75 i parameterverdi. Ved oppskalering er anslaget 0,43. Barnehager er vanligvis organisert i mindre enheter, og ligger geografisk tettere, noe som gir mindre ulemper ved strukturendringer. Tilstedeværelsen av et marked med private barnehager som responderer på lavere etterspørsel, kan også bidra til denne fleksibiliteten.

Tabell 3-12 Regresjonsresultater, økonomisk respons på opp- og nedskalering, n = 349

	PO	Skole	Bhg
Konstantledd	0,1084 (0,89)	-0,023 (-0,28)	0,3555*** (3,04)
Nedskalering omsorg	-0,4818 (-1,28)	0,6789*** (2,70)	0,052 (0,14)
Oppskalering omsorg	0,2833*** (2,58)	-0,1495** (-2,04)	-0,3939*** (-3,74)
Nedskalering skole	0,1281 (1,37)	-0,3619*** (-5,80)	0,2719*** (3,06)
Oppskalering skole	-0,0310 (-0,24)	0,5228*** (6,03)	-0,1795 (-1,45)
Nedskalering barnehage	-0,0737 (-1,00)	0,1030** (2,08)	-0,7498*** (-10,69)
Oppskalering barnehage	-0,0464 (-0,41)	-0,2108*** (-2,80)	0,4264*** (3,98)
Innbyggertall (ln)	-0,0026 (-0,27)	0,0024 (0,35)	-0,0242** (-2,52)
Sammenslått kommune	0,0056 (0,23)	-0,0021 (-0,13)	0,0170 (0,72)
Reiseavstand sone	0,0013 (1,15)	0,0003 (0,35)	0,0026** (2,29)
Korrigerte frie inntekter	0,0008* (1,67)	0,0003 (0,85)	0,0000 (0,07)
Disposisjonsfond 2015	-0,0011 (-1,30)	-0,0012** (-2,04)	-0,0003 (-0,31)
Netto lånegjeld	0,0575** (1,96)	0,0031 (0,16)	0,0327 (1,17)
Antall år i ROBEK	-0,0039 (-0,61)	-0,0122*** (-2,83)	0,0047 (0,78)
Partikonsentrasjon	-0,1760* (-1,92)	0,0373 (0,6)	0,1342 (1,51)
Skiftet ordførerparti	0,0064 (0,43)	0,0029 (0,30)	0,0025 (0,18)
Kun en kommunal skole i 2015		0,0203 (1,16)	
Kun en barnehage i 2015			0,026 (0,87)
Justert R² (Fra OLS-analyse)	0,045	0,284	0,475

Det at det generelt er mindre endring i utgiftene enn demografikostnadene skulle tilsi, kan komme av tregheter i tilpasningen, og at noe ledig kapasitet blir utnyttet ved vekst. Redusert behov betyr på samme måte at noe kapasitet blir stående ledig. Ledig kapasitet kan også brukes til økt kvalitet eller å gi tjenester til flere brukere, f.eks. innen pleie og omsorg.

Analysen gir også mulighet til å studere kryseffekter mellom sektorene. Utgiftene i omsorgstjenestene påvirkes tilsynelatende ikke av demografiske endringer i oppvekstsektoren. Skolesektoren påvirkes positivt av lavere demografikostnader i pleie og omsorg og negativt av økte demografikostnader i pleie og omsorg. Kostnadene i skolen reduseres altså når det blir større behov for omsorgstjenester, noe som kan tyde på at slik vekst legger press på budsjettet til kommunene. Det er naturligvis større usikkerhet knyttet til parameterverdien for reduserte demografikostnader for omsorg, siden dette gjelder svært få kommuner, men anslaget er så stort at det likevel er signifikant positivt. Siden det er kostnader pr. innbygger som måles, kan dette være et resultat av at befolkningen generelt reduseres kraftig i kommuner hvor demografikostnadene til omsorg faller.²⁵

Endret demografikostnad for barnehagene påvirker skolen i motsatt retning, slik at færre barn i barnehagealder gir økte utgifter til skole, og økt antall barn i barnehagealder gir lavere utgifter til skole. Den samme effekten virker den andre veien, så økt antall barn i skolealder gir lavere utgifter til barnehage, og færre skolebarn gir økte utgifter til barnehage. En mulig tolkning er at oppvekstsektoren flytter midler til den tjenesten som er under mest press. Merk at alle disse effektene kommer i tillegg til de direkte effektene fra demografiendringene blant tjenestenes egne brukergrupper, og det er ingen direkte effekter som er større enn 1.

²⁵ Vi har testet modellen med endring i totalt innbyggertall som variabel, men det ga noen overraskende endringer i estimatene og tegn til multikollinearitet.

4. Resultater fra spørreundersøkelsene

I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra spørreundersøkelsen rettet mot kommunedirektører og ordførere. I analysene har vi tatt utgangspunkt i svarene fra kommunedirektørene og trukket inn svarene fra ordførerne der det er betydelig avvik i svarene. I en del av tabellene skiller vi mellom kommuner i ulike sentralitetsklasser, og vi minner om at sentralitetsklasse 1 er de mest sentrale kommunene, mens sentralitetsklasse 6 er de minst sentrale. Rammene for spørreundersøkelsen er omtalt i avsnitt 1.2.2. Vi viser der at svarprosenten var over 40 prosent for både kommunedirektører og ordførere, og at respondentene i hovedsak representerer variasjonen av kommunetyper i landet.

4.1 Kommunenes forståelse av utfordringsbildet

4.1.1 Befolkningsutviklingen

Tabell 4-1 viser kommunedirektørenes og ordførernes vurdering av befolkningsutviklingen på en skala fra 1 til 5, hvor 1 angir sterk nedgang og 5 angir sterk økning. Middelerdien 3 angir stabil utvikling. Samlet sett beskriver respondentene en utvikling de siste ti årene preget av demografisk aldring, med nedgang blant barn og unge, svak eller negativ utvikling i yrkesaktiv alder og sterk vekst blant eldre. Dette mønsteret samsvarer med funn fra offisiell befolkningsstatistikk, jf. kapittel 2.

Tabell 4-1 Opplevd befolkningsutvikling siste ti år og framover blant kommunedirektører (n=170) og ordførere (n=173). Gjennomsnittsverdi av skala fra 1 (sterk nedgang) til 5 (sterk økning).

	Respondent	Barn og unge	Yrkesaktiv alder	Pensjonister og eldre
Siste ti år	Kommunedirektør	2,5	2,8	4,3
Framover	Kommunedirektør	2,2	2,6	4,7
Siste ti år	Ordfører	2,4	2,7	4,2
Framover	Ordfører	2,5	2,6	4,5

Kommunedirektørenes vurderinger av befolkningsprognosene framover peker i retning av en videreføring og forsterkning av allerede etablerte demografiske endringsmønstre. For barn og unge er forventningene klart negative. I gjennomsnitt forventer også kommunene en mer negativ utvikling i antall yrkesaktive, mens det forventes sterkere vekst i antall eldre. Ordførerne forventer derimot en mindre negativ utvikling

av antall barn og unge, og de er litt mer moderate når det gjelder utviklingen blant de i yrkesaktiv alder og de eldre.

Vi har sammenlignet hver respondents svar om framtidig utvikling med hva den enkelte har svart om utviklingen de siste ti årene. For barn og unge gir litt over halvparten av respondentene samme svar for begge periodene, men mens kun 14 prosent av kommunedirektørene forventer en mer positiv utvikling framover enn de siste ti årene, er andelen 24 prosent blant ordførerne. For de eldre aldersgruppene forventer 41 prosent av kommunedirektørene en sterkere vekst, mens 36 prosent av ordførerne svarer det samme.

Det at ordførere har noe mindre negative forventninger til utviklingen framover, kan tolkes som uttrykk for ulike roller og informasjonsgrunnlag i kommunen, snarere enn grunnleggende ulik problemforståelse. Det kan tenkes at politisk ledelse i noe større grad legger vekt på mulige stabiliseringstendenser eller lokale vekstambisjoner, mens administrativ ledelse i større grad legger til grunn demografiske framskrivinger.

4.1.2 Bruk av befolkningsprognoser

Befolkningsframskrivinger kan være usikre. På spørsmål om hvilke framskrivinger kommunene baserer seg på, viser svarene fra kommunedirektørene at Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger er mest brukt (Tabell 4-2). Bruken varierer imidlertid mellom kommuner, og vi ser at flertallet av de mest sentrale kommunene bruker egne framskrivinger, og at de i mindre grad enn andre bruker anslagene fra SSB. Telemarksforskings framskrivinger brukes i noe større grad blant de minst sentrale kommunene. Som omtalt i metodekapittelet, har disse truffet bedre enn SSBs framskrivinger for kommunene i sentralitetsklasse 6.

Tabell 4-2 Hvilke befolkningsframskrivinger bruker dere i planleggingen? Kommunedirektører. Prosent, flere svar mulig.

Framskrivning	Alle respondenter (n=168)	Sentralitets- klasse 1 og 2 (n=15)	Sentralitets- klasse 3 og 4 (n=61)	Sentralitets- klasse 5 og 6 (n=92)
SSB	95 %	80 %	97 %	96 %
Telemarksforskning	18 %	13 %	16 %	21 %
Egen framskrivning	23 %	67 %	23 %	16 %
Andre	10 %	13 %	13 %	8 %
Ingen	1 %	0 %	0 %	1 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %	0 %

Når det gjelder vurderinger av i hvilken grad framskrivingene har truffet med utviklingen de siste årene, oppgir nesten halvparten at framskrivingene har truffet i noen grad, mens ca. 40 prosent mener de har truffet i stor grad (jf. Tabell 4-3). Andelen som vurderer treffsikkerheten som svært høy er relativt

begrenset. Samtidig er det kun et lite mindretall som opplever at framskrivingene har truffet i liten grad eller ikke i det hele tatt. Dette tyder på at framskrivingene i hovedsak oppfattes som relevante og nyttige.

Det er forskjell mellom kommuner i ulike sentralitetsklasser. Framskrivningene har truffet bedre i de mest sentrale kommunene, mens det er størst variasjon blant de usentrale kommunene.

Tabell 4-3 I hvilken grad opplever dere at framskrivingen har truffet de siste årene? Kommunedirektører. Prosent, flere svar mulig. N = 167.

Vurdering	Alle	Sentralitets- klasse 1 og 2 (n=14)	Sentralitets- klasse 3 og 4 (n=61)	Sentralitets- klasse 5 og 6 (n=92)
I svært stor grad	5,4	21,4	0,0	6,5
I stor grad	40,0	57,1	47,5	32,6
I noen grad	48,5	21,4	47,5	53,3
I liten grad	3,6	0	3,3	4,3
Ikke i det hele tatt	0,6	0	0,0	1,1
Vet ikke	1,8	0	1,6	2,2
I alt	100	100	100	100

Vi har også spurt om det har vært diskusjoner om hvilke framskrivinger man skal bruke. Samlet sett er det 35 prosent av kommunedirektørene som svarer at det har vært diskusjoner. Det har vært mer diskusjoner i de største kommunene (43 prosent) enn i de små (29 prosent). Ordførerne svarer i mindre grad (24 prosent) enn kommunedirektørene at det har vært diskusjoner.

De som svarte at de hadde diskutert dette, fikk også et oppfølgende spørsmål om hva som er diskutert. Det var 47 prosent av kommunedirektørene som svarte på dette spørsmålet. Det mest gjennomgående temaet i svarene er at man diskuterer hvilket av SSBs alternativer som skal brukes, særlig valg mellom lav, middels eller høy vekst (for eksempel LLLL eller MMMM). Flere peker på at dette valget har store konsekvenser for planlegging og dimensjonering av kommunale tjenester, og at det derfor er viktig å vurdere hvilket nivå som er mest realistisk for kommunen. Noen viser til diskusjoner om kommunen bør legge til grunn middels nasjonal vekst, mer pessimistiske alternativer eller mer optimistiske vekstforutsetninger.

Et annet tema som går igjen i mange svar er vurderingen av hvor godt SSBs prognoser treffer den faktiske utviklingen i kommunen. Noen kommuner, primært de store, oppgir at SSBs framskrivinger historisk har undervurdert veksten i deres kommune, og at befolkningsutviklingen har vært sterkere enn prognosene tilsa. Samtidig finnes det også svar som peker i motsatt retning, der SSBs framskrivinger beskrives som for optimistiske.

Flere svar viser også til bruk av alternative prognoser eller flere kilder. I tillegg til SSB nevnes særlig Telemarksforskning, men også KS, COWI og regionale prognosemodeller. Noen kommuner oppgir at de sammenligner ulike prognoser eller presenterer flere alternativer samtidig.

I tillegg oppgir enkelte kommuner at de supplerer framskrivingene med egne vurderinger eller analyser, for eksempel ved å justere tallene basert på lokale erfaringer eller ved å lage egne anslag for bestemte aldersgrupper. Dette begrunnes blant annet med behovet for å planlegge kapasitet i barnehager, skoler og andre tjenester.

Noen svar knytter også diskusjonene til kommunal planlegging og politiske prosesser, blant annet i arbeidet med kommuneplan, i budsjettprosesser eller i konkrete saker som skolestruktur. Enkelte viser også til at kommunen har egne vekstmål eller arbeider aktivt for å legge til rette for økt tilflytting.

4.1.3 Rekrutteringsutfordringer

Med synkende andel av innbyggere i yrkesaktiv alder i befolkningen, vil mangel på arbeidskraft bli en økende utfordring. Dette vil også utløse behov for omstilling og nye måter å løse oppgavene på.

På spørsmål om utfordringer med rekruttering av kvalifisert arbeidskraft på ulike tjenesteområder, ser vi at disse er betydelige, men at utfordringene varierer mellom tjenesteområdene og kommunenes sentralitet (jf. Tabell 4-4). Rekrutteringsutfordringene framstår som størst innen pleie og omsorg, der et klart flertall av respondentene plasserer utfordringene i øvre del av skalaen. Gjennomsnittet på skalaen fra 1 til 6 er 4,7, og over seks av ti vurderer utfordringene som store eller svært store. Utfordringene er imidlertid langt mindre blant kommunene i sentralitetsklasse 1 og 2.

Tabell 4-4 I hvilken grad har kommunen opplevd utfordringer med rekruttering av kvalifisert arbeidskraft innen følgende områder? Svar på en skala fra 1–6, der 1 er «ikke i det hele tatt» og 6 er «i stor grad». Gjennomsnittsverdier for kommunedirektører, gruppert etter sentralitet.

	Alle sentralitetsklasser	Sentralitetsklasse 1 og 2 (n=13)	Sentralitetsklasse 3 og 4 (n=54)	Sentralitetsklasse 5 og 6 (n=79)
Barnehage	4,1	3,8	3,6	4,5
Grunnskole	3,5	3,2	3,3	3,8
Helse	4,3	3,6	4,4	4,4
Pleie og omsorg	4,7	3,7	4,9	4,8
Tekniske tjenester	3,7	3,7	3,8	3,6

Også innen helse rapporteres det om betydelige utfordringer i sentralitetsklassene 3 til 6, mens det i barnehagesektoren er det de minst sentrale kommunene som skiller seg ut med størst utfordringer.

Innen grunnskole og tekniske tjenester vurderes rekrutteringsutfordringene gjennomgående som moderate og uten tydelig sammenheng med kommunenes sentralitet.

Samlet sett tegner svarene et bilde av et kommunalt arbeidsmarked der rekrutteringsutfordringer er utbredt innen helse- og omsorgsrelaterte tjenester. Dette samsvarer med forventninger om økt etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft som følge av demografiske endringer og kan ha betydelige implikasjoner for kommunenes evne til å opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet framover.

Ordførernes svar samsvarer godt med kommunedirektørene når det gjelder hvilke tjenester som har størst utfordringer, men mønsteret knyttet til sentralitet er overraskende ulikt (Tabell 4-5). Ordførere i sentrale kommuner vurderer utfordringene som klart større enn kommunedirektørene gjør, og motsatt gjelder for de usentrale kommunene. Det er svært få observasjoner fra sentrale kommuner, så vi bør ta noe forbehold knyttet til disse. For de mindre sentrale kommunene er det imidlertid ganske tydelig at ordførerne vurderer rekrutteringsutfordringene som noe mindre enn det kommunedirektørene gjør.

Tabell 4-5 I hvilken grad har kommunen opplevd utfordringer med rekruttering av kvalifisert arbeidskraft innen følgende områder? Svar på en skala fra 1–6, der 1 er «ikke i det hele tatt» og 6 er «i stor grad». Gjennomsnittsverdier for ordførere, gruppert etter sentralitet.

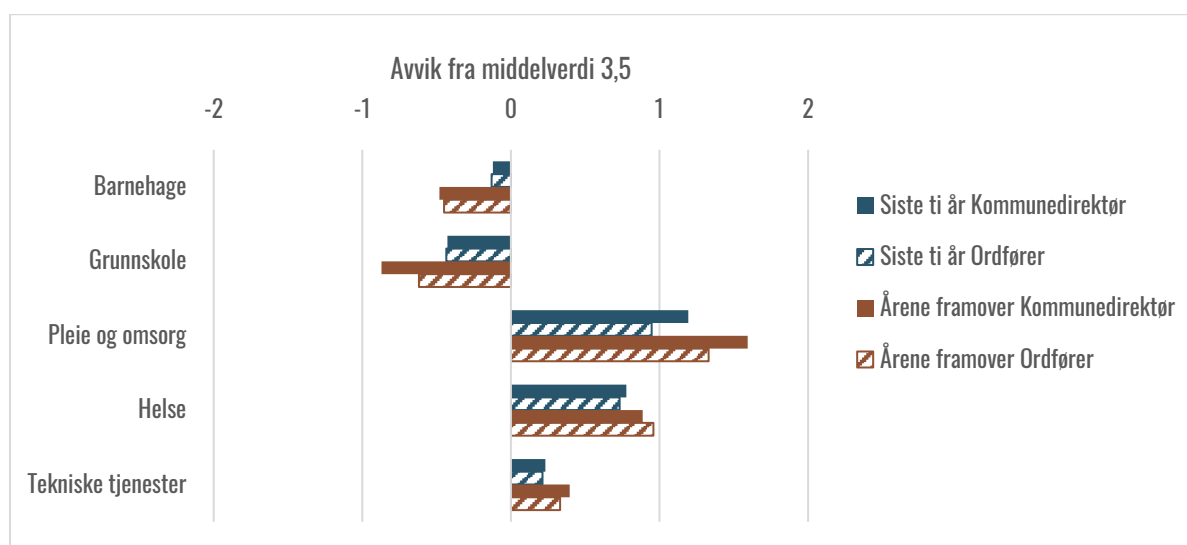
	Alle sentralitetsklasser	Sentralitetsklasse 1 og 2 (n=8)	Sentralitetsklasse 3 og 4 (n=41)	Sentralitetsklasse 5 og 6 (n=101)
Barnehage	3,7	4,3	3,2	3,9
Grunnskole	3,1	4,0	2,9	3,0
Helse	4,0	4,5	3,7	4,0
Pleie og omsorg	4,3	4,5	4,0	4,3
Tekniske tjenester	3,3	3,6	3,2	3,3

4.1.4 Behov for oppskalering og nedskalering av tjenester

Det er tydelig sammenheng mellom kommunenes beskrivelser av utvikling i demografien og skaleringsbehov i tjenestene, med nedskaleringsbehov i oppvekstsektoren og oppskaleringsbehov i helse og omsorg. Figur 4-1 viser vurdering av skaleringsbehov for henholdsvis siste ti år og kommende ti år, fordelt på kommunedirektører og ordførere. Omstillingsbehovet forventes generelt å bli sterkere i disse individueltede tjenestene. Det forventes også noe større oppskaleringsbehov i tekniske tjenester. Vi har sett svarene for de to tiårsperiodene i sammenheng, og for hver sektor har omkring halvparten av kommunedirektørene krysset for samme omstillingsbehov i begge periodene, men grunnskolen er den tjenesten der flest forventer et økt behov for omstilling. Ordførere har i stor grad samme vurdering som kommunaldirektørene, men er noe mer nøkterne i vurderingen av de største omstillingsbehovene.

Respondentene har en sterkere opplevelse av at det har vært nedskaleringsbehov i skolene enn i barnehagene de siste ti årene, samtidig som vi vet at nedgangen i antall barn hittil har vært større blant de aller yngste. Dette underbygger de nyansene som kom fram i kapittel 3. Vi fant der at andelen barn som faktisk går i barnehage, har økt i kommunene med størst nedgang i antall innbyggere i alderen 1 til 5 år. Det er noen andre faktorer som også kan ha bygget opp under respondentenes vurdering av barnehage og skole. Nedgangen i behovet for antall barnehageplasser har foregått over flere år, og var størst fram til 2022, mens nedgangen i antall skolebarn i større grad har foregått i slutten av perioden. Det at det meste av nedskaleringen er gjort i private barnehager, har trolig også lettet kommunens utfordringer.

Figur 4-1 Behov for nedskalering og oppskalering av tjenester, svar på en skala fra 1–6, der 1 er «stort nedskaleringsbehov» og 6 er «stort oppskaleringsbehov». Gjennomsnittsverdi, kommunedirektører (n=157) og ordførere (n=161).



Videre ser vi at mange fortsatt forventer et nedskaleringsbehov i barnehagene, mens befolkningsframskrivningene peker i retning av at behovet vil stabilisere seg og kanskje øke etter hvert. Det kan bety at det ikke er tillit til prognosene for fødselsrater, men det kan også bety at noen kommuner har etterslep i nedskaleringen.

4.2 Planer for omstilling

4.2.1 Planstatus i kommunene

Som grunnlag for å drive et godt omstillingsarbeid i kommunene, er det viktig å ha oppdaterte kommuneplaner. Vi har derfor stilt spørsmål om når ulike kommunale planer ble vedtatt. Her er det ubetydelige forskjeller i svarene mellom kommunedirektørene og ordførerne. Vi viser derfor for kun svarfordelingen blant kommunedirektørene (jf. Tabell 4-6).

Svarene viser at et klart flertall av kommunene har vedtatt kommuneplanens samfunnsdel relativt nylig. Ca. 56 prosent av kommunene har vedtatt samfunnsdelen i perioden 2020–2024, og nær én av fem har vedtatt planen i 2025. Samtidig har om lag en fjerdedel planer som er eldre enn 2019, noe som indikerer at det er en viss variasjon i hvor oppdatert dette overordnede strategiske styringsdokumentet er.

For kommuneplanens arealdel framstår planene gjennomgående som eldre enn samfunnsdelen. Kun en mindre andel er vedtatt i 2025, mens flertallet er vedtatt før 2020. Nær én av fem kommuner har arealdeler som er vedtatt tidligere enn 2015, noe som kan tyde på et etterslep i revisjon av arealpolitikken sammenliknet med den mer strategiske samfunnsdelen.

Tabell 4-6 Når ble følgende kommunale planer vedtatt? Kommunedirektører. Prosent.

Vedtatt	Kommuneplan samfunnsdel (N = 160)	Kommuneplan arealdel (N = 160)	Økonomiplan / handlingsprogram (N = 160)	Temaplan oppvekst (N = 159)	Temaplan helse- og omsorg (N = 159)
2025	18,8	10,6	46,2	10,7	9,4
2020–2024	55,6	34,4	52,5	45,3	43,4
2015–2019	16,9	35,6	1,2	11,3	15,1
Tidligere	8,8	19,4	0	6,3	8,8
Har ikke	0	0	0	20,8	17
Vet ikke	0	0	0	5,7	6,3
I alt	100	100	100	100	100

Økonomiplan og handlingsprogram skiller seg tydelig fra de øvrige planene ved å være godt oppdaterte. Nesten samtlige kommuner har vedtatt disse planene i perioden 2020–2025, og nær halvparten i 2025. Dette reflekterer den årlige eller rullerende karakteren av økonomiplanen og dens sentrale rolle i den løpende styringen av kommunal virksomhet.

For temaplanene er bildet mer sammensatt. Når det gjelder temaplan for oppvekst, har om lag halvparten vedtatt en slik plan i perioden 2020–2024, mens en betydelig andel enten mangler en slik plan eller er usikre på om den finnes. Tilsvarende mønster gjenfinnes for temaplan for helse- og omsorg, der rundt fire av ti har relativt nylige planer, men der nær en fjerdedel enten ikke har plan eller ikke kjenner til planstatusen. Det er grunn til å anta at slike planer har betydning for gjennomføring av omstillingsarbeidet knyttet til de demografiske endringene i kommunene.

4.2.2 Planer for framtidig nedskalering eller oppskalering

Kommunene har svart på om de har konkrete planer for nedskalering eller oppskalering av de sentrale tjenestene, og vi har sett dette i sammenheng med det skaleringsbehovet de har oppgitt for årene framover, jf. avsnitt 4.1.4. Vi har gruppert svarverdiene 1, 2 og 3 på spørsmålet om omstillingsbehov til å definere kommuner med nedskalingsbehov, og verdiene 4, 5 og 6 til kommuner med oppskalingsbehov.

70 prosent av respondentene mener de vil ha behov for å skalere ned barnehagene, og blant disse har 48 prosent konkrete planer for nedskalering. Andelen med planer er høyere blant kommunene med større omstillingsbehov. Blant de som forventer oppskalering, er det bare 29 prosent som har konkrete planer for dette.

Tabell 4-7 Har kommunen konkrete planer for nedskalering eller oppskalering av følgende tjenester?*

Tjeneste	Skaleringsbehov	Antall	Planer for tiltak som møter behovet	Ingen konkrete planer	Planer for tiltak i motsatt retning
Barnehage	Ned	105	48 %	51 %	1 %
	Opp	35	29 %	46 %	26 %
Grunnskole	Ned	121	66 %	33 %	1 %
	Opp	24	25 %	63 %	13 %
Pleie og omsorg	Ned	7	14 %	43 %	43 %
	Opp	140	71 %	17 %	12 %
Helse	Ned	22	23 %	68 %	9 %
	Opp	121	40 %	47 %	13 %

* I undersøkelsen sto det at flere svar var mulig, men det var kun åpnet for å velge ett alternativ pr. tjeneste

For grunnskolen er det 121 kommuner, tilsvarende 83 prosent av respondentene, som forventer et nedskalingsbehov, og 66 prosent av disse oppgir å ha konkrete planer for nedskalering. Blant de med oppskalingsbehov, er det kun 25 prosent som har planer for det.

93 prosent av kommunene ser et oppskalingsbehov for pleie og omsorg de neste årene, og 71 prosent av disse har konkrete planer. Blant de med det aller største oppskalingsbehovet, er det 83 % som har planer (ikke vist i tabellen). For helsetjenester er det drøyt 80 prosent av kommunene som ser et framtidig oppskalingsbehov, men med mindre styrke enn innen pleie og omsorg. Blant disse er det 40 prosent som oppgir å ha konkrete planer.

Samlet sett viser svarene fra kommunedirektørene at kommunene i stor grad planlegger videre omstilling i tjenestestrukturen, med særlig tydelig retning mot nedskalering innen oppvekstjenester og oppskalering innen helse- og omsorgstjenester.

Ordførernes vurderinger viser i stor grad det samme overordnede mønsteret når det gjelder planlagte endringer i tjenestestrukturen, men det er en litt lavere andel som uttrykker at kommunen har konkrete planer for nedskalering av barnehage og skole, og planer for oppskalering av eldreomsorg. Dette kan være et uttrykk for at administrasjonen ligger litt i forkant av arbeidet, sammenlignet med politikerne. Det kan også være forskjeller i tolkninger av hva som ligger i konkrete planer. Som vi skal se senere gjennom casestudiene, er det eksempler på kommunedirektører som legger fram planer, f.eks. om endringer av skolestruktur, som ikke blir vedtatt politisk.

4.2.3 Motiver som ligger til grunn for nedskalering eller oppskalering

Vi har stilt spørsmål om hvilke motiver som er viktige som grunnlag for nedskalering eller oppskalering av tjenestene. Tabell 4-8 viser gjennomsnittsverdi for svarene, som er gitt på en skala fra 1 til 6. Svarene viser at tilpasninger til befolkningsutvikling og demografi og hensynet til kostnadseffektiv drift framstår som de klart viktigste motivene for nedskalering eller oppskalering av tjenester i kommunene. For begge disse motivene svarer et stort flertall at de er viktige i stor grad, og svært få plasserer dem i de laveste kategoriene. Dette indikerer at både demografiske endringer og økonomiske hensyn oppleves som sentrale og styrende premisser for tjenestetilpasninger, og de er heller ikke uavhengige av hverandre.

Motivet om å bygge sterkere fagmiljøer vurderes også som relativt viktig, men mer moderat. Her er svarene jevnere fordelt over midtskalaen, og andelen som vurderer motivet som svært viktig er lavere enn for demografi og kostnadseffektivitet. Dette tyder på at fagmiljøhensyn ofte inngår som et sekundært eller støttende argument snarere enn som hoveddriver.

Når det gjelder ønsket om å gi bedre tjenester til innbyggerne, viser svarene et tydelig tyngdepunkt i de midtre verdiene på skalaen. Mange vurderer dette som et viktig motiv, men relativt få angir at det er avgjørende i stor grad. Dette kan indikere at kvalitetsforbedring i seg selv sjelden er eneste eller primære begrunnelse for strukturelle tjenestetilpasninger, men snarere inngår i en bredere avveining.

Tilpasninger for å oppfylle statlige krav framstår som et moderat viktig motiv. De fleste respondentene plasserer dette i midten eller øvre del av skalaen, men andelen som vurderer det som svært viktig er klart lavere enn for demografi og økonomi. Dette kan tolkes som at statlige føringer oppfattes som rammebetingelser snarere enn direkte utløsende faktorer for endring.

Sammenligner vi svarene fra kommunedirektørene med ordførernes svar, er hovedmønsteret svært likt, og det er ingen signifikante forskjeller i gjennomsnittsverdi.

Tabell 4-8 I hvilken grad vil du si følgende motiver er viktige i din kommune som grunnlag for nedskalering eller oppskalering av tjenestene? Svar på en skala fra 1–6, der 1 er i «ikke i det hele tatt» og 6 er «i stor grad». Kommunedirektører. Gjennomsnittsverdi. N = 151.

	Kommunedirektører	Politikere
Tilpasninger til befolkningsutvikling og demografi	5,4	5,1
Legge til rette for kostnadseffektiv drift	5,5	5,3
Bygge sterkere fagmiljøer	4,4	4,5
Gi bedre tjenester til innbyggerne	4,2	4,4
Tilpasninger for å oppfylle statlige krav til tjenestene	4,3	4,3
Annet	3,8	4,0

Svarene på kategorien «annet» preges av høy andel «vet ikke» og «ikke aktuelt», noe som indikerer at øvrige motiver enten er lite relevante eller lite tydelig artikulert i kommunenes planlegging. Det var imidlertid 35 kommunedirektører og 31 ordførere som svarte på et åpent spørsmål om hvilke andre motiver som er viktige som grunnlag for nedskalering eller oppskalering av tjenestene.

Det klart mest gjennomgående motivet i svarene er kommunens økonomi. Mange kommunedirektører viser til svak kommuneøkonomi, store innsparingskrav eller behov for å tilpasse tjenestene til tilgjengelige økonomiske rammer. Flere peker på at statlige overføringer ikke dekker lønns- og prisvekst eller økte pensjonskostnader, og noen viser til endringer i skatteinntekter eller inntektssystemet. Slike forhold trekkes særlig fram som begrunnelse for nedskalering eller effektivisering av tjenester.

Et annet motiv som går igjen i flere svar fra kommunedirektørene, er tilgang på arbeidskraft og kompetanse. Flere kommunedirektører peker på rekrutteringsutfordringer, både når det gjelder kvalifisert arbeidskraft og ufaglærte. Mangel på personell kan dermed påvirke hvordan tjenester organiseres, og hvor stort omfang det er mulig å opprettholde.

Flere kommunedirektører viser også til politiske prioriteringer og vedtak som en faktor. Dette kan gjelde politisk vilje til omstilling eller prioriteringer mellom ulike tjenesteområder. Samtidig peker enkelte på at politiske hensyn kan gjøre det vanskelig å gjennomføre nedskaleringer, for eksempel endringer i barnehage- og skolestruktur.

Når det gjelder oppskalering av tjenester, peker noen kommunedirektører på økende behov innen bestemte områder, særlig innen rus og psykisk helse eller knyttet til ressurskrevende brukere. Enkelte viser også til behov for investeringer i grunnleggende infrastruktur eller vedlikehold. I noen svar begrunnes oppskalering også med mål om å være en attraktiv kommune eller å legge til rette for bo- og næringsutvikling.

I tillegg nevnes organisatoriske tilpasninger som motiv, for eksempel omstilling i måten tjenester leveres på, interkommunalt samarbeid eller bruk av teknologi. Noen kommuner viser også til lokale forhold, som geografiske forskjeller innen kommunen eller samtidig vekst og nedgang i ulike deler av kommunen.

Ordførernes svar samsvarer i stor grad med vurderingene fra kommunedirektørene. Ordførerne peker i noe større grad på konkrete lokale utfordringer knyttet til omstilling, som behov for oppgradering av infrastruktur, spredt bosetting og behov for investeringer i bygg og tekniske anlegg. I kommuner der innbyggerne bor i mange små lokalsamfunn eller over store avstander, kan det være vanskelig å samle tjenester i færre enheter uten at tilgjengeligheten for innbyggerne blir dårligere. Dette kan føre til politiske og praktiske vurderinger om å opprettholde tjenester i distriktene, for eksempel skoler, omsorgstilbud eller andre kommunale funksjoner, selv om det kan være mindre kostnadseffektivt enn mer sentraliserte løsninger. Det blir pekt på at behov for vedlikehold av infrastruktur og bygg kan påvirke beslutninger om enten å oppgradere, samle eller legge ned tjenester. Blant ordførerne er det også flere som legger vekt på at svak økonomi tvinger fram uønskede tiltak.

Samlet sett peker imidlertid både kommunedirektører og ordførere på de samme hoveddriverne, dvs. økonomiske rammer, demografiske endringer og tilgang på arbeidskraft.

4.2.4 Når starter det politiske arbeidet med budsjettet?

Tidligere utredninger viser at tidlig involvering i budsjettprosesser er viktig for å styrke politisk eierskap til prosessene, skape felles virkelighetsforståelse og for å bygge god samhandling og tillit mellom politikk og administrasjon (Brandtzæg et al. 2024). Denne undersøkelsen viste at i kommuner hvor samfunnsplanen ga gode føringer for arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett, og hvor budsjettprosessene startet tidlig på året, opplevde politikere sterkere trivsel, større handlingsrom og sterkere påvirkning på samfunnsutviklingen. Tidlig involvering ble også sett som viktig for å bygge felles virkelighetsforståelse, godt samarbeid og tillit mellom politikk og administrasjon. Vi stilte derfor spørsmål om når på året det politiske arbeidet med budsjettprosessene starter (jf. Tabell 4-9).

Svarene, både fra kommunedirektørene og ordførerne, viser at et flertall av kommunene starter relativt tidlig i året. Det er 71,4 prosent av kommunedirektørene som oppgir at det politiske arbeidet igangsettes i første eller andre kvartal. Blant ordførerne er tilsvarende andel 55,1 prosent.

En betydelig andel svarer at de starter i tredje eller fjerde kvartal, spesielt blant ordførerne. Det er altså en god del kommuner som starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen relativt sent på året. Svarfordelingen synes å samsvare med undersøkelsen av kommunale budsjett- og økonomiplanprosesser som ble gjennomført i 2024 (Brandtzæg m.fl. 2024).

Tabell 4-9 Når på året starter det politiske arbeidet med budsjettprosessen i din kommune? Prosent, N = 147.

Tidspunkt	Kommunedirektører. Prosent	Ordførere. Prosent
Første kvartal	16,3	8,5
Andre kvartal	55,1	46,4
Tredje kvartal	24,5	29,4
Fjerde kvartal	4,1	15,7
Vet ikke	0	0
I alt	100	100

At kommunedirektørene i større grad oppfatter at det politiske arbeidet starter tidligere i året enn det ordførerne gjør, kan henge sammen med at administrasjonen starter forberedelsene til budsjettarbeidet tidligere enn det tidspunktet da den politiske behandlingen formelt begynner. Ordførerne kan derfor i større grad knytte oppstarten til den delen av prosessen der politiske diskusjoner og prioriteringer faktisk finner sted. Vi har også koblet svarene opp mot kommunenes inntektsnivå og ser at kommuner med høye inntekter starter budsjettprosessen senere (ikke vist i tabellen). Behovet for tidlig involvering er nok større i de kommunene der presset på økonomien er større.

4.3 Gjennomføring av omstillinger

4.3.1 Gjennomføring av opp- eller nedskaleringstiltak de senere årene

På spørsmål til kommunedirektørene om det er gjennomført nedskalering eller oppskalering av kommunale tjenester de senere årene, ser vi at kommunene i betydelig grad allerede har gjennomført faktiske tilpasninger i tjenestetilbudet som følge av demografiske endringer, og at disse tilpasningene varierer tydelig mellom tjenesteområder (Tabell 4-10). Samtidig er det mange som ikke har gjennomført omskalering til tross for at de har angitt et behov for dette.

Svarene om gjennomført skalering er koblet mot spørsmålet om behov for omskalering av tjenestene, som også er omtalt i avsnitt 4.1.4. Vi har gruppert svarverdiene 1, 2 og 3 på spørsmålet om omstillingsbehov til å definere kommuner med nedskaleringsbehov, og verdiene 4, 5 og 6 til kommuner med oppskaleringsbehov. Vi ser at det også er en del som oppgir å ha skalert tjenestene i motsatt retning av behovet. Det kan tenkes flere mulige forklaringer på dette. Det kan ha vært endrede behov gjennom perioden, eller tjenestekvaliteten kan ha vært justert i motsatt retning av demografien. Det kan også være at spørsmålene om opp- eller nedskalering ikke fanger alle nyanser, for eksempel at man har sentralisert tjenester i

kombinasjon med kapasitetsendring, og at dette kan oppfattes som både nedskalering og oppskalering. Flere kommuner vil ha hatt ulik demografisk utvikling i ulike geografiske områder av kommunen.

Innen barnehage rapporterer 44 prosent av kommunene med nedskaleringsbehov at de har gjennomført nedskalering, og samme andel av de med oppskaleringsbehov har oppskalert tjenestene.

Flertallet av kommunene har hatt nedskaleringsbehov i grunnskolen, og 57 prosent av disse har også gjennomført nedskalering. Andelen med oppskaleringsbehov som har oppskalert, er lav, kun 26 prosent. Det kan være et tegn på at man har visst at kommunen vil komme i en situasjon hvor elevtallet synker igjen.

Pleie- og omsorgstjenestene har i større grad blitt skalert i samme retning som behovet. En mulig forklaring på at andelen omskalering er større innenfor omsorgstjenestene, er at disse tjenestene i mindre grad er avhengige av tjenestesteder og lokaler og at de derfor er enklere å omskalere. Merk at vi ikke vet om omfanget av opp- eller nedskalering er i tråd med behovet, kun at det har vært gjort endringer, så tiltakene kan ha vært vesentlig mindre enn behovet.

Tabell 4-10 Har kommunen gjennomført nedskalering eller oppskalering av følgende tjenester de senere årene? Gruppert etter oppgitt skaleringsbehov. Kommunedirektører. Prosent.

Tjeneste	Skaleringsbehov	Antall	Nedskalering	Ingen endring	Oppskalering
Barnehage	Ned	81	44 %	52 %	4 %
	Opp	55	22 %	35 %	44 %
Grunnskole	Ned	96	57 %	42 %	1 %
	Opp	42	38 %	36 %	26 %
Pleie og omsorg	Ned	13	62 %	31 %	8 %
	Opp	135	13 %	27 %	60 %
Helse	Ned	30	21 %	58 %	21 %
	Opp	119	7 %	39 %	54 %
Tekniske tjenester	Ned	54	39 %	56 %	6 %
	Opp	78	26 %	49 %	26 %

Også innen helsetjenester dominerer oppskalering, og her er det få av de med nedskaleringsbehov som har gjennomført tilsvarende endringer. For tekniske tjenester er tilpasningene enda mer moderate.

Tabellen viser svarene for kommunedirektørene. En tilsvarende gjennomgang av svarene fra ordførerne viser at disse har en ganske lik forståelse av hvordan tjenestestrukturen faktisk har blitt tilpasset de senere årene.

4.3.2 Endringer i tjenestested og lokaler som følge av opp- eller nedskalering

Tabell 4-11 viser svar på spørsmål om hvilke endringer som har skjedd som følge av opp- eller nedskalering de siste fem årene. Endringene vi har spurt om, er omlokalisering av tjenester, nybygg, ombygging av eksisterende bygg, utvidelse av eksisterende bygg og nedleggelse av bygg. Det var åpent for å svare flere alternativer, så en kommune kunne svare både «Ja, ved nedskalering» og «Ja, ved oppskalering». Svarene viser at opp- og nedskalering av tjenester i betydelig grad har hatt strukturelle konsekvenser i kommunene.

Omlokalisering av tjenester er kanskje det som er politisk vanskeligst, og vi ser at dette i størst grad skjer ved nedskalering, noe 81 kommuner har angitt. Det er likevel en del kommuner som også har gjennomført omlokalisering i forbindelse med oppskalering. Vi antar at omlokalisering i forbindelse med oppskalering henger sammen med at man samtidig søker å legge til rette for mer effektiv drift og bruk av ressurser.

Tabell 4-11 Har det i din kommune skjedd følgende endringer som følge av opp- eller nedskalering siste fem år? Antall svar, flere svar mulig. Antall respondenter = 149.

Endring	Ja, ved nedskalering	Ja, ved oppskalering	Nei	Ikke aktuelt	Vet ikke	I alt
Omlokalisering av tjenester	81	37	42	6	4	166
Nybygg	27	76	54	8	2	167
Ombygging av eksisterende bygg	39	74	43	6	4	166
Utvidelse av eksisterende bygg	22	60	68	9	3	162
Nedleggelse av bygg	68	13	64	9	3	157

Nybygg er i hovedsak knyttet til oppskalering. 76 respondenter oppgir nybygg som følge av oppskalering, mens langt færre rapporterer nybygg i forbindelse med nedskalering. Dette peker mot investeringer i nye bygg der tjenestetilbudet styrkes eller samles. Et lignende mønster gjelder for ombygging og utvidelse av eksisterende bygg, der oppskalering er den dominerende drivkraften, selv om også nedskalering i noen tilfeller medfører tilpasninger av bygningsmassen.

Nedleggelse av bygg er derimot tydelig knyttet til nedskalering. 68 respondenter oppgir at bygg er lagt ned som følge av nedskalering, mens svært få knytter dette til oppskalering.

Det er også ganske mange kommuner som ikke har gjort slike tiltak som følge av opp- eller nedskalering de siste fem årene.

4.3.3 Effekter av skaleringstiltak

Når det gjelder effektene av gjennomførte tiltak, er det svært små forskjeller i kommunedirektørenes og ordførernes vurderinger (jf. Tabell 4-12). Et klart flertall opplever at effekten av gjennomførte opp- eller nedskaleringstiltak i hovedsak har vært i tråd med forventningene, men ofte bare delvis. Over halvparten svarer at tiltakene har hatt ønsket effekt til en viss grad, mens nær én av tre vurderer at effekten fullt ut har samsvart med forventningene. Dette indikerer at mange kommuner opplever at tiltakene fungerer i praksis, men samtidig at resultatene ikke alltid er like entydige eller omfattende som forutsatt.

Andelen som opplever at tiltakene ikke har hatt forventet effekt, er svært lav. Dette tyder på at klare feilslåtte tiltak er relativt sjeldne, eller at eventuelle negative effekter i begrenset grad tilskrives selve skaleringstiltakene. Samtidig svarer én av ti «vet ikke», noe som kan indikere at effektene enten er vanskelige å måle, eller at det er for tidlig å trekke konklusjoner.

Samlet sett peker svarene mot at skaleringstiltak i kommunene oppfattes som hensiktsmessige, men også komplekse. I forbindelse med pågående studie av effekter av skolenedleggelse framgår det at effektene i liten grad er systematisk evaluert (Storm m.fl. 2026).

Tabell 4-12 Har effekten av gjennomførte skaleringstiltak vært som forventet? Prosent, Kommunedirektører, N = 148. Ordførere, N = 154.

Svar	Kommunedirektører.	Ordførere.
	Prosent	Prosent
Ja	31,8	27,3
Ja, delvis	56,8	56,6
Nei	1,4	5,8
Vet ikke	10,1	10,4
I alt	100	100

De som svarte at effekten av gjennomførte skaleringstiltak ikke var helt som forventet, fikk også spørsmål om hva som var de viktigste årsakene til dette. Det var ca. 50 kommunedirektører som svarte på dette spørsmålet.

En av de mest gjennomgående forklaringene er at politiske beslutninger eller manglende politiske vedtak påvirker gjennomføringen. Flere peker på at planlagte strukturendringer ikke blir fullt gjennomført fordi det ikke fattes vedtak om nedleggelse av bygg eller tjenester. Eksempler som nevnes er at nye skoler eller barnehager bygges uten at mindre enheter legges ned, eller at politiske prioriteringer fører til at reduksjoner blir mindre omfattende enn planlagt. Motstand i lokalsamfunn eller blant politikere trekkes også fram som en faktor som kan forsinke eller endre gjennomføringen.

Et annet forhold som går igjen i flere svar er endringer i behov eller demografi etter at tiltak er planlagt. Noen kommuner oppgir at veksten i antall barn eller eldre har blitt større enn forventet, eller at det har kommet nye brukere med sammensatte behov. Slike endringer kan føre til at planlagte nedskaleringer ikke lar seg gjennomføre, eller at nye investeringer raskt blir for små.

Flere peker også på at omstillingsprosesser tar tid, og at effektene derfor kommer senere enn forventet. Dette kan skyldes at reduksjon i årsverk eller endring av arbeidsprosesser tar tid å gjennomføre, eller at tiltak fortsatt er under implementering. Enkelte oppgir også at det er for tidlig å måle effekten av tiltakene, for eksempel i forbindelse med endringer i skolestruktur.

Et annet tema som går igjen, er utfordringer knyttet til bygg og struktur. Flere kommuner viser til at det kan være vanskelig å avvikle bygg, selv etter at tjenester er omorganisert. Gamle bygg kan fortsatt medføre kostnader, og i noen tilfeller opprettes det privatskoler i nedlagte skolebygg, noe som reduserer de økonomiske gevinstene av nedleggelsen. Også geografiske forhold eller lite fleksible lokaler trekkes fram som utfordringer.

Noen svar peker også på rekrutteringsutfordringer og tilgang på kompetanse som en årsak til at tiltak ikke gir ønsket effekt, særlig innen helse- og omsorgstjenester. Mangel på kvalifisert personell kan gjøre det vanskelig å gjennomføre planlagt oppskalering eller endre måten tjenestene leveres på.

I tillegg nevnes organisatoriske forhold, som stort ledergjennomtrekk, manglende forankring av omstillingsprosesser blant ansatte og politikere, eller vansker med å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom endrede arbeidsprosesser.

Ordførerne legger mindre vekt enn kommunedirektørene på styrings- og gjennomføringsutfordringer i organisasjonen. De peker sjeldnere på forhold som manglende politiske vedtak, organisatoriske barrierer, ledergjennomtrekk, manglende forankring i organisasjonen og vansker med å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom endrede arbeidsprosesser. Ordførerne legger derimot noe større vekt på økonomiske forutsetninger og konsekvenser av investeringer. Flere av svarene peker på at nye bygg eller investeringer har blitt dyrere enn planlagt, at forventede innsparinger ikke har blitt realisert, eller at økonomiske beregninger har vært for optimistiske. Ordførerne peker også oftere på at kommunens samlede økonomiske situasjon gjør det vanskelig å gjennomføre tiltak eller realisere gevinstene.

En annen forskjell er at ordførerne i større grad beskriver lokale og politiske konflikter eller motstand, for eksempel uenighet blant politikere og innbyggere eller vansker med å gjennomføre upopulære strukturendringer. Kommunedirektørene omtaler også politiske prosesser, men da oftere i form av manglende vedtak eller endringer i politiske prioriteringer som påvirker gjennomføringen.

Der kommunedirektørene er tydelige på rekrutteringsutfordringer og tilgang på kompetanse som en faktor som begrenser effekten av tiltak, særlig i helse- og omsorgstjenestene, er dette temaet mindre

framtrødende i ordførersvarene, der forklaringene i større grad knyttes til økonomi, investeringer og lokale rammebetingelser.

Samlet sett kan forskjellene tolkes som et uttrykk for at kommunedirektørene i større grad analyserer utfordringene fra et administrativt og organisatorisk perspektiv, mens ordførerne oftere legger vekt på økonomiske konsekvenser, lokale forhold og politiske avveininger. Samtidig er det likevel betydelig overlapp når det gjelder de overordnede forklaringene, særlig knyttet til tidsbruk i omstilling, endrede behov og krevende beslutningsprosesser.

4.4 Analyse av påstander om omstilling og omstillingsevne

Spørreskjemaet inneholder en rekke påstander, og respondentene ble bedt om å vurdere i hvilken grad de var enige eller uenige i disse. Påstandene dekker temaene utfordringsbilde, planer og prosesser for omstilling og gjennomføring av omstilling, og svarene kan avdekke mulige hemmere og fremmere for omstilling. I dette avsnittet ser vi nærmere på om disse påstandene vurderes ulikt av kommuner med ulik sentralitet, inntektsnivå og kommunestørrelse, og om det har betydning om respondenten er kommunedirektør eller ordfører.

Påstandene er vurdert på en sekstrinns skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig, og vi presenterer gjennomsnittscoren og analyserer forskjell i gjennomsnitt. For å vurdere betydningen av kommunale kjennetegn, er kommunene delt i sentrale og usentrale, store og små, høyinntekts- og lavinntektskommuner. Det er viktig å påpeke at analysen ikke gir direkte grunnlag for årsaksforklaringer. Analysen er gjort partielt for hvert kjennetegn, så når vi analyserer forskjellen mellom sentrale og usentrale kommuner, så tar vi ikke hensyn til at sentrale kommuner typisk har lavere inntektsnivå og er større kommuner enn de som er usentrale. Hvis vi både finner at sentrale kommuner og kommuner med lav inntekt er mest enige i en påstand, kan det være at begge faktorene har betydning, men det kan også være at bare én av disse er den egentlige forklaringsfaktoren. Vi kan heller ikke utelukke at det er en annen bakenforliggende faktor som er den egentlige årsaken. Selv om vi vil være forsiktige med å gi årsaksforklaringer, gir analysene likevel en god beskrivelse av hvordan vurderingene varierer i kommunesektoren.

Tabell 4-13 viser påstandene om utfordringsbildet og felles forståelse av behovet for omstilling. Tabell 4-14 omhandler kommunenes planer og prosesser som kan ha betydning for omstillingsevnen. Tabell 4-15 viser påstander knyttet til gjennomføring og resultater av omstilling. Påstandene står i venstre kolonne, og deretter vises gjennomsnittsverdien av skalaen fra 1 til 6. De påfølgende kolonnene er tomme dersom det ikke er statistisk signifikant forskjell mellom sentrale/usentrale, høy/lav inntekt og så videre. Hvis det er signifikant forskjell, står det angitt hvilken gruppe som er mer enig og signifikansgrad angitt med stjerner. Vi kommenterer utvalgte resultater. Med unntak av siste kolonne, er det bare kommunedirektørenes svar som ligger til grunn.

Det er svært høy grad av enighet om at kommunene har behov for å gjennomføre omstillinger for å få økonomien i balanse, men enigheten er størst i kommuner med lav inntekt og høyt innbyggertall. De aller fleste er tilsvarende uenige i at man ikke trenger omstilling dersom man klarer å holde økonomien i balanse, men ordførerne er mer tilbøyelige til å være enige her. Ordførerne har også i større grad enn kommundirektørene en oppfatning av at det er en omforent situasjonsforståelse blant politikere og mellom politisk og administrativ ledelse. Det er likevel mindre tilslutning til at politikerne er omforent som gruppe enn til at politisk og administrativ ledelse har en felles forståelse. Det kan tyde på at kommuneledelsen har behov for en bredere politisk forankring av omstillingsbehovet.

Det er høy grad av enighet om at det er behov for bedre forståelse av det framtidige utfordringsbildet, og her er det ingen forskjeller mellom respondentene ut fra de dimensjonene vi analyserer. Dette tyder på en bred erkjennelse i kommunesektoren av at kunnskapsgrunnlaget om demografiske og økonomiske utviklingstrekk er avgjørende for å kunne gjennomføre nødvendige omstillinger.

Tabell 4-13 Påstander om utfordringsbildet. Likert-skala fra 1 (Helt uenig) til 6 (Helt enig). Kommunedirektører, n=147, ordførere (n=150) inkludert i siste kolonne.

	Gjennomsnitt	Sentralitet	Korrigerte frie inntekter	Kommunestørrelse	Rolle
Kommunen har behov for å gjennomføre omstillinger for å få økonomien i balanse	5,3		Lav inntekt **	Store **	
Vi trenger ikke å gjennomføre omstillinger så lenge vi klarer å holde kommuneøkonomien i balanse	1,6		Høy inntekt **		Ordfører ***
I min kommune har politikerne en omforent forståelse av framtidig omstillingsbehov	3,2				Ordfører ***
Politisk og administrativ ledelse har en felles forståelse av behovet for omstilling	3,8				Ordfører ***
Det er behov for bedre forståelse av det framtidige utfordringsbildet for kommunen som grunnlag for å sikre gode langsiktige politiske prioriteringer	4,7				

Note: Sentralitet skiller mellom klassene 1–3, sentrale og 4–6, usentrale. Inntekt er korrigerte frie inntekter inkl. inntekter fra kraft og havbruk, over og under 106 % av landsgjennomsnittet. Kommunestørrelse skiller mellom innbyggertall over og under 5000. Rolle skiller mellom kommundirektør og ordfører.

T-tester for forskjell i gjennomsnitt: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå. † angir at effekten ikke er signifikant i kommuner hvor begge roller har svart.

Respondentene er ganske fornøyd med koblingen mellom planer og budsjett, men respondenter fra store kommuner er mer enige. De fleste kommundirektørene er også ganske enige i at kommunen tar grep for å sikre økonomisk bærekraft på sikt, særlig i sentrale kommuner, og ordførerne er enda mer enige i denne påstanden. Påstanden om konkrete planer for å vri økonomiske prioriteringer fra oppvekst til omsorg får imidlertid en poengscore rett over middelverdien 3,5, og det er store kommuner som er mest enige.

Settet av påstander om vilje og evne til omstilling tyder på at sentrale kommuner og kommuner med lav inntekt har større omstillingsevne. Det kan være et tegn på at økonomien er en tydelig drivkraft for omstillingsvilje. Samtidig støtter det opp om hypotesen om at nedskalering er vanskeligere enn oppskalering, ettersom det er nedskaleringsbehovet som dominerer i usentrale kommuner. Det er ingen signifikante forskjeller mellom kommunedirektører og ordførere på det området.

Ordførerne ønsker sterkere eierskap og tidligere involvering i budsjettprosessen. Det er interessant at dette er et tydelig signifikant resultat, men ikke i de kommunene hvor både ordfører og kommunedirektør har svart. Riktignok faller da antall observasjoner til 63 kommuner, noe som vil gi større statistisk usikkerhet, men svarverdiene er også tydelige nærmere hverandre. Vi får også bekreftet at kommuner med høyere inntekter involverer politikerne senere i budsjettprosessen, jf. omtalen i avsnitt 4.2.4, og at dette kan være en utfordring.

Tabell 4-14 Påstander om planer, prosesser og omstillingsvilje. Likert-skala fra 1 (Helt uenig) til 6 (Helt enig). Kommunedirektører, n=147, ordførere (n=150) inkludert i siste kolonne.*

	Gjennomsnitt	Sentralitet	Korrigerte frie inntekter	Kommunestørrelse	Rolle
I min kommune legger kommunepanen gode føringer for kommunens arbeid med økonomiplanen	4,1				
Økonomiplanen gir gode føringer for arbeidet med årsbudsjettet	4,6			Store **	
I vår kommune tar vi grep for å sikre økonomisk bærekraft på sikt	4,6	Sentrale ***			Ordfører **
Vår kommune har konkrete planer for hvordan vi skal vri økonomiske prioriteringer fra oppvekst til omsorg	3,6			Store **	
I min kommune er vi tidlig ute med å håndtere framtidig omstillingsbehov	3,5	Sentrale ***	Lav inntekt **		
Kommuneorganisasjonen er preget av vilje til endring	3,9		Lav inntekt ***		
I min kommune er det vanskelig å sette i gang omstillingstiltak før det er høyst nødvendig	3,8	Usentrale**	Høy inntekt ***		
Vår kommune har et årshjul som legger grunnlag for forutsigbare og gode budsjettprosesser	4,6	Sentrale *	Lav inntekt ***	Store ***	
Det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere eierskap og styring med budsjettprosessen	3,7				Ordfører *** !
Politikerne burde vært involvert i budsjettprosessen på et tidligere tidspunkt	3,1		Høy inntekt **		Ordfører *** !
I vår kommune identifiserer vi det lokalpolitiske handlingsrommet på en god måte	3,9	Sentrale **			

Note: Sentralitet skiller mellom klassene 1–3, sentrale og 4–6, usentrale. Inntekt er korrigerte frie inntekter inkl. inntekter fra kraft og havbruk, over og under 106 % av landsgjennomsnittet. Kommunestørrelse skiller mellom innbyggertall over og under 5000. Rolle skiller mellom kommunedirektør og ordfører.

T-tester for forskjell i gjennomsnitt: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå. ! angir at effekten ikke er signifikant i kommuner hvor begge roller har svart.

Påstandene i Tabell 4-15 handler om gjennomføring og resultater av omstilling. Flere av svarene på de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen peker på at kommunene trenger midler til omstilling, og kommuner med lave inntekter er uenige i at kommunen har økonomisk handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger. Alle dimensjonene gir signifikante utslag på denne påstanden, men vi vil tro det er inntektsnivået som er den viktigste forklaringsfaktoren. I tillegg ser vi at ordførerne i enda større grad ser økonomien som en begrensning. Det er noe enighet knyttet til at tidligere investeringer bidrar til å låse tjenestestrukturen, men det er få som har lagt ned bygg som nylig er oppgradert, og det er også blandet oppfatning om hvorvidt omstilling gir økonomisk gevinst på kort sikt.

Kommunene er som gruppe i liten grad enige i at tilskudd pr. grunnskole har bidratt til å utsette nedleggelse av skoler i sin kommune. Noen kommuner sier seg likevel helt enige i påstanden. Store geografiske avstander oppfattes klart som et hinder for omstilling i usentrale kommuner, mens sentrale og store kommuner mener at nasjonale lover og reguleringer ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet til omstilling.

Tabell 4-15 Påstander gjennomføring av omstilling. Likert-skala fra 1 (Helt uenig) til 6 (Helt enig). Kommunedirektører, n=147, ordførere (n=150) inkludert i siste kolonne.*

	Gjennomsnitt	Sentralitet	Korrigerte frie inntekter	Kommunestørrelse	Rolle
Kommunen har tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger	2,8	Usentrale mer enig ***	Høy inntekt mer enig ***	Små kommuner mer enig **	Kommunedirektør mer enig ***
Tidligere investeringer bidrar i stor grad til å låse tjenestestrukturen	3,9				
Vi har lagt ned drift i bygg som nylig er oppgradert	1,7				
Vi kan spare ressurser på å redusere vedlikehold hvis vi har planer for at kommunale bygg skal fases ut	4,2			Store **	
Innføring av tilskudd per kommunal grunnskole har bidratt til å utsette nedleggelse av skole	2,8			Store *	
Omstilling gir i liten grad økonomisk gevinst på kort sikt	3,3	Usentrale *			Ordfører ** !
Store geografiske avstander er til hinder for omstilling	3,1	Usentrale ***	Høy inntekt ***		Ordfører *
Kommunen har tilgang til nødvendig kompetanse (internt eller eksternt) for å gjennomføre omstillinger	3,8			Store *	
Vi har gode systemer for å følge opp effekter av omstillingstiltak	3,2		Høy inntekt *		
Nasjonale lover og reguleringer gir tilstrekkelig fleksibilitet for lokale omstillinger	2,0	Usentrale ***		Små ***	

Note: Sentralitet skiller mellom klassene 1–3, sentrale og 4–6, usentrale. Inntekt er korrigerte frie inntekter inkl. inntekter fra kraft og havbruk, over og under 106 % av landsgjennomsnittet. Kommunestørrelse skiller mellom innbyggertall over og under 5000. Rolle skiller mellom kommunedirektør og ordfører.

T-tester for forskjell i gjennomsnitt: ***, ** og * angir statistisk signifikans på henholdsvis 1-, 5- og 10-prosentnivå.

! angir at effekten ikke er signifikant i kommuner hvor begge roller har svart.

Store kommuner oppgir en bedre vurdering av kompetanse på omstilling, men graden av signifikans er lav. Kommunestørrelse har heller ingen tydelig betydning for om kommunen har gode systemer for oppfølging av effekter av omstillingstiltak, og gjennomsnittsverdien tyder på at oppfølging og evaluering av omstillingstiltak fortsatt er et utviklingsområde i mange kommuner.

Analysen viser en bred enighet i kommunesektoren om behovet for omstilling. Samtidig er det variasjon i hvordan kommunene vurderer egen omstillingsevne. For det første er økonomi en gjennomgående drivkraft. Kommuner med lavere inntekter uttrykker både sterkere erkjennelse av omstillingsbehov og høyere grad av omstillingsvilje, men samtidig mindre opplevd handlingsrom til å gjennomføre tiltak.

For det andre er det et relativt konsistent skille mellom sentrale og usentrale kommuner. Sentrale kommuner rapporterer høyere grad av proaktivitet, bedre prosesser og større omstillingsvilje, mens usentrale kommuner i større grad peker på strukturelle barrierer som avstander og nedskaleringproblematikk.

For det tredje er det et skille mellom administrative og politiske roller. Det er en tendens til at ordførere uttrykker sterkere ønske om politisk involvering, mens kommunedirektører i større grad problematiserer handlingsrom og gjennomføring.

Samlet sett ser vi høy bevissthet om behov og utfordringer, men svakere vurderinger av konkrete virkemidler og gjennomføringsevne. Dette tyder på at det er et gap mellom erkjennelse og implementering.

4.5 Faktorer som er spesielt viktige for å lykkes med framtidig omstillingsarbeid

Avslutningsvis fikk kommunedirektørene også et åpent spørsmål om faktorer de anser som spesielt viktige for å lykkes med framtidig omstillingsarbeid i sin kommune. 84 kommunedirektører og 88 ordførere svarte på spørsmålet. Svarene peker på flere forhold som anses som viktige for å lykkes med omstillingsarbeid i kommunene. I det følgende har vi forsøkt å strukturere svarene i noen hovedtemaer som går igjen i materialet.

1) Felles forståelse av utfordringsbildet

Det mest gjennomgående temaet i svarene er behovet for en felles virkelighetsforståelse av situasjonen kommunen står i. Mange respondenter er opptatt av at både politikere, administrasjon, ansatte og til dels også innbyggere må ha en realistisk forståelse av økonomiske rammer, demografiske endringer, rekrutteringsutfordringer og økende forventninger til tjenester. Flere understreker at omstilling blir vanskelig dersom det er uenighet om problemforståelsen eller dersom deler av organisasjonen ikke erkjenner alvoret i situasjonen. I denne sammenhengen omtales også behovet for å redusere forventningsgapet mellom hva

innbyggerne forventer av kommunale tjenester, og hva kommunen faktisk har ressurser til å levere. Ordførerne er enda klarere på behovet for innbyggerinvolvering.

2) Politisk vilje, mot og lederskap

Et annet tema som går igjen i mange svar, men primært fra kommunedirektørene, er betydningen av politisk vilje til å ta vanskelige beslutninger. Flere respondenter peker på at omstilling ofte innebærer upopulære tiltak, som strukturendringer, nedleggelse av bygg eller omprioritering mellom tjenester. For å lykkes kreves derfor politikere som er villige til å ta langsiktige beslutninger, selv om de kan være kontroversielle på kort sikt. Samtidig framheves betydningen av tydelig politisk lederskap, både lokalt og nasjonalt, og at politiske beslutninger må være forankret i en helhetlig forståelse av kommunens økonomiske og demografiske utvikling.

3) Samarbeid og tillit mellom politikk og administrasjon

Både kommunedirektører og ordførere framhever betydningen av godt samarbeid og tillit mellom politisk og administrativ ledelse. Omstilling forutsetter at administrasjon og politikere arbeider mot et felles mål og har respekt for hverandres roller. Et godt samspill mellom nivåene trekkes fram som en forutsetning for å utvikle realistiske planer og for å kunne gjennomføre vedtatte tiltak. I flere svar understrekes også behovet for bred politisk forankring, slik at omstillingsarbeidet ikke blir avhengig av enkeltaktører eller skiftende politiske konstellasjoner. Noen av ordførerne understreker betydningen av tidlig politisk involvering i budsjettprosessen.

4) Involvering av ansatte og partsamarbeid

Betydningen av involvering av ansatte, tillitsvalgte og mellomledere i omstillingsprosesser trekkes fram av både kommunedirektører og ordførere. Mellomledere omtales som sentrale endringsaktører, fordi de har ansvar for å omsette strategiske beslutninger til praktisk gjennomføring i tjenestene. Godt partsamarbeid og tidlig involvering av ansatte beskrives som viktig for å skape eierskap til endringene og redusere motstand i organisasjonen.

5) Kunnskapsgrunnlag, analyser og langsiktig planlegging

Flere svar understreker betydningen av gode analyser og et solid kunnskapsgrunnlag. Dette gjelder blant annet analyser av demografisk utvikling, framtidig tjenestebehov og økonomisk handlingsrom. Respondentene peker på at tydelige mål, indikatorer og planer gjør det lettere å prioritere og å gjennomføre endringer. Langsiktig og helhetlig planlegging framheves også som viktig, særlig fordi demografiske endringer kan gjøre det nødvendig å omprioritere ressurser mellom sektorer over tid. Flere ordførere nevner behovet for oppdatert kunnskap om demografi, økonomi og tjenestebehov, samt langsiktig planlegging som grunnlag for prioriteringer. Kommunedirektørene framhever tilsvarende betydningen av solide analyser, tydelige mål og langsiktig planlegging for å kunne gjennomføre omstilling.

6) Kapasitet og kompetanse til omstilling

Særlig kommunedirektører, men også noen ordførere, peker på at kommunene trenger administrative ressurser og kompetanse til å gjennomføre selve omstillingsarbeidet. Dette kan gjelde prosjektledelse, tjenesteinnovasjon, digitalisering eller organisatorisk utvikling. Flere skriver at det kan være krevende å gjennomføre omfattende endringer samtidig som kommunen skal håndtere økende tjenestebehov i den daglige driften. Enkelte peker derfor på behovet for dedikerte ressurser til omstillingsprosesser ettersom frie midler risikerer å bli brukt til å videreføre dagens driftsmodell.

7) Kommunikasjon og forventningsavklaring overfor innbyggere

Både kommunedirektører og ordførere nevner betydningen av god kommunikasjon med innbyggere og lokalsamfunn, men ordførerne er tydeligere på hvor viktig dette punktet er. Dette handler både om å informere om kommunens økonomiske situasjon og om å forklare hvorfor endringer i tjenestestrukturen er nødvendige. Noen peker også på at innbyggerne i større grad må involveres i prioriteringsdiskusjoner, og at forventningene til kommunale tjenester må justeres i lys av begrensede ressurser.

8) Nasjonale rammebetingelser og statlig styring

Svært mange svar omhandler forhold knyttet til statlige rammebetingelser. Både ordførere og kommunedirektører omtaler ulike former for statlig detaljstyring, lovfestede rettigheter og bemanningsnormer som begrenser det lokale handlingsrommet. Samtidig etterlyses bedre samsvar mellom statlige krav og kommunenes økonomiske rammer, samt mer forutsigbare og langsiktige rammebetingelser. Det er en tendens til at kommunedirektørene i størst grad legger vekt på at statlige politikere bygger opp for høye forventninger til hva kommunene kan levere, mens ordførerne mener at de økonomiske rammene må bli bedre. Generelt god økonomi oppfattes av mange ordførere som en forutsetning for å kunne gjennomføre god omstilling, men noen peker også på behovet for øremerket statlig støtte til omstilling, blant annet gjennom midler til digitalisering og tjenesteinnovasjon.

4.6 Andre synspunkter

4.6.1 Synspunkter fra kommunedirektørene

Helt til slutt i spørreundersøkelsen var det et åpent spørsmål hvor det var anledning til å komme med andre synspunkter eller innspill med relevans for undersøkelsen. Det åpne kommentarfeltet inneholder relativt få svar fra kommunedirektørene (13), men kommentarene gir likevel noen supplerende perspektiver på utfordringene kommunene står overfor i omstillingsarbeidet. Flere av innspillene dreier seg om forholdet mellom statlige krav og kommunenes faktiske handlingsrom, utfordringer for små kommuner, samt hvordan omstilling i praksis foregår i kommunal tjenesteproduksjon.

Flere kommunedirektører peker på spenningen mellom statlige krav og kommunenes kapasitet til å oppfylle dem. Det vises blant annet til at lovpålagte tjenester, bemanningskrav og kompetansekrav kan være vanskelige å oppfylle i praksis, særlig i kommuner med rekrutteringsutfordringer. En kommunedirektør skriver at tilsynsmyndighetene i større grad bør kreve strukturelle endringer, som samlokalisering av tjenester, dersom kommunene ikke klarer å oppfylle kravene. Andre peker på at staten bidrar til å skape et forventningsnivå til kommunale tjenester som ikke alltid står i forhold til kommunenes økonomiske og organisatoriske ressurser. Det etterlyses derfor en bedre sammenheng mellom statlige krav, finansiering og kommunenes faktiske handlingsrom.

Flere kommentarer handler om at små kommuner har særlige utfordringer. Små kommuner har begrenset økonomisk buffer og få innbyggere å fordele kostnader på. Enkelte hendelser eller vedtak kan derfor få svært store budsjettmessige konsekvenser. Som eksempel nevnes barnevernssaker, der ett enkelt vedtak kan utgjøre en betydelig andel av kommunens totale budsjett. Samtidig pekes det på at enkelte tjenester må opprettholdes uavhengig av størrelse, for eksempel skoler, noe som gjør det vanskelig å tilpasse kostnader til fallende elevtall.

Flere respondenter problematiserer også selve begrepet opp- og nedskalering av tjenester. Det pekes på at kommunene i praksis ofte ikke gjennomfører tydelige skaleringsiltak, men snarere gjør løpende justeringer av tjenestene i takt med endringer i behov og økonomiske rammer. I denne sammenhengen beskrives utfordringen i større grad som en dreining eller omprioritering av tjenester, for eksempel mellom oppvekstsektoren og helse- og omsorgstjenestene. Samtidig understrekes det at slike omprioriteringer kan være krevende å gjennomføre i praksis, blant annet fordi enkelte tjenester må opprettholdes selv om behovet endrer seg.

Noen av kommentarene handler om at omstilling i seg selv krever ressurser og organisatorisk kapasitet. Det kan være vanskelig å gjennomføre omfattende endringer samtidig som kommunen håndterer økende behov i flere aldersgrupper eller sterk befolkningsvekst. Enkelte peker også på at interne demografiske forskjeller innenfor kommunen kan skape ytterligere omstillingsbehov, særlig i store geografiske kommuner der ulike deler av kommunen utvikler seg forskjellig.

Et siste tema vi vil trekke fram fra kommunedirektørene, er betydningen av politisk kompetanse og styring. Det framheves blant annet at lokalpolitikere kan ha begrenset tilgang til opplæring og støtte i arbeidet, og at politiske diskusjoner ofte kan bli preget av enkeltsaker framfor helhetlige vurderinger av kommunens langsiktige utvikling. Samlet sett gir kommentarene dermed et bilde av omstillingsutfordringer som ikke bare handler om demografiske endringer, men også om rammebetingelser, kommunestruktur, økonomisk sårbarhet og styringsforhold.

4.6.2 Synspunkter fra ordførerne

Det var 27 ordførere som ga kommentarer i det åpne feltet til slutt i spørreskjemaet. Svarene inneholder ulike typer refleksjoner og innspill, og mange av temaene som løftes fram samsvarer med vurderingene fra kommunedirektørene, selv om det også finnes enkelte forskjeller i hva som vektlegges.

Et tydelig fellestrekk mellom ordførerne og kommunedirektørene er kritikk av statlige rammebetingelser og detaljstyring. Flere ordførere peker på omfattende lov- og regelverk, rapporteringskrav og pålegg som ikke oppleves fullt finansiert. Dette samsvarer godt med kommunedirektørenes svar, hvor mange også peker på statlig detaljstyring, bemanningsnormer og lovfestede rettigheter som forhold som begrenser kommunenes handlingsrom til å omstille tjenestene.

Det er også samsvar når det gjelder økonomiske rammevilkår og inntektssystemet. Ordførere nevner ulikheter i kommunenes økonomiske grunnlag og etterlyser bedre utjevning eller bedre samsvar mellom oppgaver og finansiering. Tilsvarende framhever kommunedirektørene behovet for mer forutsigbare og realistiske økonomiske rammer, samt bedre samsvar mellom statlige krav og kommunenes ressurser.

Et annet fellestrekk er at både ordførere og kommunedirektører peker på kapasitetsutfordringer i små kommuner, særlig knyttet til planlegging, kompetanse og administrative oppgaver. Noen ordførere stiller også spørsmål ved om små kommuner i framtiden kan opprettholde rollen som generalistkommuner.

Samtidig er det noen forskjeller i vektlegging. Ordførerne retter i større grad oppmerksomheten mot overordnede strukturelle og politiske spørsmål, som kommunestruktur, generalistkommuneprinsippet, privatskoler, samferdsel eller inntektssystemet. Flere av kommentarene har også et tydelig politisk preg, med vurderinger av statlige reformer eller nasjonal politikk.

Kommunedirektørene legger derimot i større grad vekt på interne organisatoriske forhold i kommunen, som behov for kapasitet til omstilling, kompetanse, analysegrunnlag og samarbeid i organisasjonen. Der ordførerne ofte peker på rammebetingelser utenfor kommunen, beskriver kommunedirektørene oftere utfordringer knyttet til gjennomføring av omstilling i den kommunale organisasjonen.

5. Caseundersøkelsene

Dette kapitlet presenterer en tverrgående analyse av seks kommunale og tre fylkeskommunale case. Kjennetegn ved de ulike casene er omtalt innledningsvis i avsnitt 1.3.3. Casene omfatter kommuner med ulik størrelse, sentralitet, økonomiske rammebetingelser og politisk og administrativ organisering. To av kommunene og to av fylkene ble etablert gjennom kommunesammenslåinger i forbindelse med kommunereformen, mens de øvrige kommunene har vært selvstendige gjennom hele perioden. Casene gir dermed et variert grunnlag for å analysere hvordan kommuner og fylkeskommuner arbeider med omstilling i møte med demografiske endringer, og hvordan ulike lokale rammevilkår påvirker både behovet for og gjennomføringen av omstillinger.

Analysen bygger på intervjuer med politisk og administrativ ledelse i kommunene. Et gjennomgående trekk i materialet er at informantene i stor grad deler en grunnleggende forståelse av hovedutfordringene, men at de i ulik grad vektlegger økonomiske, politiske, organisatoriske og geografiske forklaringer på hvorfor omstilling enten går raskt eller blir forsinket. Tydeligst er forskjellen mellom administrative og politiske informanter. Administrasjonen legger ofte størst vekt på demografiske utviklingstrekk, økonomisk bærekraft og behovet for strukturelle grep, mens politiske informanter i større grad trekker fram lokalsamfunnshensyn, legitimitet, fordelingsspørsmål og de politiske kostnadene ved å redusere eller flytte tjenester.

På tvers av casene framstår omstilling som noe mer enn enkelttiltak eller innsparingsvedtak. Kommunene beskriver i økende grad omstilling som en løpende tilpasning av hele tjenesteapparatet til endrede demografiske og økonomiske rammebetingelser.

Den videre teksten er delt inn i seks deler. Del 5.1–5.5 er primært deskriptive, mens del 5.6 gir en samlet vurdering og tolkning av materialet.

5.1 Demografisk utvikling i casekommunene

På tvers av de seks kommunene framstår den demografiske utviklingen i stor grad som et felles mønster, der aldring i befolkningen og nedgang i barnetall er de mest sentrale utviklingstrekkene. Selv om kommunene varierer i størrelse, sentralitet og økonomiske forutsetninger, beskriver informantene i samtlige kommuner en omforming av befolkningen som forskyver tjenestebehovene mellom sektorer og aldersgrupper.

Aldringen i befolkningen framstår som den mest strukturelle og langsiktige endringen. Særlig pekes det på en rask vekst i gruppen over 80 år, og denne veksten beskrives som dramatisk og selve nøkkelen til kommunens omstillingsbehov. I flere av kommunene understrekes det at det ikke lenger er meningsfullt å

omtale «eldrebølgen» som noe som kommer i framtiden. Informantene beskriver tvert imot at den allerede er virksom og gradvis slår inn i tjenestene år for år.

Det beskrives en klar nedgang i antall barn og unge i de fleste kommunene. Flere informanter peker på at nedgangen først ble synlig i barnehagene og deretter, med en viss tidsforsinkelse, i skolen. I enkelte kommuner bidro store årskull i en periode til å maskere effekten av fallende fødselstall. Blant casekommunene er det noen som har hatt stor reduksjon i barnetallet over kort tid, og en informant peker på at kommunen på sikt kan stå igjen med et elevgrunnlag langt lavere enn den eksisterende kapasiteten i skolestrukturen. Materialet viser samtidig at selv mindre endringer i barnetall kan få store konsekvenser når skoler og barnehager allerede er små og sårbare.

Et viktig nyanserende trekk er at det samlede folketallet ikke nødvendigvis har falt kraftig, selv om alderssammensetningen har endret seg betydelig. I flere kommuner beskrives folketallet som relativt stabilt, samtidig som andelen eldre øker og andelen barn og unge går ned. Dette illustrerer at stabilt folketall ikke i seg selv innebærer stabile tjenestebehov. I flere kommuner har flyktningbosetting og arbeidsinnvandring bidratt til å stabilisere eller midlertidig øke folketallet. Informantene understreker imidlertid at denne stabiliseringen i liten grad endrer de underliggende trendene med aldring, lavere fødselstall og svakt eller fallende elevgrunnlag. I flere case framheves det også at bosetting av flyktninger kan være usikker som langsiktig premiss for planlegging, fordi disse gruppene kan flytte videre.

Når informantene ser framover, er det stor grad av enighet om at de viktigste utviklingstrekkene vil fortsette og i flere tilfeller forsterkes. Flere peker på at utviklingen i de eldste aldersgruppene er relativt forutsigbar, fordi mange av dem som vil bli de store omsorgsbrukerne de neste ti til femten årene, allerede bor i kommunen. Dette gjør demografien særlig relevant som styringspremiss. I én kommune beskrives det for eksempel at antallet personer over 80 år kan dobles fram mot 2035. I en annen kommune ventes den sterkeste veksten i eldregruppen fram mot 2030, mens en tredje kommune beskriver en tidobling i antallet over 90 år de neste årene.

Samtidig forventes nedgangen i barn og unge å fortsette i de fleste kommunene. Flere informanter peker på at elevtallene vil falle ytterligere i årene framover. Dette innebærer at utfordringene i oppvekstsektoren ikke er midlertidige, men vil vedvare og i flere tilfeller bli mer krevende jo lenger tiden går uten at strukturen tilpasses. I en av kommunene påpekes det for eksempel at tidligere prognoser for elevtall viste seg å være for optimistiske, og at det faktiske elevtallet har falt mer enn antatt.

For fylkeskommunene er det særlig videregående skole som blir berørt, og statistikken over antall barn gir fylkene et tydelig varsel om hva som kommer. Antall elever i videregående skole har økt i sentrale strøk, også i senere år, mens det har blitt færre elever i distriktsområder. Det har altså vært nedskaleringsbehov i deler av fylkene, parallelt med oppskaleringsbehov i sentrale områder. Befolkningsframskrivingene for elevgrunnlaget til videregående skoler oppleves som ganske sikre av både administrasjon og politikere, ettersom man i stor grad kan basere seg på fødselstallene og elevtallene i grunnskolen. Det kan likevel være

usikkerhet om utviklingen i distriktene, og om hvilken betydning dette får for skoler som allerede har lavt elevtall.

Prognosene viser at det samlet blir nedgang de kommende ti årene, men også at trenden snur igjen etter det. Likevel er mange av informantene tydelige på at kapasiteten må justeres ned når elevgrunnlaget faller.

5.2 Demografiendringenes betydning for tjenestene

Når informantene beskriver hvilke deler av kommunens virksomhet som er mest berørt av demografiske endringer, peker de gjennomgående på oppvekstsektoren og helse- og omsorgssektoren. Oppvekstsektoren preges av fallende barnetall og overkapasitet, mens helse- og omsorgssektoren preges av økende etterspørsel, økt kompleksitet og mangel på arbeidskraft.

I oppvekstsektoren er det særlig skolestrukturen som trekkes fram. Lavere elevtall i grunnskolen skaper overkapasitet i flere kommuner, noe som gjør at enkelte skoler har langt færre elever enn bygningene er dimensjonert for. Informantene understreker at dette gjør kostnadene per elev høye, og at det er vanskelig å tilpasse ressursbruken i takt med at elevtallet synker gradvis. Tilsvarende utfordringer beskrives i en kommune som historisk har hatt en svært desentralisert skolestruktur med mange små skoler. Når elevgrunnlaget faller, blir denne strukturen stadig vanskeligere å opprettholde både økonomisk og faglig.

Samtidig peker informantene på at oppvekstsektoren ikke bare preges av volumreduksjon.

«Nedgang i barnetall betyr ikke automatisk at ressursene kan flyttes, fordi behovet for tilpasset opplæring og enkeltvedtak øker.» (Politiker)

En annen utfordring er at en tjenestestruktur som i utgangspunktet var hensiktsmessig på ganske kort tid blir mindre optimal.

«Vi klarer ikke å flytte nok ressurser fra barn og unge til eldre, fordi vi allerede driver så effektivt.» (Kommunedirektør)

Dermed blir det også vanskeligere å realisere økonomiske gevinster av nedgangen i barnetall, særlig på kort sikt.

I helse- og omsorgssektoren er bildet motsatt. Her beskrives en tydelig vekst i etterspørselen etter tjenester som følge av flere eldre. Samtidig framhever flere informanter at presset på sektoren ikke bare skyldes flere eldre, men også at kommunene får flere pasienter med mer komplekse behov. Dette omfatter både brukere som tidligere ville blitt ivaretatt i spesialisthelsetjenesten, og yngre mottakere av omfattende helse- og omsorgstjenester. I en av kommunene beskrives det blant annet hvordan kreftomsorg og andre avanserte omsorgsoppgaver i stadig større grad håndteres i kommunen. I en annen kommune understrekes det

at yngre mottakere med psykisk helseproblematikk og sammensatte bistandsbehov legger beslag på betydelige ressurser.

Et tredje tema som går igjen, er arbeidskraft som en tverrsektoriell utfordring. Flere kommuner beskriver en situasjon der veksten i antall eldre skjer samtidig som antallet personer i yrkesaktiv alder er stabilt eller fallende. Dette gjør at flere tjenestemottakere må betjenes av relativt færre ansatte, og i noen tilfeller oppleves rekrutteringsproblemer som en mer grunnleggende utfordring og en viktigere årsak til omstillingsbehov enn økonomien.

«Skulle vi greid å opprettholde dagens nivå på helsetjenester, så måtte vi forsyne oss av all yrkesaktiv befolkning for å få det til.» (Politiker)

Flere av informantene peker på at flyttingen av ressurser fra oppvekst til helse og omsorg er utfordrende i praksis. Kompetansen i de to sektorene er ikke direkte overførbar, og kvalitetstap eller svekket lokalt tjenestetilbud i oppvekstsektoren kan utløse betydelig politisk og sosial motstand.

Behovet for omstillinger kommer ikke bare fra demografiendringene, men også fra utviklingstrekk i tjenestene selv, som at kommunene får flere yngre mottakere av helse- og omsorgstjenester med omfattende og sammensatte behov. Flere informanter peker på at framtidens omsorg ikke kan organiseres som dagens, selv om antallet brukere skulle vært det samme. I flere kommuner trekkes det fram at dagens eldre gjennomgående er friskere og mer selvhjulpne enn tidligere generasjoner. Dette kan både gi mulighet for økt vekt på forebygging og mestring, og forsterke betydningen av velferdsteknologi og hjemmebaserte tjenester. Økt bruk av velferdsteknologi beskrives som en del av strategien for å håndtere flere eldre med begrenset arbeidskraft, men også som et område der kommunene gjerne ville kommet lenger dersom kapasitet, kompetanse og investeringsmidler hadde vært større.

For fylkeskommunene er videregående skole den tjenesten som er tettest knyttet til demografien. Tannhelse er også en relativt desentralisert tjeneste hvor kapasitetsbehovet følger antall innbyggere, og hvor noen aldersgrupper har større rettigheter og/eller større behov. Kollektivtilbud og vei er andre store fylkeskommunale tjenester, men disse styres i større grad av geografien enn av utviklingen i demografien.

Demografien slår direkte inn i videregående opplæring, både ved at inntektene vil reduseres med lavere antall 16–18-åringene, og fordi demografi og bosettingsmønster utfordrer driftslogikken i skolene. I usentrale områder kan det bli vanskelig å opprettholde et fullverdig lokalt tilbud. De videregående skolene er ikke bare utdanningsinstitusjoner for elevene, men har også en rolle i å bidra til framtidig arbeidskraft lokalt. Avvikling av tilbud kan derfor kollidere med fylkeskommunenes rolle som regional samfunnsutvikler. Det er likevel en erkjennelse av at nedgangen i antall elever vil kreve tiltak.

Innen tannhelse har sentralisering utløst behov for å se på klinikkstrukturen. Det største presset ser ut til å komme fra rekrutteringsutfordringer og tynne fagmiljøer, heller enn fra økonomi alene.

5.3 Planlegging av omstilling

På tvers av de seks kommunene framgår det at kommunene i stor grad har god kunnskap om de demografiske utviklingstrekkene som påvirker tjenestebehovene. Samtidig varierer måten kommunene arbeider med planlegging av omstillinger på betydelig. Variasjonen gjelder både hvor systematisk planarbeidet er organisert, og hvor tydelig det er koblet til konkrete omstillingstiltak.

I flere kommuner beskrives planleggingen som en prosess der kunnskap om befolkningsutviklingen først synliggjøres gjennom analyser og planverk, før den gradvis oversettes til endringer i tjenestestruktur eller prioriteringer i budsjettet. Flere informanter peker samtidig på at det er nettopp i denne overgangen fra kunnskap til beslutning at kommunene ofte kommer sent i gang.

Et sentralt trekk i materialet er forskjellen mellom administrative og politiske informanter. Administrasjonen legger ofte størst vekt på demografiske utviklingstrekk, økonomisk bærekraft og behovet for strukturelle grep, mens politiske informanter i større grad trekker fram lokalsamfunnshensyn, legitimitet, fordelingsproblemer og de politiske kostnadene ved å redusere eller flytte tjenester.

Flere informanter beskriver at politiske og lokale hensyn, usikkerhet knyttet til prognoser og et håp om at utviklingen kanskje ikke vil bli så sterk som anslått, har bidratt til at nødvendige tiltak er blitt utsatt.

5.3.1 Planverket

Kommunene planlegger i stor grad for demografiske endringer gjennom etablerte styrings- og plansystemer. Samfunnsplanen brukes som et overordnet dokument som skal gi retning og skape en felles forståelse av utfordringsbildet. Økonomiplanen framstår derimot som det viktigste operative verktøyet for å omsette denne forståelsen til prioriteringer, ressursflytting og konkrete tiltak. Årsbudsjettet blir i praksis arenaen der de mest krevende beslutningene materialiseres. Dette mønsteret går igjen i flere kommuner, men med ulik tyngde og kvalitet i planarbeidet.

I flere kommuner beskrives samfunnsplanen som viktig for å etablere overordnede mål og synliggjøre demografiske utviklingstrekk, men samtidig som for overordnet til å gi konkrete svar på hvordan tjenestestrukturen bør endres. I en av kommunene beskriver helse- og omsorgsledelsen at samfunnsplanen har blitt mer relevant over tid, men at tidligere planer i for liten grad tok høyde for eldrebølgen. Oppvekstledelsen i samme kommune mener på sin side at samfunnsplanen i liten grad har vært til hjelp i oppvekstsektoren, og at økonomiplan og budsjett i praksis er langt viktigere. Det kan bety at samfunnsplanens betydning varierer mellom sektorer og mellom kommuner. En av de intervjuede politikerne uttrykker frustrasjon over at målene som er skissert i samfunnsplanen, taper i møte med en arealplan som har et annet fokus og i stor grad oppleves å være styrt av statlige reguleringer.

Økonomiplanen beskrives gjennomgående som det mest sentrale verktøyet for reell omstilling. Det er her kommunene flytter ressurser mellom sektorer, bygger inn trinnvise innsparinger og tilpasser driften til forventet utvikling i tjenestebehov. I en av kommunene beskriver økonomisjefen en dreining fra kortsiktig budsjettfokus til mer langsiktig økonomiplanlegging, der kutt legges inn trinnvis over flere år for å gjøre tilpasningene håndterbare. I samme kommune framhever flere informanter at økonomiplanen i praksis har vært sentral for å flytte ressurser fra oppvekst til helse. Det samme mønsteret beskrives i en annen kommune, der økonomisjefen peker på at midler allerede flyttes fra oppvekst til helse for å reflektere de demografiske realitetene.

Årsbudsjettet framstår samtidig som den arenaen der strukturelle spørsmål ofte blir mest konfliktfylte. Det er her innsparinger og nedskalering konkretiseres, og det er her lokale interesser, politiske prioriteringer og økonomiske realiteter møtes direkte. I flere kommuner beskrives det at mange av de mest omfattende grepene, særlig innen oppvekst, behandles i forbindelse med budsjettprosesser snarere enn gjennom rene planprosesser. Dette underbygger inntrykket av at selv om kommunene planlegger langsiktig, er det ofte budsjettpresset som utløser handling.

I kommunene som ble etablert gjennom kommunesammenslåing, har intensjonsavtalene hatt betydning for planleggingen av omstillinger. Intensjonsavtalene hadde som formål å skape trygghet og politisk oppslutning om sammenslåingen, blant annet ved å signalisere at tjenester, lokaliseringer og lokale institusjoner skulle videreføres i en periode. I ettertid beskriver informanter i disse kommunene at slike avtaler også fikk en bindende effekt som gjorde det vanskelig å gjennomføre nødvendige strukturendringer i de første årene etter etableringen av den nye kommunen. Dette bidro til å utsette nødvendige grep i en periode der behovet gradvis ble tydeligere. Også på områder hvor det ikke finnes bindende avtaler, kan de politiske diskusjonene preges av forventninger om at satsinger balanseres mellom regionene som ble slått sammen.

Informanter beskriver også at samfunnsplaner og andre styringsdokumenter som ble utviklet i forbindelse med sammenslåing, ofte var preget av optimistiske forutsetninger og et politisk behov for å formulere en positiv utviklingsfortelling. I praksis beskrives noen av disse planene som lite realistiske i møte med den faktiske demografiske utviklingen. I en av de sammenslåtte kommunene omtales samfunnsdelen fra 2022 som et dokument med ambisiøse formuleringer som i liten grad tar innover seg realitetene de neste ti årene. Dette illustrerer hvordan sammenslåingsprosesser kan skape et planmessig etterslep, der politisk legitimerende dokumenter i en overgangsperiode kan stå i veien for mer realistiske omstillingsgrep.

5.3.2 Kunnskapsgrunnlag

«Det er enklere å fatte et upopulært vedtak i et kommunestyre når du kjenner at du har kunnskap i forhold til det saken gjelder.» (Politiker)

Befolkningsprognoser fra Statistisk sentralbyrå brukes i flere av kommunene som et viktig kunnskapsgrunnlag for planlegging av framtidige tjenestebehov. Prognosene brukes til å anslå utviklingen i antall barn, eldre og personer i yrkesaktiv alder, og inngår blant annet i analyser av framtidig kapasitet i skoler, barnehager, omsorgsboliger og institusjonstilbud. På tvers av casene er det bred enighet om at prognosene er viktige, men også om at de har begrensninger og må tolkes i lys av lokale forhold.

Flere informanter peker på at prognosene kan være særlig nyttige når det gjelder utviklingen i de eldste aldersgruppene, fordi mange av disse personene allerede bor i kommunen og derfor kan følges forholdsvis sikkert i framskrivingene. Samtidig beskrives prognoser for barnetall og folketall mer generelt som mer usikre, særlig i små kommuner der flytting, arbeidsinnvandring og flyktningbosetting kan gi store utslag. I en av kommunene påpeker ordføreren at scenariene har vært for pessimistiske, mens oppvekstledelsen understreker at prognoser ikke alltid fanger opp lokale variasjoner. I en annen kommune beskrives det motsatte problemet, nemlig at tidligere prognoser var for optimistiske og bidro til et planverk og en tjenestestruktur som i for stor grad var tilpasset en større og yngre befolkning enn den kommunen faktisk fikk.

Dette viser at kommunene legger anslag for befolkningsutviklingen til grunn i sin planlegging, men også at treffsikkerheten oppleves som variabel. Det er et problem at usikkerheten reduserer prognosenes tekniske verdi, men det er også et problem at denne usikkerheten kan bli et politisk argument for å utsette tiltak. Dersom prognoser oppfattes som usikre eller for pessimistiske, blir det lettere å vente.

Mens prognoser for økonomi og regnskap beskrives som håndterbare og legitime i et kortsiktig perspektiv, forteller en av informantene at befolkningsprognoser i større grad møtes med motstand. Prognoser om befolkningsnedgang kan oppleves som å «dømme» kommunen til nedgang, og dermed utfordre lokale utviklingsambisjoner. Dette skaper ikke bare faglig uenighet, men også en politisk og emosjonell motstand mot å planlegge for reduksjon i aktivitet og struktur.

Denne motstanden innebærer at prognoser i praksis ikke alltid fungerer som styringsverktøy, men snarere som noe kommunene forsøker å motvirke gjennom tiltak for vekst og utvikling. Samtidig erkjenner flere informanter at prognosene ofte treffer relativt godt over tid, om enn med enkelte forskyvninger. Dette illustrerer en grunnleggende utfordring i omstillingsarbeidet, der ønsket om utvikling kan stå i veien for realistisk tilpasning og dermed bidra til at nødvendige tiltak utsettes. I stedet for å planlegge for endringer over tid blir omstilling i større grad drevet fram av akutte hendelser eller økonomiske ubalanser.

De fleste kommunene har brukt eksterne konsulenter i arbeidet med å identifisere innsparingstiltak og å beregne økonomiske gevinster. Internt i administrasjon og kommunestyre oppleves disse

kunnskapsgrunnlagene i hovedsak å ha høy legitimitet og bidra til felles virkelighetsforståelse. Blant innbyggere er det derimot ofte sterkere skepsis, særlig i konfliktfylte saker som skolenedleggelse, der forutsetninger og beregninger kan oppleves som vanskelige å etterprøve og blir gjenstand for omkamp.

5.3.3 Fra plan til handling

Et gjennomgående trekk er at kommunene i stor grad har planlagt for endringer i tjenestebehov, men ofte ikke i samme tempo som utfordringene har utviklet seg. Mange beskriver et langvarig misforhold mellom det man har visst om utviklingen, og det man faktisk har vært villig til å gjøre. Flere informanter beskriver at politiske og lokale hensyn, usikkerhet knyttet til prognoser og et håp om at utviklingen kanskje ikke vil bli så sterk som anslått, har bidratt til at nødvendige tiltak er blitt utsatt. I enkelte kommuner har økonomiske overskudd eller betydelige disposisjonsfond også maskert de underliggende strukturelle utfordringene.

Dette kommer tydelig fram i en kommune der økonomisjefen og ordføreren peker på at gode resultater, høy skatteinntang og inntekter fra havbruksfondet har gjort det lettere å utsette krevende vedtak. Så lenge økonomien samlet sett så rimelig god ut, var det vanskeligere å mobilisere politisk vilje til å gjennomføre større strukturendringer.

«Så lenge du lander et greit resultat og har disposisjonsfond, og det går da ganske greit, så blir det heller ikke tatt noen sånne store grep.» (Økonomisjef)

I en av kommunene beskriver kommunedirektøren sin kommune som relativt tidlig ute med analyser, mens ordføreren peker på at kommunen lenge hadde økonomisk handlingsrom som gjorde at nødvendige reformer ble utsatt. I en annen kommune beskriver mindretallslederen at kommunen ofte starter omstillingsprosesser sent, først når økonomisk press gjør det nødvendig. Dette gjør prosessene mer konfliktfylte og vanskeligere å gjennomføre enn om de hadde startet tidligere.

«Hvis du begynner for sent, handler det ikke lenger om omstilling, men om å redde stumpene.» (Ordfører)

Flere kommuner beskriver at det er lettere å gjennomføre administrative og organisatoriske effektiviseringstiltak først, mens strukturelle grep kommer senere. I en av kommunene beskrives omstillingsarbeidet i to faser. Først ble det gjennomført omfattende nedtrekk og effektivisering, særlig i helse- og omsorgssektoren. Deretter kom en fase med mer strukturelle endringer i skolestruktur og organisering av institusjons-tilbud. Denne fasen beskrives som langt mer krevende fordi tiltakene har større politiske og organisatoriske konsekvenser.

Konsekvensene av sen oppstart framstår tydelig i flere av kommunene. Når omstillinger utsettes, øker behovet for mer omfattende og raskere tilpasninger på et senere tidspunkt. Dette kan føre til at kommunene i større grad må gjennomføre tiltak under økonomisk press, for eksempel som følge av underskudd, økt

gjeldsbelastning eller økende kapasitetsproblemer i tjenestene. Flere informanter peker på at slike situasjoner gir mindre handlingsrom og færre alternative løsninger enn dersom tiltakene hadde blitt gjennomført tidligere og mer gradvis. Kommunene får i mindre grad utnyttet muligheten til å arbeide strategisk med omstilling, for eksempel gjennom helhetlige vurderinger på tvers av sektorer eller gjennom utvikling av nye tjenesteløsninger. Dette samsvarer med anbefalingene til Storm m.fl. (2026) basert på skolestrukturprosesser. De advarer mot å behandle skolestruktur som et isolert innsparringstiltak og argumenterer for at skolestruktur bør inngå i langsiktig planlegging, der sammenhenger mellom demografi, økonomi, kvalitet, rekruttering, lokalsamfunn og transport synliggjøres.

Sen oppstart ser også ut til å forsterke konfliktnivået i omstillingsprosessene. Når endringer må gjennomføres raskt og med større konsekvenser for ansatte og innbyggere, øker motstanden både politisk og i lokalsamfunnene. Flere informanter beskriver at det er lettere å få aksept for gradvise justeringer enn for omfattende enkeltgrep som oppleves som brå og irreversible.

De fylkeskommunene vi har snakket med, opplever ikke at økonomien skaper et sterkt press for kraftigere omstillingstiltak. Flere av informantene oppfatter foreløpig at økonomien er mindre presset i fylkeskommunene enn i kommunene. Samtidig er man bevisst på at fylkeskommunene må tilpasse seg trangere rammer på sikt som følge av færre elever. Også i andre tjenester er det utsikter til sterkere økonomisk press, og prisstigning på kontrakter for kollektivtrafikk er en bekymring for flere. Etterslep på vedlikehold og investeringer i veier nevnes også, men samtidig pekes det på at det å opprettholde skolestruktur på bekostning av veivedlikehold er en mulig politisk prioritering. Veisektoren har store budsjetter og relativt få bindinger, så selv om etterslepet er en betydelig utfordring, opplever noen av informantene at dette gir fylkeskommunene en større fleksibilitet i prioriteringene sammenlignet med primærkommunene.

Strukturdiskusjoner for videregående skoler kan også utløses av kvaliteten på tjenestene. Flere av fylkene ser på justeringene i studietilbudet som et alternativ til å starte strukturdiskusjoner. Redusert bredde i fagene som tilbys, kan i neste omgang komme til å påvirke attraktiviteten til de berørte skolene. Informantene regner med at man på et tidspunkt kommer dit at klassene blir for små og tilbudet av fag blir for lite ved enkelte skolesteder, slik at det blir nødvendig å legge ned driften uavhengig av økonomien.

Utfordringer med rekruttering av arbeidskraft og kompetanse kan også utløse behov for omstilling før økonomien gjør det. Innen tannhelse har fylkeskommunene til dels store utfordringer med rekrutteringen i distriktene, noe som har utløst behov for å se på tjenestestrukturen og kutte enkelte tjenestesteder. Ambulerende løsninger er prøvd, men disse er ressurskrevende, blant annet fordi det er krevende å opprettholde hygienisk kvalitet i lokaler som ikke er i kontinuerlig bruk. Det er også lite attraktivt å arbeide alene på tjenestestedet, både på grunn av manglende fagmiljø og på grunn av sikkerhetsutfordringer knyttet til pasientgrupper som kan være utagerende.

5.4 Erfaringer fra planlegging og gjennomføring

På tvers av de seks kommunecasene beskriver informantene en rekke omstillinger som allerede er gjennomført for å tilpasse tjenestene til endringer i demografi, økonomi og tjenestebehov. Erfaringene handler både om konkrete tiltak, om hvordan omstillingene er planlagt og gjennomført, og om forhold som har gjort prosessene mer eller mindre krevende.

Flere av erfaringene handler om hvordan demografiske endringer påvirker tjenestebehovene over tid, men også om hvordan omstillingsprosesser bør planlegges, forankres og gjennomføres i organisasjonen. En gjennomgående lærdom er at omstillinger ofte er mer krevende og tar lengre tid enn man i utgangspunktet forventer.

I flere kommuner beskrives omstillingsarbeidet som en blanding av proaktive analyser og reaktive beslutninger. På den ene siden arbeider kommunene med analyser, framskrivninger, sektorplaner og økonomiplaner som skal legge til rette for tidlige og kunnskapsbaserte beslutninger. På den andre siden viser materialet at mange av de faktiske omstillingene først blir gjennomført når økonomisk ubalanse, underskudd, RO-BEK-risiko, kapasitetsproblemer eller rekrutteringsutfordringer gjør det vanskelig å utsette dem lenger. I en av kommunene kritiserer mindretallslederen kommunen for en gjennomgående reaktiv praksis, mens administrasjonen beskriver et bevisst arbeid med å bygge kunnskapsgrunnlag uten alltid å få gjennomslag for nødvendige grep.

5.4.1 Omstillinger i oppvekstsektoren

I oppvekstsektoren er de mest synlige og gjennomgripende tiltakene knyttet til skolestruktur, barnehagestruktur og reduksjon i bemanning. Dette er de typene omstillinger som i størst grad berører lokalsamfunn direkte, og som derfor også framstår som de mest politisk krevende.

En av kommunene beskriver en historisk skolestruktur med over tjue skoler, der flere allerede er lagt ned som følge av fallende elevtall og svært høye kostnader ved små enheter. I denne kommunen beskrives omstillingsbehovet i oppvekstsektoren som nært knyttet til at elevtallet i perioder har falt raskt, og at dagens struktur i realiteten er tilpasset en langt større elevmasse. I en annen kommune har man allerede redusert lærerstillinger betydelig som en del av tilpasningen til lavere elevtall. Samtidig beskrives den spredte skolestrukturen som et strukturelt problem fordi ressursene bindes opp i små enheter og bygg.

En tredje kommune illustrerer særlig godt hvordan oppvekstomstillinger både kan være omfattende og likevel oppleves utilstrekkelige. Kommunen har allerede lagt ned fem skoler, den siste i 2022, og har samtidig redusert ressursbruk og bemanning i eksisterende skoler. Likevel peker informantene på at strukturen fortsatt er krevende å bære, blant annet fordi det fortsatt finnes skoler med betydelig overkapasitet og

svært små grendeskoler som er vanskelige å legge ned på grunn av store avstander. I tillegg peker skolesjefen på at ytterligere nedleggelse kan gi relativt små økonomiske gevinster sett opp mot de politiske og sosiale kostnadene.

I en annen kommune beskrives både tidligere og mulige framtidige grep i oppvekstsektoren. Små skoler og barnehager er allerede lagt ned enkelte steder, blant annet som følge av stort fall i elevtallet. Kommunen har likevel fortsatt flere små barnehager som oppvekstledelsen mener bør samlokaliseres eller effektiviseres. Her er det imidlertid tydelig politisk motstand mot å legge ned små enheter. Dette viser igjen hvordan omstillingsbehovet kan være kjent og erkjent, men likevel vanskelig å omsette til konkrete vedtak.

En av de andre kommunene har allerede lagt ned en barnehage og vurderer ytterligere skolestruktureringer, blant annet muligheten for å samle skolene til én sentral skole. Her er det en pågående politisk debatt om nedleggelse av en mindre skole, der økonomiske hensyn og demografiske prognoser står opp mot sterke lokale interesser. Også her understrekes det at kommunen i flere runder har redusert antall skoler, men at videre reduksjon er politisk krevende og ofte kommer sent.

Kommunedirektøren i en av kommunene forteller at det er lagt ned flere barnehager, men kun private. Kommunen hadde en stor andel private barnehager og har strategisk valgt å jobbe for å fylle plassene i de kommunale barnehagene.

Samlet viser dette at kommunene i stor grad faktisk har gjennomført omstillinger i oppvekstsektoren, og at dette ofte har skjedd gjennom en kombinasjon av strukturtiltak, bemanningsreduksjon og justering av ressursnivå innen eksisterende barnehager og skoler. Samtidig viser casene også at slike grep ofte kommer gradvis og over lang tid, og at mye av den gjenværende omstillingsutfordringen i oppvekst nå handler om å gjennomføre de siste og mest politisk krevende strukturgrepene.

5.4.2 Omstillinger i helse- og omsorgssektoren

Også i helse- og omsorgssektoren er det gjennomført omfattende omstillinger, men disse har i større grad enn i oppvekst vært preget av omorganisering, tjenesteutvikling og forsøk på å øke effektiviteten innenfor en sektor som samtidig er under vekst.

«Vi mangler flere av trinnene i omsorgstrappa» ... «Målet er at folk skal bo lengst mulig hjemme, men da må vi ha tilbudene som gjør det mulig.» (Kommunalsjef helse og mestring)

I stedet for å oppskalere eksisterende tjenestetilbud, handler omstilling i denne sektoren oftere om å organisere tjenestene på nye måter, og omstillingene framstår ofte som lettere å legitimere fordi de knyttes til et økende behov. Samtidig viser materialet at også denne typen omstillinger kan være krevende når de innebærer omlegging av etablerte tilbud eller prioritering mellom brukergrupper.

En av kommunene beskriver svært omfattende omstillinger i helse- og omsorgssektoren. Her er det gjennomført betydelige reduksjoner i bemanning, særlig i sykehjemstjenesten, samtidig som kommunen har forsøkt å kompensere med andre aktiviteter og tjenester. Kommunen har også arbeidet med bedre pasientflyt og mer helhetlig organisering ved å flytte omsorgsboliger organisatorisk til sykehjemstjenesten. Informantene beskriver dette som del av en første fase i omstillingsarbeidet, der målet var å redusere et driftsnivå som lå over det kommunen økonomisk kunne bære. Deretter har kommunen gått inn i en andre fase med mer strukturelle endringer, blant annet i institusjonstilbudet.

En annen kommune gir flere konkrete eksempler på omstillinger i helse- og omsorgssektoren. Kommunen har avsluttet bruken av vikarbyrå ved å etablere en pendlerordning med bolig- og reisetilskudd, i praksis rettet mot svenske sykepleiere som arbeider i langturnus. Dette har gitt bedre sykepleierdekning og redusert kostnadene. Kommunen har også lagt ned ett av to sykehjem og samlet virksomheten i ett nytt sykehjem, omstrukturert korttidsavdelinger, rendyrket omsorgssenteret i hjemmetjenesten og økt bruken av velferdsteknologi. Samtidig sier kommunalsjefen at kommunen nå har kommet til et punkt der det ikke er «mer å flytte rundt på» innenfor eksisterende struktur. Videre forbedring krever større strukturelle grep, blant annet flere omsorgsboliger og en endret struktur i omsorgstilbudet.

En tredje kommune har redusert antall sykehjemsplasser midlertidig og samtidig lagt til grunn at flere skal bo hjemme lenger. Dette innebærer økt press på hjemmetjenestene, mer bruk av velferdsteknologi og en planlagt vurdering av sykehjemskapasiteten før toppåret for eldrebølgen rundt 2028–2029. Her framstår omstillingen som mer gradvis og delvis avventende, ved at kommunen har tatt enkelte grep, men samtidig vedtatt å revurdere kapasiteten før de største behovene slår inn. Det illustrerer hvordan omstillinger i helse og omsorg også kan være trinnvise og basert på justeringer snarere enn store engangsgrep. En av kommunalsjefene for sektoren omtaler også hvordan trinnvise omstillinger i omsorgstjenesten bidrar til at man unngår å overbelaste organisasjonen.

Manglende økonomisk handlingsrom kan også påvirke hvilke omstillingsgrep som kan tas. I en av kommunene beskriver informantene at man ligger etter med investeringer i bygg og tjenestestruktur, blant annet med et gammelt sykehjem med utdaterte løsninger. I en presset økonomi er det vanskelig å finne rom til store investeringer selv om de vil gi gevinst på lengre sikt. I stedet gjøres det mindre investeringer i et bygg som egentlig burde vært erstattet.

På tvers av casene viser eksemplene fra helse- og omsorgssektoren både at det ofte er lettere å legitimere omstillinger når de knyttes til oppbygging og tilpasning til nye behov, og at sektoren likevel har en betydelig treghet fordi den allerede er presset og fordi endringer ofte krever investeringer, kompetanse og organisatorisk kapasitet. Omstillingene bærer mer preg av endringer og effektivisering enn oppskalering av eksisterende tjenester.

5.4.3 Administrative og organisatoriske omstillinger

En tredje type omstilling som går igjen i flere kommuner, er administrative og organisatoriske omstillinger. Disse framstår ofte som de første grepene kommunene tar når økonomisk press øker, både fordi de er lettere å legitimere enn nedleggelse av tjenester, og fordi de kan signalisere at omstillingen ikke bare skal tas «ute i tjenestene». Samtidig viser materialet at slike grep ofte er utilstrekkelige dersom kommunen står overfor store demografiske endringer. De kan gi økonomiske gevinster og styringsmessige forbedringer, men de løser i seg selv ikke misforholdet mellom tjenestestruktur og framtidig befolkningssammensetning.

En kommune illustrerer dette særlig tydelig. Her beskriver flere informanter hvordan kommunen startet omstillingsarbeidet «på toppen» ved å redusere lederstillinger og administrative funksjoner. Ifølge oppvekstsjefen ble rundt tolv lederstillinger fjernet som et første grep, blant annet for å vise at omstillingen ikke bare skulle ramme tjenesteproduksjonen. Kommunedirektøren beskriver samtidig at reduksjonen i administrative og strategiske ressurser også har hatt en bakside. Kommunen har i praksis «rasjonalisert bort» noe av sin egen utviklingskraft, samtidig som behovet for analyse, HR-støtte og omstillingskompetanse har økt. Dette peker på et grunnleggende dilemma. Administrativ effektivisering kan gi kortsiktige gevinster, men kan samtidig svekke evnen til å planlegge og gjennomføre mer krevende strukturelle omstillinger på lengre sikt.

Også i andre kommuner beskrives administrative omorganiseringer som en viktig del av omstillingsarbeidet. I en kommune trekkes organisatoriske endringer og bedre samordning av tjenester fram som viktige resultater av omstillingsarbeidet så langt, samtidig som opposisjonen mener evalueringen og forankringen ikke alltid har vært god nok. I en annen kommune beskrives et omfattende porteføljestyrt omstillingsprosjekt med 120 til 130 tiltak som følges opp fortløpende, der administrasjonen arbeider systematisk med gjennomføring og rapportering. Begge kommunene prøver å gjøre omstilling til en del av den løpende styringen, ikke bare til en serie enkeltsaker.

Administrative og organisatoriske omstillinger handler også om kapasitet og kompetanse. Små kommuner har ofte få ansatte i plan- og utviklingsfunksjoner, og ledere må håndtere både daglig drift og omstillingsarbeid samtidig. Flere informanter peker på behov for HR-kompetanse, prosjektledelse, økonomistyring og organisasjonsutvikling. Når slike ressurser er begrenset, blir det vanskeligere å gjennomføre krevende omstillinger parallelt med ordinær drift. God forankring i organisasjonen krever at ledere på lavere nivåer involveres, noe som også belaster kapasiteten.

5.4.4 Helhetlige omstillingsprosjekter

I enkelte kommuner er omstillingsarbeidet organisert som mer helhetlige prosjekter som omfatter hele organisasjonen. Dette trekkes av flere informanter fram som en fordel, nettopp fordi de demografiske

endringene ikke bare berører én sektor, men skaper forskyvninger i hele kommunens ressursbruk og tjenestebehov. I slike prosjekter forsøker kommunen å analysere sammenhengen mellom sektorer, identifisere tiltak på tvers og bygge en felles forståelse for utfordringsbildet i organisasjonen.

I en kommune beskrives et omfattende omstillingsprosjekt der kommunestyret er prosjekteier, formannskapet politisk styringsgruppe og administrasjonen har en egen styringsgruppe med deltakelse fra tillitsvalgte. Tiltakene er organisert som en portefølje og følges opp løpende. Kommunedirektøren framhever at større pakker av tiltak har vært viktigere og lettere å få gjennom enn enkeltstående kutt, fordi de gjør det mulig å se sammenhengen mellom utfordringer og løsninger. Når nedskalering presenteres som enkeltsaker, for eksempel én skole eller én avdeling, blir motstanden ofte sterkere enn når tiltakene inngår i en helhetlig omstillingsfortelling.

En annen kommune har også et tydelig element av helhetlig omstillingsarbeid, blant annet gjennom et omstillingsprosjekt med arbeidsgrupper på tvers av sektorer. Her beskrives prosjektet som et forsøk på å bygge et bedre kunnskapsgrunnlag og utvikle nye arbeidsformer, men også som et uttrykk for at planverk alene ikke er tilstrekkelig. Det må skapes prosesser der organisasjonen faktisk arbeider med hvordan omstilling skal gjennomføres i praksis.

5.4.5 Politiske og lokale hensyn

Strukturendringer berører lokalsamfunn, arbeidsplasser, reiseavstander og opplevd kvalitet direkte. Nedleggelse av skoler, sammenslåing av institusjoner eller reduksjon i lokale tilbud kan utløse sterke reaksjoner både fra innbyggere og politikere. I flere kommuner beskrives det at politikere lenge ikke fullt ut tok inn over seg alvoret i utviklingen, eller at de forsto utfordringene, men likevel vegret seg for å ta de mest kontroversielle beslutningene. Dette gjelder både i sammenslåtte kommuner som var bundet av intensjonsavtaler, og i kommuner der lokale politiske avtaler eller uformelle forståelser skjermer skoler eller tjenester.

Casene gir flere indikasjoner på at opplevd tap av kvalitet ved nedskalering kan redusere eller forsinke omstilling. I oppvekstsektoren er dette særlig tydelig. Skoler og barnehager oppfattes ofte ikke bare som tjenester, men som bærere av lokal identitet, tilhørighet og attraktivitet. I en av kommunene framhever oppvekstsjefen at ytterligere kutt i oppvekst kan svekke kommunens attraktivitet og bolyst. I en annen kommune peker ordføreren på at kulturtilbud og bolyst også må tas hensyn til i omstillingsarbeidet. Dette viser at frykt for kvalitetsforringelse, ikke bare i snever tjenesteforstand, men i bred samfunnsutviklingsforstand, er med på å gjøre nedskalering vanskeligere.

Flere informanter framhever også at tidligere omstillingsprosesser har vist hvor viktig det er med god forankring både i administrasjonen og på det politiske nivået. Når det oppstår uenighet eller manglende forståelse for hvorfor endringer er nødvendige, kan prosessene bli langvarige og konfliktfylte. Erfaringene fra

tidligere prosesser har derfor bidratt til at flere kommuner i dag legger større vekt på dialog mellom administrasjon og politikere i forkant av større beslutninger. Det er også viktig å jobbe for bredest mulig forankring blant politikerne for å unngå omkamper.

«Involver politikere i prosesser. Og la det bli et team bestående av administrasjon og politikere.»

«Nå opplever vi at vi jobber sammen og snakker med hverandre, ikke til hverandre.»

(Opposisjonspolitikere)

I tillegg framheves betydningen av god dialog med ansatte, innbyggere og lokalsamfunn. Omstillingsprosesser kan skape usikkerhet og motstand, særlig når de innebærer nedleggelse eller omorganisering av lokale tjenester. Åpen kommunikasjon om utfordringer og behov kan bidra til større forståelse for hvorfor endringer er nødvendige.

«Jeg tror det er vanskeligere å få med befolkningen enn å få med kommunestyret» ... «Dette krever mer enn et vedtak og en forside i lokalavisa – vi må jobbe med folk over tid.» (Ordfører)

5.4.6 Økonomi, omstillingsgevinster og investeringsbehov

Økonomiske erfaringer handler for det første om opplevelser av begrenset handlingsrom, særlig i kommuner med høy gjeld, merforbruk eller ROBEK-risiko. En av kommunene har høyt låneopptak og ROBEK-status, noe som har presset fram omstilling, men også gjort det vanskelig å finansiere nye investeringer. Ofte krever omstillinger investeringer før gevinster kan realiseres. Det gjelder både nye skolebygg, omsorgsboliger, sykehjem og velferdsteknologiske løsninger.

Videre viser casene at gode økonomiske resultater, merskattevekst eller ekstraordinære inntekter også kan bidra til å utsette nødvendige grep. Så lenge økonomien samlet sett framstår som rimelig god, kan det være vanskeligere å mobilisere politisk vilje til å gjennomføre større strukturendringer. I enkelte kommuner har økonomiske overskudd eller betydelige disposisjonsfond maskert de underliggende strukturelle utfordringene. I andre kommuner har ekstrabevilgninger eller ekstra skatteinntekter på slutten av året bidratt til å utsette vanskelige tiltak.

«Vi har nesten hvert år blitt 'reddet av gongongen' med noen ekstra millioner.» (Ordfører)

Når det gjelder gevinster av omstillingene, beskriver informantene et sammensatt bilde. På den ene siden trekkes det fram økonomiske gevinster, mer robuste fagmiljøer, bedre ressursutnyttelse og bedre organisering. På den andre siden beskrives tydelige politiske og sosiale kostnader, særlig når tiltakene innebærer nedleggelse, sentralisering eller reduksjon i lokalt tjenestetilbud.

I intervjuene knyttes gevinster av omstillinger oftest til drift. Det vises til kutt i årsverk og tilhørende lønnsutgifter. De budsjettmessige kostnadene ved omstilling ligger i investeringer og det administrative

arbeidet med omstillingene, men de kan også oppstå som sykefravær og turnover knyttet til slitasje på ansatte og arbeidsmiljø.

Investeringer i nye lokaler er ofte nødvendige for å optimalisere driften og muliggjøre reduksjon i årsverk og lønnskostnader. Investeringer i nye bygg gjør også at man slipper dyre investeringer og vedlikehold i gamle bygg, men dette modereres av at utviklingen i byggekravene gjør nye lokaler dyrere. Det nevnes erfaringer der kommunen ikke har hatt god nok kontroll på driftskonsekvensene av investeringer, med økte renter og avdrag, og at prosjekter derfor har vært mindre lønnsomme enn man så for seg. Flere har også bygd for en større kapasitet enn det viste seg å være behov for. Disse erfaringene prøver man nå å lære av.

Omstillingsgevinster kan ofte bli liggende langt fram i tid, mens de politiske og økonomiske kostnadene kommer tidlig. Dette gjelder særlig i helse- og omsorgssektoren, der nye bygg, omsorgsboliger og omorganisering av tjenester ofte krever både kapital og personell.

Omstilling krever ressurser, og særlig en av kommunene trekker fram at man har hatt god nytte av statlige øremerkede omstillingsmidler. Ved å organisere omstilling som et prosjekt finansiert av tilskudd, har administrasjonen hatt mulighet til å prøve ut nye løsninger uten å stadig måtte gå til kommunestyret for godkjenning. Det oppstår likevel et dilemma når prosjektmidlene er ferdige og eventuell videreføring må prioriteres av kommunens egne midler.

5.4.7 Geografi og tilgjengelighet

Geografiske forhold framstår som særlig viktige i de mer spredtbygde kommunene. Store avstander mellom tettsteder kan gjøre det vanskelig å samle tjenester eller redusere antall institusjoner uten at det går ut over tilgjengeligheten for innbyggerne. Dette gjelder både i oppvekst og helse. I en av kommunene beskrives det for eksempel hvordan hjemmetjenesten bruker mye tid i bil. I en annen kommune er det nettopp store reiseavstander som gjør at enkelte små grendeskoler er vanskelige å legge ned, selv om elevgrunnlaget er svært lavt.

Geografiske forhold virker dermed sammen med politiske og økonomiske forhold. I noen tilfeller kan den økonomiske gevinsten ved strukturendringer være liten når reiseavstander, skysskostnader eller behov for alternative løsninger tas med i vurderingen. I andre tilfeller kan geografi gjøre tiltak politisk mer krevende, fordi endringer oppleves som en svekkelse av lokalsamfunnets framtidsmuligheter.

5.4.8 Statlige rammebetingelser

På tvers av alle de seks kommunene beskrives statlige rammebetingelser som en sentral faktor for kommunenes handlingsrom i omstillingsarbeidet. Et tydelig fellestrekk er opplevelsen av en spenning mellom

statlig fastsatte krav og kommunenes ansvar for å tilpasse tjenestene til lokale behov og økonomiske rammer. Informantene peker på at staten i økende grad definerer rettigheter, standarder og forventninger til tjenestetilbudet, samtidig som finansieringen ikke alltid oppleves å dekke de faktiske kostnadene. Denne spenningen forsterkes av de demografiske endringene, som øker behovet for omprioriteringer mellom sektorer.

Et tema som diskuteres er nasjonale normer og standarder i oppvekstsektoren. I noen av de mindre og mindre sentrale kommunene oppleves normene som lite fleksible og vanskelige å tilpasse lokale forhold. Dette gjelder særlig i situasjoner med små elevgrupper og fallende elevtall, hvor krav til bemanning gjør det vanskelig å redusere ressursbruken i takt med nedgangen i elevgrunnlaget.

«Bemanningsnormer og lærernorm begrenser vår mulighet til å tilpasse oss lokalt.» (Kommunedirektør)

På tvers av flere kommuner går det igjen at lærernormen i praksis kan fungere som en maksimumsnorm i perioder med stram økonomi. Man oppfyller normen på de skolene som lå under, ved å flytte ressurser fra skolene man har vurdert at har større behov, og svekker dermed kvaliteten i de skolene som trenger ekstra ressurser. Andre informanter viser til at normene er viktige for å sikre et minimumsnivå. For å opprettholde ressursene på de skolene som har ekstra behov, må disse prioriteres opp mot andre tjenester.

Statlige rammebetingelser påvirker i stor grad gjennomføringen av omstillinger, særlig i forbindelse med utbygging og omstrukturering av boliger og institusjoner innen helse- og omsorgssektoren, hvor krav til dokumentasjon, lokalisering og utforming kan være omfattende. Et fellestrekk er at slike prosesser oppleves som omfattende og tidkrevende. Flere kommuner peker på at krav og praksis hos Statsforvalteren kan føre til innsigelser og forsinkelser i planprosesser. Kravene fra Statsforvalteren samsvarer heller ikke alltid med kravene Husbanken setter for å finansiere prosjektene. Noen informanter peker også på at Husbankens krav til utforming og standard kan begrense muligheten til å velge enklere og mer kostnadseffektive løsninger.

Rapporteringskrav, tilsyn og øremerkede tilskudd oppleves som ressurskrevende. Dette framheves særlig i de minste kommunene, hvor slike krav i større grad går på bekostning av arbeid med analyse, utvikling og langsiktig planlegging. En kommunedirektør trekker likevel fram øremerkede midler til omstilling som svært nyttige, fordi det kan være vanskelig for kommunen å prioritere de ressursene som kreves av et omstillingsprosjekt.

Urealistiske forventninger til kommunene er også et problem. Det oppleves at nasjonale politikere fokuserer på satsinger og mer penger til tjenester, noe som gir innbyggerne forventninger som kommunen ikke kan innfri innen reelle rammer. Flere opplever at regjering og stortingspolitikere snakker om økte bevilgninger uten å korrigere for rente- og kostnadsvekst, slik at befolkningen tror kommunene «får mer penger enn noen gang». Nylig har økt nasjonal oppmerksomhet om kommuneøkonomi, som følge av svake resultater nasjonalt, bidratt til å tydeliggjøre for lokalpolitikere at de ikke står alene i utfordringene.

5.4.9 Erfaringer fra fylkeskommunene

Som i kommunene er det administrative omstillinger og organisasjonsendringer som er lettest å ty til i fylkeskommunene. Det har i liten grad vært gjort endringer i skolestrukturen på videregående nivå. Statistikken viser noen endringer i antall skoler i to av fylkeskommunene de siste ti årene, men dette handler ifølge informantene mer om organisatorisk struktur enn om endring i fysiske lokasjoner.

I nyere tid har fylkespolitikere i alle de tre fylkeskommunale casene valgt å ikke utrede strukturendringer i videregående skole. Det betyr at det ikke finnes planer for slike endringer. Urolighetene i Innlandet har synliggjort de politiske kostnadene ved slike prosesser og er noe fylkeskommunene ønsker å unngå. I stedet jobbes det med å samle klasser og linjer og å smalne viften av fag der elevtallet faller mye. Fylkeskommunene arbeider også med prosesser som skal etablere felles virkelighetsforståelse. I et av fylkene jobbes det konkret med å utarbeide politiske kriterier knyttet til kvalitet og fagmiljø versus nærhet, før konsekvensene av disse kriteriene kan løftes inn i strukturdiskusjoner.

En strategi som også nevnes, er å vente til det er behov for å bygge en ny skole. Investeringen gjøres med forutsetning om at to eller flere gamle skoler samles i den nye. På den måten synliggjøres også gevinstene ved omstruktureringen. I ett av fylkene fortelles det også at det finnes skoler man ikke gjør store investeringer i:

«Men vi er òg veldig tydelige på at det er noen skoler vi slett ikke investerer i. Så de står ikke på ei nedleggingsliste, men de står heller ikke på ei investeringsliste.» (Ordfører)

Det at nedskaleringsbehovet er en gradvis utvikling, oppleves som utfordrende. Selv om også politikere vet hva som kommer, utsetter man å ta stilling til det. Som tidligere omtalt, jobbes det i stedet med skoletilbudsstrukturen og tilpasning av hvilke linjer som tilbys hvor. Også dette har fylkeskommunene erfart at kan være politisk vanskelig. I ett av fylkene omtales et forsøk på nedlegging av en studielinje som strandet i sterke lokale protester. Administrasjonen har i etterkant vurdert at saken var for lite forberedt, og forsøker nå å bruke mer tid, få til en mer kunnskapsbasert tilnærming og presentere konkrete valg for politikere. Det etterlyses samtidig tydeligere signaler fra staten etter at initiativet til privat videregående skole i Innlandet ble godkjent samtidig som staten forventer at fylkene skal effektivisere.

Distriktsområder med negativ utvikling i innbyggertallene, men med vekst i næringslivet, gir en særskilt utfordring. Disse regionene trenger arbeidskraften som utdannes i de videregående skolene, særlig innenfor yrkesutdanningene. Fylkeskommunene ønsker derfor å beholde og styrke båndene mellom utdanningene og næringslivet, blant annet knyttet til lærlinger. Noen informanter nevner også at det kan være mulig å opprettholde lokale utdanningstilbud dersom det fra nasjonalt hold åpnes for alternative måter å organisere utdanningen på, for eksempel gjennom digitalisering. For noen framstår slike tilpasninger som et nødvendig statlig grep for å tilpasse utdanningen til endringer i distriktenes demografi.

Ett av fylkene har vedtatt strukturendringer i tannhelsetjenesten, og prosessen vurderes som vellykket både administrativt og politisk fordi den var grundig og forutsigbar, med god lokaldialog. Hoveddriverne for omstilling var rekrutteringsutfordringer, sterk kostnadsvekst i husleie og for lavt befolkningsgrunnlag enkelte steder. Blant fremmerne nevnes systematisk bruk av økonomiplanen som styringsverktøy, regionvis og trinnvis gjennomføring, og tydelige kvalitetskriterier, som fagmiljøer og læringsmiljø, framfor rene spareargumenter. Selve budsjettinnsparingen var ikke den primære drivkraften, men kom som en effekt.

5.4.10 Læring fra tidligere omstillingsprosesser

En viktig erfaring som trekkes fram i flere kommuner, er betydningen av å starte omstillingsarbeidet tidlig. Flere informanter beskriver situasjoner der nødvendige strukturendringer ble utsatt fordi politiske eller lokale hensyn gjorde det vanskelig å fatte beslutninger. I ettertid framstår dette som en lærdom om at det er bedre å gjennomføre gradvise tilpasninger over tid enn å vente til økonomiske eller organisatoriske problemer blir akutte. Flere case viser også at kommuner som kommer sent i gang, i større grad blir tvunget inn i reaktive og konfliktfylte prosesser.

En annen sentral lærdom gjelder betydningen av gode analyser og tydelig kunnskapsgrunnlag. Informantene peker på at beslutninger om strukturelle endringer ofte blir lettere å gjennomføre når det finnes et solid faktagrunnlag som viser utviklingen i demografi, økonomi og tjenestebehov. Samtidig viser casene at analyser alene ikke er tilstrekkelige. De må også oversettes til politisk forståelige og organisatorisk håndterbare prosesser.

Flere informanter beskriver at erfaringene fra tidligere prosesser har påvirket hvordan kommunene organiserer planleggingen og hvordan beslutningsgrunnlaget utvikles. Det legges nå større vekt på å bruke demografiske analyser og befolkningsprognoser aktivt i planarbeidet. Samtidig forsøker enkelte kommuner å arbeide mer helhetlig med omstilling, blant annet gjennom større omstillingsprosjekter og mer systematisk porteføljestyling av tiltak. Erfaringene har også bidratt til at administrasjonen i større grad forsøker å forberede politiske prosesser bedre, blant annet ved å legge fram helhetlige pakker av tiltak framfor enkeltsaker og ved å synliggjøre konsekvenser av ulike valg tydeligere.

For å få dette til er analyse- og planleggingskapasitet i kommunene nødvendig. Flere informanter trekker fram at små kommuner ofte har begrensede ressurser til analyse- og utviklingsarbeid, noe som gjør det vanskelig å arbeide systematisk og langsiktig med omstilling. De legger også vekt på betydningen av kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, særlig i helse- og omsorgssektoren. Dette gjelder både ny kompetanse, velferdsteknologi, oppgaveglidning og bedre støttefunksjoner for ledere.

Til slutt understreker informanter betydningen av å forstå omstilling som en langsiktig og kontinuerlig prosess.

«Før var omstilling et prosjekt. Nå er det et tankesett». (Kommunalsjef Helse og mestring)

Demografiske endringer skjer gradvis over tid, men konsekvensene for kommunale tjenester kan bli betydelige dersom kommunene ikke tilpasser tjenestestrukturen til utviklingen. Flere understreker også at omstilling ikke bare handler om økonomi. Selv om økonomiske rammer ofte utløser behovet for endring, handler omstilling i stor grad også om å utvikle tjenester som er bedre tilpasset framtidige behov og et endret arbeidsmarked. Effektene måles i kvalitet, likeverd og robuste fagmiljøer, mens innsparingene følger av riktigere dimensjonering og struktur.

5.5 Barrierer og fremmere

Samlet sett viser den tverrgående caseanalysen at kommunenes arbeid med omstilling er preget av kontinuerlig læring. Kommunene har i stor grad kunnskap om utviklingen de står i, og de planlegger i betydelig grad for omstilling. Likevel tyder casene på at mange kommer sent i gang med de mest krevende struktur-grepene, og at gjennomføringen ofte skjer under større økonomisk og politisk press enn det som ville vært ønskelig.

Casene støtter dermed en hovedforståelse av omstilling som en prosess der kommunene langt på vei vet hva som må gjøres, men der tidsbruk, lokale konflikter og svak gjennomføringskapasitet gjør at nødvendige grep ofte tas senere og mer trinnvis enn utviklingen tilsier. Manglende økonomisk press bidrar også til at omstillingene utsettes, mens stram økonomi kan gjøre det vanskeligere å ta de rette grepene.

5.5.1 Barrierer

De viktigste barrierene som går igjen i materialet, er politisk motstand mot strukturendringer, begrenset administrativ kapasitet, manglende økonomisk handlingsrom, investeringsbehov og geografiske avstander. I tillegg kan statlige krav, normer og rapporteringssystemer redusere det lokale handlingsrommet.

Økonomi virker ikke bare som en begrensning, men også som en mekanisme som påvirker tidspunktet for omstilling. God økonomi kan redusere presset for å gjøre krevende grep, mens akutt økonomisk press kan gjøre prosessene mer konfliktfylte og reduserer mulighetene for gradvis tilpasning.

En samlet tolkning er derfor at barrierene ikke virker enkeltvis, men i kombinasjon. Det er særlig når politiske kostnader, svak kapasitet, geografiske hensyn og økonomiske begrensninger virker sammen, at omstillingsprosesser blir langvarige og vanskelige å gjennomføre.

5.5.2 Fremmere

De viktigste fremmerne i materialet er godt samspill mellom politisk og administrativ ledelse, tydelige analyser, realistiske prognoser, helhetlige omstillingsprosjekter, tidlig involvering og systematisk bruk av økonomiplanen som styringsverktøy. Der administrasjonen klarer å legge fram et tydelig beslutningsgrunnlag, og politikerne involveres tidlig nok til å utvikle felles forståelse, framstår gjennomføringsevnen som sterkere.

Helhetlige tiltakspakker som synliggjør politiske valg og handlingsrom, ser ut til å gjøre det lettere å se sammenhenger mellom sektorer og å skape legitimitet for prioriteringer. Gode prosesser fjerner ikke nødvendigvis konflikt, men kan gjøre det lettere å stå i krevende beslutninger. Motstanden kan bli mindre når omstilling begrunnes med behov for å sikre kvalitet i tjenestene, enn når det eneste uttalte målet er budsjettkutt.

Statlige virkemidler kan også fremme omstilling når de gir kommunene ressurser til investeringer, analyse eller utviklingsarbeid.

6. Samlet analyse og drøfting

6.1 Hovedfunn og analytisk utgangspunkt

Dette kapitlet sammenfatter funn fra de kvantitative analysene, spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene, og drøfter disse i lys av prosjektets to hovedproblemstillinger:

- (1) sammenhengen mellom demografiske endringer, omstillingsbehov og økonomiske resultater, og
- (2) hvordan kommuner og fylkeskommuner planlegger og gjennomfører omstillinger.

Funnene vi særlig vil trekke fram er:

- 1) Kommunene har faktisk omstilt seg som følge av demografiske endringer. Dette kommer særlig til uttrykk i barnehage og grunnskole. Kommuner med stor nedgang i barnetallet har i mange tilfeller redusert antall barnehager og skoler, slik at gjennomsnittlig antall barn pr. enhet i stor grad er opprettholdt fra 2015 til 2024. Innen pleie og omsorg pågår en tydelig vridning av tjenestetilbudet mot hjemmebaserte tjenester og brukere med omfattende behov.
- 2) Omstillingene har bare delvis frigjort ressurser. Særlig i grunnskolen har kommunene med størst nedgang i barnetall hatt svakere utvikling i kostnadseffektiviteten enn andre kommuner. Kommuner med stort nedskaleringsbehov har også hatt svakere utvikling i netto driftsresultat og disposisjonsfond, mens både opp- og nedskalering ser ut til å henge sammen med høyere gjelds nivå.
- 3) Det finnes et gap mellom erkjennelse og gjennomføring. Spørreundersøkelsen og caseintervjuene viser bred bevissthet om behovet for omstilling, men også svakere vurderinger av virkemidler, gjennomførings- evne og gevinstrealisering.
- 4) Omstillingsevne handler ikke bare om økonomi eller demografi, men om samspillet mellom politisk forankring, administrativ kapasitet, kunnskapsgrunnlag, plan- og økonomiprosesser og lokale strukturelle vilkår. Caseundersøkelsene viser at kommuner som kombinerer tidlig erkjennelse, langsiktig planlegging, god politisk forankring og tilstrekkelig gjennomføringskraft, står bedre rustet i møte med demografiske endringer.
- 5) Økonomisk press virker ambivalent. For lite press kan bidra til at nødvendige omstillinger utsettes, mens sterkt og akutt press kan svekke kvaliteten på prosessene. Omstillingsevne handler derfor ikke bare om å ha økonomisk handlingsrom, men også om å bruke handlingsrommet før det forsvinner.

Det sentrale overordnede spørsmålet for rapporten er om kommunesektoren har evne til å realisere den ressursvridningen som ligger implisitt i inntektssystemets og demografikostnadsberegningenes logikk. Det har vært et mål for dette prosjektet å svare på om det er vanskeligere å skalere ned enn å skalere opp

tjenester, og om det derfor er urealistisk å forvente at ressurser kan flyttes fra oppvekstsektoren til omsorgstjenestene. Funnene i rapporten tyder på at det er vanskeligere å skalere ned, og for de med stort nedskaleringsbehov påvirker dette økonomien negativt. Stort oppskaleringsbehov slår ikke ut i driftsutgiftene på samme måte, men både oppskalering og nedskalering ser ut til å henge sammen med høyere gjeldsnivå. Samtidig har den mest omfattende nedskaleringen og oppskaleringen foregått i ulike sektorer, og effektene kan ikke nødvendigvis sammenlignes direkte. Vi finner også at kostnadsdriverne har ulik betydning i ulike sektorer. De neste delkapitlene beskriver dette nærmere.

I 6.2 diskuterer vi hvordan det demografiske omstillingsbehovet har påvirket tjenestestrukturen, og videre hvordan dette påvirker ressursbruken. I 6.3 går vi nærmere inn på hvordan omstillingsvilkårene varierer mellom de berørte tjenestene, og hvorfor utviklingen er mer nyansert enn mekanisk nedskalering og oppskalering. Sammen utdypes disse to delkapitlene det vi har trukket fram som funn 1 og 2 over. I 6.4 analyserer vi funnene knyttet til planlegging, politisk forankring og gjennomføring av omstillinger og synliggjør grunnlaget for funn 3, 4 og 5.

Til sammen utgjør strukturelle og prosessuelle forhold en rekke barrierer og fremmere for omstilling. Disse omtaler vi samlet i avsnitt 6.5. Til slutt går vi tilbake til en drøfting av den samlede omstillingsevnen til sektoren og hvilke forventninger vi kan ha til denne.

6.2 Samlet økonomisk respons på demografisk omstillingsbehov

De demografiske endringene påvirker kommunesektoren gjennom flere mekanismer samtidig. Tjenestebehovet endrer seg når alderssammensetningen i befolkningen endres. Færre barn gir isolert sett lavere behov for barnehage- og skoletjenester, mens flere eldre gir økt behov for helse- og omsorgstjenester. Samtidig påvirkes kommunenes økonomiske rammer gjennom inntektssystemet og beregningene av demografiskostnader. Kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene påvirkes også av lokale forhold som geografi, bosettingsmønster, eksisterende tjenestestruktur, investeringsbehov, politiske prioriteringer og tilgang på arbeidskraft.

Analysene i kapittel 2 viser at det samlede omstillingsbehovet er betydelig, men også at det varierer mellom tjenester, kommuner og geografiske områder. På nasjonalt nivå har nedgangen i barnetallet de siste ti årene særlig påvirket barnehagesektoren, mens nedgangen i elevgrunnlaget i grunnskolen i større grad vil prege den kommende tiårsperioden. Samtidig har behovet for pleie- og omsorgstjenester økt gjennom hele perioden, og framskrivningene viser at denne veksten vil fortsette. Dermed står kommunene overfor en dobbel omstillingsutfordring. De må redusere eller endre kapasitet i deler av oppvekstsektoren, samtidig som de må bygge opp, omstrukturere og effektivisere helse- og omsorgstjenestene.

Dette omstillingsbehovet framstår mer omfattende når det analyseres på kommunenivå enn når det oppsummeres nasjonalt. Nasjonale tall skjuler at noen kommuner har store nedskalingsbehov i enkelte tjenester, mens andre har vekst. De samlede endringene kommunene faktisk må håndtere, består derfor både av oppskalering og nedskalering, og begge deler krever aktivt omstillingsarbeid. Oppskalering innebærer behov for arbeidskraft, kompetanse, lokaler og investeringer. Nedskalering innebærer på sin side strukturerendringer, prioriteringer og politiske beslutninger som ofte er krevende å gjennomføre.

I perioden 2015 til 2024 har sentralisering vært den tydeligste driveren bak demografiendringene, og det er distriktskommunene som i størst grad har merket nedgangen i antall barn og unge. Framskrivningene fram mot 2035 viser i større grad at demografiendringene treffer kommunesektoren generelt. Framskrivninger er usikre, men dette mønsteret framkommer på tvers av modeller.

De tjenestevise analysene i kapittel 3 viser at kommunene i betydelig grad har tilpasset tjenestestrukturen til demografiske endringer. I barnehage og grunnskole har kommuner med nedgang i barnetallet redusert antall enheter. Dette har bidratt til at gjennomsnittlig antall barn pr. barnehage og gjennomsnittlig antall elever pr. skole i stor grad er opprettholdt, til tross for fallende barnetall i mange kommuner. Dette viser at demografiske endringer faktisk har ført til organisatorisk omstilling.

Samtidig viser analysene at slike strukturerendringer ikke nødvendigvis gir en tilsvarende reduksjon i ressursbruken. Dette kommer særlig tydelig fram i grunnskolen. Kommuner med størst nedgang i elevgrunnlaget har hatt svakere effektivitetsutvikling enn andre kommuner, målt ved høyere kostnadsvekst per elev. Det kan tyde på at nedskalering i skolen er vanskeligere enn den demografiske utviklingen alene skulle tilsi. En viktig forklaring er at skolen er tett knyttet til lokalsamfunn, bosettingsmønstre og geografiske avstander. I kommuner med få skoler, lange avstander eller allerede små enheter kan det være begrenset handlingsrom for ytterligere strukturerendringer. I slike tilfeller kan fallende elevtall gi økte enhetskostnader, fordi faste kostnader og bemanning i begrenset grad kan reduseres i takt med elevgrunnlaget. Kommuner med kun én skole skiller seg ut i statistikken, og det har blitt flere av disse i senere år. I tillegg til disse strukturelle utfordringene, er den politiske motstanden helt sentral. Nedleggelse av den lokale skolen oppleves av mange som en trussel mot lokalsamfunnet og lokale oppvekstvilkår.

Barnehagesektoren framstår som noe mer fleksibel. Kommunene med størst nedgang i barnetallet har også gjennomført nedskalering, og sektoren har i tillegg et større innslag av private aktører. Dette kan ha bidratt til at kapasiteten lettere har blitt tilpasset lavere etterspørsel. I tillegg har fallet i etterspørsel blitt dempet av at andelen ettåringer som går i barnehage, har økt i samme periode. Det har generelt vært en kostnadsvekst i sektoren, uavhengig av demografiendringene. Nasjonale krav, bemanningsnormer, økt dekningsgrad, endringer i foreldrebetaling og økte behov for tilrettelegging har bidratt til at ressursbruken ikke har falt i takt med barnetallet.

Innen pleie og omsorg er utfordringen en annen. Her handler omstillingen primært om å møte økende behov. Analysene viser at ressursbruken har økt, men også at tjenesteprofilen har endret seg. Det har vært en

tydelig vridning mot hjemmebaserte tjenester, samtidig som institusjonsplasser i større grad ser ut til å bli brukt til brukere med omfattende behov. Dette kan tolkes som en tilpasning til økende press på tjenestene, der kommunene forsøker å møte veksten i behov gjennom endret organisering og strengere prioritering. Samtidig er det vanskeligere å anslå i hvilken grad utviklingen i pleie og omsorg er ren effektivisering eller om den også innebærer redusert kvalitet eller tilgjengelighet. Behovene for omsorgstjenester påvirkes ikke bare av antall eldre, men også av helsetilstand, funksjonsnivå, utviklingen blant yngre brukere med omfattende behov og tilgangen på arbeidskraft. I hvilken grad behov har endret seg, og i hvilken grad tilgjengelighet og kvalitet har endret seg, er derfor usikkert.

Samlet viser analysene at demografiske endringer gir tydelige utslag i tjenestestruktur og ressursbruk, men at sammenhengen ikke er mekanisk. Det er ikke slik at en reduksjon i antall barn automatisk gir tilsvarende reduksjon i utgiftene til oppvekstsektoren, eller at en økning i antall eldre bare kan møtes ved å øke ressursene innenfor eksisterende omsorgsstruktur. Kommunenes tilpasning påvirkes av faste kostnader, normer, investeringer, politiske prosesser, lokalt handlingsrom og organisatorisk kapasitet.

Manglende effektivisering i oppvekst og økte behov for omsorgstjenester har også betydning for kommunenes samlede økonomiske resultater. Analysene av netto driftsresultat, disposisjonsfond og lånegjeld viser at omstillingsbehovet ikke bare er en sektorvis utfordring, men også en utfordring for kommuneøkonomien som helhet. Kommuner med stort nedskalingsbehov har hatt svakere utvikling i netto driftsresultat og disposisjonsfond. Dette underbygger at nedskalering kan være økonomisk krevende. Både oppskalering og nedskalering ser også ut til å henge sammen med høyere gjeldsnivå. Det kan skyldes at omstilling ofte krever investeringer, enten for å bygge opp ny kapasitet, samle tjenester i færre enheter eller tilpasse bygg og infrastruktur til nye behov.

Et viktig funn er dermed at demografisk omstilling ikke bare handler om drift, men også om kapitalbinding og investeringer. Når en kommune legger ned en skole eller barnehage, kan det samtidig være behov for å utvide eller oppgradere andre enheter. Når omsorgstjenestene skal møte vekst i antall eldre, kan det kreve investeringer i omsorgsboliger, institusjonskapasitet, teknologi eller nye organisatoriske løsninger. Slike investeringer kan være nødvendige for å oppnå mer effektiv drift på lengre sikt, men de kan samtidig øke gjeld og avskrivninger på kort og mellomlang sikt. Dette bidrar til å forklare hvorfor omstilling ikke nødvendigvis gir raske økonomiske gevinster.

Analysene av prioriteringer mellom sektorene viser også at ressursvridningen mellom tjenester er begrenset. Det er tegn til at ressurser flyttes mellom barnehage og skole når demografien endrer seg, altså innad i oppvekstsektoren. Derimot er det ikke tydelige tegn til at fallende barnetall i seg selv fører til at ressurser flyttes til pleie og omsorg. En mulig tolkning er at dette er et resultat av en sektorvis budsjettlogikk der midler flyttes mellom tjenester innenfor oppvekstsektoren. Dette innebærer at den ressursvridningen som ligger implisitt i demografikostnadsberegningene, kan bremses av sektorvise budsjettprosesser.

Datagrunnlaget dokumenterer ikke disse budsjettprosessene direkte, men mønsteret i analysene gir grunnlag for å løfte dette fram som en mulig mekanisme.

Samlet viser analysene at demografiske endringer allerede har hatt betydelige økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, og at disse konsekvensene vil forsterkes framover. Kommunene har tilpasset seg gjennom strukturendringer, prioriteringer og endret tjenesteprofil, men tilpasningene er ufullstendige og varierer med lokale forutsetninger. Første problemstilling kan derfor besvares med at det er en klar sammenheng mellom demografiske endringer, omstillingsbehov og økonomiske resultater, men at sammenhengen er betinget av sektorvise kostnadsstrukturer, geografisk handlingsrom, investeringsbehov, politiske beslutninger og administrativ gjennomføringsevne.

6.3 Ulike omstillingsvilkår i ulike tjenester

Analysene viser at omstilling som følge av demografi ikke arter seg likt i ulike tjenester. Barnehage, grunnskole, pleie og omsorg og videregående opplæring påvirkes alle av endringer i befolkningens alderssammensetning, men tjenestene har ulike kostnadsstrukturer, reguleringer, geografiske bindinger og politiske konfliktlinjer. Dette har betydning for hvor raskt og hvor langt det er mulig å omstille tjenestene når behovene endrer seg.

Et hovedskille går mellom tjenester som primært står overfor nedskalering, og tjenester som primært står overfor oppskalering. I oppvekstsektoren har fallende barnetall gitt behov for å redusere kapasitet, samle enheter og tilpasse bemanning. I pleie og omsorg er hovedutfordringen motsatt. Kommunene må møte økende behov som følge av flere eldre, samtidig som tilgangen på arbeidskraft blir mer knapp. Dette innebærer at omstilling ikke bare handler om å øke ressursinnsatsen, men om å endre tjenesteprofil, arbeidsformer og prioriteringer.

Barnehagesektoren framstår som den mest fleksible av de store tjenestene. En viktig forklaring er at barnehager kan drives i mindre enheter enn skoler, og at det i mange kommuner finnes flere barnehager innenfor relativt korte avstander. Dette gir større muligheter til gradvise strukturtilpasninger. I tillegg har private barnehager spilt en rolle i kapasitetsreduksjonen. Når barnetallet har falt, har en betydelig del av nedskaleringen skjedd gjennom reduksjon i private barnehager og barnehageplasser. Det kan ha gjort omstillingen mindre direkte politisk belastende for kommunene enn om hele kapasitetsreduksjonen måtte gjennomføres i kommunal regi.

Samtidig viser analysene at også barnehagesektoren har begrensninger. Kommuner med bare én kommunal barnehage har langt mindre handlingsrom for strukturendringer. Det samme gjelder kommuner med store geografiske avstander. I slike tilfeller kan lavere barnetall gi mindre effektiv drift, fordi kommunen fortsatt må opprettholde et lokalt tilbud.

Grunnskolen har andre og sterkere bindinger. Skoler er større institusjoner enn barnehager, og de er ofte tett knyttet til lokalsamfunn, bostedsmønster og lokal identitet. Nedskalering i grunnskolen innebærer derfor ofte spørsmål om skolenedleggelse, endrede skolekretser, lengre reisevei og konsekvenser for bygder og nærmiljøer. Dette gjør strukturendringer politisk krevende, også når de demografiske endringene er tydelige. Når utfordringen er at det blir færre barnefamilier, kan det være lett å argumentere for at løsningen ikke er å svekke de lokale tjenestene til denne gruppen. Spørsmålet er om det er realistisk å snu utviklingen.

De statistiske analysene viser at kommuner med stor nedgang i elevgrunnetallet i mange tilfeller har redusert antall skoler, men også at dette ikke fullt ut har hindret økte kostnader per elev. Det tyder på at skolenedskalering er en mer krevende form for omstilling enn nedskalering i barnehage. Selv når skoler legges ned, kan gevinstene bli mindre enn forventet. Mottakerskoler kan trenge investeringer, transportkostnader kan øke, og det kan være vanskelig å redusere bemanning og andre faste kostnader i takt med elevtallet. I tillegg kan etablering eller vekst i private skoler redusere kommunenes økonomiske gevinst ved strukturendringer.

Grunnskolen viser derfor tydelig hvordan tekniske, geografiske og politiske forhold virker sammen. Den demografiske utviklingen kan gi et klart beregnet nedskaleringsbehov, men den faktiske omstillingen avhenger av om kommunen har flere skoler å omstrukturere mellom, hvor langt det er mellom skolene, hvilke investeringer som allerede er gjort, og om det finnes politisk vilje til å gjennomføre endringer som berører lokalsamfunn direkte.

Pleie og omsorg skiller seg fra oppveksttjenestene ved at utfordringen i hovedsak er vekst. Flere eldre gir økt behov for tjenester, men analysene viser at kommunenes respons ikke først og fremst er en enkel oppskalering av eksisterende struktur. Utviklingen går i retning av mer hjemmebaserte tjenester, prioritering av brukere med omfattende bistandsbehov og en mer konsentrert bruk av institusjonsplasser. Dette peker mot en omstilling der kommunene forsøker å bruke institusjonskapasiteten mer målrettet og samtidig bygge ut tjenester som gjør det mulig for flere å bo hjemme lenger.

Dette kan forstås som en nødvendig tilpasning til både økonomiske og arbeidskraftsmessige begrensninger. Pleie- og omsorgstjenestene er arbeidsintensive, og rekrutteringsutfordringene er allerede betydelige i mange kommuner. Når behovene øker samtidig som tilgangen på arbeidskraft blir knappere, kan ikke framtidens utfordringer løses bare ved å øke bemanningen innenfor dagens tjenestemodeller. Omstillingen må også handle om arbeidsdeling, prioritering, forebygging, teknologi, boligpolitikk og nye måter å organisere tjenestene på.

Samtidig er pleie og omsorg vanskeligere å analysere som effektiviseringsfelt enn barnehage og skole. I oppveksttjenestene er sammenhengen mellom alder og tjenestebehov relativt direkte, ved at barn i barnehagealder og skolealder utgjør hovedbrukerne. I pleie og omsorg er sammenhengen mer sammensatt fordi behovet varierer betydelig innenfor aldersgrupper. Det samlede behovet påvirkes av helsetilstand,

funksjonsnivå, utviklingen blant yngre brukere med omfattende behov, pårønderressurser og kommunenes terskler for tildeling av tjenester. Økt levealder kan bety at behovet for pleie utsettes, eller at perioden med pleie blir lenger. Når behovet er vanskelig å måle, kan endret ressursbruk uttrykke både effektivisering, endret prioritering, endret kvalitet og endret behov. Dette tilsier at funnene for pleie og omsorg må tolkes med større forsiktighet enn funnene for barnehage og skole.

Videregående opplæring har en annen omstillingslogikk enn de kommunale tjenestene. Her er utfordringen i hovedsak knyttet til fylkeskommunenes ansvar for et regionalt skoletilbud. Framskrivningene peker mot nedgang i antall ungdommer i videregående alder i de fleste fylker. Dette gir behov for kapasitetsjusteringer, men handlingsrommet begrenses av reiseavstander, utdanningsprogrammets struktur, behovet for fagmiljøer og elevenes rettigheter. En videregående skole er ikke bare en lokal skoleenhet, men også en del av et regionalt tilbudssystem der linjestruktur, arbeidslivets kompetansebehov og bosettingsmønster må ses i sammenheng.

Dette gjør nedskalering i videregående opplæring særlig krevende i fylker med store avstander og spredt bosetting. Dersom elevgrunnet faller, kan fylkeskommunen enten opprettholde små tilbud med høyere kostnader per elev, samle tilbudene i færre og større fagmiljøer eller redusere bredden i tilbudet enkelte steder. Alle alternativene har kostnader. Opprettholdelse av små enheter kan svekke økonomisk effektivitet, mens sentralisering kan gi lengre reisevei og dårligere tilgjengelighet. Redusert tilbudsbredde kan på sin side påvirke elevenes valgmuligheter og regionenes tilgang på kompetanse.

På tvers av tjenestene viser analysene at omstilling ikke kan forstås som en ensartet prosess. Barnehage har relativt større fleksibilitet, men begrenses av små kommuner, én-enhetsstrukturer og geografi. Grunnskolen har sterkere politiske og geografiske bindinger, og nedskalering gir ikke nødvendigvis full økonomisk effekt. Pleie og omsorg står overfor et vedvarende oppskaleringstrykk, men må møte dette gjennom endret tjenesteprofil snarere enn ren vekst. Videregående opplæring må balansere effektiv kapasitetsutnyttelse mot regional tilgjengelighet og tilbudsbredde.

Dette har betydning for hvordan demografikostnader og omstillingsbehov bør forstås. Beregningene gir et uttrykk for hvordan alderssammensetningen påvirker det forventede ressursbehovet, men de sier mindre om hvor lett eller vanskelig det er å realisere tilsvarende endringer i faktisk ressursbruk. En prosentvis reduksjon i beregnet behov har ulike konsekvenser i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, fordi tjenestene har ulike minstegrenser, faste kostnader og politiske konfliktflater. Tilsvarende innebærer en prosentvis økning i beregnet behov innen pleie og omsorg andre utfordringer enn vekst i en tjeneste med bedre tilgang på arbeidskraft og enklere kapasitetsutvidelse.

En samlet tolkning er derfor at kommunenes og fylkeskommunenes omstillingsevne må vurderes sektorspesifikt. Det er ikke tilstrekkelig å spørre om en kommune har evne til omstilling generelt. En kommune kan ha lyktes med å redusere barnehagekapasitet, men samtidig ha begrenset handlingsrom i skolestrukturen. Den kan ha gjennomført krevende skoledregninger, men fortsatt stå overfor uløste utfordringer i

pleie og omsorg. Den kan også ha økonomisk handlingsrom, men mangle arbeidskraft eller politisk forankring til å gjennomføre nødvendige endringer. Den største nedskaleringen og oppskaleringen har i hovedsak skjedd i ulike sektorer, og effektene er ikke nødvendigvis sammenlignbare.

De ulike tjenestene stiller dermed ulike krav til styring. I barnehage og skole er tidlig planlegging viktig for å unngå at overkapasitet blir varig og kostnadskreven. I pleie og omsorg er tidlig omstilling viktig for å unngå at veksten i behov møtes med akutte og lite bærekraftige løsninger. I videregående opplæring er langsiktig regional planlegging nødvendig for å balansere økonomi, tilgjengelighet og faglig kvalitet. Felles for alle tjenestene er at demografiske endringer må oversettes til konkrete beslutninger om struktur, kapasitet, kompetanse og investeringer. Det er i denne oversettelsen at omstillingsvilkårene varierer mest.

6.4 Planlegging, politisk forankring og gjennomføring

Analysene av tjenesteutvikling og ressursbruk viser at demografiske endringer skaper et betydelig behov for omstilling. Spørsmålet er ikke bare om kommunene og fylkeskommunene ser disse endringene, men hvordan de omsetter kunnskap om framtidige behov til konkrete beslutninger og gjennomførbare tiltak. Spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene viser at mange kommuner har en tydelig forståelse av utfordringsbildet, men at veien fra erkjennelse til gjennomføring ofte er krevende.

Et gjennomgående funn er at kommunene i stor grad er bevisste på de demografiske endringene. Både kommunedirektører og ordførere peker på fallende barnetall, vekst i antall eldre og økende rekrutteringsutfordringer som viktige rammer for framtidig tjenesteutvikling. Befolkningsframskrivinger brukes bredt i planleggingen, særlig framskrivingene fra Statistisk sentralbyrå. Flere kommuner supplerer også med egne analyser eller alternative framskrivinger. Dette tyder på at utfordringen i liten grad handler om mangel på informasjon om demografisk utvikling. Utfordringen ligger snarere i hvordan denne informasjonen brukes i prioriteringer, planprosesser og politiske beslutninger.

Caseundersøkelsene viser at tidlig erkjennelse av omstillingsbehovet er en viktig forutsetning for å lykkes. Kommuner som starter arbeidet før presset blir akutt, har bedre muligheter til å utrede alternativer, involvere berørte grupper og bygge politisk forståelse for nødvendige endringer. Når omstilling først kommer på dagsorden som følge av akutte budsjettproblemer, blir handlingsrommet mindre. Da blir prosessene ofte preget av raske kutt, svakere involvering og større risiko for konflikt. Dette gjelder særlig strukturendringer i oppvekstsektoren, der beslutninger om nedleggelse eller sammenslåing av skoler og barnehager berører lokalsamfunn direkte.

Samtidig viser materialet at tidlig erkjennelse ikke automatisk fører til tidlig handling. Flere kommuner har hatt kunnskap om demografiske endringer over tid, men likevel utsatt krevende beslutninger. Dette kan skyldes økonomisk handlingsrom, politiske kostnader eller usikkerhet om prognosene. Dersom

kommunen har relativt god økonomi, kan det i en periode være mulig å opprettholde en tjenestestruktur som ikke er tilpasset framtidig behov. På kort sikt kan dette dempe konflikt, men på lengre sikt kan det gjøre omstillingene mer krevende. Når behovet for endring til slutt blir akutt, er problemet at kommunen har mindre økonomisk og administrativ kapasitet til å gjennomføre prosessen på en god måte. I spørreundersøkelsen er det mange, særlig i kommuner med høye inntekter, som er enige i påstanden om at det er vanskelig å sette i gang omstillingstiltak før det er høyst nødvendig, samtidig som mange peker på svak økonomi som en utfordring i omstillingsarbeidet.

Dette peker mot et sentralt funn. Omstillingsevne handler ikke bare om å ha økonomisk handlingsrom, men om å bruke handlingsrommet mens det fortsatt finnes. Økonomisk press kan bidra til å utløse omstillinger, men dersom presset blir for sterkt, kan det svekke kvaliteten på planleggingen og gjennomføringen. Kommuner med økonomisk handlingsrom har derfor et særskilt ansvar for å bruke dette handlingsrommet strategisk. Det innebærer å tilpasse tjenestestruktur og investeringer til framtidige behov før overkapasitet, gjeld og driftsbindinger reduserer handlefriheten. Dette krever at kommunene jobber ut fra de langsiktige økonomiske rammene i stedet for årets rammer. Midlertidige merinntekter må anses som midlertidige, på samme måte som midlertidig inntektssvikt ikke bør være den utløsende faktoren for omstilling.

Plan- og økonomiprosessene er derfor sentrale. Kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplan og årsbudsjett bør fungere som sammenhengende styringsverktøy, der langsiktige demografiske utviklingstrekk omsettes til prioriteringer i tjenestene. Spørreundersøkelsen viser at mange kommuner har oppdaterte planer, men caseundersøkelsene viser at det varierer hvor tydelig planene faktisk styrer omstillingsarbeidet. I noen kommuner er koblingen mellom samfunnsplan, økonomiplan og konkrete tjenestetiltak svak. Da kan demografiske analyser bli stående som bakgrunnskunnskap, uten å få tilstrekkelig betydning for budsjettprioriteringer og strukturvalg.

En viktig del av planleggingen handler om å gjøre omstillingsbehovet konkret. Befolkningsframskrivninger gir ikke i seg selv svar på hvilke skoler som bør opprettholdes, hvordan barnehagestrukturen bør utvikles, eller hvordan framtidens omsorgstjenester bør organiseres. Slike beslutninger krever lokale analyser av kapasitet, kostnader, kvalitet, reiseavstander, kompetansebehov og investeringer. Casekommunene viser at omstilling blir lettere å håndtere når administrasjonen klarer å oversette demografiske utviklingstrekk til tydelige beslutningsgrunnlag med realistiske alternativer og synlige konsekvenser.

Politisk forankring framstår som en avgjørende betingelse for gjennomføring. Omstilling innebærer ofte fordelingskonflikter mellom sektorer, mellom geografiske områder, mellom dagens og framtidens brukere og mellom økonomisk effektivitet og lokal tilgjengelighet. Dette er særlig tydelig i skolestruktursaker, men gjelder også lokalisering av omsorgstilbud og prioritering mellom institusjonstjenester, hjemmetjenester og forebyggende tjenester. Slike spørsmål kan ikke håndteres som rent administrative tilpasninger. De krever politiske avklaringer om hva kommunen skal prioritere, og hvilke konsekvenser kommunen er villig til å akseptere.

Brandtzæg m.fl. (2024) argumenterer for betydningen av at politikere involveres tidlig i budsjettprosessen, og vår spørreundersøkelse bekrefter at involveringen varierer mellom kommuner. Caseundersøkelsene viser at tidlig politisk involvering kan bidra til å styrke eierskapet til omstillingsprosesser. Dersom politikerne først kobles på når administrasjonen legger fram ferdige forslag til kutt eller strukturendringer, øker risikoen for motstand, omkamper og utsettelse. Tidlig involvering bidrar til å synliggjøre det politiske handlingsrommet og gir mulighet til å etablere en felles problemforståelse før konkrete tiltak blir politisk konfliktstoff. Det betyr ikke at konfliktene forsvinner, men det kan gjøre dem mer håndterbare og bidra til at beslutningene oppfattes som bedre begrunnet.

Samtidig må politisk forankring balanseres mot administrasjonens faglige rolle. Administrasjonen må kunne legge fram realistiske analyser av behov, økonomiske konsekvenser og gjennomføringsmuligheter, også når disse peker mot politisk krevende valg. En sentral utfordring er derfor å etablere en arbeidsdeling der administrasjonen tydeliggjør handlingsrom og konsekvenser, mens politikerne tar ansvar for prioriteringene. Når denne arbeidsdelingen fungerer godt, styrkes kommunens samlede omstillingsevne. Når den fungerer dårlig, kan omstillingsarbeidet bli preget av uklare signaler, svak framdrift og manglende eierskap.

Gjennomføring krever også administrativ kapasitet. Omstilling er ressurskrevende i seg selv. Den forutsetter analyser, utredninger, involveringsprosesser, kommunikasjon, forhandlinger, praktisk organisering og oppfølging av effekter. Små kommuner kan ha særlige utfordringer fordi den administrative kapasiteten er begrenset, samtidig som de ofte har store demografiske endringer, lange avstander og små fagmiljøer. Dette kan gjøre det vanskelig å drive langsiktig og helhetlig omstillingsarbeid, selv når behovet er godt kjent. Det kan være fristende å starte de økonomiske innsparingene i administrasjonen for å signalisere at man går foran som et godt eksempel, men det er også viktig å beholde nødvendig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre omstillingen i tjenestene.

Spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene peker også på betydningen av læring og gevinstrealisering. Flere kommuner gjennomfører omstillingstiltak, men det er ikke alltid tydelig hvordan effektene følges opp. For å vurdere om omstillingene faktisk gir ønskede resultater, trengs systemer for å følge utviklingen i økonomi, kvalitet, arbeidsmiljø, brukertilfredshet og rekruttering. Uten slik oppfølging blir det vanskelig å lære av tidligere prosesser og justere kursen underveis. Dette kan bidra til at omstilling blir episodisk, knyttet til enkeltvedtak eller budsjettkriser, snarere enn en kontinuerlig del av kommunens styring.

Et annet funn er at involvering av innbyggere, ansatte og lokalsamfunn har stor betydning, men også er krevende. Omstillinger som innebærer endringer i tjenestested, skolekrets eller omsorgstilbud berører innbyggernes hverdag direkte. Mangelfull involvering kan svekke legitimiteten til beslutningene, mens tidlig og tydelig kommunikasjon kan bidra til en mer opplyst debatt. Samtidig kan involvering også synliggjøre konflikter og mobilisere motstand. Det avgjørende er derfor ikke bare om kommunen involverer, men hvordan den gjør det, om problemforståelsen er tydelig, om alternativene er reelle, og om konsekvensene er etterprøvbare.

Fylkeskommunene står overfor mange av de samme styringsutfordringene, men med en tydeligere regional dimensjon. I videregående opplæring må planleggingen ta hensyn til elevtallsutvikling, reiseavstander, utdanningsprogram, fagmiljøer og regionale kompetansebehov. Framtidig nedgang i ungdomskullene vil kunne gjøre denne balansen mer krevende. Også her er tidlig planlegging og politisk forankring avgjørende, fordi endringer i skolestruktur eller tilbudsstruktur kan få store konsekvenser for lokalsamfunn, elever og arbeidsliv.

Samlet viser materialet at planlegging og gjennomføring av demografisk omstilling krever mer enn gode prognoser. Prognosene må inngå i styringsprosesser som kobler langsiktig samfunnsutvikling til økonomiske prioriteringer og konkrete tjenestevalg. Omstillingsevne forutsetter derfor at kommunen klarer å etablere en felles situasjonsforståelse, utvikle realistiske alternativer, forankre beslutninger politisk og administrativt, og følge opp om tiltakene virker etter hensikten.

Den andre hovedproblemstillingen kan dermed besvares med at kommuner og fylkeskommuner planlegger og gjennomfører omstillinger på svært ulike måter. De fleste erkjenner behovet, men evnen til å omsette erkjennelsen i tidlige og helhetlige grep varierer betydelig. De kommunene som står sterkest, er kjennetegnet av tidlig problemforståelse, god kobling mellom plan og økonomi, tydelig politisk forankring, administrativ kapasitet og evne til å håndtere konflikt. De kommunene som står svakere, risikerer at omstilling først skjer når presset er blitt akutt, og at prosessene dermed blir mer reaktive, konfliktfylte og mindre strategiske.

6.5 Barrierer, fremmere og lokal omstillingsevne

De foregående analysene viser at demografiske endringer skaper omstillingsbehov, men at kommunenes evne til å håndtere dette behovet varierer betydelig. Noe av variasjonen skyldes strukturelle forhold som kommunene i liten grad kan påvirke på kort sikt, som geografi, bosettingsmønster, kommunestørrelse og eksisterende tjenestestruktur. Samtidig viser spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene at lokale styringsprosesser, politisk forankring og administrativ kapasitet har stor betydning for hvordan omstillingsbehovet faktisk håndteres. Lokal omstillingsevne må derfor forstås som et samspill mellom strukturelle rammebetingelser og kommunens egen evne til å planlegge, beslutte og gjennomføre endringer.

En sentral barriere er geografisk struktur. Kommuner med store avstander og spredt bosetting har mindre handlingsrom til å samle tjenester i færre enheter. Dette gjelder særlig grunnskolen, men også barnehage og omsorgstjenester. Dersom avstandene mellom tjenestestedene er store, kan nedleggelse eller sammenlåing gi lange reiseveier og svekket tilgjengelighet. I slike kommuner kan det være nødvendig å opprettholde små enheter selv om brukergrunnlaget faller. Resultatet kan bli økte enhetskostnader og svakere effektivitetsutvikling, uten at dette nødvendigvis skyldes manglende vilje til omstilling.

Eksisterende tjenestestruktur er en annen viktig barriere, og tidligere investeringer binder kommunen til en bestemt struktur over lang tid. Dersom en kommune nylig har investert i skolebygg, barnehager eller omsorgsinfrastruktur, kan det bli politisk og økonomisk krevende å endre strukturen, selv om demografien tilsier det. I tillegg kan omstilling gi økt gjeld og avskrivninger før eventuelle driftsgevinster realiseres. Dette bidrar til at økonomiske effekter av omstilling ofte kommer senere enn behovsendringene. Tidligere strukturvalg legger føringer for dagens omstillingsmuligheter. Omstillingsevne handler dermed ikke bare om beslutninger som tas i dag, men også om hvor bundet kommunen er av historiske investeringer, lokaliseringer og institusjonelle løsninger.

Kommuner som allerede har bare én skole eller én kommunal barnehage, har begrensede muligheter til å redusere antall enheter når barnetallet faller. De kan justere bemanning og drift, men har ikke samme mulighet til å realisere strukturgevinster som kommuner med flere enheter.

Statlige krav, normer og rettigheter utgjør også en ramme for lokalt handlingsrom, og i spørreundersøkelsen er det mange som nevner statlig detaljstyring som en barriere for hensiktsmessig omstilling. Bemanningsnormer, kompetansekrav, elevenes rettigheter, krav til forsvarlige tjenester og reguleringer i helse- og omsorgssektoren bidrar til å sikre kvalitet og likeverd, men begrenser samtidig kommunenes muligheter til å gjøre lokale tilpasninger i takt med demografiske endringer. I januar 2026 la Kommunekommisjonen fram sin første rapport (NOU 2026:1). Både i kommisjonens mandat og i kommisjonens rapport knyttes behovet for endringer i statens styring av kommunene tett opp mot sektorens omstillingsbehov. Kommisjonen skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Omstillingsbehovet er også signalisert som ramme for kommisjonens andre delutredning.

Politiske kostnader er en av de mest sentrale barrierene for gjennomføring. Nedskalering berører ofte tjenestesteder som har stor betydning for lokalsamfunn, identitet og opplevelse av trygghet. Skoler og barnehager er ikke bare produksjonsenheter, men institusjoner som inngår i lokalsamfunnets infrastruktur. Nedleggelse eller sammenslåing kan derfor utløse sterk motstand, omkamper og politisk risiko. Dette kan føre til at beslutninger utsettes, at tiltak svekkes, eller at omstilling først gjennomføres når den økonomiske situasjonen gjør alternativene vanskeligere. Kommunene etterlyser også mer støtte fra nasjonale politikere. Mange opplever at disse bidrar til urealistiske forventninger til hva kommunene kan levere av tjenester. Forankring av situasjonsforståelsen må ikke bare skje nedover i organisasjonen, men også oppover til nasjonalt nivå.

Også i pleie og omsorg kan omstilling møte motstand, selv om sektoren i hovedsak står overfor oppskalering. Endringer i institusjonsstruktur, terskler for tildeling av tjenester, lokalisering av omsorgsboliger eller vridning fra institusjon til hjemmebaserte tjenester berører både brukere, pårørende og ansatte. Selv om behovet for nye løsninger er tydelig, kan endringer oppleves som reduksjon i trygghet eller tilgjengelighet.

Dette viser at også oppskalering kan være konfliktfylt når den innebærer endret tjenesteinnhold eller endret fordeling av ressurser.

Administrativ kapasitet er en annen gjennomgående betingelse. Omstilling krever analyser, utredninger, involvering, kommunikasjon, økonomiske beregninger, juridiske vurderinger, personalprosesser og oppfølging av effekter. Dette er krevende oppgaver, særlig for små kommuner med begrensede fagmiljøer. Små kommuner kan samtidig være blant dem som har størst relativt omstillingsbehov og mest krevende geografiske forutsetninger. Dermed kan behovet for omstilling være størst nettopp der kapasiteten til å gjennomføre den er mest begrenset.

Rekrutteringsutfordringer forsterker dette bildet. Mangel på kvalifisert arbeidskraft, særlig innen helse og omsorg, gjør at framtidig omstilling ikke bare kan handle om økonomisk effektivisering. Kommunene må også organisere tjenestene slik at de kan leveres med den arbeidskraften som faktisk er tilgjengelig. Dette gjør omstillingsbehovet mer komplekst. Det handler ikke bare om å flytte penger fra én sektor til en annen, men om å utvikle tjenestemodeller som er bærekraftige både økonomisk og bemanningsmessig.

Samtidig peker materialet på flere forhold som fremmer omstilling. Det første er en felles og tidlig situasjonsforståelse. Kommuner som klarer å etablere en bred forståelse av demografiske endringer, økonomiske konsekvenser og framtidige tjenestebehov, står bedre rustet til å gjennomføre krevende beslutninger. Dette gjelder både politisk og administrativt nivå. En felles problemforståelse reduserer ikke nødvendigvis konfliktene, men kan gjøre dem mer kunnskapsbaserte og lettere å håndtere.

Et annet fremmede forhold er god kobling mellom kunnskapsgrunnlag, planverk og økonomiske prioriteringer. Befolkningsframskrivninger og analyser får først reell betydning når de omsettes i kommuneplan, økonomiplan, budsjett og konkrete tjenestestrategier. Kommuner som bruker demografiske analyser aktivt i plan- og budsjettprosesser, har bedre forutsetninger for å handle før utfordringene blir akutte. Dette gjelder særlig der omstillingsbehovet krever investeringer eller langsiktig endring av tjenestestruktur.

Tidlig politisk involvering fremmer også omstilling. Når politikerne involveres tidlig i problemforståelse, premisser og alternativer, kan de utvikle større eierskap til prosessen. Dette er viktig fordi omstilling ofte innebærer valg mellom hensyn som ikke kan avveies administrativt alene. Administrasjonen kan beskrive behov, alternativer og konsekvenser, men politikerne må ta ansvar for prioriteringene. Kommuner som lykkes, ser ut til å ha en tydeligere rollefordeling mellom administrativ utredning og politisk beslutning.

God kommunikasjon og involvering av innbyggere, ansatte og berørte lokalsamfunn er også viktig. Omstillinger som gjelder tjenestesteder, skolekretser eller omsorgstilbud kan sjelden gjennomføres uten lokal motstand, men prosessene kan bli mer legitime dersom grunnlaget for beslutningene er forståelig og etterprøvbart. Åpenhet om demografiske utviklingstrekk, økonomiske konsekvenser og realistiske alternativer kan bidra til at debatten i større grad handler om prioriteringer enn om hvorvidt utfordringen finnes.

Neste fremmende forhold er evne til læring og oppfølging. Omstilling bør ikke avsluttes når et vedtak er fattet eller et tiltak er gjennomført. Kommunene trenger systemer for å følge opp om tiltakene faktisk gir ønskede effekter på økonomi, kvalitet, tilgjengelighet, arbeidsmiljø og rekruttering. Slik oppfølging er nødvendig for å kunne justere kursen og for å bygge erfaringer som kan brukes i senere omstillingsprosesser. Uten læring og gevinstrealisering blir omstilling lett episodisk og krisedrevet.

Lokal omstillingsevne kan på denne bakgrunnen forstås som mer enn evnen til å redusere kostnader. Den handler om evnen til å koble kunnskap, beslutninger og gjennomføring over tid. En kommune med høy omstillingsevne kjennetegnes ikke nødvendigvis av at omstillingene er konfliktfrie, men av at kommunen klarer å håndtere konfliktene innenfor en tydelig og kunnskapsbasert styringsprosess. Den klarer å se demografiske endringer tidlig, oversette dem til konkrete handlingsalternativer, forankre beslutningene politisk og administrativt, og følge opp konsekvensene.

Samtidig viser analysene at lokal omstillingsevne alltid er betinget av handlingsrommet kommunen faktisk har. En liten kommune med lange avstander, få tjenestesteder og begrenset administrativ kapasitet kan ha svakere muligheter til å realisere økonomiske gevinster enn en større kommune med flere enheter og bredere fagmiljøer. Dette betyr at forskjeller i omstillingsevne ikke bare kan tolkes som forskjeller i styringskvalitet. De må også forstås i lys av strukturelle rammebetingelser.

6.6 Avsluttende drøfting: Ressursvridning, omstillingsevne og nasjonale rammer

Rapportens analyser gir ikke et entydig ja- eller nei-svar på om kommunesektoren fullt ut kan realisere den ressursvridningen som ligger til grunn for beregningen av demografikostnader. Funnene viser at betydelige deler av omstillingsbehovet faktisk håndteres gjennom endringer i tjenestestruktur, særlig i barnehage og skole. Samtidig viser de at gevinster ofte kommer senere, er mindre enn forutsatt og i stor grad bindes opp av andre kostnadsdrivere innen samme sektor. Ressursvridningen fra oppvekst til omsorg blir dermed mer begrenset enn finansieringssystemet forutsetter.

Når det gjelder hvordan kommunene planlegger og gjennomfører omstillinger, viser rapporten et tydelig spenn. Mange kommuner har styrket kunnskapsgrunnet, bruker befolkningsframskrivninger aktivt og har utviklet mer helhetlige prosesser. Likevel gjenstår et gap mellom erkjennelse og gjennomføring. Omstilling skjer ofte sent, preges av sterke politiske konflikter og mangler systematisk oppfølging av effekter.

Funnene peker også på et tydelig forventningsgap. Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene trekker kommunale aktører fram at nasjonale politikere og statlige reformer bidrar til å øke avstanden mellom hva innbyggerne kan forvente av tjenestene, og hva som faktisk er mulig å levere innenfor de rammene demografien og arbeidskraftsituasjonen legger. Mens statlige signaler ofte handler om styrket kvalitet og nye

rettigheter, peker lokale framskrivinger på at dette vanskelig lar seg forene med utsiktene til strammere økonomi og knapphet på kompetent personell.

Dette tilsier at økt omstillingsevne ikke bare kan forstås som et lokalt forbedringsprosjekt. Den må også ses i lys av statlig styring, rettighetslovgivning og nasjonale normer som både øker forventningene til kommunale tjenester og begrenser handlingsrommet for strukturendringer og prioriteringer. I denne sammenhengen framstår Kommunekommisjonens arbeid som et viktig premiss for videre utvikling (NOU 2026:1). Rapportens funn understreker behovet for statlige rammer som både ivaretar nasjonale mål om kvalitet og likeverdighet og samtidig gir kommunene et forutsigbart og reelt rom til å tilpasse seg de demografiske endringene som kommer – og til å håndtere forventningsgapet på en måte som er politisk og økonomisk bærekraftig.

Referanser

- Borge, L.-E. og M. F. Wold (2025): *Effektivitet i kommunale tjenester*. Vedlegg 1 til NOU 2025: 10, s. 104–112.
- Brandtzæg, B. A. og A. Aastvedt (2020): *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner* (TF-rapport 549). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., T. E. Lunder, A. Aastvedt og G. K. Leikvoll (2020). *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler* (TF-rapport 540). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B., T. E. Lunder, A. Aastvedt, A. Thorstensen, S. Groven og G. Møller (2019): *Utredning om små kommuner* (TF-rapport 473). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B., E. Magnussen og R. S. Myhrer (2024): *Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater: tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser* (TF-rapport 887). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B., E. Magnussen, H. Vike, M. T. Heian, M. S. Kvernenes, A. R. Jupskås og S. S. Ruud (2022): *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår: motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid* (TF-rapport 636). Telemarksforskning.
- Bråta, H. O. (2020): *Kommuner med befolkningsnedgang*. Skriftserien 17 – 2020. Høgskolen i Innlandet.
- Hagen, A., U. Higdem og K. Overvåg (2023): Planning to meet challenges in shrinking rural regions. Towards innovative approaches to local planning. *Fennia - International Journal of Geography*, 200(2), s. 175–190.
- Haraldsvik, M., A. O. Hopland og O. H. Nyhus (2018): *Robek - kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?* SØF-Rapport 03/2018. Senter for økonomisk forskning AS.
- Haraldsvik, M., A. O. Hopland og S. Kvamsdal: (2020): *Drivere bak investeringer i norske kommuner* (SØF-rapport 02/2020). Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Haraldsvik, M., A. O. Hopland og S. F. Kvamsdal (2024): Determinants of municipal investments. *Applied Economics*, s. 8623–8636.
- Haraldsvik, M., O. H. Nyhus og M. F. Wold (2023): Konsekvenser av merskattevekst for kommunesektoren. SØF-rapport nr. 03/23. NTNU Samfunnsforskning.
- Håkonsen, L., P. R. Kallager og T. E. Lunder (2017): *Befolkningsendringer og kommunale investeringer*. TF-rapport 399. Telemarksforskning.
- Håkonsen, L., T. E. Lunder (2008): *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*. TF-rapport 243. Telemarksforskning.
- Håkonsen, L., T. E. Lunder (2015): *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*. TF-rapport 373. Telemarksforskning.

- Jacobsen, D. I. (2024): Political fragmentation and “The purple zone”: how party fragmentation affects political-administrative relations, *Local Government Studies*, 50(5), s. 807–826.
- Jones, H., E. M. Kristoffersen, J. Ryssecik og I. Misje (2022): *KMDs organisasjonsdatabase 2020/2021*. Ideas2evidence rapport 7/2022.
- Kalseth, J. og K. S. Anthun (2023): Demografikostnader og endringer i helsetilstand. Sluttrapport. Rapportnummer 2023:01076, SINTEF.
- Lunder, T. E. (2019): *Finansiering av private barnebager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen – revidert versjon, juni 2019*. TF-notat 15/2019. Telemarksforsking.
- Lunder, T. E. og J. Måøy (2022): *Lønnsombet og gevinstrealisering i private barnebager 2020*. TF-rapport 701. Telemarksforsking.
- Lunder, T. E., S. Sele og E. C. Bjøru (2026): *Kostnader i barnehagene 2024*. TF-rapport 926. Telemarksforsking.
- Meld. St. 15 (2017–2018): *Leve hele livet. En kvalitetsreform for eldre*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023–2024): Perspektivmeldingen 2024. Finansdepartementet.
- Monkerud, L. C. og T. Tjerbo (2017): Budsjettprosesser og budsjett disiplin - en studie av norske kommuner i perioden 2002–2007. *Michael* 14, s. 29–42.
- NOU 2023: 4: *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2023: 9: *Generalistkommunesystemet: Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Teknisk redaksjon.
- NOU 2025: 10: *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2026: 1: *En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Pedersen, S., I. Kjelsaas, C. A. Halvorsen og P. Aalen (2022): *Ståa i norske kommuner: En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver* (Menon rapport 46/2022). Menon Economics.
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022): *Endring av Prop. 1 S (2021–2022) Statsbudsjettet 2022*. Finansdepartementet.
- Storm, H. N. og K. Vareide (2023): *Kan vi stole på befolkningsframskrivninger? Om bruken av regionale befolkningsframskrivninger i distriktskommuner*. I H. Haukelien og T. E. Lunder (Red.), *Hvordan kommuner tenker* (s. 78–98). Universitetsforlaget.

Storm, H. N., L. L. Videt, R. H. Waldahl, B. A. Brandtzæg, D. Weiss og S. Sele (2026): *Skolenedleggelse*. TF-rapport 931. Telemarksforskning.

Vareide, K. (2024): *Hvordan skape vekst? Kan steder påvirke sin egen vekst? Regional utvikling, sentralitet og attraktivitet*. Cappelen Damm Forskning.

Vareide, K., B. Brandtzæg, H. N. Storm og I. Westeren (2026): *Mangel på arbeidskraft i kommunene*. TF-rapport 924. Telemarksforskning.

Vedlegg

Vedlegg 1: Nøkler for beregning av demografikostnad. Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Vedleggstabell 1a Vekting av alderskategorier til demografikostnad, kommunale tjenester

	Barnehage	Grunnskole	Pleie og omsorg, ny metode	Sosialtjenester	Barnevern	Helse	Samlet
0 år	0	0	12 119	0	11 955	7 465	31 539
1-5 år	267 406	0	12 667	0	12 495	7 803	300 370
6-12 år	0	190 542	12 673	0	12 501	7 806	223 522
13-15 år	0	182 065	12 582	0	12 412	7 751	214 810
16-18 år	0	0	15 220	5 092	12 158	7 592	40 062
19-22 år	0	0	15 220	5 092	12 158	7 592	40 062
23-24 år	0	0	15 623	5 259	12 555	3 641	37 078
25-29 år	0	0	15 324	5 135	0	3 556	24 015
30-49 år	0	0	15 324	23 513	0	3 556	42 393
50-66 år	0	0	15 324	5 135	0	3 556	24 015
67-79 år	0	0	77 231	0	0	15 969	93 200
80-89 år	0	0	193 806	0	0	15 144	208 950
90 år og over	0	0	571 937	0	0	5 040	576 977

Vedleggstabell 1b Vekting av alderskategorier til demografikostnad, fylkeskommunale tjenester

	Videregående	Tannhelse	Samferdsel	Samlet
0 år	0	0	0	0
1-5 år	0	2 828	0	2828
6-12 år	0	2 828	0	2828
13-15 år	0	2 828	0	2828
16-18 år	265 451	2 828	8 507	276786
19-22 år	0	1 892	8 507	10399
23-24 år	0	1 892	8 507	10399
25-29 år	0	34	8 507	8541
30-49 år	0	34	8 507	8541
50-66 år	0	34	8 507	8541
67-79 år	0	1 156	0	1156
80-89 år	0	1 156	0	1156
90 år og over	0	1 156	0	1156

Vedlegg 2 Datagrunnlag for regresjonsanalyser

Vedleggstabell 2a Barnehagespesifikke variabler, n = 342 kommuner

	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Maks
Δ Barn pr kommunal barnehage	5,63	14,69	-56,00	62,67
Δ Barn pr. årsverk grunnbemanning, komm. bhg.	-0,39	0,57	-2,25	1,62
Δ Barn pr. årsverk totalt, komm. bhg.	-0,36	0,49	-1,79	1,34
Δ Andel privat barnehager	-0,01	0,08	-0,55	0,30
Δ Korrigerte brutto driftsutgifter i 1000 kr pr. barn i komm. bhg.	22,68	31,86	-90,10	137,68
Δ Netto driftsutg. 1000 kr pr. innb. 1–5 år	56,03	32,26	-89,75	187,45
Δ Avskrivning 1000 kr pr. innbygger 1–5 år	2,63	5,83	-20,48	52,34
Σ Investering 1000 kr. Pr. innb. 1–5 år 2024	142,25	157,36	0,00	935,09
Σ Investering 1000 kr. Pr. innb. 2024	6,52	7,09	0,00	45,03
Kun én barnehage i 2015	0,08	0,27	0,00	1,00
Andel private barnehager i 2015	0,29	0,27	0,00	0,89
Foreldrebetaling 1000 kr pr. måned i 2024	2,25	0,63	0,00	2,55

Δ = Endring fra 2015 til 2024, Σ = sum perioden 2015 til 2024

Vedleggstabell 2b Skolespesifikke variabler, n = 345 kommuner

	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Maks
Δ Elever pr. skole	13,76	57,10	-182,25	637,00
Δ Elever pr. kommunal skole	16,20	58,95	-182,25	637,00
Δ Elever pr. lærer	-0,60	1,13	-5,26	3,40
Δ Elever pr. årsverk	-0,75	0,75	-2,80	1,91
Δ Brutto driftsutgifter, 1000 kr pr. elev	18,19	28,37	-78,94	133,80
Δ Korrigerte brutto driftsutg., 1000 kr pr. komm. elev	18,80	26,96	-94,23	124,93
Δ Brutto driftsutg. justert for trekk private skoler, 1000 kr pr. elev	16,33	29,64	-80,32	133,80
Δ Trekk private skoler pr. innbygger	-0,19	0,53	-4,85	3,02
Δ Avskrivninger 1000 kr pr. elev	3,48	7,51	-19,68	46,57
Δ Avskrivninger 1000 kr pr. kommunal elev	3,76	8,08	-19,68	54,02
Σ Investeringer 1000 kr pr. elev i 2024	263,86	320,79	4,12	2967,52
Σ Investeringer 1000 kr. pr. innbygger i 2024	27,91	28,90	0,37	223,12
Kun én skole i 2015	0,12	0,33	0,00	1,00

Δ = Endring fra 2015 til 2024, Σ = sum perioden 2015 til 2024

Vedleggstabell 2c Overordnet kommuneøkonomi, n= 346

	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Maks
Σ Netto driftsresultat/Σ Brutto driftsinntekter	0,023	0,023	-0,020	0,150
Disposisjonsfond 2024	0,122	0,126	-0,194	0,724
Δ (Netto lånegjeld/Brutto driftsinntekter)	0,110	0,241	-0,686	1,117
Netto lånegjeld/Brutto driftsinntekter 2024	0,863	0,277	0,155	2,264
Nedskaleringsbehov (absoluttverdi)	0,053	0,042	0,000	0,277
Oppskaleringsbehov	0,059	0,047	0,000	0,344

Δ = Endring fra 2015 til 2024, Σ = sum perioden 2015 til 2024

Vedleggstabell 2d Generelle forklaringsvariabler, n=351

	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Maks
Innbyggertall (logaritme)	8,64	1,28	5,30	13,44
Sammenslått kommune (0/1)	0,12	0,32	0,00	1,00
Reiseavstand sone pr. innb.	7,61	6,95	0,00	86,57
Korrigerte frie inntekter, % av nasjonalt nivå, gjennomsnitt 2015–2024	111,71	22,85	88,85	273,73
Antall år i ROBEK	0,48	1,19	0,00	7,50
Partikonsentrasjon (Herfindahls indeks)	0,27	0,10	0,15	1,00
Skiftet ordførerparti mellom 2015 og 2024 (0/1)	0,42	0,49	0,00	1,00

Vedlegg 3: Alternative framskrivinger for fylkeskommunene

Forventet oppskalering og nedskalering ved bruk av SSB MMMM og Telemarksforskning sine framskrivningstall.

	Oppskalering		Nedskalering	
	SSB	TF	SSB	TF
Agder	2,2 %	1,3 %	10,3 %	5,0 %
Akershus	4,5 %	3,5 %	4,0 %	0,0 %
Buskerud	2,3 %	1,2 %	9,9 %	8,1 %
Finnmark	1,8 %	0,0 %	9,3 %	12,5 %
Innlandet	1,4 %	0,9 %	6,6 %	7,4 %
Møre og Romsdal	0 %	0,8 %	6,4 %	5,7 %
Nordland	0 %	0,0 %	9,8 %	11,2 %
Oslo	4,2 %	3,9 %	6,0 %	6,8 %
Rogaland	1,3 %	1,9 %	6,5 %	3,1 %
Telemark	0,9 %	1,7 %	5,4 %	3,0 %
Troms	0,9 %	0,0 %	10,7 %	12,0 %
Trøndelag	1,7 %	0,8 %	8,1 %	6,72 %
Vestfold	1,6 %	4,7 %	6,9 %	0,8 %
Vestland	0,3 %	1,7 %	8,7 %	4,6 %
Østfold	2,3 %	1,6 %	8,6 %	3,3 %
Norge	1,5 %	1,1%	8,2 %	5,7 %

Vedlegg 4: Omstillingsbehov og omstilling 2015–2024 etter sentralitetsklasse

