

KS KONSULENT

Økonomisk bærekraftig skolestruktur Ulstein kommune



INNHold

1. Innledning.....	3
2. Metode	4
3. Økonomisk handlingsrom og bærekraft i dag.....	5
3.1 Kommunestørrelse.....	5
3.2 Utgiftsbehov	5
3.3 Inntektsnivå	8
3.4 Økonomisk bærekraft	10
3.5 Oppsummert.....	12
4. Utgiftsnivå og omstillingspotensialet.....	13
4.1 Prioriteringer	13
4.2 Omstillingspotensiale	14
4.3 Skolelokaler og arealbruk.....	15
5. Anslag på endring i etterspørsel og kostnader	18
5.1 Befolkningsframskrivninger	18
5.2 Framskrivning av kostnader.....	21
6. Utgiftsnivå og kostandsdrivere i grunnskolen.....	23
6.1 Utgiftsnivå og prioritering.....	23
6.2 Kostnadsdrivere	25
.....	32



1. Innledning

Formålet med denne økonomiske bærekraftsanalysen er å tydeliggjøre den økonomiske bærekraften i grunnskoletjenesten på kort og lang sikt. Videre skal bærekraftsanalysen gi et grunnlag for å gjøre prioriteringer som styrer ressursbruken slik at det blir en god balanse mellom volum, omfang og kvalitet i tjenestene.

Fordi det forventes store endringer i befolkningssammensetningen i norske kommuner i årene framover, vil etterspørselen etter kommunes tjenester og kommunens inntektsnivå endres. En analyse av den økonomiske bærekraften i grunnskoletjenesten må derfor gjøres med utgangspunkt i kommunens og grunnskoletjenestens økonomiske bærekraft i dag.

I denne økonomianalysen vurderes først det økonomiske handlingsrommet og den økonomiske bærekraften i Ulstein kommune. Denne delen av analysen er basert på indikatorer som utgiftsbehov og inntektsnivå og finansielle nøkkelindikatorer. Deretter gjennomføres en analyse av «teoretisk» omstillingspotensialet til kommunens tjenstester, før det foretas en analyse av utfordringsbildet til grunnskolen i et langsiktig perspektiv. Denne delen av analysen er basert på befolkningsframskrivinger fra SSB og anslag på hvordan dette vil påvirke etterspørselen etter tjenestene og kostandene.

I siste del av økonomianalysen identifiseres de viktigste økonomiske drivene i tjenestene og det økonomiske handlingsrommet. Dette skal gi et utgangspunkt for kommunen å identifisere handlingsvalg som gir en bærekraftig tilpasning av tjenestene.



2. Metode

Når man skal gjennomføre en økonomianalyse er valg av sammenligningskommuner avgjørende for hva rapporten forteller. Det er tre variabler som er viktig for hvilke kommuner man skal velge å sammenligne seg med:

- Kommunestørrelse
- Utgiftsbehov
- Inntektsnivå

I tillegg vurderes det ofte om det er kommuner det er enkelt å hente erfaringer fra. Hvis det er nabokommuner som er sammenlignbare i forhold til kommunestørrelse, utgiftsbehov og inntektsnivå vil dette tillegges vekt.

I denne analysen sammenlignes Ulstein kommune med Hareid, Herøy og Stranda kommune, gjennomsnittet i KOSTRA gruppe 1 som er kommunegruppen Ulstein er gruppert i av SSB, og gjennomsnittet av alle kommuner i landet unntatt Oslo. Kommunegruppe 1 består av kommuner med innbygger med mellom 2000 og 9999 innbyggere, med et lavt utgiftsbehov og lave frie disponible inntekter.

Analysen er basert på kommunenes regnskapstall for 2020, publisert i KOSTRA 15. juni 2021. I tillegg har analysen benyttet data fra:

- SSBs befolkningsframskrivninger, 2020
- Beregningsteknisk dokumentasjon til Statsbudsjettet for 2021, Grønt hefte.
- KSK prognosemodell for endringer i utgiftsbehov og kompensasjon for demografikostnader

I økonomianalyser brukes det ofte tidsserieanalyser for å vurdere utviklingen over tid. I analysen er utviklingen i Ulstein over de siste 3-5 årene gjennomført der det er funnet hensiktsmessig å gjøre tidsserieanalyser.

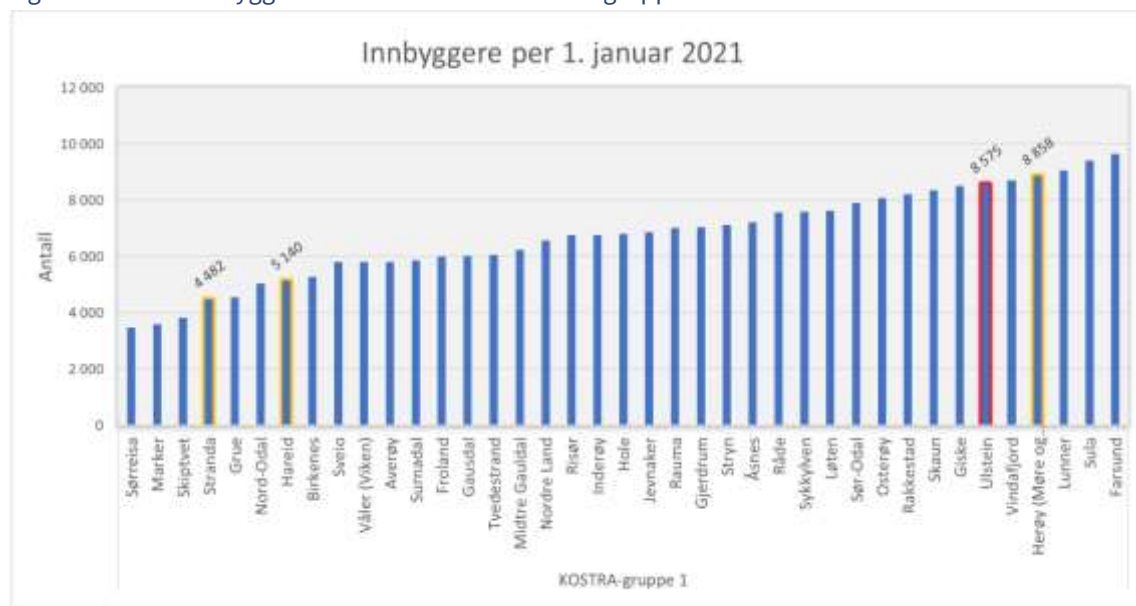
3. Økonomisk handlingsrom og bærekraft i dag

Under analyseres det økonomiske handlingsrommet og bærekraften til Ulstein kommune i dag. Sentrale nøkkeltall for økonomisk bærekraft analyseres i sammenheng med kommunestørrelse, inntektsnivå og utgiftsbehov. Med utgangspunkt i en helhetlig vurdering av kommunens økonomiske bærekraft vurderes handlingsrommet kommunen i dag har til å møte behovet for investeringer for å grunnskolesektoren og behovet for å endre nivået på driften av tjenesten.

3.1 Kommunestørrelse

Figurene under viser innbyggertall, utgiftsbehov og inntektsnivå for Ulstein kommune sammenlignet med Hareid, Herøy, Stranda og øvrige kommuner i KOSTRA gruppe 1.

Figur 3.1: Antall innbyggere etter kommune i KOSTRA gruppe 1

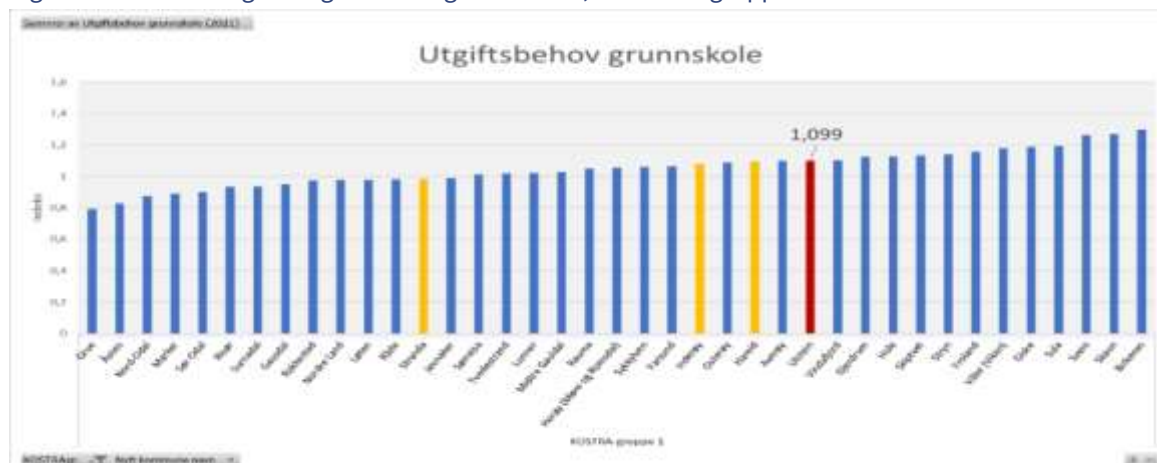


Ulstein kommune er blant kommunene i kommunegruppe 1 med høyest innbyggertall, 8 575 per 1. januar 2021. Herøy har om lag likt antall innbyggere, mens Hareid og Stranda har vesentlig lavere antall innbyggere.

3.2 Utgiftsbehov

Kommunens utgiftsbehov er et uttrykk for om kommunenes tjenester er dyre eller billig å levere. I økonomiske analyser brukes indeksberegnet utgiftsbehov som et mål på hvor mye det objektivt

Figur 1.3: Indeksberegnet utgiftsbehov grunnskolen, kommunegruppe 1.

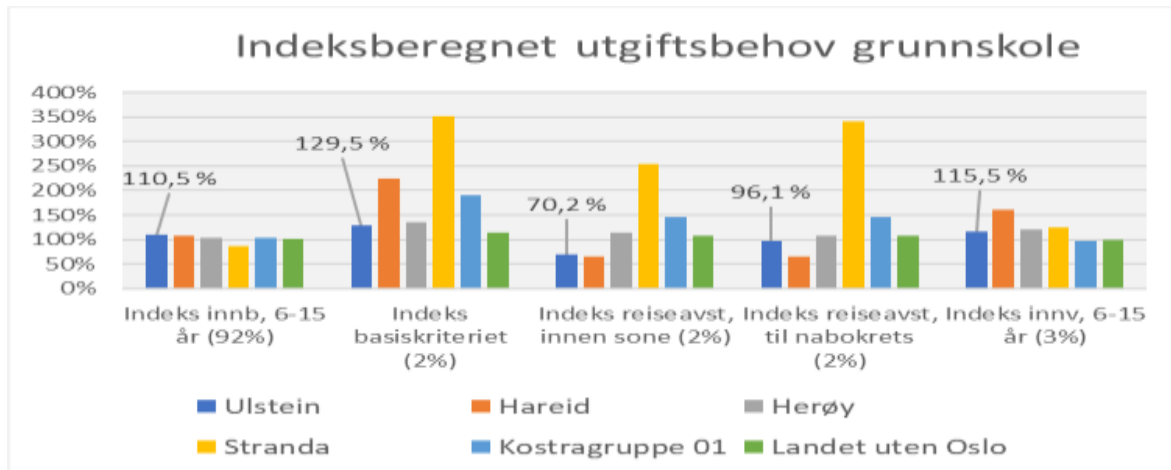


utgiftsbehov på 109,9 prosent av landsgjennomsnittet. Dette innebærer at Ulstein objektivt sett har 9,9 prosent høyere utgiftsbehov enn gjennomsnittet i landet. Dette er marginalt høyere enn Hareid og Herøy, og noe høyere enn Stranda. Medianverdien for alle landets kommuner er 1,06, og av alle landets kommuner har 131 kommuner et høyere og 225 kommuner et lavere utgiftsbehov knyttet til grunnskole. Utgiftsbehovet til Ulstein har imidlertid blitt lavere de siste årene. Dette har sammenheng med Ulstein har hatt en sterkere reduksjon i aldersgruppen 6-15 år enn landsgjennomsnittet.

Figur 3.4 under viser kriteriene som inngår i delkostnadsnøkkelen for grunnskole. At Ulstein har 10,5 prosent høyere andel barn i befolkningen enn landsgjennomsnittet trekker utgiftsbehovet opp. Dette kriteriet teller 92 prosent i delkostnadsnøkkelen, dvs. at det forklarer 92 prosent av variasjonene i kostnader mellom kommunene til grunnskoletiltjenesten. En noe høyere innvanderandel i skolepliktig alder, og et høyt nivå på basiskriteriet, som er kompensasjon for smådriftsulemper, bidrar også til å trekke utgiftsbehovet opp. Forholdsvis korte reiseavstander i kommunen trekker utgiftsbehovet ned.

Ettersom andel barn i målgruppen er vektet hele 92 prosent, vil det indeksberegnende utgiftsbehovet i stor grad følge befolkningsutviklingen i målgruppen. Hvis Ulstein kommune får en større reduksjon i 6-15 åringer som andel av kommunens innbyggere enn landet ellers, vil utgiftsbehovet fortsette å synke, jf. analyse av befolkningsframskrivninger i kapittel 5.

Figur 3.4: Indeksverdier, delkostnadsnøkkelen grunnskole, Ulstein og kommunegruppe 6.



3.3 Inntektsnivå

For å gi et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes inntektsnivå, og det økonomiske handlingsrommet, sammenligner vi inntekter korrigert for kommunenes utgiftsbehov. Denne korrigeringen betyr at inntektsnivået justeres opp eller ned ut fra hvor mye det objektivt sett koster å levere velferdstjenester. Kommuner som har et lavt utgiftsbehov («billige» å drive) får justert opp inntektene, mens kommuner med et høyt utgiftsbehov («dyre» å drive) får justert inntektene ned.

Figur 3.7 inkluderer frie inntekter, altså rammetilskudd, skatteinntekter, finansinntekter og eventuelle inntekter kommunene har fra konsesjonskraft og havbruksfond.⁴

⁴ Øremerkede tilskudd og kommunens gebyrinntekter er ikke inkludert.

3.4 Økonomisk bærekraft

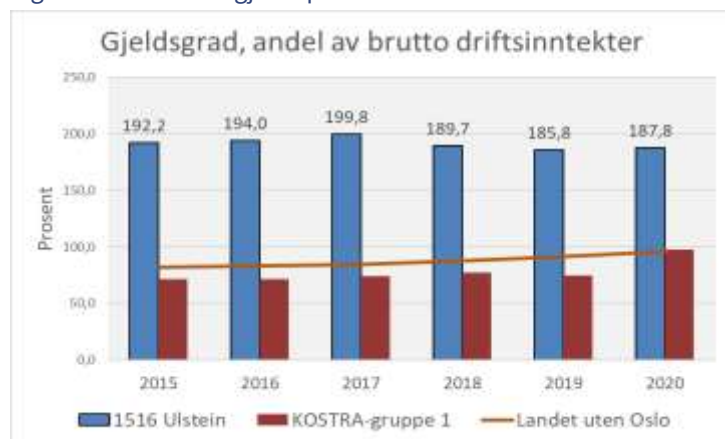
Økonomisk bærekraft måles i mange kommuner med nivået på netto driftsresultat, som er et uttrykk for kommunens balanse. I tillegg bruker de fleste kommuner nivået på netto lånegjeld og hvor mye midler kommunen har i fondsreserver som indikatorer på den økonomiske bærekraften.

KSK sin vurdering er at kommunens økonomiske bærekraft ikke kan vurderes på bakgrunn av nivået på enkeltindikatorer, men bør vurderes med utgangspunkt i balansen mellom disse. I tillegg må nivået på disse indikatorene vurderes opp på kommunens inntektsnivå, risikoeksponering og potensiale for å redusere nivået på driften dersom det blir er nødvendig.

Figurene under viser de tre finansielle nøkkelindikatorerne, netto driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter for Ulstein, kommunegruppe 1 og landet uten Oslo, som de fleste kommuner bruker til å vurdere det økonomiske handlingsrommet. Fordi Ulstein har høy gjeldsbelastning suppleres analysen med indikatoren risikoeksponert gjeld i prosent av brutto driftsinntekter.

Figur 3.8 under viser nivået på netto lånegjeld i andel av brutto driftsinntekter (gjeldsgrad) for perioden 2015 – 2020. I 2020 har Ulstein kommune en gjeldsgrad på 187,8 prosent av brutto driftsinntekter. Til sammenligning var gjennomsnittlig gjeldsgrad for kommunene i KOSTRA gruppe 1 på 97,6 prosent og landet uten Oslo 96,1 prosent. Figuren viser at gjeldsgraden er redusert med 12 prosentpoeng fra 2017 til 2020, men er fortsatt svært høy.

Figur 3.8: Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter

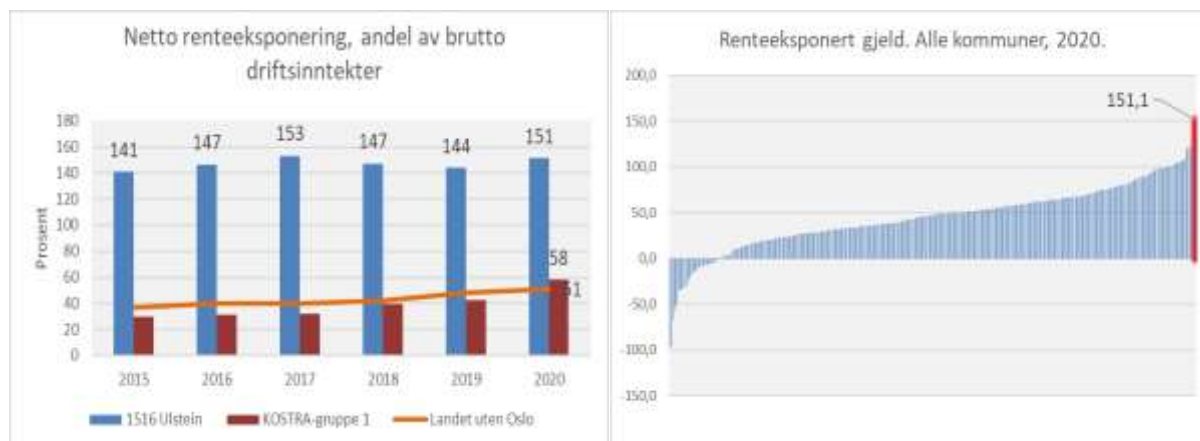


Ettersom indikatoren gjeldsgrad også inkluderer ikke-risikoeksponert gjeld, som blant annet er gjeld som dekkes av selvkostområdet, gir indikatoren ikke et helhetlig bildet av gjeldsrisikoen, og suppleres derfor av indikatoren renteeksponert gjeld.

Figurene under viser at Ulstein kommune er den kommunen i landet som har høyest renteeksponert gjeld,

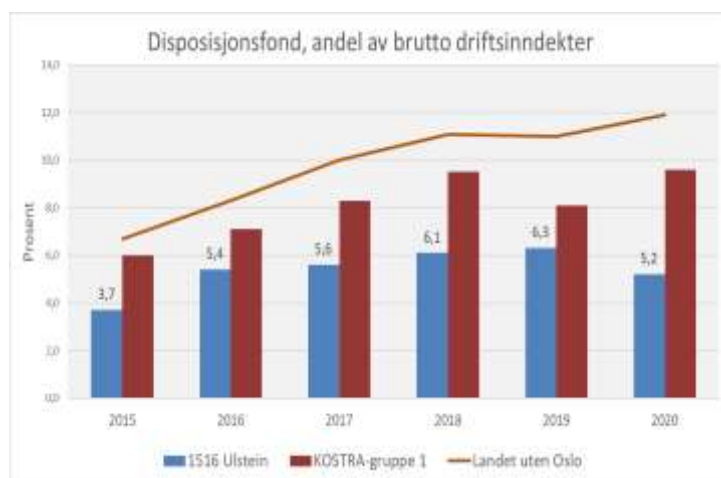
på 151 prosent av brutto driftsinntekter. Til sammenligning har kommunegruppen og landet uten Oslo renteeksponert gjeld på henholdsvis 58 og 51 prosent av driftsinntektene. Renteeksponert gjeld er lån hvor endringer i rentenivået påvirker kommunes budsjett og økonomiske handlingsrom. Hvordan renteendringer påvirker kommuneøkonomien avhenger av sammensetningen av låneporteføljen.

Figur 3.9: Netto renteeksponert gjeld i prosent av brutto driftsinntekter.



For at en kommune skal være i stand til å håndtere uforutsette hendelser på utgifts- eller inntektsiden, er det nødvendig med en god balanse mellom gjeldsgrad og fondsreserver. Figuren under viser disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Størrelsen på disposisjonsfondet forteller hvor stor økonomisk buffer kommunen har tilgjengelig. Denne bufferen har betydning for hvor raskt kommunen kan omstille seg ved vesentlige endringer i økonomiske rammebetingelser, og bør være slik at den kan dekke opp for kortsiktige svingninger

Figur 3.10: Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter



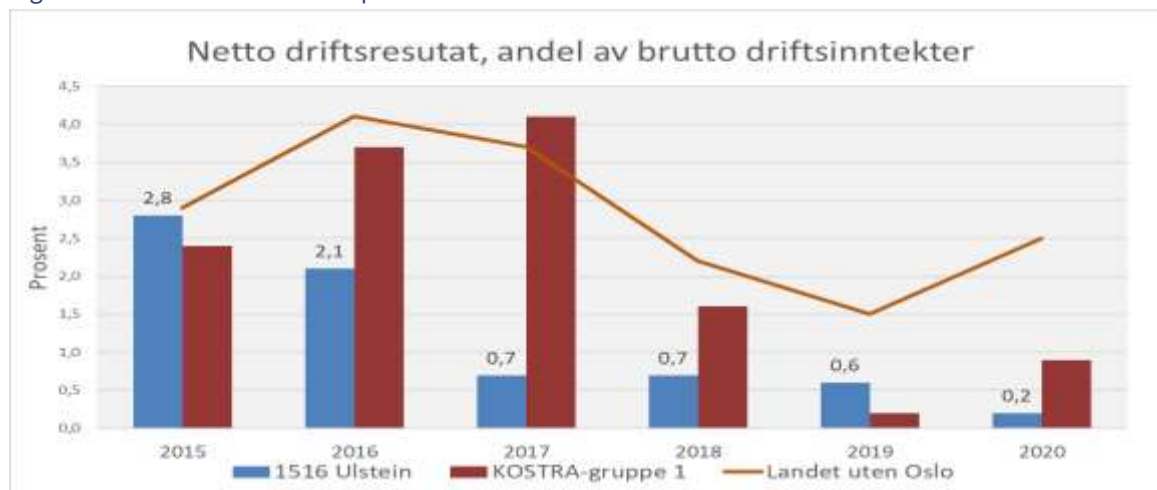
Nivået en kommune bør ha på disposisjonsfond avhenger av risikoeksponeringen. I Ulstein kommune er risikoen særlig knyttet til gjeldsgraden som bidrar til høy risiko knyttet til rentebærende lån. Figur 3.10 viser at Ulstein kommune har et disposisjonsfond på 5,2 prosent i 2020. Generelt er dette et under det nivået som er generelle anbefalingene knyttet til nivået på fondsreserver. Gitt at Ulstein

kommune har høyt nivå på renteksponert gjeld, er behovet for å ha et høyt nivå på disposisjonsfondet større i Ulstein kommune enn i kommunegruppen og Landet uten Oslo. Dagens nivå på disposisjonsfondet vurderes som lavt i forhold den svært høye risikoeksponeringen til Ulstein kommune.

Figur 3.10 viser netto driftsresultat i andel av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter er regnet som den viktigste enkeltindikatoren for å vurdere økonomisk bærekraft. Indikatoren viser driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og viser hva kommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Figuren viser at Ulstein kommune hadde et netto driftsresultat i 2020 på 0,2 prosent av driftsinntektene. Dette er vesentlig lavere enn det som generelt er et anbefalt nivå på 2-3 prosent, og noe lavere enn gjennomsnittet i

kommunegruppen som var på 0,9 prosent og betydelig lavere enn gjennomsnittet i landet uten Oslo som var på 2,5 prosent.

Figur 3.10: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter



En samlet vurdering er at Ulstein kommune har svake finanser. Gjeldsgraden er høy og svært høy renteeksponert gjeld gjør at risikoeksponeringen veldig høy sammenlignet med kommunegruppen og landet uten Oslo. Samtidig er det lite fondsreserver til å dekke uforutsette utgifter. Forholdsvist små endringer i rentenivået eller inntektsnivået kan bety det er nødvendig å redusere driftsutgiftene. Målet bør være å etablere en bedre balanse mellom driftsnivået og gjeldsgraden.

At Ulstein kommune har lave frie disponible inntekter svekker isolert sett den økonomiske bærekraften. Dette fordi det er handlingsrommet til å redusere driftskostnadene, dersom det blir nødvendig, generelt vil være mindre enn i kommuner som over tid har hatt et høyt inntektsnivå.

3.5 Oppsummert

I gjennomgangen over har vi presentert den økonomiske situasjonen i dagens Ulstein kommune. Oppsummert har kommunen et utgiftsbehov på nivå med landet, men utgiftsbehovet på grunnskole er noe høyere. Dette har sammenheng med at Ulstein har en noe høyere andel av befolkningen som er i skolepliktig alder enn landsgjennomsnittet, at det er en noe høyere andel av med innvandringsbakgrunn enn i landet, og at kommunen kompenseres for smådriftsulemper gjennom basistilskuddet. Reiseavstandene er korte og trekker utgiftsbehovet noe ned.

Ulstein kommune har svak økonomisk bærekraft. Selv om gjeldsgraden er høy har kommunen lite fondsreserver, og netto driftsresultat er lavt. Renteeksponert gjeld i andel av driftsinntektene er høyest i landet. Dette betyr at kommunen har en svært høy risikoeksponering. Sett i sammenheng med det lave inntektsnivået indikerer dette at det ikke er rom for nye investeringer før det er opprettet en bedre balanse mellom driftsnivået, gjeldsgrad, risikoeksponering og fondsreserver.

4. Utgiftsnivå og omstillingspotensialet

I dette kapitlet beskrives prioriteringer og det teoretiske innsparingspotensialet basert på regnskap for 2020. Analysen gir et utgangspunkt for å vurdere potensialet for omstilling i grunnskolen sett i forhold til kommunens øvrige tjenester.

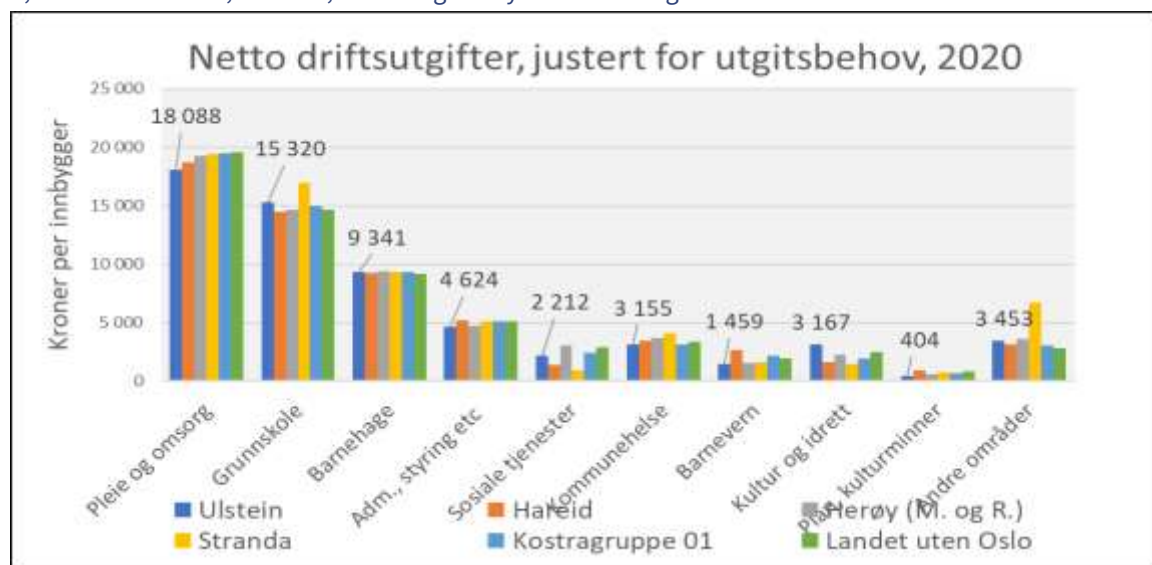
Utgiftsnivå og omstillingspotensialet er analyser vurdert på bakgrunn av kommunens netto driftsutgifter korrigeret for utgiftsbehov (behovskorrigerede netto driftsutgifter). Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene, inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene er trukket fra (dvs. øremerkede tilskudd, refusjoner etc.).

At utgiftene er behovskorrigeret innebærer at det er korrigeret for forskjeller knyttet til demografi, geografi og sosiale forhold som systematisk påvirker kommunenes kostnadsnivå. Dette er gjort med utgangspunkt i kostnadsnøkkelen, inkludert delkostnadsnøkklene, som brukes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet når staten beregner utgiftsutjevningen og rammetilskuddet til kommunene. Når vi korrigerer for utgiftsbehovet, er derfor i prinsippet alle kommunene sammenlignbare.

4.1 Prioriteringer

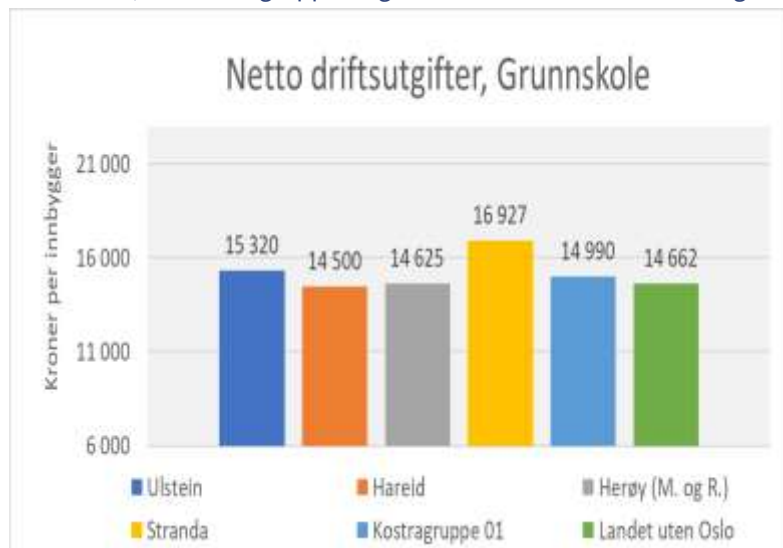
Figur 4.1 viser hvordan Ulstein kommune prioriterer å bruke frie inntekter mellom tjenestene. I figuren er det korrigeret for utgiftsbehovet i de enkelte tjenestene. Ulstein kommune prioriterer over landsgjennomsnittet og kommunegruppen innen grunnskole, barnehage, kultur og idrett og andre områder, som inkluderer brann- og ulykkesvern, kommunale boliger, næringsutvikling, samferdsel og kirke. På pleie- og omsorg, administrasjon, sosiale tjenester, barnevern og plan og kulturminner bruker Ulstein mindre enn landet uten Oslo og kommunegruppen. På kommunehelse bruker Ulstein mer enn kommunegruppen, men mindre enn landet uten Oslo.

Figur 4.1: Prioriteringer mellom tjenestene 2020, kroner per innbygger, Ulstein kommune, kommunegruppe 1, Landet uten Oslo, Stranda, Hareid og Herøy. Behovskorrigeret.



Figur 4.2 viser netto driftsutgifter målt i kroner per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet, for grunnskole. Figuren viser at Ulstein har noe høyere behovskorrigerte utgifter til grunnskole enn Hareid, Herøy, Landet uten Oslo og kommunegruppen. Sammenlignet med landet uten Oslo er forskjellen 2968 kroner per innbygger.

Figur 4.2: Prioriteringer grunnskole 2020, kroner per innbygger, Ulstein, Stranda, Hareid og Herøy kommuner, kommunegruppe 1 og Landet uten Oslo. Behovskorrigert.



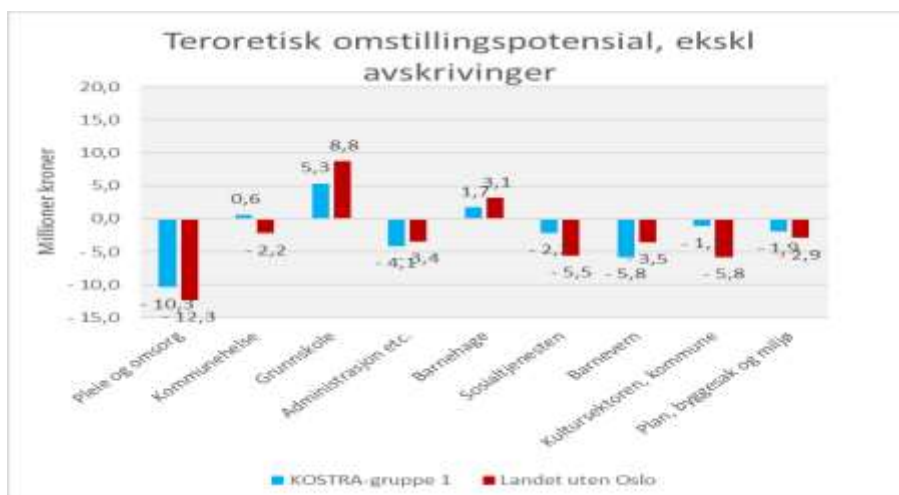
På grunnskole har Ulstein kommune høyere utgifter målt i kroner per innbygger enn Hareid, Herøy, kommunegruppen, og landet uten Oslo, men lavere enn Stranda kommune. Sammenlignet med landet uten Oslo er forskjellen 658 kroner per innbygger og sammenlignet med kommunegruppen er forskjellen 330 kroner. Dette tilsvarer en

forskjell på om lag 5,6 millioner kroner og 2,8 millioner kroner når vi legger til grunn innbyggertallet i Ulsten per 1 januar 2021.

4.2 Omstillingspotensiale

Omstillingspotensialet beregnes for å gi en indikasjon på kommunens handlingsrom til å redusere driftsnivået. Figur 4.3 viser det teoretiske omstillingspotensialet til Ulstein kommune når vi sammenligner ressursbruken med kommunegruppen og Landet uten Oslo. Avskrivninger er trukket ut fordi dette er kalkulatoriske kostnader som i hovedsak er budet opp i bygningsmasse som kommunene ikke kan eller finner det hensiktsmessig å omdisponere eller avhende.

Figur 4.3: Teoretisk omstillingspotensialet, Ulstein kommune sammenlignet med KOSTRA gruppe 1 og Landet uten Oslo.



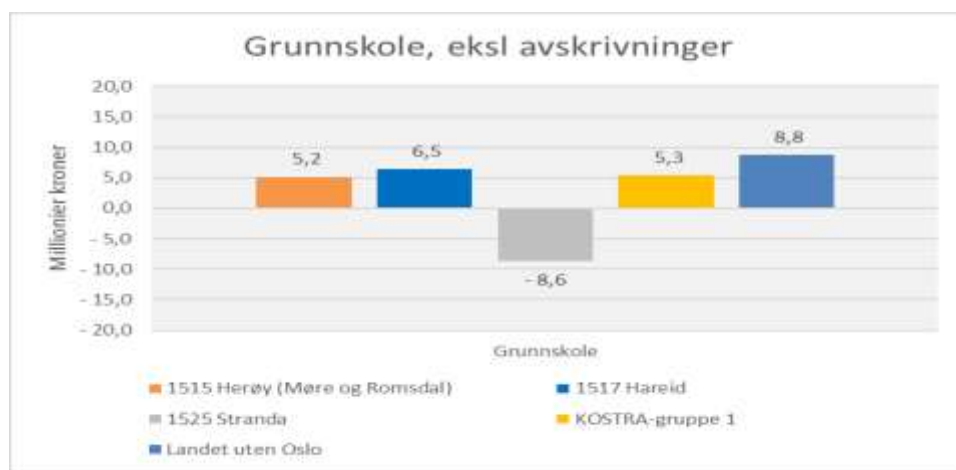
Figuren illustrerer hvor mye rimeligere eller dyrere Ulstein kommune hadde drevet tjenestene dersom ressursinnsatsen var tilsvarende sammenlignings-

kommunene, etter at vi har korrigert for utgiftsbehovet.

Figuren viser at Ulstein kommune har et omstillingspotensial knyttet til grunnskole og barnehager når vi sammenligner med landet uten Oslo og kommunegruppen.

Figur 4.4 viser omstillingspotensialet på grunnskole sammenlignet med Hareid, Herøy, Stranda, kommunegruppen og landet uten Oslo. På grunnskole er omstillingspotensialet beregnet til 6,5 millioner kroner i forhold til Hareid og 5,2 millioner kroner i forhold til Herøy. Sammenlignet med på kommunegruppen og landet uten Oslo er omstillingspotensialet henholdsvis 5,3 millioner kroner og 8, millioner kroner. Ulstein drifter imidlertid grunnskolen 8,6 millioner kroner rimeligere enn Stranda kommune.

Figur 4.4: Teoretisk omstillingspotensialet grunnskole, Ulstein kommune sammenlignet med KOSTRA gruppe 1, Landet uten Oslo, Herøy, Stranda og Hareid kommuner.

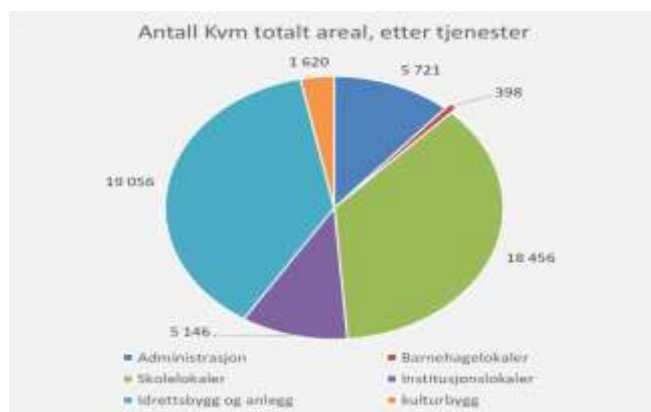


4.3 Skolelokaler og arealbruk

I likhet med alle kommuner eier og forvalter Ulstein kommune betydelige eiendomsmasser. Hvordan kommunen forvalter kommunens eiendommer har stor betydning for driften av kommunenes tjenester, kommunens økonomiske handlingsrom, og omdømme og de ansattes opplevelser og velvære.

Effektiv eiendomsforvaltning er også avgjørende for å redusere kommunens miljø og klimaavtrykk. Utslipp knyttet til bygningsmasse er i dag en av de største kildene til klimautslipp, og kommunene er i dag Norges største bygningseier og eiendomsforvalter.

Figur 4.5 viser Ulstein kommunes formålsbygg fordelt mellom tjenester i 2020. Kommunen har

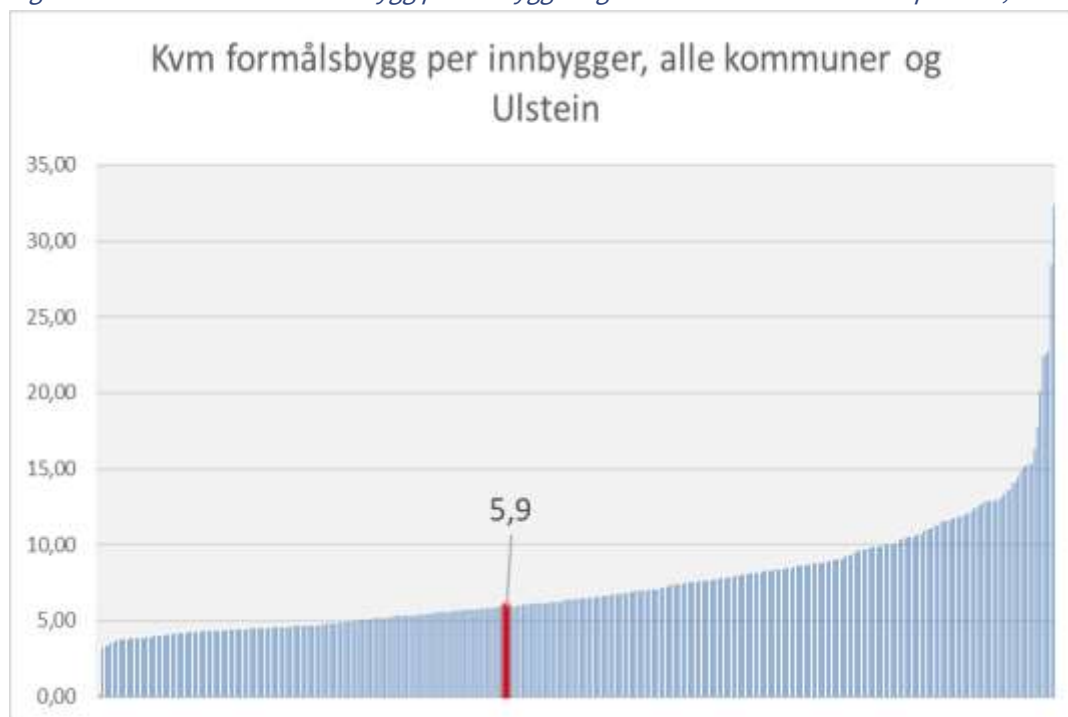


rapportert at de totalt eier 50 397 kvadratmeter formålsbygg. Herav utgjør skolelokaler 18 456 kvadratmeter.

Figur 4.6 viser fordelingen av antall kvadratmeter formålsbygg per innbygger og fordelingen av kvadratmeter skolelokaler per elev, for alle landets kommuner i 2020, hvor Ulstein kommune er markert i rødt. Ulstein har 5,9 kvadratmeter formålsbygg per innbygger, som er noe

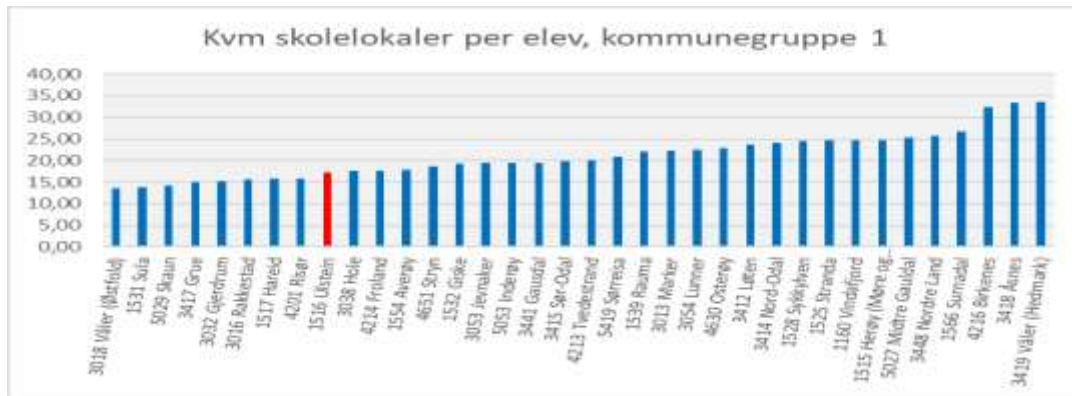
under landsgjennomsnittet, og 17,2 kvadratmeter skolelokaler per elev som er forholdsvis lavt sammenlignet med landet. Det er forventet at kvadratmeter skolelokaler per elev vil øke i 2021 fordi skolearealet økte med åpningen av nye skolelokaler i 2021 og fordi det forventes en reduksjon i elevtallet.

Figur 4.6: Kvadratmeter formålsbygg per innbygger og kvadratmeter skolelokaler per elev, hele landet.



Selv om Ulstein har relativt lavt antall kvadratmeter skolelokaler per elev er det mange kommuner i kommunegruppen som har vesentlig mindre areal. Det skyldes hovedsakelig at det er en effektiv utnyttelse av arealene på de største skolene. Figur 4.7 viser at det er også er flere kommuner i samme kommunegruppe som har mindre skolelokaler per elev enn Ulstein. Forutsatt at skolelokalene er av tilsvarende standard betyr dette isolert sett at disse kommunene har mindre drift- og forvaltningskostander, og reduserte miljø- og klima avtrykk, sammenlignet med Ulstein.

Figur 4.7: Kvadratmeter skolelokaler per elev, kommunegruppe 1.

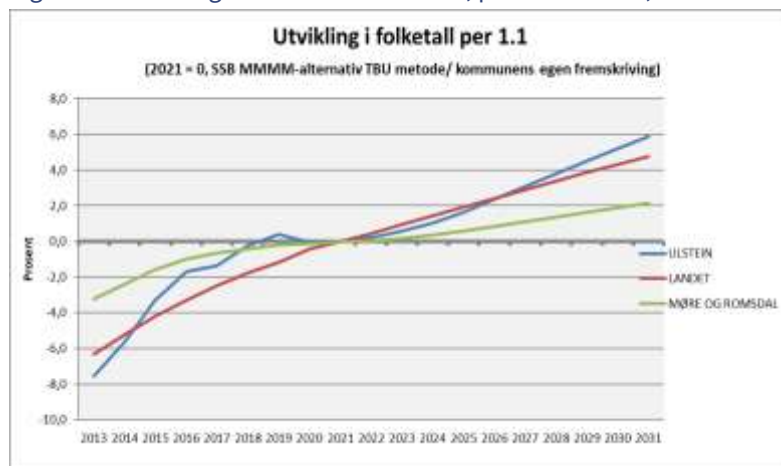


Sammenlignet med andre kommuner er Ulstein noe under gjennomsnittet når det gjelder antall kvadratmeter pr. elev. Når man ser på elevtallsutviklingen, vil det ikke bli behov for flere kvadratmeter fram til 2040. Det blir heller en diskusjon om kvalitet og funksjonalitet og prioritering mellom de byggene man allerede har.

5. Anslag på endring i etterspørsel og kostnader

Den framtidige demografien i Ulstein kommune har stor betydning for etterspørselen etter kommunale tjenester og for kommuneøkonomien i årene framover. Den demografiske utviklingen avhenger av fødselstall, inn- og utflytting inkludert innvandring, og dødelighet.

Figur 5.1: Utvikling i folketall 2013 – 2031, per 1.1 hvert år, Ulstein kommune. Kilde: SSB 2021 / KS.

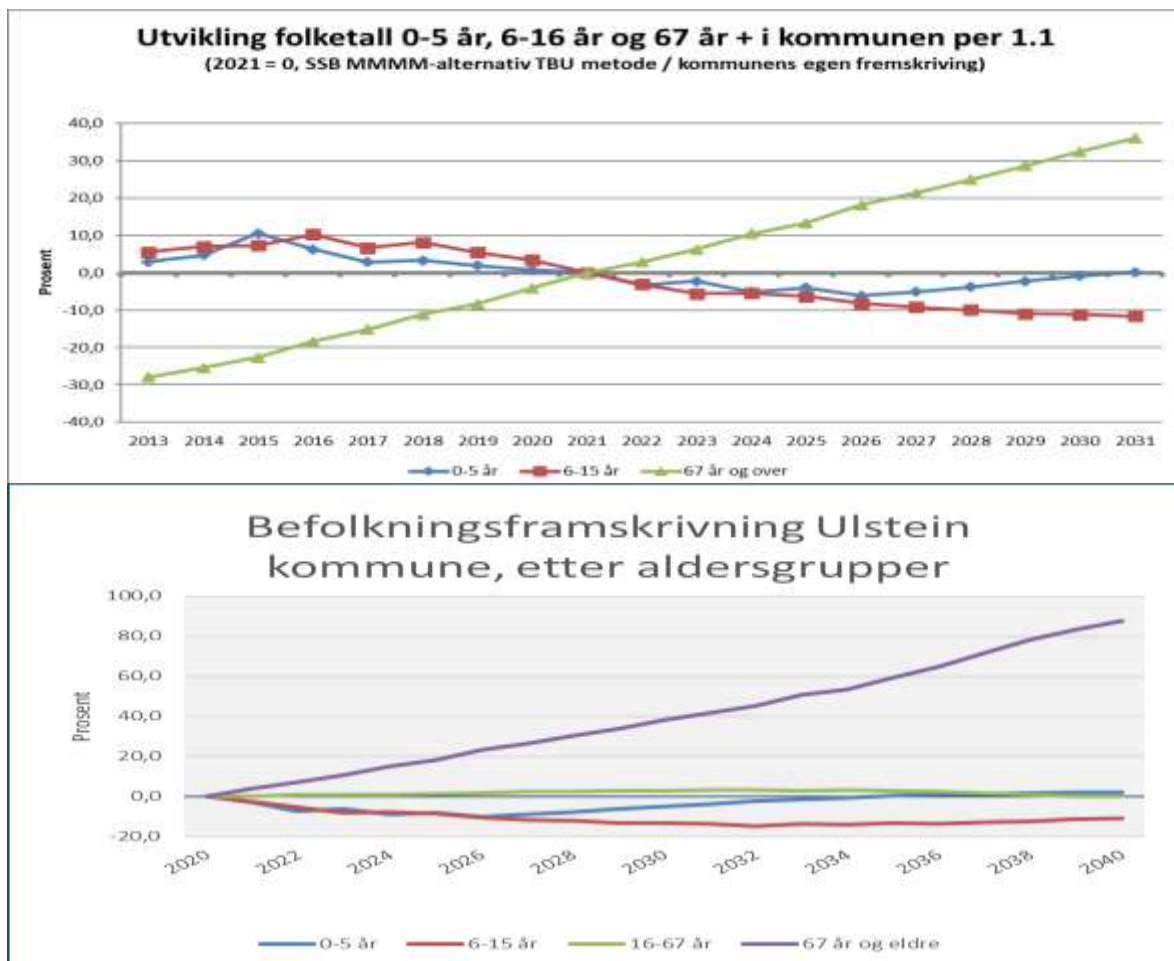


Figur 5.1 viser utvikling i folketall i Ulstein fra 2013 til i dag og SSBs befolkningsframskriving fram til 2031 for Ulstein kommune, landet og Møre- og Romsdal. I perioden fra 2013 til 2019 har det vært en økning i folketallet til Ulstein kommune. Fra 2019 til 2021 har veksten flatet ut. Fra 2021 til 2031 forventes det en vekst på om lag 6 prosent.

5.1 Befolkningsframskrivinger

Den 1. januar 2021 var det 8575 innbyggere i Ulstein kommune. Figur 5.3 viser forventet befolkningsutvikling for ulike aldersgrupper det neste tiåret. Mens framskrivingen viser en stor økning i aldersgruppen 67 år og eldre, forventes det en moderat nedgang i yngre aldersgrupper. Aldersgruppen 16 -66 år forventes å være forholdsvis konstant. Økningen i aldersgruppen 67 år og eldre er på om lag 35 prosent i løpet av perioden fra 2022 til 2031, mens økningen fra 2020 til 2040 er på nesten 90 prosent.

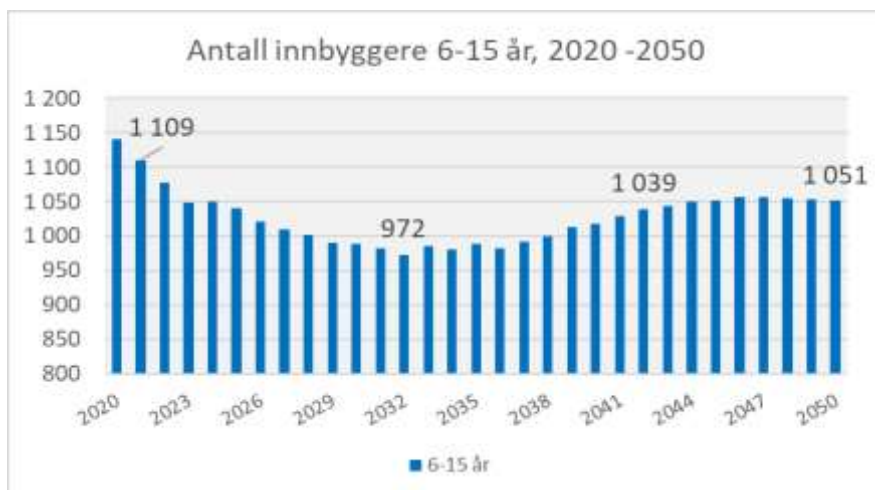
Figur 5.2: Befolkningsutvikling og framskriving etter aldersgrupper 2013- 2031 og 2020 – 204, SSBs middelalternativ. Kilde: SSB 2020 / KS 2021.



For barn i grunnskolealder forventes det en nedgang på om lag 11 prosent fram til 2031. Nedgangen forventes da å flate ut. For barn i barnehagealder forventes nedgangen å være mer moderat, om lag 5 prosent, og det forventes en moderat oppgang fram mot 2031 til dagens nivå og deretter en utflating mot 2040.

Figur 5.4 viser forventet utvikling i antall barn 6 – 15 år fra 2020 til 2050. Figuren viser at antall barn i grunnskolealder forventes å bli redusert fra vel 1 100 i 2021 til 972 i 2032.

Figur 5.4: Befolkningsfremskriving aldersgruppen 6 – 15 år, 2020 – 2050, SSBs middelalternativ.

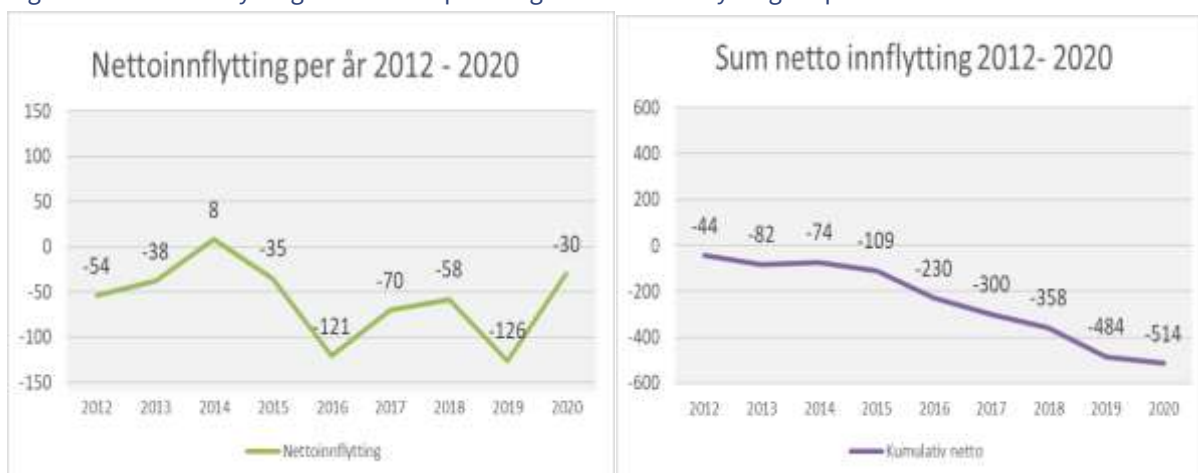


Det forventes deretter en moderat vekst de neste 10 – 15 årene. I 2050 er anslaget at det vil være 1051 barn i grunnskolealder i Ulstein kommune.

Figurene under viser netto innflytting fra Ulstein i årene 2012 – 2020 og sum netto innflytting i samme periode. Figurene viser

at det de fleste år har vært en netto utflytting fra Ulstein. Totalt har utflyttingen i hele perioden vært 514 personer. Når vi tolker denne utviklingen i sammenheng med befolkningsutviklingen for perioden 2013 – 2021 vist over, illustrerer dette at det ikke er en direkte sammenheng mellom netto innflytting og befolkningsutvikling.

Figur 5.4: Netto innflytting 2012 – 2020 per år og sum netto innflytting for perioden. Kilde: SSB 2021.



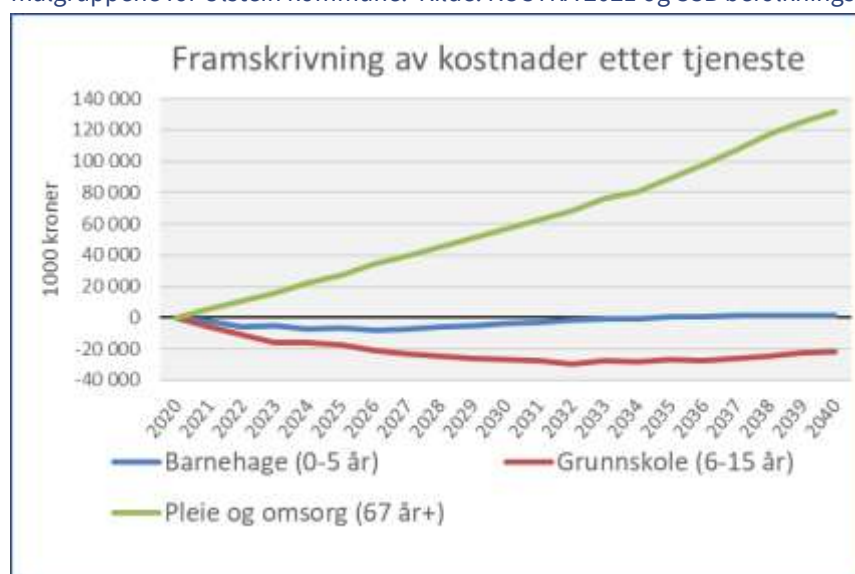
I samme periode som det har vært en netto utflytting er befolkningen økt. Det viser også at det heller ikke er en direkte sammenheng med etterspørselen etter barnehageplasser og grunnskoleplasser. Jf. figur 5.3 over, var veksten i innbyggere fra 2013 til 2021 knyttet til veksten i eldre innbyggere. Med andre ord må flyttemønsteret endres vesentlig for at dette skal bidra å reversere den negative prognosen over forventet utvikling barn i grunnskolealder i Ulstein kommune. Dersom både fruktbarheten og innvandringen blir høyere enn det som ligger til grunn i SSBs middelalternativ fra 2020, er det imidlertid grunn til å anta at utviklingen kan bli noe mer positiv enn anslagene over viser.

5.2 Framskrivning av kostnader

Endringer i befolkningssammensetningen påvirker kommunens tjenester. Flere eldre medfører økt behov for pleie- og omsorgstjenester, færre barn i grunnskolen redusert behov for elevplasser, og færre barnehagebarn medfører redusert behov for barnehageplasser. Kostnadene påvirkes imidlertid av mange ulike faktorer som kan endres over tid. Andel av befolkningen i en målgruppe som mottar tjenester, innhold og kvalitet i tjenestene de mottar, folkehelse og eventuell bruk av nye teknologiske virkemidler er blant de forhold som påvirker nivået på kostnadene.

Figur 5.4 under viser anslag på endringer i Ulstein kommunes kostnader for sektorene fram til 2040 dersom kommunene viderefører dagens praksis i prioritering og tjenesteproduksjonen. Anslagene er basert på gjennomsnittskostnader per person i målgruppene for tjenestene i 2020 i Ulstein kommune, og er framskrevet i forhold til befolkningsframskrivningen fra SSB. Anslagene forutsetter uendrede standarder og omfang i tjenestene, og inkluderer ikke investeringer.

Figur 5.4: Framskrivning av kostnader etter sektorer, basert på netto driftskostnader per person i målgruppene for Ulstein kommune. Kilde: KOSTRA 2021 og SSB befolkningsframskrivninger 2020.



Kostnadene vil øke kraftigst for helse- og omsorg gjennom hele perioden. Økningen i pleie- og omsorg tilsvarer en merkostnad på om lag 130 millioner kroner i 2040 i forhold til i 2020. På grunnskole forventes en reduksjon i kostnadene på nesten 30 millioner kroner fram mot 2032, for deretter å øke moderat. For barnehager forventes

det moderat nedgang i kostnader knyttet til oppvekst fram til 2026, før kostnadene forventes igjen å øke til dagens nivå.

Figur 5.5 under viser framskrivning av kostnader for grunnskole i Ulstein kommune. Figuren viser redusert kostnadsnivå dersom tjenesten bygges ned i takt med reduksjonen i antall barn i grunnskolealder. Figuren illustrerer at grunnskole-tjenesten i dag står i en situasjon hvor kostnadene forventes å bli kraftig redusert fram mot 2032.

Figur 5.5: Framskrivning av kostnader grunnskole, basert på netto driftskostnader per person i målgruppene for Ulstein kommune. Kilde: KOSTRA 2021 og SSB befolkningsframskrivninger 2020.



Dersom kostnadene til grunnskolen holdes på dagens nivå vil grunnskolen i praksis ha blitt prioritert opp med 30 millioner kroner fra 2020 til 2032, og enhetskostnadene på grunnskoletilbudet vil øke dramatisk. Dette må også sees i sammenheng med at Ulstein allerede i dag har høye enhetskostnader til grunnskolen når vi sammenligner med kommunegruppen og landet uten Oslo, jf. figur 4.2. Samtidig vil kommunen isolert sett miste inntekter knyttet til grunnskolesektoren fordi utgiftsbehovet for grunnskolen reduseres. KS prognosemodell anslår reduksjonen i rammetilskuddet fra 2022 til 2032 til vel 19 millioner kroner i 2021 kroner.

Det er derfor ikke bærekraftig ikke å redusere kostnadene i grunnskolen. Dersom tjenestetilbudet ikke blir tilpasset reduksjonen i antall barn i grunnskolealder og det økonomiske handlingsrommet, må kommunen redusere utgiftene på andre områder for å finansiere grunnskolen. Kommunen forventes da å få store utfordringer med å møte det økte behovet som vil komme innen pleie- og omsorgstjenester.

⁵ Gjennom statsbudsjettet kompenseres kommunene i prinsippet for økning i demografikostnader. Kommunene kompenseres imidlertid kun for gjennomsnittskostnaden per innbygger, ikke for det kostnadsnivået kommunen faktisk har. Det gis ingen statlig kompensasjon når det blir færre innbyggere i målgruppen. Kommunene må derfor bygge ned tjenesten slik at nivået på tjenestene er økonomisk bærekraftig på sikt.

6. Utgiftsnivå og kostandsdrivere i grunnskolen

I dette kapitlet vil vi først sammenligne utgiftsnivået til Ulstein mot Herøy, Hareid, kommunegruppen og landet uten Oslo, før vi identifiserer de viktigste økonomiske drivene i tjenestene. Dette skal gi et kunnskapsgrunnlag for å identifisere handlingsrom og valg som kan tas for å sikre at tjeneste både har god kvalitet og er økonomisk bærekraftige.

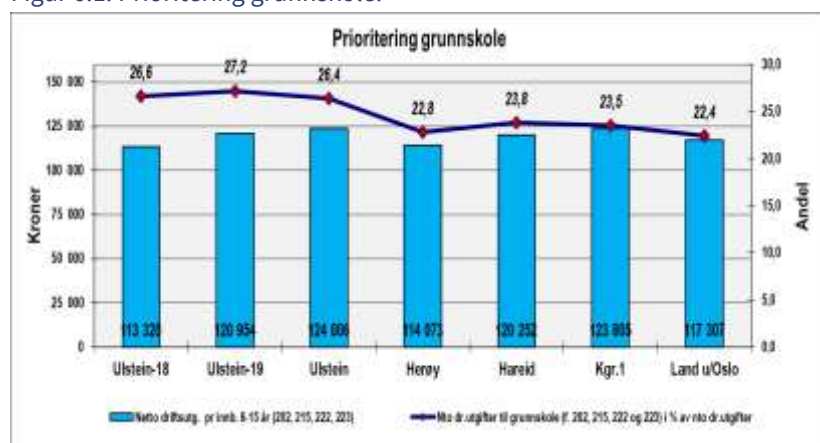
I denne delen av analysen er det til forskjell fra analysene over ikke korrigert for forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene. I stedet korrigerer vi i forhold til utgiftsnivået i forhold til målgruppen for grunnskole, innbyggere 6-15 år, og målgruppen for SFO som er innbyggere 6-9 år. Dersom vi i tillegg hadde korrigert for utgiftsbehovet, vil det bli en overkorrigering. På deltjenester (KOSTRA funksjonene) som er en del av denne analysen vil også behovskorrigeringen kunne gi feil bilde av ressursbruken.

6.1 Utgiftsnivå og prioritering

Som vist i kapittel 4.2 over har Ulstein et omstillingspotensial på grunnskole. Når vi korrigerer for utgiftsbehovet er omstillingspotensialet beregnet til 8,8 millioner kroner i forhold til landet uten og 5,3 millioner kroner i forhold til kommunegruppen. Sammenlignet med på Herøy og Hareid er omstillingspotensialet henholdsvis 5,2 millioner kroner og 6,5 millioner kroner.

Figur 6.1 viser utgiftsnivået i grunnskole i Ulstein kommune, målt i kroner per innbygger i målgruppen 6-15 år og hvor stor andel av kommunens frie inntekter som ble brukt på grunnskole. Med andre ord gir figuren en beskrivelse av hvor høyt kommunen prioriterer denne tjenesten.

Figur 6.1: Prioritering grunnskole.



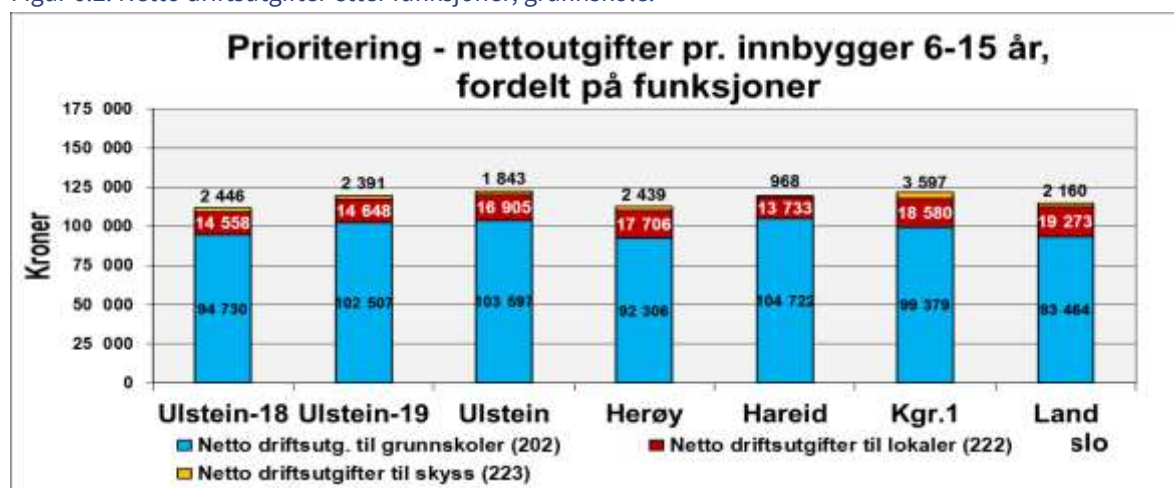
Ulstein kommune bruker mer per innbygger i målgruppen enn alle andre kommuner det sammenlignes med her. I 2020 brukte kommunen 124 tusen kroner per innbygger 6-15 år. Dette er 6 700 kroner mer enn landsgjennomsnittet og 10 tusen mer enn Herøy kommune. Det har vært en økning på 10 300 kroner fra

2018 til 2020, tilsvarende en økning på 9,4 prosent.

Figuren viser videre at Ulstein er den kommunene som bruker høyest andel av kommunens frie inntekter på grunnskolen. Av kommunens frie disponible inntekter ble 26,4 prosent brukt på grunnskole i 2020. Det var 4 prosentpoeng mer enn landet uten Oslo og 2,9 prosentpoeng mer enn kommunegruppen.

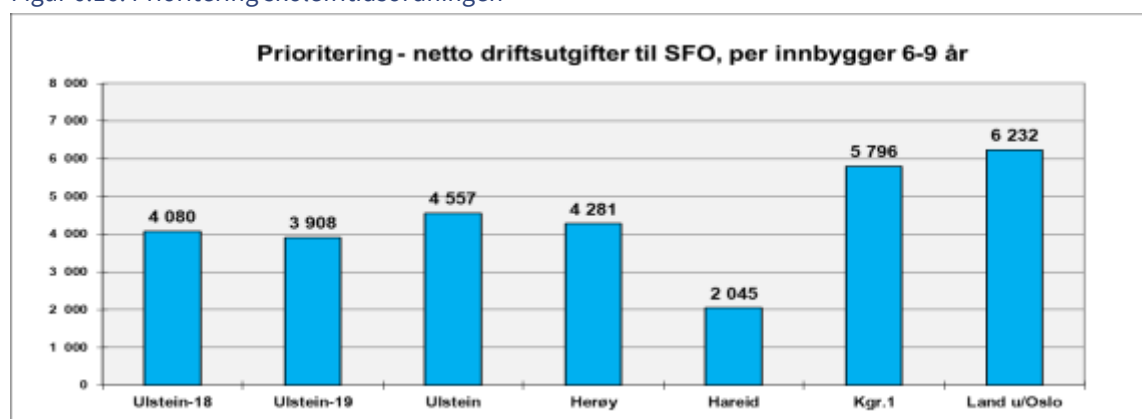
Figur 6.2 under viser fordelingen av utgiftene på ulike funksjoner, dvs. ulike oppgaver knyttet til grunnskoleopplæring, målt i kroner per innbygger 6-15 åringer. Figuren viser at Ulstein kommunes høye utgiftsnivå skyldes at kommunen har en høy prioritering funksjon 202, drift av grunnskolen. Kommunen bruker om lag 10 tusen mer enn landet uten Oslo og 4 tusen mer enn kommune-gruppen. Ulstein kommune bruker imidlertid noe mindre enn både landet uten Oslo og kommunegruppen på skolelokaler og skyss.

Figur 6.2: Netto driftsutgifter etter funksjoner, grunnskole.



Ulstein kommune har ikke høye kostnader til SFO når vi sammenligner med kommunegruppe eller landet uten Oslo. Figur 6.3 under viser netto driftsutgifter til skolefritidsordningen (SFO) per innbygger 6-9 år. Ulstein kommune brukte i 2020 om lag 4 600 kroner per innbygger 6 – 9 år. Figuren viser at Ulstein kommune i 2020 hadde lavere kostnader til SFO enn både kommunegruppen og landet uten Oslo, men noe høyere enn Herøy og over det dobbelte av Hareid kommune.

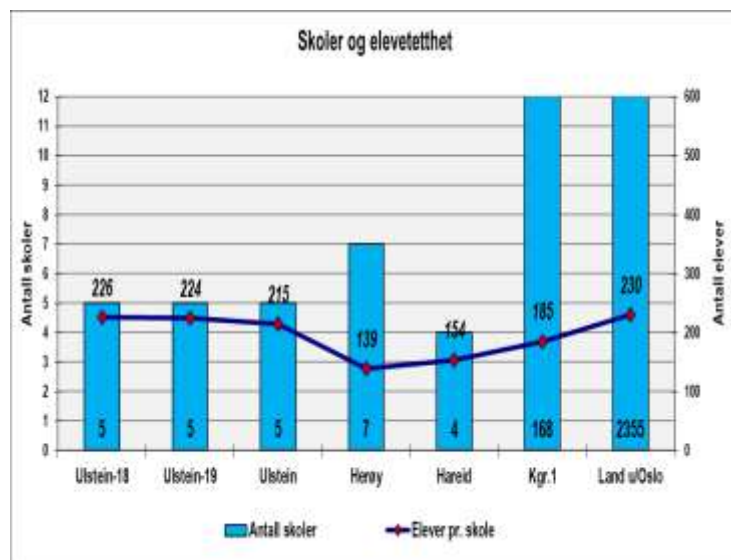
Figur 6.16: Prioritering skolefritidsordningen



6.2 Kostnadsdrivere

Skolestørrelsen blir ofte ansett som den viktigste kostnadsdriveren i grunnskolen. Skoler med få elever gir vanligvis høye utgifter per elev og skoler med mange elever gir lavere kostnader per elev.

Figur 6.6: Skolestruktur.



Figur 6.3 sammenligner skolestrukturen. I 2020 hadde Ulstein 5 skoler med i gjennomsnitt 215 elever på hver skole. Figuren viser at det er store forskjeller mellom kommunene. Herøy har 139 elever per skole, Hareid 154 elever per skole, mens kommunegruppen og landet uten Oslo henholdsvis 185 og 230 elever per skole. Ulstein har altså en skolestørrelse nært oppunder landsgjennomsnittet, og større skoler enn kommunegruppen, Herøy og Hareid.

At Ulstein kommer høyt i gjennomsnitt skyldes at det er en stor ungdomsskole med 300 elever og en stor barneskole med over 400 elever. To av skolene har under godt under 100 elever.

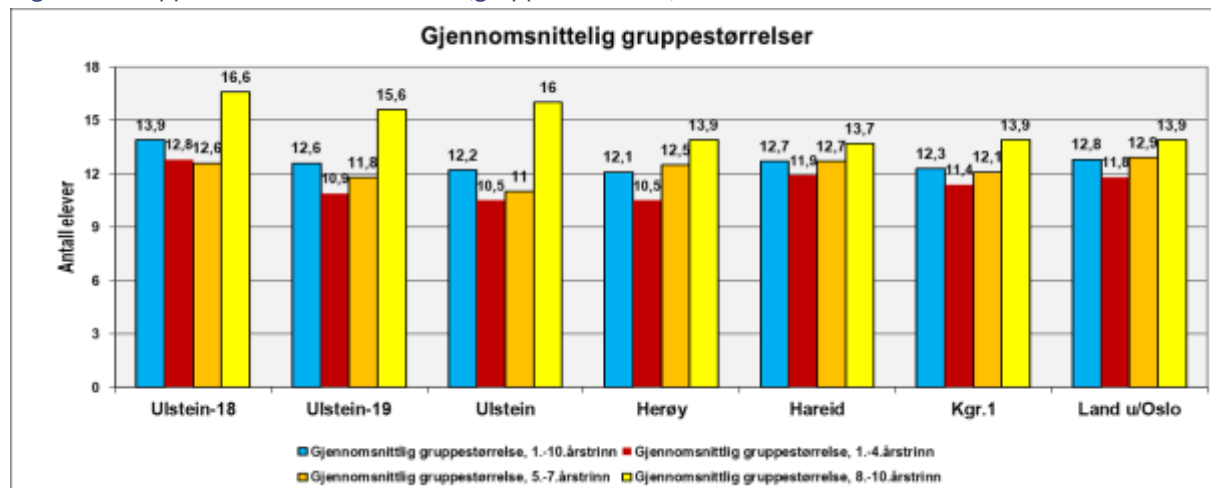
Gruppestørrelse er en annen viktig kostnadsdriver. Små grupper gir høy lærertetthet. Lærernormen i grunnskolen gir klare grenser for gruppestørrelse på de ulike trinnene. Lærernormen innebærer at det i 1-4 trinn ikke være mer enn 15 elever per lærer, mens det på 5-10 trinn ikke skal være over 20 elever per lærer. En konsekvens av dette er at det dersom en gruppe går over maksnorm per lærer utløser dette at det må opprettes en ny gruppe. Den ekstra eleven vil derfor i prinsippet utløse en ekstra gruppe med behov for ekstra lærerressurser til å dekke denne gruppen.

Gruppestørrelse er derfor en viktig indikator på hvor «produktive» en kommune er vurdert i forhold ressursinnsats per elev. Indikatoren viser antall elever per lærer i all undervisning, altså inkludert ressurser til spesialundervisning og / eller undervisning til særskilt norskopplæring.

Figur 6.4 viser gjennomsnittlige gruppestørrelser samlet for alle årstrinn, og etter årstrinn. Den blå søylen som viser samlet gruppestørrelse for alle årstrinn viser at Ulstein har fått en noe mindre gruppestørrelse de siste tre årene, og at gjennomsnittlig gruppestørrelse er 12,1 elever per gruppe. Dette er noe mindre enn landet uten Oslo og kommunegruppen som har gjennomsnittlige gruppestørrelser på henholdsvis 12,8 elever og 12,3 elever. Gruppestørrelsen er også mindre enn i Hareid som har betydelig færre elever per skole i gjennomsnitt. Selv om forskjellene ikke er store er tendensen noe overraskende fordi Ulstein har et forholdsvis høyt elevtall per skole. At Ulstein har 3 skoler med forholdsvis lave elevtall, trekker imidlertid gjennomsnittlig gruppestørrelse ned. Dette er omtalt i kap. 5.4 i hovedrapporten.

De røde, oransje og gule søylene viser gruppestørrelse etter alderstrinn. Ulstein har mindre gruppestørrelser i 1-4 trinn og 5-7 trinn enn kommunegruppen, landet uten Oslo og Hareid. På 8-10 trinn skiller Ulstein seg ut ved klart største gruppestørrelse.

Figur 6.7: Gruppestørrelser etter årstrinn (gruppestørrelse 1).

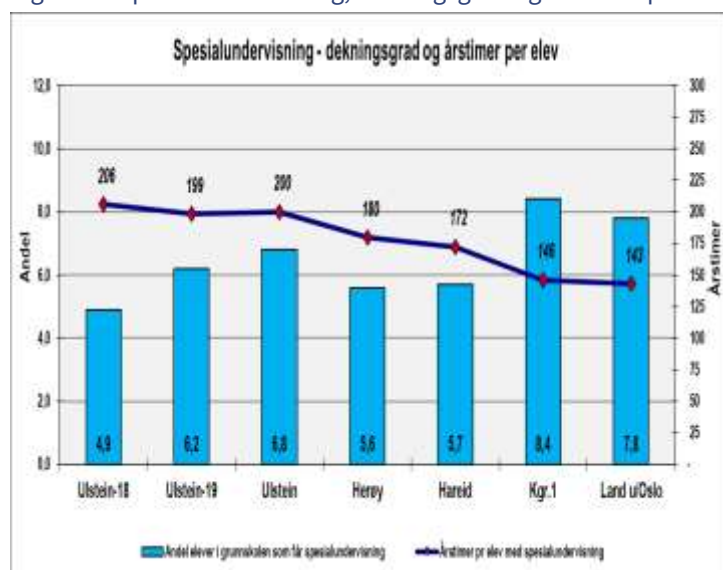


Spesialundervisning er en tredje viktig kostnadsdriver i grunnskolen. Det er lite eller ingen dokumentert effekt av spesialundervisning på skoleresultater, men det er stor ulikhet mellom norske kommuner i både volum av spesialundervisning og omfang av spesialundervisning som gis til enkeltelever.

Figur 6.7 under viser andel av elevene i Ulstein kommune som får spesialundervisning og omfanget av spesialundervisning til de elevene som får spesialundervisning målt i årstimer per elev.

Andelen av elevene med spesialundervisning har økt fra 2018 til 2020, fra 4,9 prosent til 6,8 prosent av elevene. Andelen er høyere enn både Herøy og Hareid, men lavere enn i kommunegruppen og landet uten Oslo.

Figur 6.7: Spesialundervisning, dekningsgrad og årstimer per elev

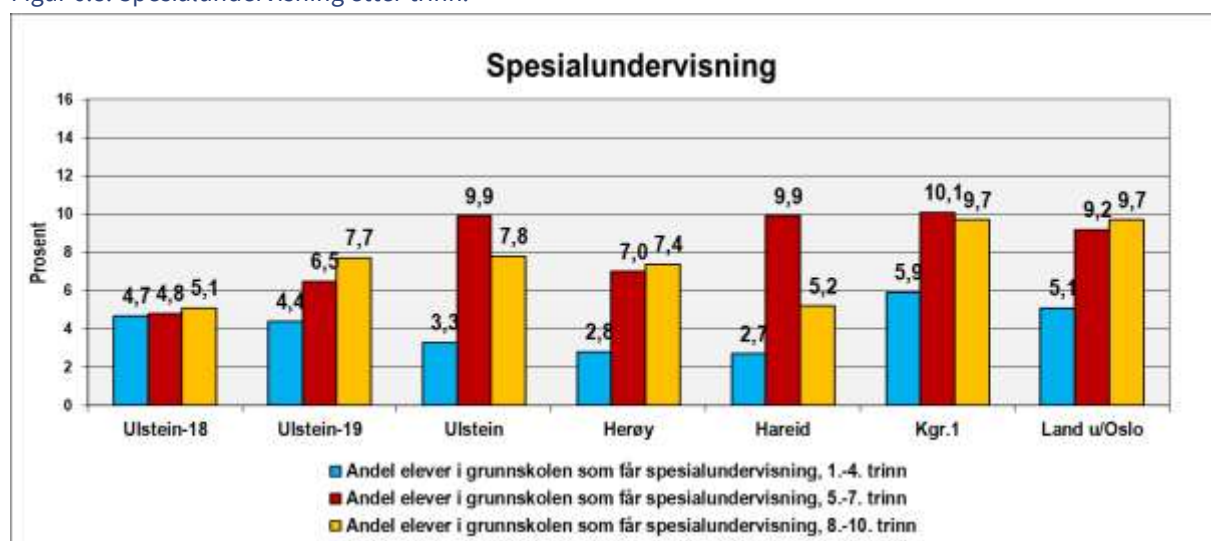


Figuren viser videre at omfanget av spesialundervisning per elev er høyt selv om det er redusert noe fra 2018 til 2020. Ulstein kommune ga i 2020 i gjennomsnitt 200 årstimer spesialundervisning per elev til de elevene som mottok spesialundervisning. Dette er vesentlig høyere enn både kommunegruppen og landet uten Oslo som begge i gjennomsnitt gir under 150 timer spesialundervisning per elev med vedtak, og også moderat høyere enn i Herøy og Hareid. Sammenlignet med Herøy og Hareid har Ulstein kommune både en

høy andel av elever som får spesialundervisning, og det gis mye spesialundervisning per elev med spesialundervisning.

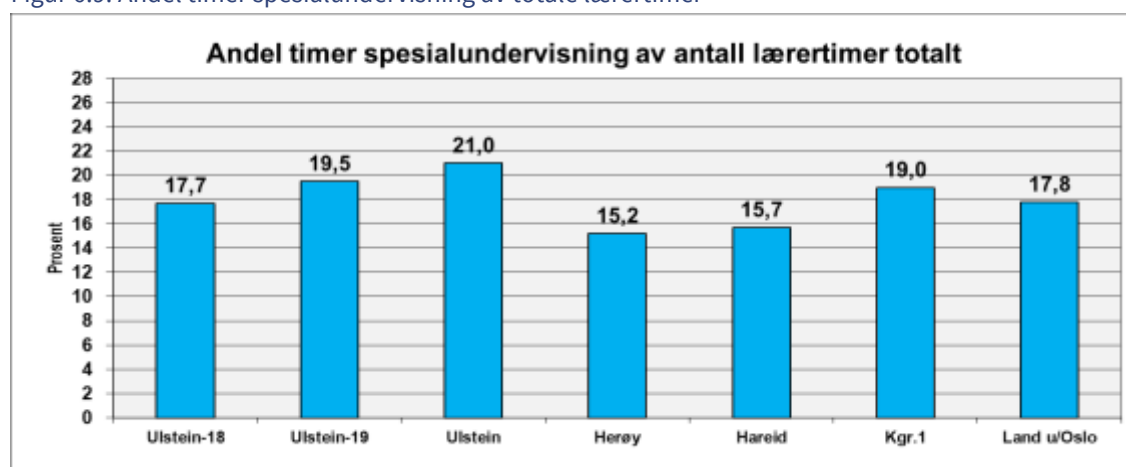
Figur 6.8 viser spesialundervisning etter alderstrinn 1-4 trinn, 5-7 trinn og 8-10. trinn. Sammenlignet med kommunegruppen og landet uten Oslo har Ulstein forholdsvis lav andel med elever med spesialundervisning i 1-4 trinn og 8-10 trinn, men andelen elever som får spesialundervisning i 5-7 trinn og er på om lag samme nivå med kommunegruppen og landet uten Oslo. Andelen som får spesialundervisning i 1-4 trinn har blitt redusert vesentlig fra 2019 til 2020, fra 4,4 prosent av elevene i 2019 til 3,3 prosent i 2020.

Figur 6.8: Spesialundervisning etter trinn.



Figur 6.9 viser andelen av totale lærertimer som går til spesialundervisning. I Ulstein kommune gikk 21 prosent til spesialundervisning i 2020. Dette er mer enn kommunegruppen og landet uten Oslo hvor andelen timer til spesialundervisning er henholdsvis 19 prosent og 17,8 prosent av alle elever. Det er også betydelig mer enn i Herøy og Hareid hvor andelen var 15,2 prosent og 15,7 prosent.

Figur 6.9: Andel timer spesialundervisning av totale lærertimer

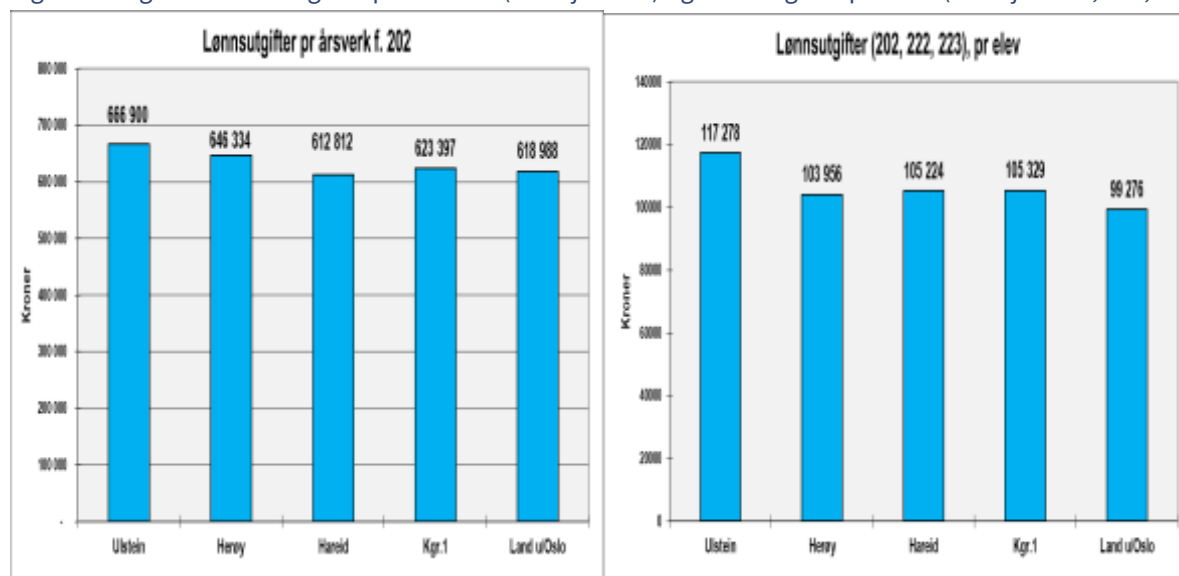


Lønnsnivået er også en kostnadsdriver i grunnskolen. En kommunene som har mange lærere med høyt utdanningsnivå og lang ansiennitet kan dette være en forklaringsfaktor. Kommunen har imidlertid lite handlingsrom for kommunen til å påvirke lønnsnivået til lærere, særlig på kort sikt.

Figur 6.10 og 6.11 under viser lønnsutgifter i grunnskolen. Figuren til venstre viser lønnsutgifter per årsverk og figuren til høyre viser lønnsutgifter per elev.

Figurene Ulstein kommune har noe høyere lønnsutgifter per årsverk enn kommunegruppen og Landet uten Oslo. Også lønnsutgiftene per elev er høyere i Ulstein enn i alle sammenligningskommunene. Nivået har sammenheng med gruppestørrelser og spesialundervisning.

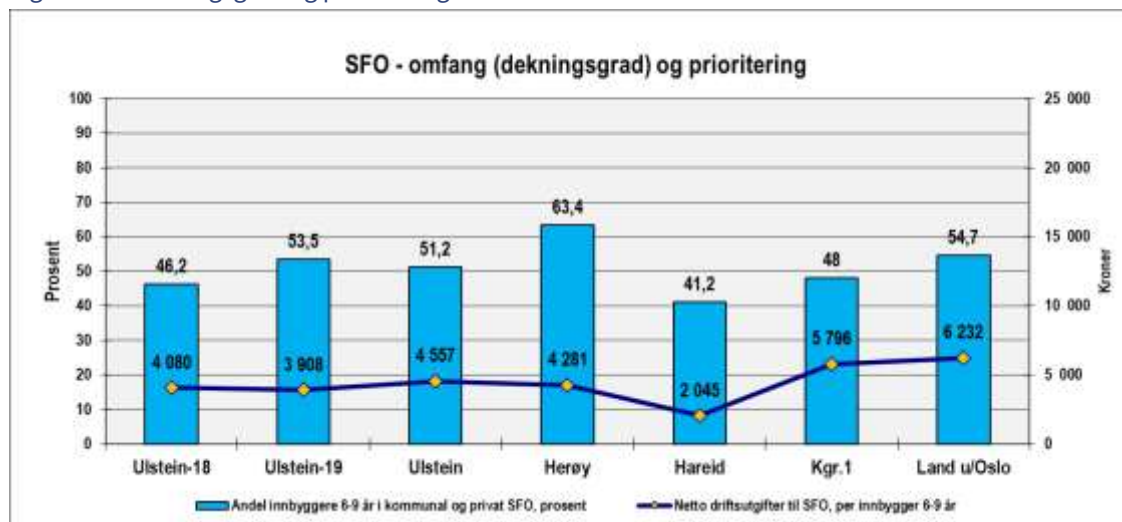
Figur 6.10 og 6.11: Lønnsutgifter per årsverk (funksjon 202) og lønnsutgifter per elev (funksjon 202, 222, 223)



I SFO er dekningsgraden og egenbetalingen kostnadsdrivere. I Ulstein kommune var dekningsgraden i 2020 vel 51 prosent, som var noe høyere enn kommunegruppen og noe lavere enn landet uten Oslo.

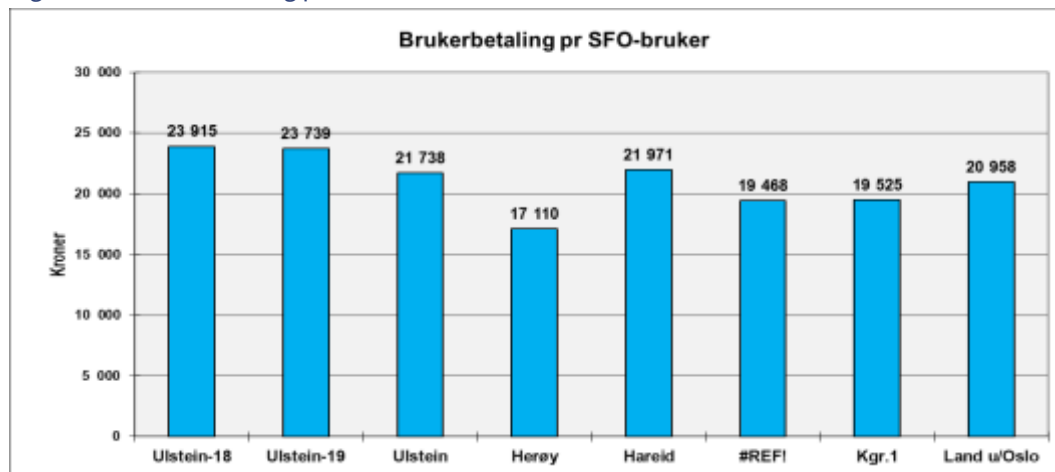
I prinsippet kan SFO drives til selvkost. Netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen i Ulstein var noe lavere enn kommunegruppen og landet uten Oslo, men høyere enn i Herøy og Hareid. Dekningsgraden i Ulstein var noe høyere enn kommunegruppen som hadde en gjennomsnittlig dekningsgrad på 48 prosent, men lavere enn Landet uten Oslo som hadde 55 prosent dekningsgrad.

Figur 6.17: Dekningsgrad og prioritering av SFO.



Figur 6.18 viser gjennomsnittlig brukerbetaling per SFO bruker. Denne figuren viser brukerbetaling per SFO plass. Ulstein kommune hadde i 2020 den nest høyeste brukerbetalingen, på om lag 22 000 kroner per bruker. Selv om brukerbetalingen er høy så har kommunen i prinsippet anledning til å øke denne slik at SFO blir fullt ut finansiert gjennom brukerbetaling. Dette er imidlertid ikke vanlig at kommunene fullt ut finansierer SFO gjennom brukerbetaling men det skjer i noen kommuner.

Figur 6.18: Brukerbetaling per SFO bruker.



Eiendomsmassen er en annen viktig kostnadsdriver. Generelt er det en sammenheng mellom antall kvadratmeter formålsbygg og kostander til eiendomsmassen. Kostandene til eiendomsforvaltning består av tre hovedelementer:

- Kostnader til forvaltning og vedlikehold (FDV kostnader)
- Avskrivinger. Fordeles vanligvis over en periode på 40 – 50 år.
- Kapitalkostnader. Dette er rentekostnader eller kapitalbinding som følge av investeringer.

Ulstein kommune brukte i 2020 56,5 millioner kroner i forvaltnings- og driftsutgifter til kommunale formålsbygg. Herav brukte kommunen 19 millioner kroner på FDV kostnader til skolelokaler.

Figur 6.19: Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger.



Figur 6.19 viser kostanden fordelt på kvadratmeter skolelokaler og alle formålsbygg. Ulstein bruker noe mer i FDV kostnader til skolelokaler enn kommunegruppen og landet uten Oslo, og vesentlig mer enn Herøy kommune. Både Hareid og Stranda har høyere FDV kostnader enn Ulstein

kommune.

Tabellen under viser fordelingen av FDV kostnadene mellom ulike kostnadstyper for Ulstein, Herøy, Hareid, Stranda, kommunegruppen og landet uten Oslo. Ulstein ligger forholdsvis lavt på energiutgifter og vedlikehold, men høyt på utgifter til renhold- og driftsaktiviteter.

Tabell 4.1: FDV utgifter til skolebygg etter type kostnad.

	Ulstein	Herøy	Hareid	Stranda	KOSTRA-gruppe 1	Landet uten Oslo
Energiutgifter	71	124	86	95	100	84
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter	79	266	797	55	83	93
Utgifter til renholdsaktiviteter	317	0	0	216	213	181
Utgifter til driftsaktiviteter	629	322	255	653	525	499
Sum	1 031	796	1 364	1 188	992	995

Avskrivninger påvirker kommunenes driftsbudsjett. Figuren under sammenligner avskrivninger per kvadratmeter skolebygg og alle formålsbygg for Ulstein, Herøy, Hareid, kommunegruppen og landet uten Oslo. Ulstein har høyere avskrivninger på både skolebygg og formålbygg enn Herøy og Hareid. Avskrivningene på skolebygg er imidlertid noe lavere på skolebygg enn kommunegruppen og landet uten Oslo.⁶

⁶ Avskrivninger gjøres vanligvis over en periode på 40 – 50 år for investeringer i formålsbygg. Avskrivningsreglene fordeler investeringen i bygningsmassen lineært (like mye hvert år) over levetiden. Hvis vi anslår at dagens nybygg i gjennomsnitt koster om lag 36 000 kroner per kvadratmeter, utgjør avskrivningene 750 kroner per kvadratmeter per år i 40 år. Ulstein kommunes avskrivninger knyttet til eksisterende skolebygg var i 2020 323 kroner per kvadratmeter. Dette må tolkes i sammenheng med at mange av byggene er eldre.



Ved beregning av kapitalkostnader kan det i prinsippet legges til grunn at kostanden ved egenkapital og lån er like stor, ettersom egenkapitalen kan brukes til å betale lån. Hvis det legges til grunn at kapitalbindingen er om lag halvparten av en bygnings levetid, vil dette gi en kalkulatorisk rentekostnad på et nybygg på om på om lag 200 kroner per kvadratmeter per år.

Tabellen under viser et anslag på hva reell kostnad er på eksisterende skolebygg. I Ulstein kommune anslås kvadratmeterkostanden å være om lag 1 554 kroner.

Tabell 2: Anslag på årlig kostand per kvadratmeter skolebygg.

Type kostnad	Anslag
FDV kostnad	1031
Avskrivninger	323
Anslag kapitalkostnader	200
Sum	1554

Som vist i analysen over har Ulstein kommune i gjennomsnittlig 17,1 kvadratmeter skolebygg per elev. Det er mange kommuner samme kommunegruppe som har betydelig mindre skoleareal per elev, selv om det ikke er høyt sett i forhold til gjennomsnittet i landet. Ved en fremtidig reduksjon i antall elever vil utgiftene til skolelokaler per elev kunne øke betraktelig hvis ikke kommunen tilpasser arealet i takt med endringer i behovet.

