



Analyse av omstillingsbehov og menypakke av tiltak

På søken etter bærekraftig økonomisk tilpasning – Åsnes
kommune

Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Helge Støren og Jørund Verpe

TF-notat nr. 16

2020

Tittel: Analyse av omstillingsbehov og menypakke av tiltak – på søken etter bærekraftig økonomisk tilpasning

TF-notat nr: 16/2020

Forfatter(e): Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Helge Støren og Jørund Verpe

Dato: 04.09.20

ISBN: 978-82-336-0336-6

ISSN: Digital

Pris: 150,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)

Framsidedfoto:

Prosjekt: Åsnes kommune – analyse- og prosessbistand

Prosjektnr.: 20200460

Prosjektleder: Kjetil Lie

Oppdragsgiver: Åsnes kommune

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Utredning av omstillingsbehovet for å få til en bærekraftig økonomisk tilpasning for Åsnes kommune. Presentasjon av en menypakke av potensielle omstillings- og innsparingstiltak for de ulike ramme- og budsjettansvarsområdene i kommunen.

Forord

Telemarksforskning har på oppdrag for Åsnes kommune gjennomført en analyse av hele kommunens drift, og hatt prosessbistand for utvikling av tiltak som skal sikre en bærekraftig økonomisk tilpasning. Vi har da først gjort en grundig kartlegging og analyse av hele kommunens virksomhet, dvs. for alle sektorer og tilhørende enheter. Rapportering fra denne analysen forelå i april. I rapporten som nå legges fram fra det vi kan kalle fase 2 av prosjektet, spilles inn konkrete omstillings- og effektiviseringstiltak. Det er i denne fasen av prosjektet vi da også har stått for prosessbistand inn mot de fire arbeidsgruppene som kommunen nedsatte. Gjennomgangen presenterer konkrete forslag til omstillings- og effektiviseringstiltak.

Kjetil Lie fra Telemarksforskning har vært prosjektansvarlig hos oppdragstaker, mens de øvrige i prosjektteamet har stått for datainnhenting og tilhørende analyser på hver sine fagområder. Trond Wincenten i Twiconsulting AS har vært innleid konsulent på sektorområdet administrasjon og fellesutgifter. Vi vil takke for godt samarbeid med Åsnes kommune i gjennomføringen av oppdraget, og for ekspeditte levering av data når vi har etterspurt ekstra opplysninger. Vår primære kontaktperson i Åsnes kommune har vært kommunedirektør Stein Halvorsen.

Utredningsarbeidet har pågått i perioden medio mars – primo september 2020.

Bø, 04.09.20

Kjetil Lie

Oppdragsansvarlig

Innhold

Sammendrag.....	7
1. Innledning og bakgrunn for oppdraget.....	8
2. Politisk, rådmannen, stab og støtte.....	9
2.1 Økonomianalyse – administrasjon og styring.....	9
2.1.1 Politisk styring.....	9
2.1.2 Kontroll og revisjon.....	11
2.1.3 Administrasjon	12
2.1.4 Personalpolitiske retningslinjer og prinsipper – omstillingsavtale.....	13
2.2 Fellesinntekter og –utgifter.....	15
2.2.1 Utnyttet inntekspotensial fra eiendomsskatt.....	15
2.2.2 Konvertering av lånegjeld til større andel med fastrente-betingelser	15
2.3 Øvrige observasjoner og innspill	16
2.3.1 Overordnet styringssystem og ledelse	16
2.3.2 Interkommunalt samarbeid.....	16
2.3.3 Rolleavklaring stab/støtte	17
2.3.4 Nærvær	17
2.3.5 Brukermålinger.....	18
2.3.6 Prosjektstyring og gevinstrealisering	18
2.3.7 Kontinuerlig forbedring – «jobbe smartere» - digitalisering og innovasjon .	19
2.3.8 Evaluering og utvikling av kommunikasjon og møtepraksis	19
2.3.9 Systematisk omdømmebygging.....	19
2.3.10 Prosess for bærekraft og kommune 3.0 som integrert i planarbeidet	20
3. Sektor oppvekst.....	21
3.1 Sammendrag	21
3.2 Innledning.....	23

3.3	Grunnskole.....	25
3.4	Skolelokaler	25
3.5	Skyssutgifter	28
3.6	SFO.....	29
3.7	Nærmere om grunnskoledrifta ved den enkelte skole.....	31
3.7.1	Jara skole	34
3.7.2	Sønsterud skole.....	36
3.7.3	Flisa skole.....	37
3.7.4	Åsnes ungdomsskole	39
3.8	Skolestruktur.....	41
3.8.1	Alternative strukturer	41
3.8.2	Mulig innsparing i grunnskolen med dagens struktur	41
3.8.3	Jara-elevene til Flisa skole.....	42
3.8.4	Samle Flisa, Jara og Sønsterud skoler til Åsnes barneskole.....	43
3.8.5	Barne- og ungdomsskole i Åsnes	44
3.9	Oppsummert innsparingsmulighet for grunnskolen	45
3.10	Barnehagedrift	46
3.10.1	Bashammeren barnehage.....	51
3.10.2	Jara barnehage	52
3.10.3	Myrsnipa barnehage	53
3.10.4	Sønsterud barnehage.....	54
3.10.5	Sammendrag og forslag.....	55
4.	Sektor helse, omsorg og velferd	56
4.1	Innledning.....	56
4.1.1	Dekningsgrad og pleiefaktor	56
4.1.2	Balansen mellom institusjonstjenester og hjemmetjenester	57
4.2	Digitalisering og velferdsteknologi	58

4.3	Demografi og prioritering.....	59
4.4	Politikk, alderssammensetning og lokal prioritering	60
4.5	Kompetanse og tjenestekjøp	61
4.6	Kostnader og prioriteringer – anbefalte tiltak for omstilling og innsparing	61
5.	Sektor samfunnsutvikling.....	66

Sammendrag

Skrives senere. Det er bakerst i flere av kapitlene tatt inn sammendragstabell til de foreslåtte tiltakene. Det er ellers i flere avsnitt gitt en summering av våre anbefalinger på de ulike områdene.

1. Innledning og bakgrunn for oppdraget

Åsnes kommune etterspurte i en utlysning om ekstern analysebistand og prosessveiledning til å gjennomføre prosjektet «Sammen om en bærekraftig framtid».

Prosjektet ble definert å være et bærekraftsprosjekt innenfor rammen av en sunn kommuneøkonomi for økonomiplanperioden 2021-2024. Basert på rammeforutsetningene i vedtatt økonomiplan 2020-2023 er det ifølge tilbudsforespørselen behov for å tilpasse driftsnivået med ca. 30 mill. kroner. Vi oppfatter dermed at det er slike reduksjoner som må til for å sikre en sunn og bærekraftig økonomi. Det er ikke helt gitt hvordan en skal forstå målkravet på ca. 30 mill. kroner. Vi har forstått det slik at omstillings- og innsparingstiltakene skal sørge for at driftsbalansen i form av netto driftsresultatet, er på minimum 1,75 % av sum driftsinntekter senest i 2024. Dessuten at budsjettert netto driftsresultat skal være positivt også for de tre første årene i den kommende økonomiplanen; og for eksempel helst på minimum ca. ½ % i 2021, 1 % i 2022 og ca. 1,3 % i 2023.

Av tilbudsforespørselen framgikk det at kommunen ønsket å få gjennomført en analyse av hele kommunens drift, samt prosessbistand for utvikling av tiltak som skal sikre en bærekraftig økonomisk tilpasning. Vi har da først gjort en grundig kartlegging og analyse av hele kommunens virksomhet, dvs. for alle sektorer og tilhørende enheter. Rapportering fra denne analysen forelå i april. I rapporten som nå legges fram fra det vi kan kalle fase 2 av prosjektet, spilles inn konkrete omstillings- og effektiviseringstiltak. I denne fasen av prosjektet har vi også stått for prosessbistand inn mot de fire nedsatte arbeidsgruppene.

De foreslåtte tiltakene skal i størst mulig grad sikre en sunn og bærekraftig økonomisk tilpasning, sett også i lys av FNs bærekraftsmål og prinsippene bak kommune 3.0. Vi har ikke vurdert spesielt dette med ivaretagelse av bærekraftsmålene og økt samskaping med lokalsamfunnet for øvrig. Det skal imidlertid være et av temaene for gruppearbeid på kommunens budsjett- og strategiseminar 10.-11. september, hvor alle de fire arbeidsgruppene vil være samlet,

2. Politisk, rådmannen, stab og støtte

2.1 Økonomianalyse – administrasjon og styring

Våre beregninger viser at Åsnes brukte 7,5 prosent av totale netto driftsutgifter på administrasjon i 2019. Det er en relativ stor økning fra foregående år, men fortsatt under sammenlignbare kommuner (kommunegruppe 11) og landsgjennomsnittet.

Tabell 1 Andel av totale netto driftsutgifter på administrasjon og styring. Kilde: SSB

	Åsnes			K-gr. 11	Landet
	2017	2018	2019	2019	2019
Administrasjon og styring (F100, 110, 120, 121, 130)	7,3	6,6	7,5	8,0	7,8
100 Politisk styring	1,4	1,3	1,4	0,8	0,7
110 Kontroll og revisjon	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2
120 Administrasjon	4,8	4,4	5,1	6,1	5,8
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	0,3	0,1	0,3	0,4	0,5
130 Administrasjonslokaler	0,4	0,5	0,3	0,5	0,6

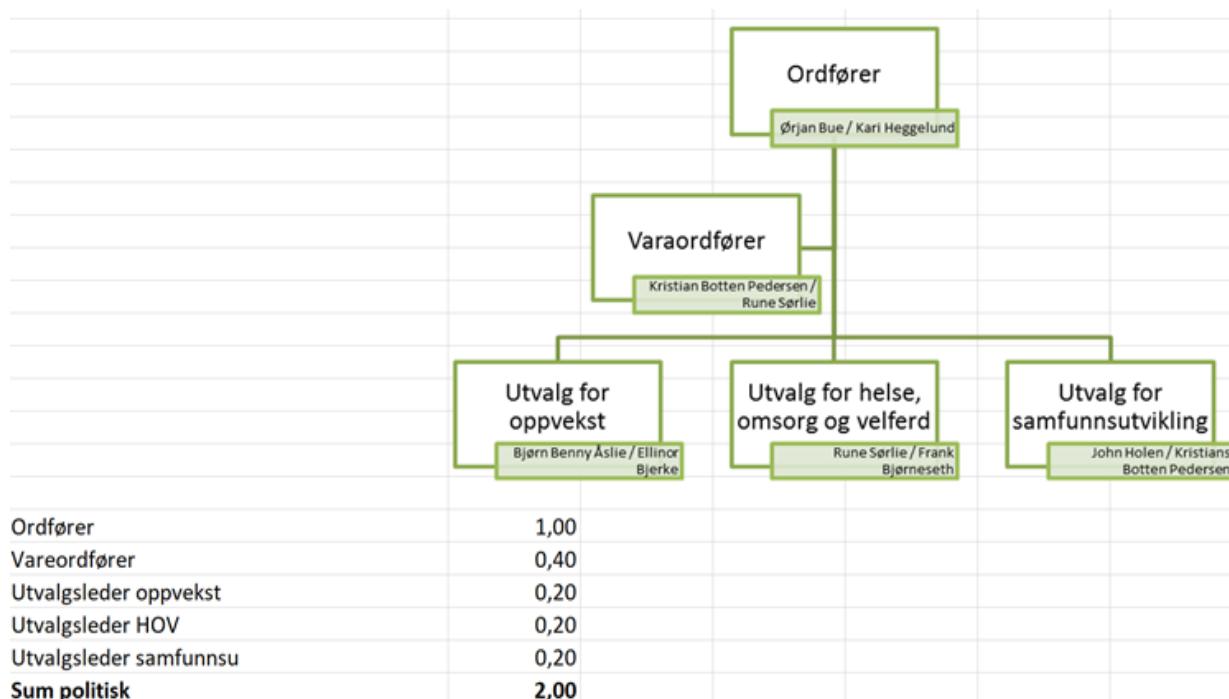
Vi vil i denne sammenheng understreke at å sammenligne kommunenes administrative ressursbruk ut i fra KOSTRA, er krevende og må tolkes med varsomhet. Dette gjelder spesielt funksjon 120, der regnskapsføring varierer fra kommune til kommune, bl.a. fordi skillet mellom tjenesteproduksjon og administrasjon tolkes forskjellig.

Den overordnede økonomianalysen viser at Åsnes hadde merutgifter på i størrelsesorden 0,5 mill. knyttet til området administrasjon og styring sammenlignet med kommunens økonomiske rammebetingelser i 2019.

To områder peker seg ut med et høyt utgiftsnivå; «politisk styring» og dels «kontroll og revisjon».

2.1.1 Politisk styring

Vurdering av politisk struktur inngår ikke i vårt mandat, men her kommenteres likevel særskilt de kostnadmessige aspektene. Utgiftene innen politisk styring (funksjon 100) omfatter primært lønn/godtgjørelse til ordfører og varaordfører samt godtgjørelse/utgiftsdekning til kommunestyrerepresentanter og ulike politiske råd og utvalg.



Figur 1 Politisk organisering Åsnes kommune. Kilde: Åsnes kommune

Åsnes kommune har i dag 23 kommunerepresentanter. Politisk ledelse består av ordfører i full stilling og varaordfører i 40 % - ned fra 50 % i forrige valgperiode. Formannskapsmedlemmer har et honorar tilsvarende 10 % av ordførers lønn, tilsvarende kr. 84 000. I tillegg er det slik at utvalgslederne har en godtgjørelse på 20 % av ordførers lønn, dvs. om lag kr. 170 000. Møtegodtgjørelsene er pt. kr. 1260.

Vurdering og tiltak: Ifølge årsberetning 2019 skyldes høye utgifter til politisk styring i hovedsak ekstra utgifter ifm. kommunevalget. Imidlertid tyder våre analyser på at Åsnes har et betydelig merforbruk over tid, også sammenholdt med referansekommuner. Ordfører og varaordfører påpeker et behov for å avklare regnskapspraksis på hva som føres på funksjon 100 kontra 110.

Tabellen under viser en oversikt over de viktigste politiske godtgjørelsene for utvalgte kommuner i Innlandet. Tallene er basert på informasjon innhentet fra ordføreren i Åsnes.

Tabell 2 Oversikt over politiske godtgjørelser for utvalgte kommuner. Kilde: TF

Kommune (innb. 1.1.20)	1. Ordfører	2. Varaordfører	3. Formann- skapsmedl.	4. Hoved-utvalgsle- dere	5. Møtegodtgj.
Åsnes (7203)	85% av st.repr. lønn (839 797)	40% av ord-førers godtgj. (335 919)	10% av ord-fø- rers godtgj.	20% av ordførers godtgj.	0,15% av ord-førers godtgj. (1259,70)
Våler (3662)	75% av st.repr. lønn	20% av ordførers lønn	5% av ordførers lønn	5% av ordførers lønn	300/t for 3+4 Se eget reglement
Nord-Odal (5016)	90% av st.repr. lønn	6 % av ordførers lønn	5000 pr. år	2 % av ordførers lønn	1% av ordførers lønn (k.styret + komm.utvalg)
Sør-Odal (7905)	90% av st.repr. lønn	40% stilling. 15 % av ordførers godtgjøring	0,33% av ordfø- rers lønn	0,33% av ordførers lønn	0,18% for k.styre- møter. Diff. satser for ulike valg
Kongsvinger (17829)	100 % av st.repr. lønn	50%	10%	20%	0,14%
Eidskog (6106)	Kr. 839 797	Kr. 335 919	Kr. 25 193,92	Kr. 25 193,92	Kr. 1 259,70

Oversikten viser at godtgjørelsene i Åsnes kan reduseres og harmoniseres med sammenlignbare kommuner. *Vi foreslår at honorar til varaordfører reduseres til 20 % og utvalgsledere fra 20 til 10 %.* Dette vil gi en innsparingseffekt på kr. 337 000 (170'+167)'. Mulige tiltak ellers kan være å redusere på antall medlemmer i styrer, utvalg og råd, antallet styrer, utvalg og råd, redusere møtefrekvens og antall befaringer, bruk av digitale møter samt møter på kveldstid.

Vi anbefaler at det i innværende periode foretas en særskilt gjennomgang av politisk organisering og tilhørende avlønning/ressursbruk i Åsnes kommune. Herunder altså vurdering av antall medlemmer i styrer, utvalg og råd, godtgjøring folkevalgte og møtetider. Om det fortsatt skal være tre sektorutvalg er også naturlig å vurdere. Eventuelle endringer vil gjøres gjeldende fom. neste kommunestyreperiode. Enkelte utgiftsbesparende tiltak og tilpasninger kan imidlertid gjøres før den tid.

2.1.2 Kontroll og revisjon

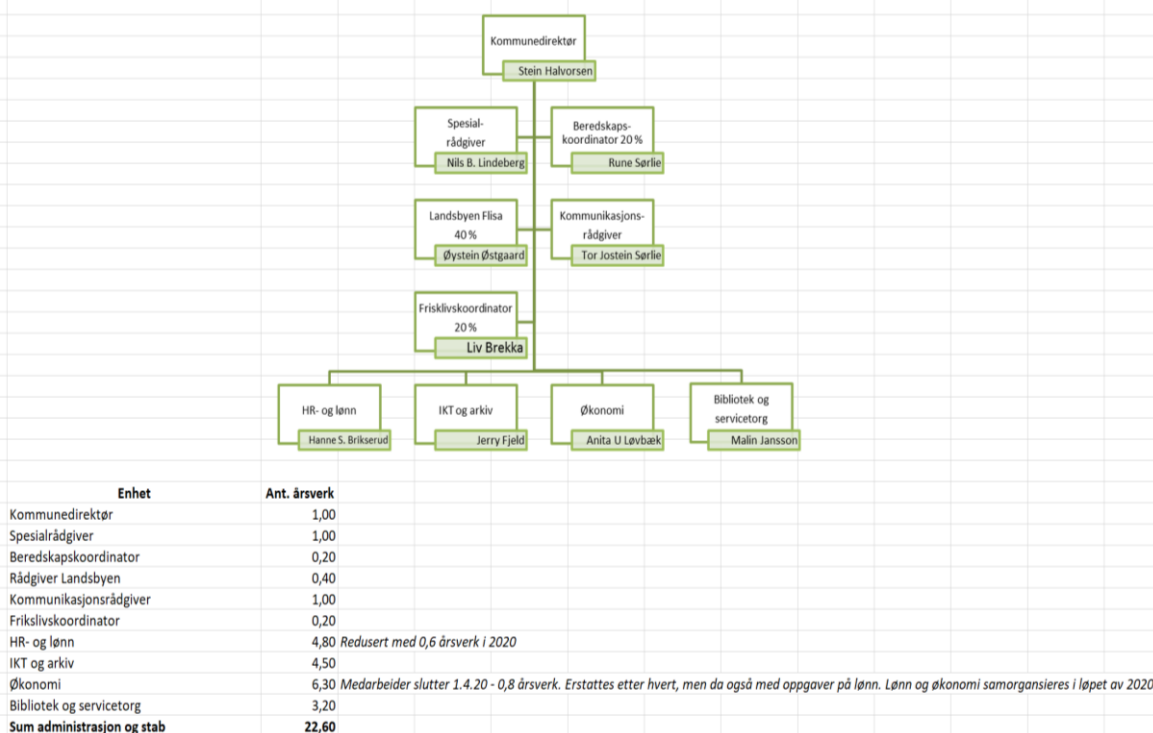
Åsnes kommune er én av de 16 eierne i Revisjon Øst IKS. Åsnes kjøper videre sekretariattjenester til kontrollutvalget fra Glåmdal Sekretariat IKS. Dette IKS-et server i alt 7 kommuner. Åsnes hadde i 2019 høyere utgifter enn landet forøvrig knyttet til kontroll og revisjon. Den kraftige økningen for Åsnes fra 2018 til 2019 skyldes etter det vi har fått opplyst, i hovedsak bestilte forvaltningsrevisjonsprosjekter og rapportering fra selskapskontroller.

Vurdering og tiltak: En utgiftsreduksjon med 25 % sammenlignet med det som må sies å være et ekstraordinært høyt nivå i 2019 - som fortsatt ville betydd et høyere nivå enn gjennomsnittet i kommunegruppe 11 og landet, ville gitt en innsparing på 68 kroner per innbygger. Det tilsvarer nærmere 500.000 kr på årsbasis. Dette blir en for teoretisk, kunstig beregnet innsparingseffekt. Vi finner det ikke aktuelt å legge til grunn lavere utgifter mot kontroll og revisjon for årene framover, bortsett fra det som kan oppfattes å ha vært et ekstra ressursforbruk i 2019. .

2.1.3 Administrasjon

Funksjon 120 administrasjon omfatter strategisk ledelse og administrative støttefunksjoner; herunder økonomi, personal, IKT og sak/arkiv. Figuren under viser et forenklet organisasjonskart for strategisk ledelse, administrasjon og stabs-/støtteressurser i Åsnes kommune. I tillegg inngår egne dedikerte ressurser på utvalgte satsingsområder – som frisklivskordinator, lokalutvikling (Landsbyen Flisa). Totalt utgjør sentral administrasjon og stab nær 23 årsverk, sammensatt som vist under.

Administrasjon og stab:



Figur 2 Organisering stab og støtte: Kilde: Åsnes kommune

Tabellen under viser dagens årsverk knyttet til stab-støtte på sektornivå/enhetene.

Tabell 3 Årsverk knyttet til stab og støtte på sektornivå. Kilde: Åsnes kommune

Oppvekst	Helse og omsorg	Samfunnsutvikling
Flisa skole: 49 % + 31 % Sønsterud skole: 60 % Jara skole: 40 % Ungdomsskolen: 100 %	KFF: - Avdelingsleder med bla økonomiansvar: 100 % - Saksbehandler: 100 % - Saksbehandler: 40 % - Saksbehandler: 20 % Helsestasjonen: - Saksbehandler 60 % Solør Barneverntjeneste, med egne spesialområder: - 80 % + 70 %	
2,8 årsverk	Knapt 5 årsverk	0,20 % årsverk

Som nevnt er administrasjon et vanskelig område å analysere. Det er derfor behov for ytterligere data og analyse når man sammenligner administrasjon. Kostra-funksjonsområdene kan også inneholde kostnader som ikke ligger i rådmannens stab- og støttetjenester og omvendt.

Vurdering og tiltak: Kommunens overordnede administrative organisering synes i utgangspunktet hensiktsmessig. Våre oversikter og data fra sammenlignbare kommuner med tilsvarende størrelse, indikerer likevel et effektiviseringspotensial. Et foreløpig anslag på innsparing bør tilsi en reduksjon på minimum 2 årsverk, tilsvarende ca. 1,5 mill. kroner inkl. sosiale kostnader.

2.1.4 Personalpolitiske retningslinjer og prinsipper – omstillingsavtale

Vi mener opplagt at det signaliserte innsparingskravet i Åsnes kommune ikke kan realiseres uten færre årsverk. Kommunen har etablert et stillings- og rekrutteringsutvalg der alle ledige stillinger vurderes, men vi har forstått det slik at det er en viss usikkerhet knyttet til praktiseringen av retningslinjene for utvalget. Vi foreslår at retningslinjene vurderes og oppfølgingen strammes inn.

Et grunnleggende prinsipp i prosjektet «Sammen om en bærekraftig framtid» er at det skal være en inkluderende prosess, med bl.a. aktiv medvirkning og medinnflytelse fra de tillitsvalgte. En rekke kommuner har utarbeidet en såkalt omstillingsavtale som avklarer de aktuelle spillreglene for omstillingsprosessen. Formålet med avtalen er å sikre de ansatte medbestemmelsesrett og rettigheter i henhold til lov, kollektive og individuelle avtaler og sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet. Avtalen skal eksempelvis

- informere om rettigheter og plikter under omstillingen
- gi den enkelte ansatte trygghet i arbeidsforholdet under omstillingsarbeidet
- skape best mulig forutsigbarhet og et godt arbeidsmiljø
- sørge for at prosessen er kjennetegnet av god medvirkning fra de tilsette sine representanter og konstruktiv dialog mellom partene, og
- skape grunnlag for en felles og samlende arbeidsgiverpolitikk i Åsnes kommune

Den enkelte ansatte har selv et ansvar for å bidra til gode løsninger, bl.a. ved å delta aktivt i både omorganiseringsprosessen og i forbindelse med gjennomføringen av de endringene som skal iverksettes.

Vi anbefaler at det utformes en omstillingsavtale – i nært samarbeid med de ansatte/tillitsvalgte. Som et element i en slik helhetlig tilrår vi at stillingsbank-konseptet inngår.

Nedbemannings/stillingsbank

Vi anbefaler at det målsettes gitte økonomiske nedtrekk for bemanningsreduksjoner, og at dette bakes inn i budsjettrammeforutsetningene. En stillingsbank foreslås etablert, med en budsjett-ramme tilsvarende lønnsutgiftene for de arbeidstakerne som er i stillingsbanken. Eksemplifisert kan vi se for oss slike føringer fra et kommunestyrevedtak:

- *Kommunestyret målsetter innsparinger for bemanningsreduksjon i størrelsesorden 10,5 mill. kroner for økonomiplanperioden 2021-2024; fordelt med 1,5 mill. kroner for 2021, 3 mill. kroner for 2022, 3 mill. kroner for 2023 og 3 mill. kroner for 2024.*

Innsparingskravet vil i opprinnelig budsjettramme ligge på generelt ansvar under kommunedirektøren med en negativ utgiftsavsetning. Denne kontoen skal så budsjettreguleres til 0 kroner gjennom året ved at lønnsbudsjettet nedjusteres når stillingshjemler trekkes inn. Innsparingskravet (nedtrekket) forutsettes å omfatte også realisering av færre årsverk via stillingsbanken som vi foreslår skal etableres.¹

Vi ser det som naturlig at stillings- og rekrutteringsutvalget får en sentral funksjon i forbindelse med nedbemanningsprosessen. Kommunestyret fastsetter retningslinjene for stillingsbanken, etter behandling og innstilling fra administrasjonsutvalget Vi foreslår for øvrig at

- Alle vakante stillinger skal fram til 31.12.2024 vurderes iht. ansettelsesreglement og behandles av kommunedirektøren som avgjør om hjemmelen skal trekkes inn, besettes på nytt av personer som allerede er tilsatt i kommuneorganisasjonen eller må lyses ut eksternt. Det skal i denne sammenheng vurderes innhold i stillingen, organisatorisk plassering og behov for rekruttering. Kommunedirektørens vurdering og avgjørelse legges fram for stillings- og rekrutteringsutvalget som skal orienteres fortløpende.
- Opprettelse av nye stillingshjemler skal rapporteres til kommunestyret i tertialrapporter og årsmeldinger. I slike oversikter skal da også framgå utviklingen i antall stillinger (fastlønnede stillingshjemler) i kommunen.

Seniorpolitiske tiltak

Åsnes kommune har en senioravtale der det kan velges mellom ekstra fri (1 uke fra fylte 62 år, 2 uker fra fylte 63 år og 3 uker fra fylte 64 år) eller kontant utbetaling av en éngangssum (10.000 kr måneden en arbeidstaker fyller 63 år, éngangssum (10.000 kr måneden arbeidstakeren fyller 64 år og éngangssum (10.000 kr en arbeidstaker fyller 65 år).² For undervisningspersonell gjelder avtaleregulerte livsfasetiltak for redusert undervisningsplikt, men i Åsnes kommune kommer den nevnte senioravtalen (med ekstra fri eller utbetaling av en éngangssum) oppå den sentralt avtaleregulerte ordningen for undervisningspersonell. Etter fylte 65 år gis ingen seniorpolitiske tiltak.

Den lokalt fastsatte «seniorpakke» i Åsnes gjelder ansatte mellom 62 og 65 år, fordi det er da det koster mest for kommunen som arbeidsgiver dersom medarbeidere går av med AFP. Vi tror ikke det nevnte seniorpolitiske tiltaket i Åsnes kommune har betydd at vesentlig flere i aktuell aldersgruppe ikke har tatt ut AFP enn det som ville vært tilfelle uten tiltaket. Vi mener derfor tiltaket kan vurderes avviklet. Fjerning av tiltaket vil gi en utgiftsbesparelse for kommunen.

¹ Personer/arbeidstakere som kategoriseres som overtallige, er i stillingsbanken. Som ledd i arbeidet med å måtte foreta bemanningsreduksjoner må hele kommuneorganisasjonen sees under ett for å ivareta omplasseringsplikten i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Stillingsbanken skal sikre at alle som har krav på tilbud om annet arbeid, vurderes mot ledige stillinger som de er eller kan gjøres kvalifisert for.

² Oppgitte vilkår for en arbeidstaker i 100 % stilling. Forholdsmessig avkorting for deltidsansatte

2.2 Fellesinntekter og –utgifter

2.2.1 Utnyttet inntektpotensial fra eiendomsskatt

Eiendomsskattetakstene i Åsnes er så gamle som fra 2005. En takseringsperiode er 10 år. For det ellevte året – i dette tilfelle 2015, var alternativene at kommunen hadde nye takster, kommunen lot takstene stå urørt i ett, to eller tre år til (dvs. for 2015-17), eller at kommunen foretok kontormessig oppjustering av takstene fra 2005. For det tolvte året – her 2016, var alternativene at kommunen hadde nye takster, kommunen lot takstene stå urørt i ett eller to år til (2016 og 2017), eller at kommunen foretok kontormessig oppjustering av takstene fra 2005. For det trettonde året – her 2017, var alternativene at kommunen hadde nye takster, kommunen lot takstene stå urørt i ett år til (2017), eller at kommunen foretok kontormessig oppjustering av takstene fra 2005. For det fjortende året – her 2018, kunne ikke takstene fra 2005 lengre stå urørt. Alternativene var da at kommunen hadde nye takster eller at kommunen foretok kontormessig oppjustering av takstene fra 2005.³ Hvis kommunestyret ikke ønsket å foreta kontormessig oppjustering i det fjortende året eller påfølgende år, måtte eiendomsskattenemnda fastsette nye takster som grunnlag for utskriving av eiendomsskatt.

I mai 2016 vedtok kommunestyret i Åsnes å utsette omtaksering, men å foreta kontortaksering ved å øke takstgrunnlaget fra 2005 med 2 % hvert år i en 10-årsperiode. Dette da med effekt fra og med 2017.

Vi tilrår at kommunen bruker Skatteetatens formuesgrunnlag for utskriving av eiendomsskatt på boligeiendommer fom. 2021. Kommunestyret bør så snart vedta ny alminnelig taksering slik at nye kommunale takster på alle andre eiendomsskatteobjekter enn boligeiendommer, kan tas i bruk fra 2022. Det vil nå være for å starte et takseringsarbeid som må være ferdig før 1. mars i 2021.

Vi mener det er opplagt at nye takstgrunnlag vil innebære en betydelig merinntekt fra eiendomsskatt. Ikke minst vil det skyldes at alminnelig eiendomsskatt på boligeiendommer kommer til å bli skrevet ut med basis i Skatteetatens formuesgrunnlag. Kommunedirektøren bes raskt foreta beregninger som kan indikere noe om hvor stort det utnyttede inntekspotensialet er.

2.2.2 Konvertering av lånegjeld til større andel med fastrente-betingelser

Ifølge finansreglementet til kommunen skal låneporteføljen ha minimum 1/3 fastrenteandel, minimum 1/3 andel flytende rente, mens restandelen skal fortløpende vurderes av kommunedirektøren ut fra markedssituasjonen. Ved utgangen av 2019 var kommunens samlede gjeld på 607,3 mill. kroner, sammensatt med 34,1 % fastrente og 65,9 % flytende rente. Vi synes det er en svært lav «forsikringspremie» ved nå å legge seg på maksimale 2/3 fastrenteandel. Se denne

³ På inntil 10 % som økning fra et år til neste.

oversikten mottatt fra Kommunalbanken om tilbudte fastrentebetingelser per kl. 11.00 torsdag 3. september for ulike bindingsperioder.

		1 ÅR	2 ÅR	3 ÅR	4 ÅR	5 ÅR	6 ÅR	7 ÅR	8 ÅR	10 ÅR
20 års avdragstid	nom.	0,93	1,00	1,08	1,20	1,27	1,38	1,44	1,49	1,56
10.09.40	eff.	0,93	1,00	1,08	1,20	1,27	1,38	1,44	1,49	1,57
30 års avdragstid	nom.	0,93	1,01	1,08	1,21	1,28	1,39	1,45	1,50	1,59
10.09.50	eff.	0,93	1,01	1,08	1,21	1,28	1,39	1,45	1,50	1,60
Uten avdrag	nom.	0,93	1,01	1,09	1,21	1,29	1,41	1,47	1,53	1,63
	eff.	0,93	1,01	1,09	1,21	1,29	1,41	1,47	1,53	1,64

Dette er nivåer godt under hva som ble lagt til grunn som rentebetingelser på gjeldende lån med flytende rente samt nye låneopptak i beregningsforutsetningene i økonomiplanen 2020-23. For 2020 ble lagt til grunn 2,5 %, 2,7 % for 2021 og 2,8 % både for 2022 og 2023. Det er naturligvis også meget treffsikkert å budsjettere renter på lån med fastrente.

2.3 Øvrige observasjoner og innspill

2.3.1 Overordnet styringssystem og ledelse

Vi anser at Åsnes kommune har gode systemer og rammeverk for overordnet styring og ledelse. Det omfatter bl.a. helhetlig plansystem og årshjul, sektorplaner, verdigrunnlag, lederplattform, leder-avtaler, rapporteringssystem vha. BMS-metodikk, 10-faktor mv. Innenfor gjeldende ramme og mandat for dette prosjektet har vi i begrenset grad hatt anledning å vurdere om dette fungerer godt i praksis og om de brukes/er implementert i hele organisasjonen. Våre data og observasjoner tyder på at det er behov for å styrke analysekompetanse og kapasitet, herunder overordnet økonomistyring og internkontroll. Hovedinntrykket vårt er likevel at Åsnes kommune har et godt systemmessig grunnlag for styring og ledelse.

2.3.2 Interkommunalt samarbeid

Åsnes har et utstrakt interkommunalt samarbeid med gjennomgående gode erfaringer. Barnevern, samfunnsmedisin og landbruk nevnes som gode eksempler. Det regionale samarbeidet i Kongsvinger-regionen blir omtalt noe mindre positivt, herunder at en komplisert styringsstruktur gir begrenset styring for Åsnes kommune.

Samarbeidet bør utvides til også å omfatte merkantile funksjoner. Etter vår oppfatning er administrasjonsområdet velegnet for samarbeid, bl.a. fordi mange av oppgavene er regelstyrte med mindre grad av lokale tilpasninger. Gjennom et interkommunalt samarbeid kan kommunen også

på sikt dra nytte av stordriftsfordeler og som økonomisk kan bidra til lavere utgifter enn å organisere og drifte i egen regi. I tillegg kommer naturligvis de faglige gevinstene og at fagmiljøene blir mer robuste.

Det er svært positivt og interessant det nylig igangsatte utredningsarbeidet for mer interkommunalt samarbeid i Solør, som omfatter fag- og tjenesteområdene tekniske tjenester, arkiv, økonomi/regnskap og lønn/personal/HR – i tillegg til en eventuell utvidelse av landbrukskontoret med Våler til også å omfatte Grue. Dette prosjektet går også med rette under tittelen «Sammen om en bærekraftig framtid».

2.3.3 Rolleavklaring stab/støtte

Stab og støtteprosessene har to hovedtyper oppgaver:

- a) Styrings- og kontrolloppgaver på vegne av kommunedirektør samt kommuneovergripende, strategiske utviklingsoppgaver
- b) Støtte og service samt driftsoppgaver for kommunenes tjenester og sektorledere.

Vi anser det er viktig med en større bevisstgjøring av samt brukerorientering av stabsrollene. Herunder avklare nærmere behov og forventning til lederstøtte og administrativ støtte. Et konkret tiltak i denne sammenheng kan være å utarbeide tjenesteavtale som bl.a. bidrar til forventningsavklaring og tydeligere standarder for leveranser og oppfølging. Det er også behov for en bedre oversikt over den samlede arbeids- og ansvarsdelingen (hvem gjør hva), herunder grensesnitt til sektornivå. Hyppige omorganiseringer har skapt et uoversiktlig kontaktmønster. Videre bør det vurderes hvordan man kan synliggjøre tidsbruk og arbeidsbelastning. Dersom man ikke har en formening om hvor lang tid en arbeidsoppgave bør ta, er det vanskelig å vite om den gjennomføres effektivt eller ikke.

Som ledd i dette kan det være hensiktsmessig å *oppdatere* det administrative delegasjonsreglementet ⁴ som tydeliggjør fullmaktene fra kommunedirektør via sektorlederne til enhetslederne. Både prosessen med å oppdatere reglementet, og selve reglementet har stor verdi for å utvikle trygge og klare lederroller i organisasjonen.

2.3.4 Nærvær

Sykefraværet viser en positiv utvikling de senere år. Totalt sykefravær i Åsnes kommune første kvartal 2020 var 8,6 % og statistikk for nærvær viser en positiv trend. (Kilde: Kvartalsrapport 1.kvartal 2020, årsberetning 2019). Åsnes kommune bør videreføre det systematiske arbeidet med å øke nærværsggraden samt arbeidet med heltidskultur. Våre informanter mener det fortsatt er potensiale innen dette området. Utover de positive arbeidsmiljømessige effekter, innebærer også en reduksjon av sykefraværet en betydelig besparelse for kommunen.

⁴ Ifølge våre kilder ble det administrative delegasjonsreglementet vedtatt 25.02.2008, men ikke oppdatert siden.

2.3.5 Brukermålinger

Våre funn viser at det ikke gjennomføres systematiske brukerundersøkelser for å avdekke hvordan brukerne opplever kommunens tjenester. Regelmessig bruk av brukerundersøkelser bør inngå som en integrert del av styringssystemet, og bør i alle fall prioriteres gjennomført innenfor de viktigste virksomhetsområdene. Tilsvarende bør det gjennomføres interne brukermålinger fra stab- og støttefunksjonene.

2.3.6 Prosjektstyring og gevinstrealisering

Det gjennomføres mye utviklingsarbeid i kommunen, som i praksis gjennomføres i form av prosjekter. Et forbedringspunkt vil være å utvikle kompetanse for drift og styring av tverrfaglige utviklingsprosjekter. Kompetanse i prosjektstyring ser vi for oss vil bety et løft for å få gevinst av utviklingsarbeidet i kommunen, og bidra til bedre systematikk knyttet til gevinstrealiseringsplaner. Slike planer er viktige verktøy for å konkretisere hva man vil oppnå, hvordan det skal oppnås og hvem som er ansvarlig for å oppnå det.

En del av dette er å få på plass opplegg for programstyring. Et aktuelt virkemiddel kan være å innføre prosjektkatalog for bedre styring og prioritering av administrativt ressursbruk til utviklingsarbeid.

For å gjennomføre og hente ut gevinster av utviklingsarbeid, foreslår vi at det læres opp noen ressurspersoner som kan lede slike prosjekt. Som ledd i dette utformes egne rutiner for prosjektstyring i Åsnes og som inngår i det praktiske opplæringsprogrammet. Vi ser for oss et internt opplæringsprogram en «prosjektskole» finansiert med OU-midler, og som kan tilpasses Åsnes direkte til de enkelte utviklingsprosjekt.

Prosjektveiviseren fra DIFI, utviklet for offentlig sektor, kan være et godt utgangspunkt for en intern prosjektlederkompetanse, og for å sikre at kommunen får effekt av alle prosjekt som gjennomføres. Vi har samtidig erfaring for at et slikt verktøy kan forenkles og tilrettelegges for å fungere bedre i kommunalt utviklingsarbeid.



2.3.7 Kontinuerlig forbedring – «jobbe smartere» - digitalisering og innovasjon

Det er bred enighet om at Åsnes kommune har et stort potensiale knyttet til målrettet satsing på digitalisering. En digitaliseringsstrategi – overordnet digitaliseringsprogram – sammen med systematisk forbedringsarbeid og innovasjon må gis høyeste prioritet. Innenfor administrasjon er særlig bedre *utnyttelse av eksisterende fagsystemer* samt modernisering og bruk av *Office 365*, nøkkel til økt effektivitet og samhandling.

Vi ser at flere utvalgte områder kan ha nytte av en mer detaljert analyse av driften med et perspektiv av kontinuerlig forbedring (Lean). En hensiktsmessig og relevant tilnærming/metode kan være å etablere et prosesslandskap for kommunen og ta i bruk verdistrømsanalyser for utvalgte arbeidsprosesser. Erfaringsmessig vil dette avdekke tidstyver/sløsing, og bidra til økt effektivitet og kvalitet. Undersøkelser viser at administrative saksbehandlingsprosesser omfatter i gjennomsnitt 15-25 % ikke-verdiskapende aktiviteter («sløsing, tidstyver, plunder og heft» mv.). Våre erfaringer fra en rekke Lean-prosjekt i offentlige virksomheter tilsier en anslått innspareningseffekt på 10-20 % på utvalgte, ressurskrevende arbeidsprosesser. Konkrete gevinstestimat fastlegges ved oppstart av verdistrømanalysen (nullpunktsmåling). I tillegg vil en slik kartlegging erfaringsmessig avdekke en rekke forbedringstiltak av mer kvalitativ art.

Eksempler kan være utvalgte kommuneovergripende støtteprosesser, utvikling av samspillet mellom merkantile funksjoner og drift, arbeidsprosessene knyttet til eiendomsdrift, osv. Et grep her kan være å utdanne interne prosessveiledere/endringsagenter.

2.3.8 Evaluering og utvikling av kommunikasjon og møtepraksis

Gode effektive møteplasser, herunder for strategisk ledelse, er sentrale element i god virksomhetsstyring. Våre funn og observasjoner tilsier at det er en ubalanse i dagens møter, der løpende drift dominerer. Det anbefales å gjennomføre en evaluering av etablert møtestruktur og -praksis i kommunen. Forbedring av møtepraksis, og tilrettelegging av ulike møte- eller samhandlingsarenaer, kan med fordel være del av et program for lederutvikling.

Et konkret, kortsiktig grep for å styrke fokus på strategi og utvikling kan være å rendyrke opplegg/agenda på de ukentlige ledermøtene. F.eks. å la ett møte pr. måned vies i hovedsak til strategi, de øvrige driftsmøter.

2.3.9 Systematisk omdømmebygging

Generelt ser vi at det er grunnlag for å «framsnakke» og framheve de positive sidene, både ved Åsnes-samfunnet og kommunens tjenester. Dette vil være et ledd i profilering og felles kulturbygging (VI-kultur); herunder framheve kommunen som en enhet, og styrke kommunens attraktivitet og konkurranseevne.

2.3.10 Prosess for bærekraft og kommune 3.0 som integrert i planarbeidet

Det er tydelige nasjonale forventninger om at FNs 17 bærekraftsmål blir en integrert del av kommunenes samfunns- og arealplanlegging. En rekke kommuner er godt i gang med prosesser knyttet til hvordan jobbe praktisk med bærekraftsperspektivet og prinsippene bak kommune 3.0. Et godt eksempel til inspirasjon er Asker kommune som benytter FNs 17 bærekraftsmål aktivt som rammeverk for byggingen av den nye kommunen. <https://www.asker.kommune.no/nye-asker-kommune/barekraft/>. Asker kommune har bl.a. opprettet et «innbyggerobservatorium», der innbyggere, frivilligheten, lokalt næringsliv og lokale kunnskapsmiljøer deltar aktivt. En slik proaktiv tilnærming vil representere en engasjerende, global dimensjon i kommuneplanarbeidet samt gi positive omdømmeeffekter for Åsnes.

3. Sektor oppvekst

3.1 Sammendrag

Åsnes brukte i 2019 noe mer på grunnskolesektoren enn gjennomsnittet for landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Merutgiftene i forhold til landet uten Oslo var ca. kr 14 000 per elev, og merutgiftene i forhold til gjennomsnittet for Hedmark var ca. kr 6 000. Med i overkant av 660 elever svarer dette til hhv. ca. 9,4 millioner kroner og ca. 4,2 millioner kroner. Forbruket i Åsnes lå nærmere gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11, med et merforbruk på ca. 1,4 millioner kroner.

Utgiftene i Åsnes har steget langt raskere enn i sammenligningsgrunnlaget. Siden 2015 har elevtallet i kommunen blitt redusert med ca. 10 %. Dette kan gi noe av forklaringen.

Utgiftene til grunnskolesektoren deles inn i fire kategorier med betegnelsen, *grunnskole*, *SFO*, *skolelokaler* og *skoleskyss*. Det er driftsutgifter til skolelokaler og til skoleskyss som har det største avviket fra sammenligningsgrunnlaget.

Driftsutgiftene til *skolelokaler* har ligget høyt alle de fem årene, men har særlig økt fra 2018. I 2019 var merutgiften for kommunen på ca. 3,9 millioner kroner.

Skyssutgiftene ligger også langt over gjennomsnittet landet uten Oslo, Hedmark og KOSTA-gruppe 11. Merutgiftene er på omtrent 1,2 millioner kroner sammenlignet med gjennomsnittskostnadene i Hedmark. Med tre barneskolekretser kunne man forvente at skyssutgiftene er på et forholdsvis lavt nivå. Andelen skyss elever i Åsnes er imidlertid i overkant av 50 %, mot ca. 40 % i hele Hedmark. Tallene tilsier at gjennomsnittlig billettpris var på ca. kr 29.

Brutto driftsutgifter per bruker i SFO i Åsnes har gått fra å være i overkant av sammenligningsgrunnlaget i 2015 til å være lavest i 2019. Foreldrebetalingen i Åsnes har økt noe de siste årene, slik at den kommunale egenfinansieringen er blitt forholdsvis lavere enn tidligere.

For selve skolevirksomheten, grunnskole, har utgiftene i Åsnes ligget forholdsvis lavt. Men det er en stor økning på dette området de tre siste årene, og dette bidrar til at de samlede utgiftene i grunnskolesektoren nå er så store. For grunnskole er utgiftene fortsatt middels store, og under nivået for Hedmark og KOSTRA-gruppe 11.

Når det gjelder grunnskole, dominerer lønnsutgiftene. Åsnes har ikke store utgifter til inventar, utstyr og undervisningsmateriell. For en vurdering av lønnsutgiftene sammenligner vi med skoler av samme størrelse, vi bruker den nye lærernormen og tradisjonelle beregningsmåter for å se nærmere på utviklingen de siste ti årene. Bildet er ikke det samme for alle de fire skolene.

Sammenlignet med grupper av omtrent like store skoler har skolene i Åsnes ubetydelig større ressurser avsatt til administrasjon (8 % av et årsverk). Jara skole og Flisa skole har begge relativt romslige ressurser, mens Sønsterud skole og Åsnes ungdomsskole har forholdsvis mindre ressurser. Alle skolene har imidlertid større ressurser til kontortekniske tjenester enn gruppene av sammenligningsskoler. En omfordeling og reduksjon til nivået for sammenligningsskolene

ville gi i størrelsesorden et halvt årsverk, i hovedsak kontorteknisk personale. Dette ville gi en innsparing på ca. kr 300 000.

Samlet har skolene i Åsnes 1,7 årsverk mer til ordinær undervisning og 7,7 årsverk mer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring enn sammenligningsskolene. Også her synes ressursene svært ujevnt fordelt. Sønsterud skole synes å ha svært nøkterne ressurser til ordinær undervisning. Muligens gir dette seg utslag i omfanget av spesialundervisning. Samlet sett er ressursbruken omtrent som gjennomsnittet for sammenligningsskolene.

Flisa skole har omtrent like store ressurser til ordinær undervisning som sammenligningsskolene, men bruker mer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Både Jara skole og Åsnes ungdomsskole bruker langt mer til ordinær undervisning enn sammenligningsgrunnlaget. Ungdomsskolen bruker også langt mer til spesialundervisning. Det synes rimelig å reduserer med 1 årsverk på Jara skole og 2,4 årsverk på ungdomsskolen. Samlet tilsier dette en innsparing på ca. 2,5 millioner kroner.

I oppdraget ligger også et ønske om å se på strukturelle grep for å få ned de samlede utgiftene. Flere tiltak synes aktuelle.

1. Uendret struktur
2. Samle barneskolene på Jara og Flisa på Flisa. Beholde Sønsterud skole og egen ungdomsskole på Flisa
3. Samle barneskolene (på Flisa eller Sønsterud) og beholde egen ungdomsskole på Flisa
4. Samle barneskolene og ungdomsskolen på Flisa eller et annet sted.

Med uendret struktur ligger det en innsparingsmulighet på ca. 2.8 millioner kroner.

En samling av Jara og Flisa barneskoler vil kunne gi ytterligere ca. 2,8 millioner kroner i innsparing, alt 5,6 millioner kroner.

Ved også å samle alle barneskolene vil vi kunne få en samlet innsparing på ca. 5,1 millioner kroner. Merutgiftene til skoleskyss ved å sende elevene fra Sønsterud til Flisa vil ventelig være større enn reduksjonen i lønnsutgifter.

Det er først og fremst behovet for ressurser til administrasjon og kontorteknisk personale som kan forventes å bli forandret ved å slå ungdomsskolen sammen med barneskolene. Med utgangspunkt i ressursene i andre omtrent like store skoler kan vi anslå en innsparing på ca. 0,9 millioner kroner.

Åsnes kommunes barnehager er forholdsvis små. Dette gir større administrasjonskostnader og enn med store barnehager. Vanligvis har små barnehager også større personaltetthet enn store. Vi har sett at dette ikke er tilfelle i Åsnes. Samlet sett er andelen barnehagelærere stor. Den er imidlertid noe skeivt fordelt, slik at ikke alle barnehagene tilfredsstiller pedagognormen.

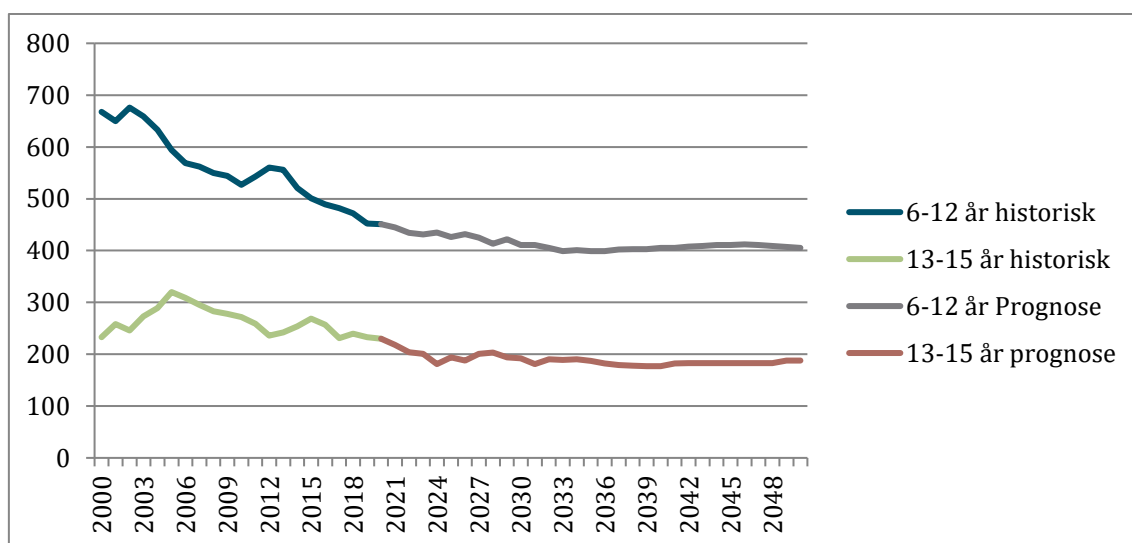
Det er ingen åpenbare muligheter for vesentlige besparelser. Man kan heller spørre om den nøkterne tildelingen av personalressurser er tilstrekkelig.

3.2 Innledning

Alle skoler skal ha en rektor⁵ som leder skolen innenfor de rammer som lov, forskrifter og kommunale vedtak setter. Opplæringsloven og kommunale vedtak er de viktigste rammene for driften av kommunale skoler. Loven med forskrifter beskriver målene og innholdet for virksomheten. Loven er en rettighetslov som gir elevene rett på opplæring i et gitt omfang og tilpasset deres forutsetninger. Det er en rekke føringer for organiseringen. De viktigste er fordelingen av opplæringstida på fag og kvalifikasjonskrav for det pedagogiske personalet.

Gjennom budsjettvedtakene setter kommunen årlige, økonomiske rammer for virksomheten. Kommunen kan definere rammene rent økonomisk, eller man kan både sette økonomiske rammer og begrensninger i antall stillinger. Ressursene må være store nok til at elevenes rettigheter kan ivaretas. Avtaleverket for de ansatte regulerer i stor grad deres lønn, arbeidstid, plikter og rettigheter.

Når det gjelder antall skolebarn, har det vært en betydelig nedgang siden år 2000. Figur 1 viser Tallet på barn i skolealdere fra år 2000 til år 2020 og SSBs prognose fram mot år 2050. Både i barneskolen og ungdomsskolen vil elevtallet ventelig synke med ca 10 %. I 2019/20 gikk 23 barn på barnetrinnet i privat skole.

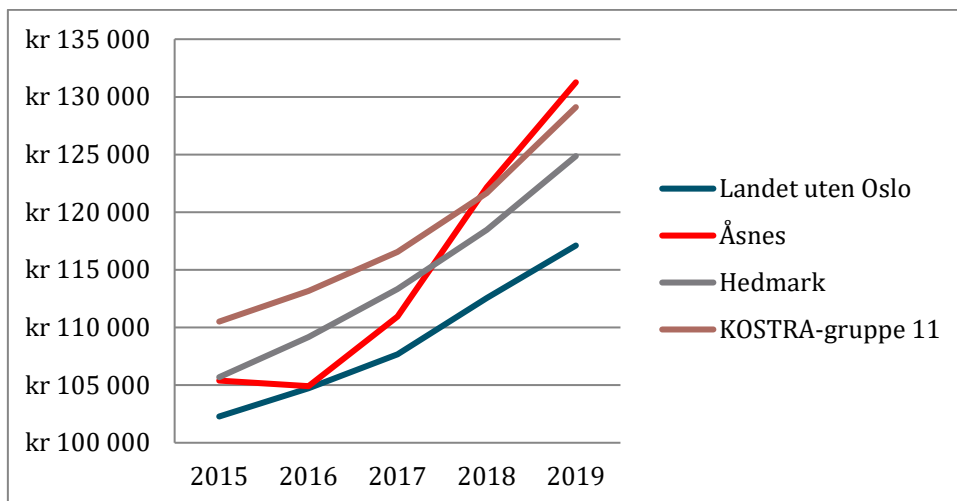


Figur 3 Barn i alderen 6-12 år (barnetrinnet) og alderen 13-15 år (ungdomstrinnet) fram til 2020 og prognoser (MMMM) fram til 2050. Kilde: SSB

KOSTRA-tallene fra 2015 til 2019 gir oss et inntrykk av hvordan utgiftsnivået i Åsnes har utviklet seg i denne tiden, sammenlignet med andre kommuner. Figur 2 viser at Åsnes i 2019 brukte noe mer på grunnskolesektoren enn gjennomsnittet for landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11⁶.

⁵ Opplæringsloven § 9-1

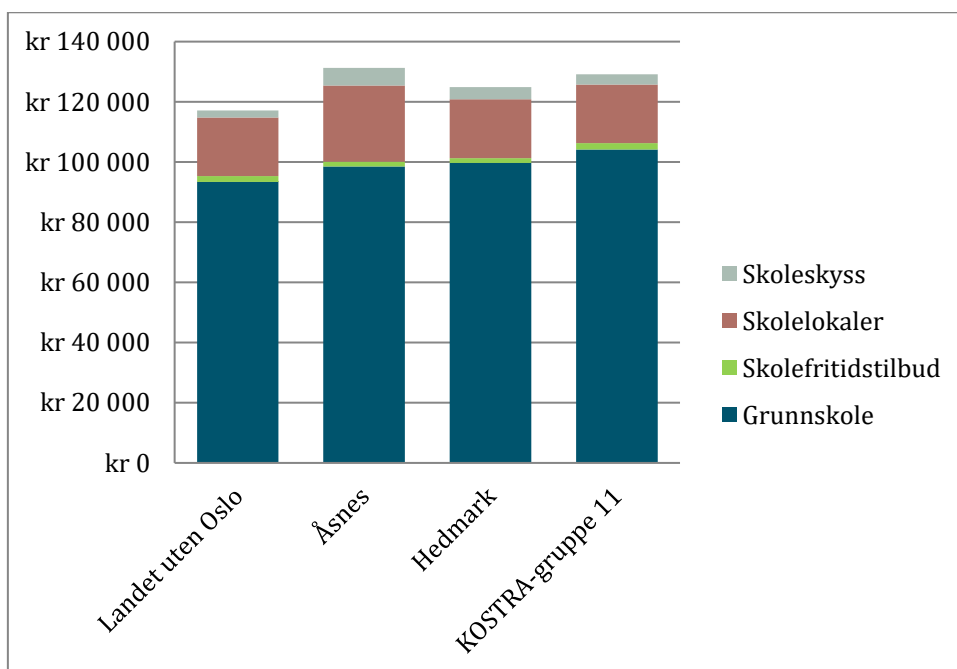
⁶ I underkant av 60 mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter. I Hedmark gjelder det Nord-Odal, Eidskog, Åsnes, Trysil, Tynset, Nord-Fron, Sel Øyer, Gausdal, Østre Toten, Nordre Land, og Nord-Aurdal. Sammensetningen har forandret seg fra 2020 som følge av kommunesammenslåinger.



Figur 4 Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren 2015–2019 per innbygger i alderen 6–15 år i Åsnes kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

Merutgiftene i forhold til landet uten Oslo var ca. kr 14 000 per elev, og merutgiftene i forhold til gjennomsnittet for Hedmark var ca. kr 6 000. Med i overkant av 660 elever svarer dette til hhv. ca. 9,4 millioner kroner og ca. 4,2 millioner kroner. Forbruket i Åsnes lå nærmere gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11, med et merforbruk på ca. 1,4 millioner kroner. Utgiftene i Åsnes har steget langt raskere enn i sammenligningsgrunnlaget. I det aktuelle tidsrommet har elevtallet i kommunen blitt redusert med ca. 10 %. Dette kan gi noe av forklaringen.

Utgiftene til grunnskolesektoren deles inn i fire kategorier med betegnelsen, *grunnskole*, *SFO*, *skolelokaler* og *skoleskyss*. Den største delen er grunnskole, som omfatter alle utgifter i grunnskolesektoren med unntak av SFO, skolelokaler og skoleskyss. Figur 3 viser at det er driftsutgifter til skolelokaler og til skoleskyss som har det største avviket fra sammenligningsgrunnlaget.

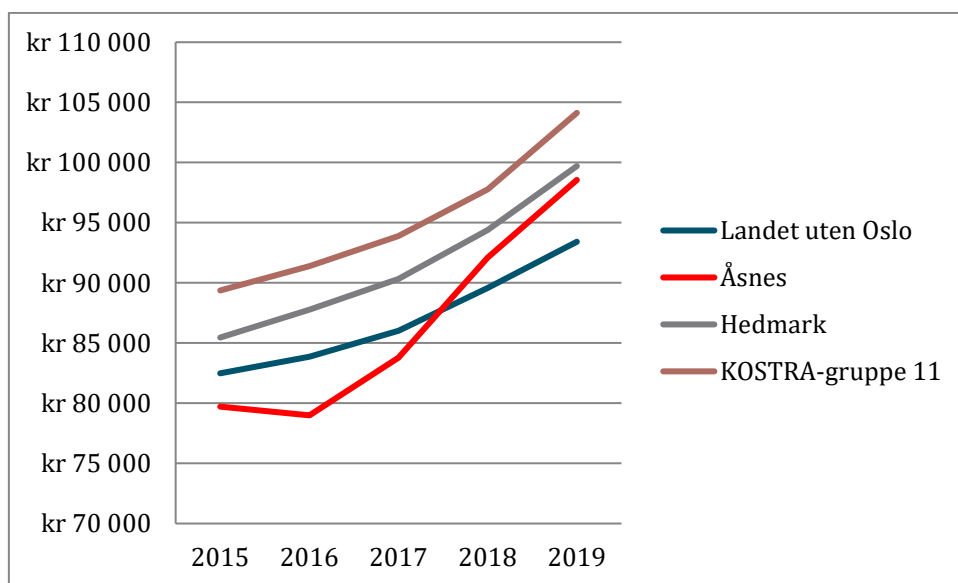


Figur 5 Netto driftsutgifter i grunnskolesektoren per innbygger 6–15 år i 2019 fordelt på tjenestefunksjonene grunnskole, skolefritidstilbud, skolelokaler og skoleskyss. Kilde: KOSTRA

Tabell 1 for årene 2015–2019 viser at utgiftsnivået fra 2019 ikke har vært vanlig. Vi skal derfor se på tallene for de fire tjenestefunksjonene for å se hvordan disse varierer over tid.

3.3 Grunnskole

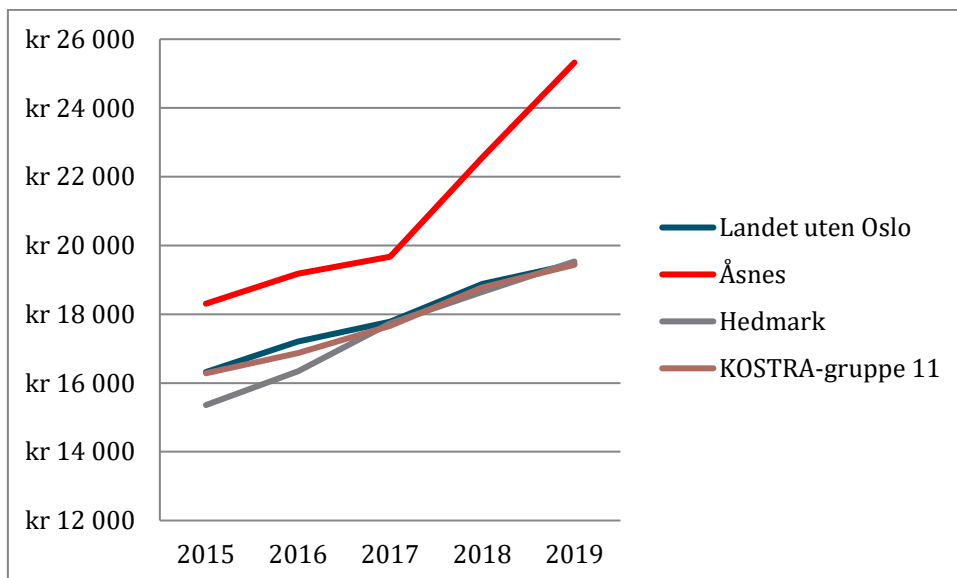
Når det gjelder tjenestefunksjonen *grunnskole*, ser vi i figur 4 at Åsnes kommune lå betydelig under sammenligningsgrunnlaget fram til 2017. Etter dette har utgiftsnivået ligget over landsgjennomsnittet, men fortsatt noe under nivået for Hedmark og KOSTRA-gruppe 11.



Figur 6 Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger i alderen 6–15 år i Åsnes kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

3.4 Skolelokaler

Figur 5 viser at driftsutgiftene til *skolelokaler* har ligget høyt alle de fem årene, men har særlig økt fra 2018. I 2019 var merutgiften for kommunen på ca. 3,9 millioner kroner.



Figur 7 Netto driftsutgifter til skolelokaler per innbygger i alderen 6–15 år i Åsnes kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

En kommunal oversikt over arealer i de fire grunnskolene viser et brutto areal på 14 800 m².⁷ Dette er avrunda tall. Tilsendte tegninger og arealoversikter viser kroppsøvingsarealer på Jara skole, Sønsterud skole, og Åsnes ungdomsskole på anslagsvis 1 900 m² brutto. Skolearealer uten kroppsøvingsarealer blir dermed anslagsvis 13 000 m². En vanlig brutto/nettofaktor i skoler er ca. 1,3. Dette tilsier i underkant av 10 000 m² netto areal. Tabell 1 viser at dette gir noe ulike arealer per elev i de fire skolene.

Tabell 4 Areafordeling i grunnskolene i Åsnes Kilde: Åsnes kommune. Beregning: TF

Skole	Elever	Brutto areal (m2)	Anslått areal kroppsøving (m2)	Anslått brutto areal (m2)	Anslått netto areal (m2)	Anslått netto per elev (m2)
Flisa	233	3800	0	3800	2923	13
Jara	60	3000	400	2600	2000	33
Sønsterud	137	3400	500	2900	2231	16
Åsnes u.skole	232	4600	1000	3600	2769	12
Sum grunnskole	662	14800	1900	12900	9923	15

Det er ikke utarbeidet arealnормer for grunnskoler i hele landet, men store kommuner har utarbeidet egne normer. Norconsult utarbeidet på oppdrag for utdanningsdirektoratet en oversikt over disse med utgangspunkt i gjeldene ordninger i Bergen, Bærum, Oslo, Stavanger og Trondheim.⁸ Disse normene tar ikke spesielt for seg små skoler. Minste skolestørrelse er på 400 elever. Henvisningen til normene må derfor gjøres med forsiktighet for mindre skoler. Spesielt gjelder dette området spesialutstyrte læringsarealer, med rom som krever en særskilt tilpasning (naturfag, musikk, mat og helse og kunst og håndverk). Slike arealer blir i små skoler gjerne

⁷ Oversikten viser 5 600 m² ved Åsnes ungdomsskole, men detaljert oversikt over denne skolen viser ca. 4 600 m².

⁸ Norsted, Julie og Harald Høgh, *Presentasjon av arealnормer for grunnskoler i fem kommuner*. Norconsult 2015

brukt i en liten del av skoleuka, slik at når man fordeler arealet på antall elever, vil de gi større utslag enn i en større skole. De øvrige arealene vil stort sett kunne tilpasses elevtallet på skolen, likevel slik at man i små skoler må ta høyde for variasjoner i årskullenes størrelser.

Med noe ulikhet i fordelingen av arealet på ulike funksjoner⁹ viser Norconsults oversikt at man i en barneskole på ca. 400 elever har behov for ca. 8,4 m² per elev i netto arealer. For kombinerte skoler med ca. 600 elever kan man planlegge med ca. 8,0 m² per elev i netto arealer¹⁰. Kroppsøvingsarealer er ikke medregnet i disse tallene. Vi ser at med dagens skoler (og struktur) bruker Åsnes i størrelsesorden nesten dobbelt så store arealer som man ville hatt om man la normene for nybygg i de store kommunene til grunn.

En direkte sammenligning av skolene i Åsnes med normene for nybygg vil ikke være rimelig, både fordi man ikke kan utnytte spesialrommene fullt ut i små skoler, og fordi eldre skolebygg gjerne er tilpasset både et større elevtall og andre arbeidsmåter knyttet til eldre læreplaner enn dagens.

Vi ser at Jara skole har et forholdsvis stort areal per elev. Noe av bakgrunnen for dette er at skolen tidligere har rommet ca. 100 elever. Det ville gi ca. 20 m² per elev i nettoareal.

Selv om Flisa skole er barneskolen med det minste arealet per elev, kan den romme flere elever. Skolen synes effektivt inndelt med 14 store klasserom, 9 grupperom, en romslig SFO-avdeling og tilstrekkelig med spesialrom (utenom naturfag) til å gi plass til 12 store klasser (to paralleller). Også personalavdelingen synes tilstrekkelig med arbeidsplasser for administrasjonen og 32 lærere. Skolen synes derfor også å kunne romme de ca. 60 elevene fra Jara skole. (En alternativ flytting av elevene fra Sønsterud ville delvis gitt tre klasser på trinnet og sprengt skolens rammer.)

Åsnes ungdomsskole har ca. 12 m² per elev i netto areal. Skolen har 11 «vanlige klasserom» på 61 m². Uten direkte tilstøtende grupperom vil disse være trange med klasser på 30 elever. Kjente elevtall i kommende årskull tilsier en tredelig med gjennomsnittlig klassestørrelse på 22 elever. Klasserommene vil egne seg for slike klasser. Skolen har dessuten ca. 15 grupperom, slik at de to ekstra klasserommene og grupperommene gir rikelig mulighet til ytterligere deling. Skolen synes også å ha rikelig med spesialrom. Skolen ble påbygget i 2005, da det var fire klasser på trinnet og 315 elever. Det gir ca. 9 m² per elev.

Hovedinntrykket er at skolene i Åsnes er romslige etter dagens elevtall. Dette kan forklare de høye driftsutgiftene til skolelokaler per elev. Uten Jara skole ville netto areal bli ca. 8 000 m². Hvis alle elevene skulle samles i en nybygd skole, ville netto areal kunne være ca. 5 300 m². Med dette ville driftsutgiftene bli redusert tilsvarende.

Åsnes kommune har et femte skoleanlegg i fortsatt bruk. Det er Østsiden skole hvor Åsnes opplæringscenter holder til med tilbud til elever fra Åsnes, Grue og Våler. Skolen gir tilbud til voksne etter opplæringsloven og introduksjonsloven. Med ulike mål og ulike forutsetninger ble

⁹ Generelle læringsarealer, spesialutstyrt læringsareal, elevgarderober og toaletter, SFO-areal, støtteareal (reinholds- og vaktmesterfunksjoner, lager o.l.), elevtjenester (helsesøster o.l.) personal- og administrasjonsareal og felles areal

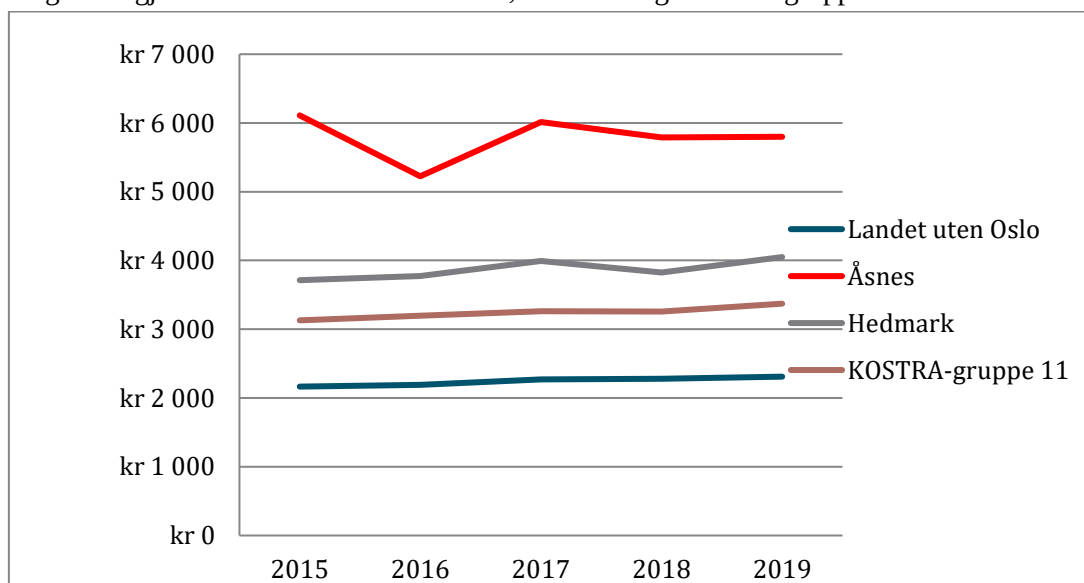
¹⁰ Bergensnormen

de ca. 75 elevene høsten 2019 fordelt på ca. 6 klasser/grupper. Personalet utgjorde i overkant av 9 årsverk. Østsiden skole har 7 klasserom, 3 grupperom, et datarom, et skolekjøkken og en gymnastikksal. Dette er mer enn det virksomheten trenger. Færre elever fra Grue og Våler tilsier en reduksjon til 50–60 elever og 3–4 klasser og 6–7 årsverk ansatte. Dette er i meste laget å legge inn i tillegg til vanlig virksomhet i aktuelle grunnskoler. Kombinasjonen av voksenopplæring og vanlig grunnskole i samme bygg har dessuten noen uheldige side.

Østsiden skole er bygningsmessig organisert slik at det tilsynelatende enkelt er mulig å stenge av ulike deler av bygningsmassen. Dette kan gjøres på flere måter. Gymnastikksalen kan man uansett stenge. Hvis virksomheten tar seg opp til tidligere omfang, kan man stenge av A-bygget (ett klasserom og skolekjøkken). Med forventet klassetall på 3–4 kan man stenge av N-bygget bortsett fra to klasserom, garderober og toalett (to klasserom og to grupperom).

3.5 Skyssutgifter

Skyssutgiftene er i betydelig grad avhengig av skolestrukturen i kommunen. Samlede utgifter til skoleskyss i 2019 var på kr 3 948 000. Figur 6 viser at utgiftene fordelt på alle elevene ligger langt over gjennomsnittet landet uten Oslo, Hedmark og KOSTA-gruppe 11.

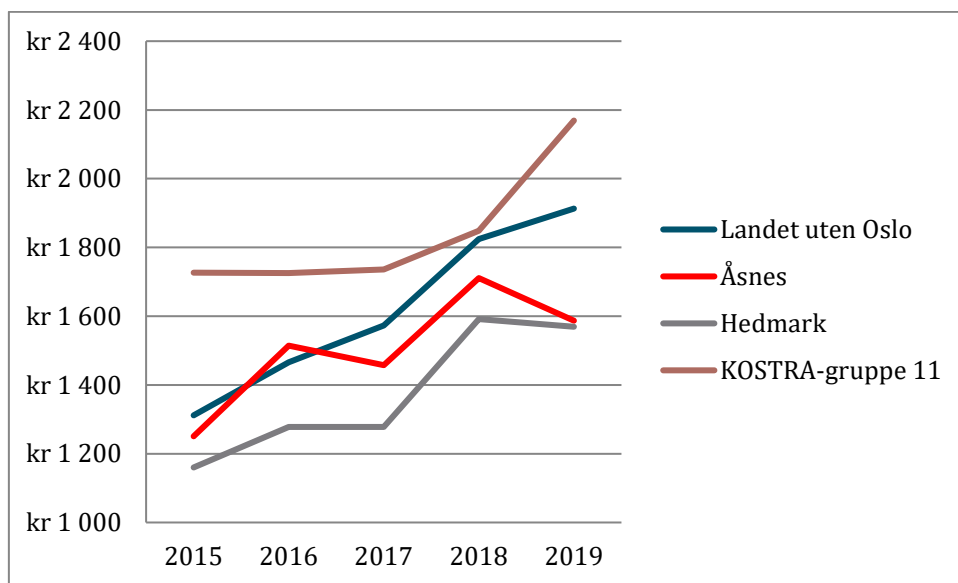


Figur 8 Netto driftsutgifter til skoleskyss per innbygger i alderen 6–15 år i Åsnes kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

Et overslag tilsier en merutgift på omtrent 1,2 millioner kroner sammenlignet med gjennomsnittskostnadene i Hedmark. Med tre barneskolekretser kunne man forvente at skyssutgiftene er på et forholdsvis lavt nivå. Andelen skyss elever i Åsnes er imidlertid i overkant av 50 %, mot ca. 40 % i hele Hedmark. Tallene tilsier at gjennomsnittlig billettpris var på ca. kr 29.

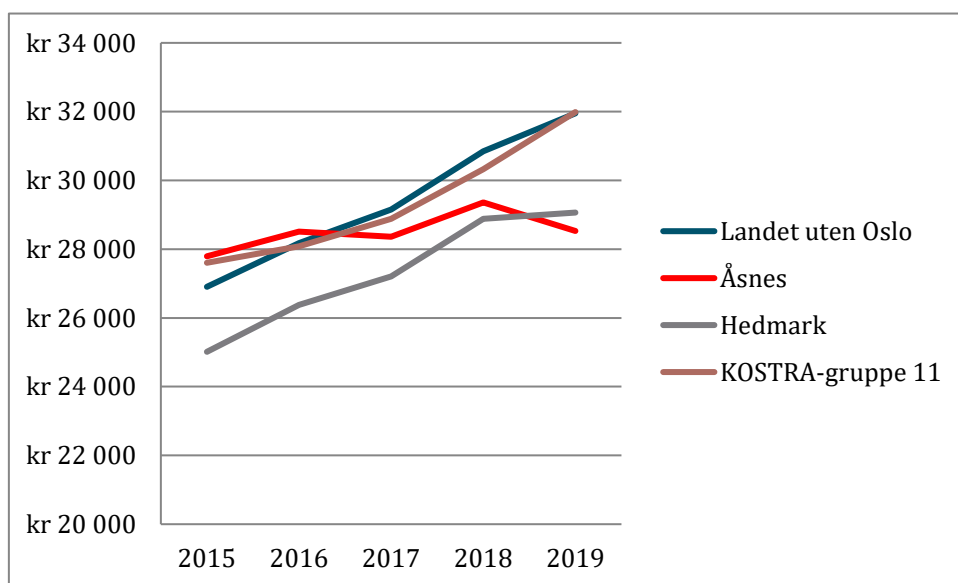
3.6 SFO

Skolefritidsordningen i Åsnes er lagt til de tre barneskolene. Antall deltakere har vært forholdsvis stabilt. Figuren under viser kostnadene per barn i grunnskolealder. Vi ser i figur 7 at nettoutgifter i Åsnes ligger på et lavt nivå for alle elevene i kommunen som helhet. Figur 8 og figur 9 tar utgangspunkt i elevene i SFO-alder.



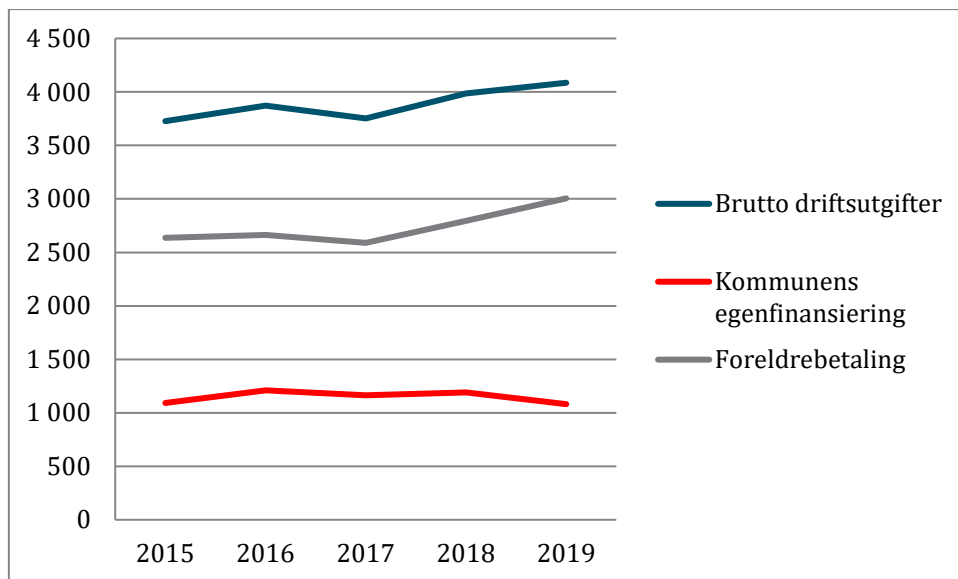
Figur 9 Netto driftsutgifter til skolefritidstilbud per innbygger i alderen 6–15 år i Åsnes kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

Figur 8 viser at brutto driftsutgifter per bruker i SFO i Åsnes har gått fra å være i overkant av sammenligningsgrunnlaget i 2015 til å være lavest i 2019.



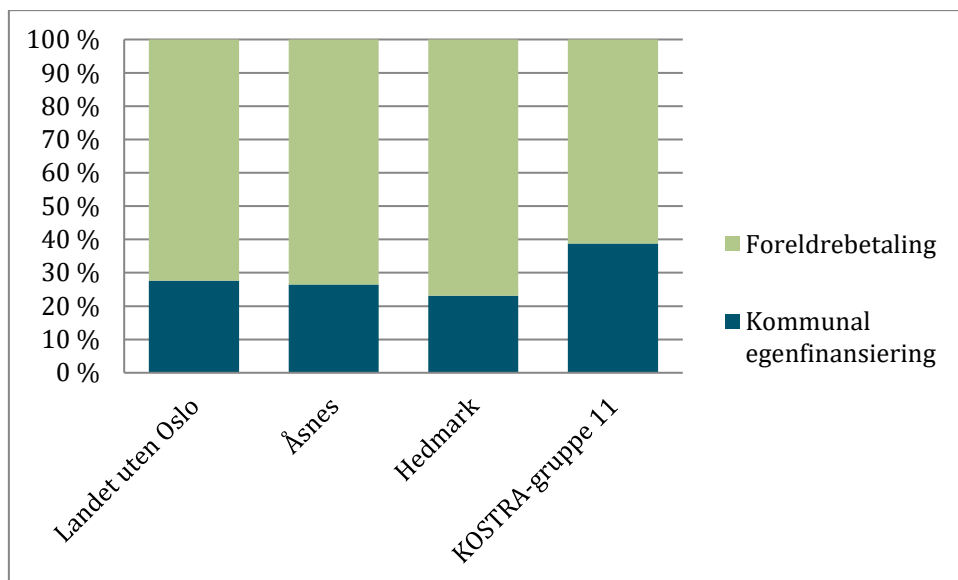
Figur 10 Korrigerte brutto driftsutgifter til skolefritidstilbud per bruker i Åsnes kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

Figur 9 viser at foreldrebetalingen i Åsnes for SFO har økt noe de siste årene, slik at den kommunale egenfinansieringen er blitt forholdsvis lavere.



Figur 11 Fordeling av driftsutgiftene til skolefritidstilbud i Åsnes kommune fra 2015 til 2019. Kilde: KOSTRA

Figur 10 viser at fordelingen mellom foreldrebetaling og kommunal egenfinansiering i 2019 var omtrent som i landet uten Oslo. I Hedmark betalte foreldrene gjennomsnittlig en større andel, mens i KOSTRA-gruppe 11 betalte foreldrene en forholdsvis mindre andel.



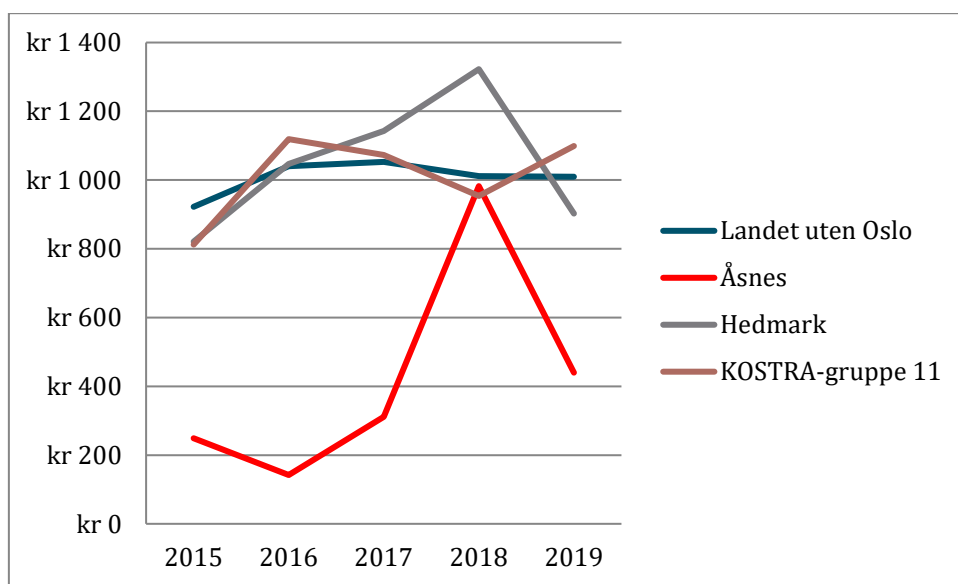
Figur 12 Prosentvis fordeling av driftsutgiftene til skolefritidstilbud i Åsnes kommune, Hedmark, KOSTRA-gruppe 11 og landet uten Oslo i 2019. Kilde: KOSTRA

3.7 Nærmere om grunnskoledrifta ved den enkelte skole

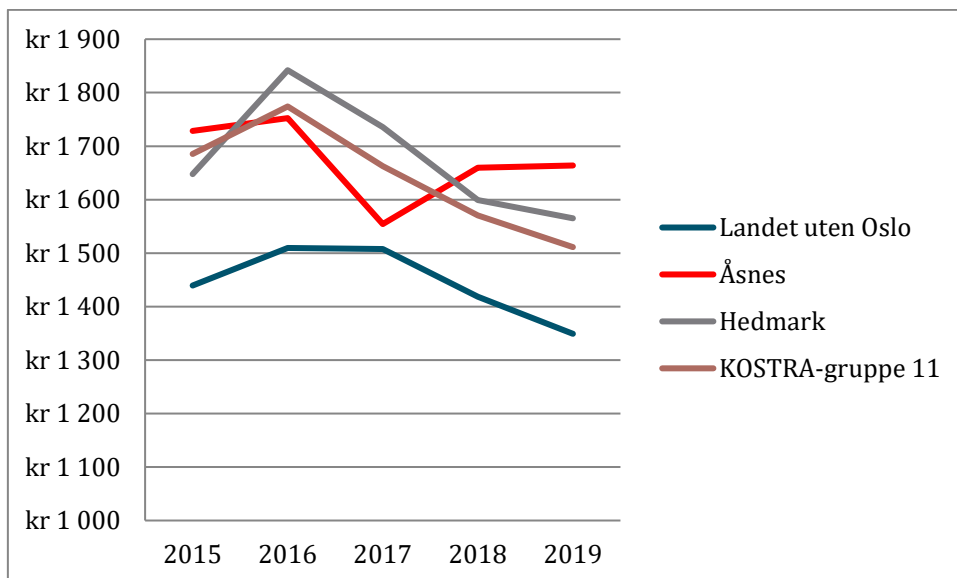
Vi så i kapittel 3.3 at Åsnes i 2019 hadde midlere kostnader per elev i kategorien *grunnskole*. Utgiftene har likevel hatt en økende tendens, og vi vil se nærmere på alle de fire skolene for å finne grunnene til dette.

Innenfor de gitte rammene er organiseringen av skolens drift i stor grad overlatt til skolens rektor. Det betyr at skolen har en betydelig frihet i organiseringen av undervisningen, både når det gjelder å organisere elevene i klasser/grupper og i fordelingen av oppgavene på personalet. På det faglige området utøver rektoren sin ledelse i et samarbeid med sitt personale.

En rektor må gjøre organisatoriske og metodiske valg for å nå målene for skolens drift; elevenes læring. Disse valgene vil ha økonomiske konsekvenser. Den største utgiftsposten er lønnsutgiftene. Men skolen har også materielle utgifter, som til inventar, utstyr og undervisningsmateriell. Vi ser av figur 11 at skolene i Åsnes har hatt lavere utgifter til inventar og utstyr enn sammenligningsgrunnlaget. En mindre-utgift på rundt kr 600 per elev gir ca. kr 400 000 for hele kommunen. Figur 12 viser at utgiftene til undervisningsmateriell har ligget over landsgjennomsnittet, men de har ligget på nivå med utgiftene i Hedmark og KOSTRA-gruppe 11.



Figur 13 Driftsutgifter per elev til inventar og utstyr fra 2015 til 2019. Kilde KOSTRA



Figur 14 Driftsutgifter per elev til undervisningsmaterieell fra 2015 til 2019. Kilde KOSTRA

Hvordan påvirker rektorenes organisering skolenes lønnsutgifter? I hovedsak er den enkeltes lønnsnivå regulert av tariffavtaler, så spørsmålet kan best besvares ved å se på hvordan organiseringen påvirker hvor mange årsverk som skolen trenger.

Skolens drift revurderes minst hvert skoleår. Om høsten hvert år rapporteres organiseringen inn til staten (GSI). Telledatoen er 1. oktober. Disse rapportene gir grunnlag både for å sammenligne utviklingen av ressursbruken fra år til år og for å sammenligne skoler.

Når det gjelder bruken av personalressurser, vil vi se på tidsressurs brukt til

- årsverk til administrative og pedagogiske lederoppgaver¹¹
- årsverk til ordinær undervisning
- årsverk til spesialundervisning og særskilt språkopplæring
- årsverk for undervisningspersonalet til annet enn undervisning¹²
- årsverk utført av assistenter
- årsverk utført av kontorteknisk personale

¹¹ Dette skal omfatte den samlede tidsressurs som er avsatt til administrative og pedagogiske lederoppgaver i henhold til SFS 2213, avtale mellom KS og lærerorganisasjonene. Ofte rapporteres bare ledelse på skolenivå. Ledelse på f.eks. team-nivå rapporteres gjerne under «årsverk for undervisningspersonalet til annet enn undervisning».

¹² Eksempler på oppgaver som kan føre til fratrekk i undervisningsplikten er:

- kontaktlærerfunksjon
- seniortiltak
- tidsressurspott
- pedagogisk veiledning og utviklingsarbeid
- vikartimer som en del av stillingen til lærere tilsatt ved skolen (beredskapsressurser)
- elevrådskontakt - hvis dette er en lærer
- lokalt fastsatte funksjoner som tillitsvalgte og lignende
- fjernundervisning eller annen undervisning til elever ved andre skoler
- tilsyn av elever som får hjemmeundervisning
- sosialpedagogisk rådgiver - hvis dette er en lærer
- utdannings- og yrkesrådgiver - hvis dette er en lærer
- annet pedagogisk arbeid for å fylle opp stillingens årsramme for leseplikttd.

Som grunnlag for vurderingene av ressursbruken i skolen vil vi bruke tre sammenligningsgrunnlag.

- Vi sammenligner personalressursene med andre skoler av samme størrelse i Innlandet, eller nærliggende fylker.
- Vi sammenligner med lærernormen for hvert hovedsteg¹³. Til dette brukes Utdanningsdirektoratets kalkulator¹⁴.
- Vi bruker tradisjonelle klassedelingsregler og beregner lærerbehovet med minst én lærer per klasse i alle timer (minstetimetallet). Vi vurderer deretter de overskytende ressursene.

Med utgangspunktet i disse sammenligningene vurderer vi skolens samlede ressursbruk og muligheter for eventuelle besparelser. Det opplyses at Åsnes kommune har seniortiltak som gir betydelige utslag i antall årsverk for undervisningspersonalet til annet enn undervisning. Innsparingspotensialet for denne ressursbruken blir derfor ikke vurdert.

Nå er naturligvis ikke målet for grunnskolen å bruke minst mulig ressurser. Skolene skal bidra til læring. Man ville ikke være tjent med å bruke skoler med dårlige læringsresultater som målestokk. Læringsresultatene kan måles på mange måter. Det enkleste er å se på skolebidraget.¹⁵ Skolebidragsindikatoren er et tall for den delen av læringsresultatet som ikke skyldes forutsetningene elevene har med seg, som tidligere elevprestasjoner og foreldrebakgrunn. I sammenligningen av ressursbruken har vi kontrollert for at sammenligningsskolene ikke har vesentlig dårligere skolebidragsindikatorer de to siste årene enn hva de aktuelle skolene i Åsnes har. Det er en variasjon blant sammenligningsskolene, så vi sammenligner med gjennomsnittet av deres indikatorer.

- Jara skole og sammenligningsskolene har for få elever til å gi en indikator. Vi kan her derfor ikke sammenligne med andre skoler av samme størrelse.
- For Flisa skole og Sønsterud skole er gjennomsnittlige skolebidragsindikatorer de to siste årene lavere enn gjennomsnittet for hvert sett av sammenligningsskoler. Åsnes ungdomsskole har imidlertid et langt høyere skolebidrag enn noen av sammenligningsskolene. Sammenligningsskolene har et gjennomsnitt på landsnivå.

Dette tyder med andre ord på at vi for barneskolene sammenligner med skoler som samlet sett har bedre læringsresultater enn skolene i Åsnes. For Åsnes ungdomsskole er det omvendt. Men, som i alle andre målinger, vil slike indikatorer ha svakheter. De måler bare en begrenset del av skolenes virksomhet, og det er en betydelig usikkerhet knyttet til de enkelte måleresultatene.

¹³ Lærernormen ble innført i 2018. Fra 2019 sier normen at det i den enkelte skolen maksimalt skal være et gjennomsnitt på 15 elever per lærer i ordinær undervisning for 1. – 4. trinn, 20 elever for 5. – 7. trinn og 20 elever for 8. – 10. trinn.

¹⁴ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/larernormkalkulator/larernorm-for-grunnskolen2/>

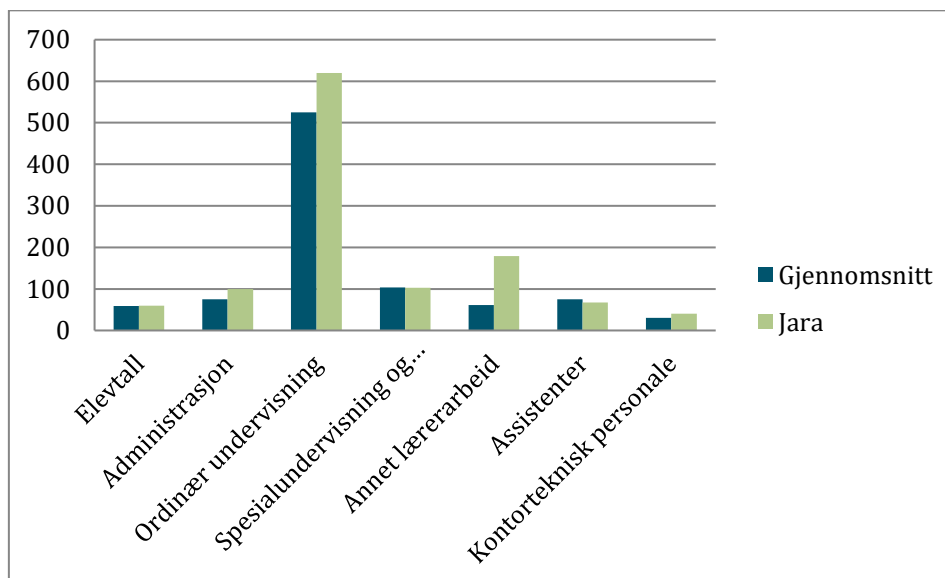
¹⁵ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidragsindikatorer-for-grunnskoler/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/>

3.7.1 Jara skole

Jara skole har hatt en betydelig elevreduksjon fra 98 elever skoleåret 2012/13 til 60 elever skoleåret 2019/20. Skolen skal etter de tradisjonelle klassesdelingsreglene ha ressurser til tre klasser. Vanligvis vil skoler med 60 elever ha fire klasser, men Jara har ett årstrinn uten elever.

Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant fire andre barneskoler i Innland fylke som har omtrent like mange elever, men med grunnlag for fire klasser.¹⁶ Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene er 59. Gjennomgående bruker Jara skole noe større personalressurser enn gjennomsnittet for disse fire skolene.

Skolen bruker 1,0 årsverk til administrasjon. Gamle beregningsregler ville gitt minimum ca. 0,6 årsverk. Erfaringsmessig har skolene nå vanligvis 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle normene skulle tilsi. Dette skyldes større krav til ledelsen. Administrasjonsressursen er ikke redusert i takt med elevtallsnedgangen. Vi ser også at sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 0,75 årsverk til administrasjon. Skoleledelsen ved Jara skole synes derfor å ha romslige ressurser.



Figur 15 Personalbruk (prosent årsverk) i Jara skole 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for fire omtrent like store skoler i Innlandet.

Jara bruker like store ressurser til spesialundervisning og særskilt språkopplæring som gjennomsnittet for sammenligningsskolene. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, bruker Jara 1,79 årsverk, mot gjennomsnittlig 0,61 for sammenligningsskolene. Det er 6 kontaktlærere.

¹⁶ Åsen skole, Åsbygda skole, Fåset skole og Dovre skole har fra 57 til 63 elever, med et gjennomsnitt på 59.

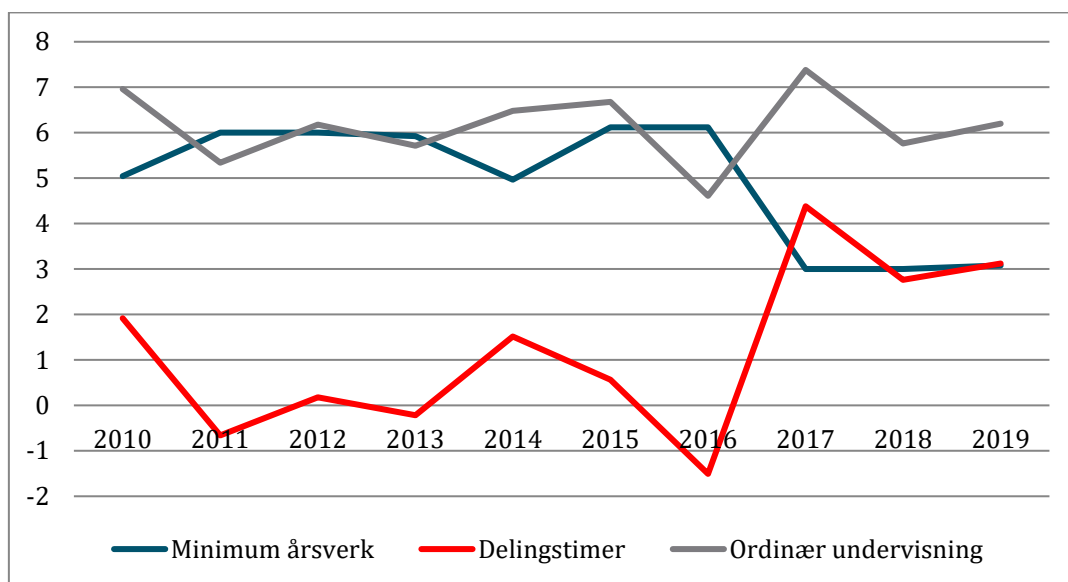
Jara skole bruker 0,4 årsverk til kontorteknisk personale, mot gjennomsnittlig 0,3 årsverk i sammenligningsskolene.

Ordinær undervisning

Jara skole bruker 6,2 årsverk til ordinær undervisning. Vi ser av figur 13 at dette er ca. ett årsverk mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene.

Skolen trenger ca. 3,6 årsverk til ordinær undervisning for å tilfredsstille lærernormen. Skolen bruker 2,6 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenligningsskolene var 1,6 lærerårsverk.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. Ved å se på de ti siste skoleårene finner vi at Jara skole lå omtrent på denne minimumsnormen (ca. 6 årsverk) fram til 2016 (2016/17). Dette ga omtrent ingen «delingstimer», dvs. ressurser til enten å dele klassene eller å sette inn en ekstra lærer i klassen. Fra 2017 gikk elevtallet og klassetallet ned, og minstetimetallet gir bare tre årsverk. Figur 14 viser at skolen likevel økte ressursene til ordinær undervisning, slik at det ble brukt store ressurser til delingstimer.



Figur 16 Antall årsverk til ordinær undervisning med delingstimer¹⁷ ved Jara skole. Kilde: GSI. Beregning: TF

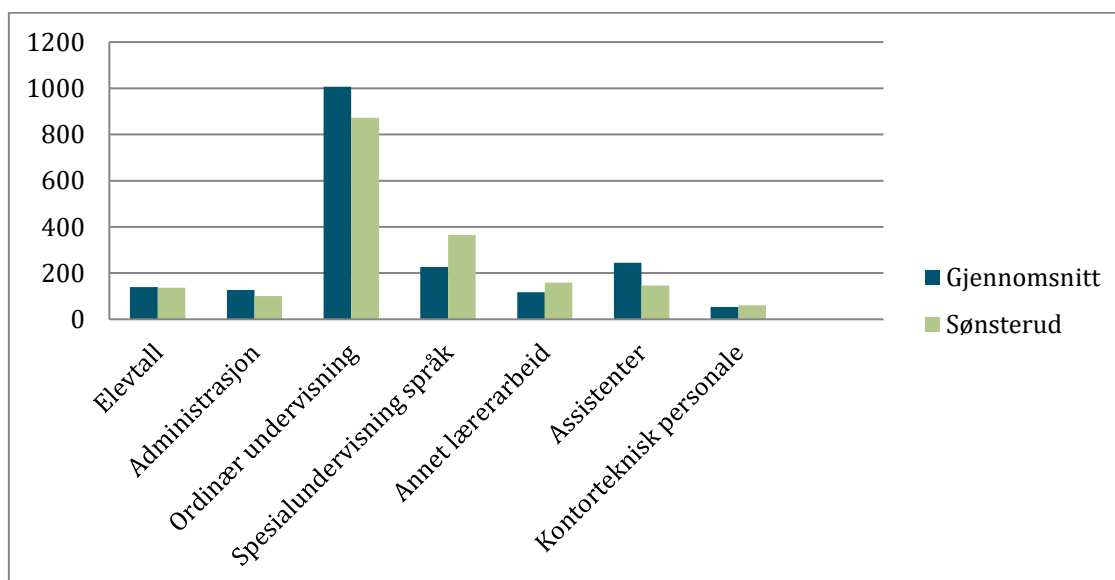
¹⁷ Ressurser til enten å dele klassene eller å sette inn en ekstra lærer i klassen

3.7.2 Sønsterud skole

Sønsterud skole har 137 elever fra 1. til 7. trinn. Skolen er inndelt i sju klasser. Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant sju andre barneskoler i Innlandet med omtrent like mange elever.¹⁸ Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene var 140. Disse skolene har gjennomsnittlig bedre skolebidragsindikatorer enn Sønsterud skole.

Sønsterud skole bruker 1,0 årsverk til administrasjon. Sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 1,27 årsverk. Gamle beregningsregler ville gitt ca. 0,9 årsverk. Det er vanlig at skolene i dag har 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle reglene gir. Det skulle tilsi ca. 1,2 årsverk ved Sønsterud skole.

Sønsterud skole bruker 3,65 årsverk til spesialundervisning. Det er noe mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, 2,26 årsverk. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.



Figur 17 Personalbruk (prosent årsverk) i Sønsterud skole 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for sju omtrent like store skoler i Innlandet.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, har Sønsterud skole rapportert 1,59 årsverk, mot gjennomsnittlig 1,17 årsverk for sammenligningsskolene.

Sønsterud skole har 60 % av et årsverk til kontorteknisk personale mot gjennomsnittlig 53 % i sammenligningsskolene.

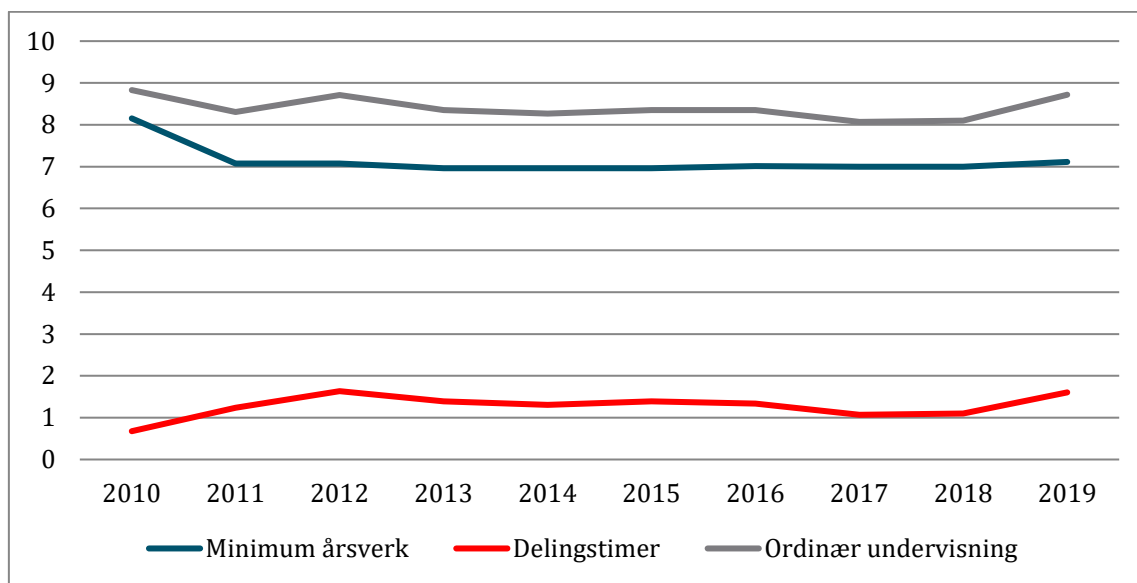
Ordinær undervisning

Det går 8,72 årsverk med til ordinær undervisning. Vi ser av figur 15 at dette er mindre enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, 10,07 årsverk.

¹⁸ Hernes skole, Lillemoen skole, Kirkekretsen skole, Vallset skole, Koppang skole, Barhaug skole og Rogne skole har fra 134 til 144 elever, med et gjennomsnitt på 140.

Sønsterud skole trenger ca. 7,9 årsverk til ordinær undervisning for å tilfredsstille lærernormen. Skolen bruker 0,8 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenligningsskolene var 1,7 lærerårsverk.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. Figur 16 viser at de ti siste skoleårene har Sønsterud skole ligget omtrent ett årsverk over denne minimumsnormen (ca. 6 årsverk) det siste tiåret. Dette årsverket har man kunnet bruke til delingstimer¹⁹.



Figur 18 Antall årsverk til ordinær undervisning med delingstimer ved Sønsterud skole. Kilde: GSI. Beregning: TF

3.7.3 Flisa skole

Flisa skole har 233 elever fra 1. til 7 trinn. Skolen er inndelt i 11 klasser etter tradisjonelle klas-sedelingsregler.

Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant sju andre barneskoler i Innlandet med omtrent like mange elever.²⁰ Gjennomsnittlig elevtall for disse sko-lene var 239. Disse skolene har gjennomsnittlig bedre skolebidragsindikatorer enn Flisa skole.

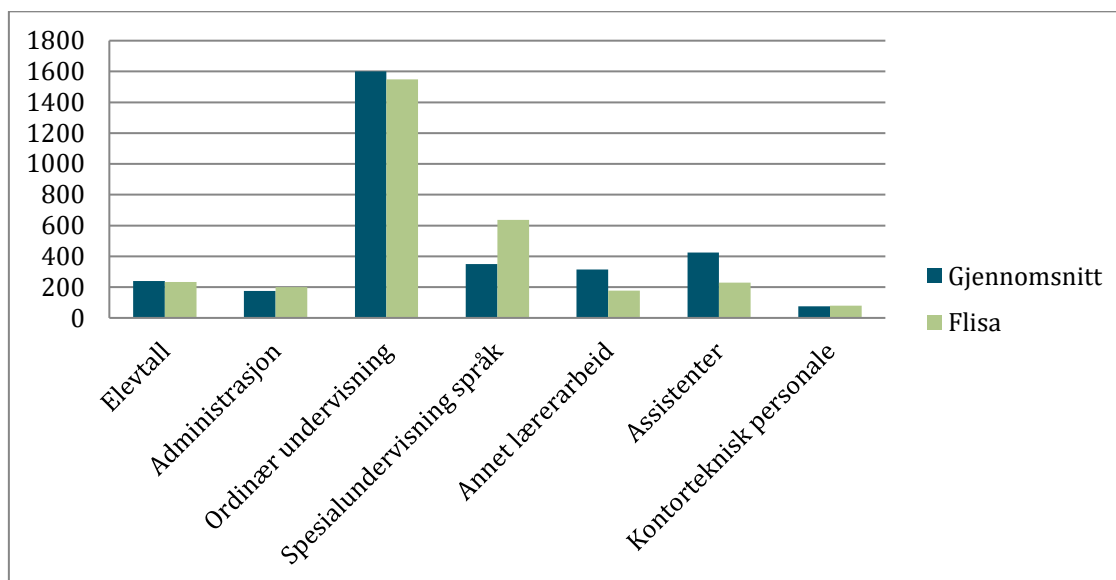
Figur 17 viser at Flisa skole bruker 2,0 årsverk til administrasjon. Gamle beregningsregler ville gitt omtrent 1,2 årsverk. Det er vanlig at skolene i dag har 30–40 % større administrasjonsres-surs enn hva de gamle reglene gir. Sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 1,75 årsverk.

Flisa skole bruker 0,8 årsverk til kontorteknisk personale, mot gjennomsnittlig 0,76 % i sam-menligningsskolene.

¹⁹ Ressurser til enten å dele klassene eller å sette inn en ekstra lærer i klassen

²⁰ Vestad skole, Solvang skole, Torso skole, Fryal skole, Vågåmo skole, Kapp skole, og Solvang skole har fra 305 til 350 elever, med et gjennomsnitt på 239.

Skolen bruker 6,36 lærerårsverk til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Ressurser til spesialundervisning og særskilt språkopplæring er betydelig større ved Flisa skole enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, gjennomsnittlig 3,49 årsverk. Dette kan sees i sammenheng med bruken av assistenter hvor Flisa skole bruker 2,29 årsverk mot gjennomsnittlig 4,25 i sammenligningsskolene. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.



Figur 19 Personalbruk (prosent årsverk) i Flisa skole 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for sju omtrent like store skoler i Innlandet.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, har Flisa skole rapportert 1,77 årsverk, mot gjennomsnittlig 3,14 årsverk for sammenligningsskolene.

Flisa skole bruker 0,8 årsverk til kontorteknisk personale, mot gjennomsnittlig 0,76 % i sammenligningsskolene.

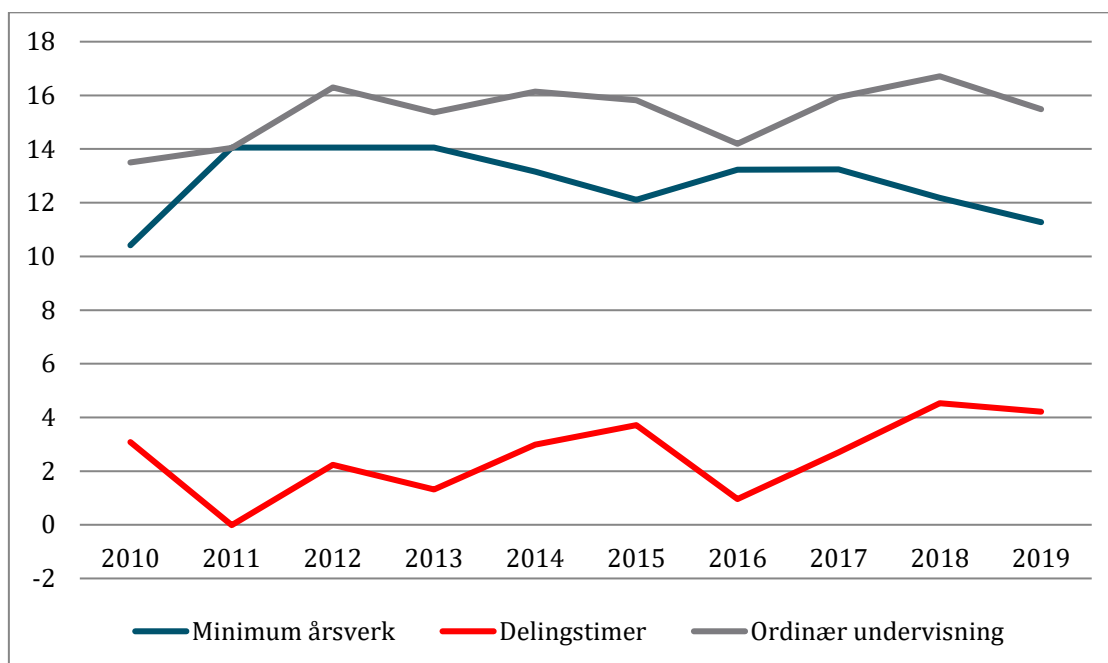
Ordinær undervisning

Det går 15,48 årsverk med til ordinær undervisning. Vi ser av figur 17 at dette er mindre enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, 16,00 årsverk.

Lærernormen er mer enn tilfredsstilt i Flisa skole. Skolen bruker 2,3 årsverk over normen, det samme som gjennomsnittet for sammenligningsskolene.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. Figur 18 viser at denne minimumsnormen har variert noe, fra 10,4 årsverk i 2010 (2010/11) til 14,1 årsverk året etter. De ti siste skoleårene har gjennomsnittet vært 12,8 årsverk. Ressursene til delingstimer²¹ har også variert betydelig, med et gjennomsnitt på 2,6 årsverk. Skoleåret 2019/20 er det avsatt 4,2 årsverk til deling.

²¹ Ressurser til enten å dele klassene eller å sette inn en ekstra lærer i klassen



Figur 20 Antall årsverk til ordinær undervisning med delingstimer ved Flisa skole. Kilde: GSI. Beregning: TF

3.7.4 Åsnes ungdomsskole

Åsnes ungdomsskole har 232 elever skoleåret 2019/20. Skolen har elevtall til tre paralleller, inndelt i ni klasser, slik tradisjonelle klassesdelingsregler skulle tilsi. Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant seks andre ungdomsskoler i Innlandet med omtrent like mange elever.²² Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene var 242. *Disse skolene har gjennomsnittlig dårligere skolebidragsindikatorer enn Åsnes ungdomsskole.*

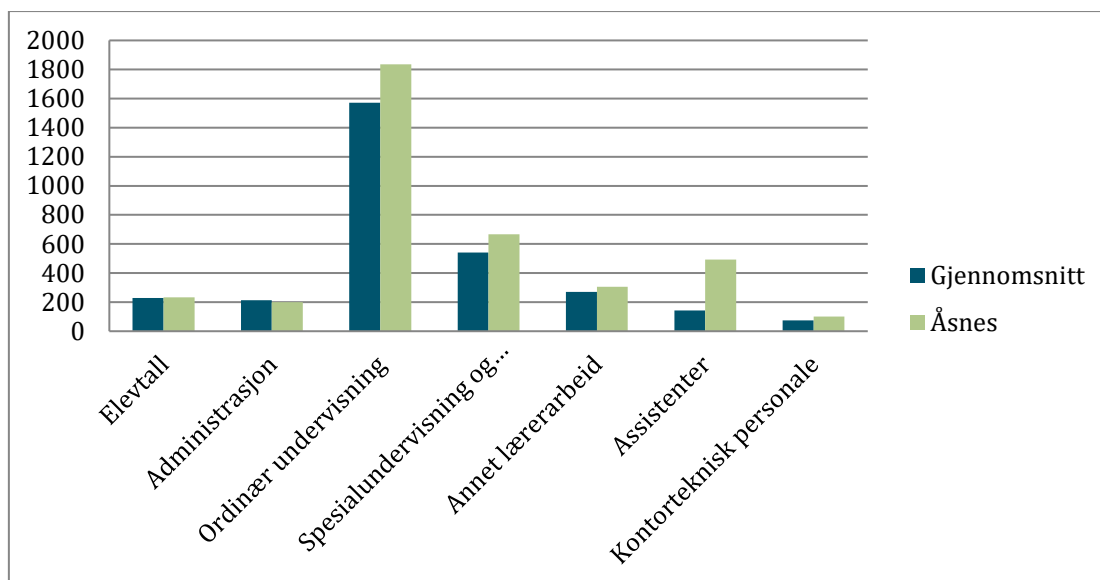
Gjennomgående brukte Åsnes ungdomsskole noe større personalressurser enn gjennomsnittet for disse seks skolene til undervisning med unntak av administrasjon.

Åsnes ungdomsskole bruker 2,0 årsverk til administrasjon. Sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 2,14 årsverk. Gamle beregningsregler ville gitt omtrent 1,4 årsverk. Det er vanlig at skolene i dag har 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle reglene gir. Det skulle også tilsi ca. to årsverk administrasjonsressurs ved Åsnes ungdomsskole.

Åsnes ungdomsskole bruker 6,67 årsverk til spesialundervisning. Det er mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, med 5,40 årsverk. Det brukes omtrent tre ganger så mange assistenter ved Åsnes ungdomsskole enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene. Assistentbruken vil oftest knyttes til elever med særlige behov, og kan vanskelig vurderes uten kjennskap til

²² Løten ungdomsskole, Ottestad ungdomsskole, Gran ungdomsskole, Jevnaker ungdomsskole, Nord-Aurdal ungdomsskole og Skreia ungdomsskole har fra 211 til 242 elever, med et gjennomsnitt på 229.

disse. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.



Figur 21 Personalbruk (årsverk prosent) i Åsnes ungdomsskole 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for seks omtrent like store skoler i Innlandet.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, bruker Åsnes ungdomsskole 3,06 årsverk, mot gjennomsnittlig 2,69 årsverk for sammenligningsskolene.

Åsnes ungdomsskole har 1,00 årsverk til kontorteknisk personale, mot gjennomsnittlig 0,75 % i sammenligningsskolene.

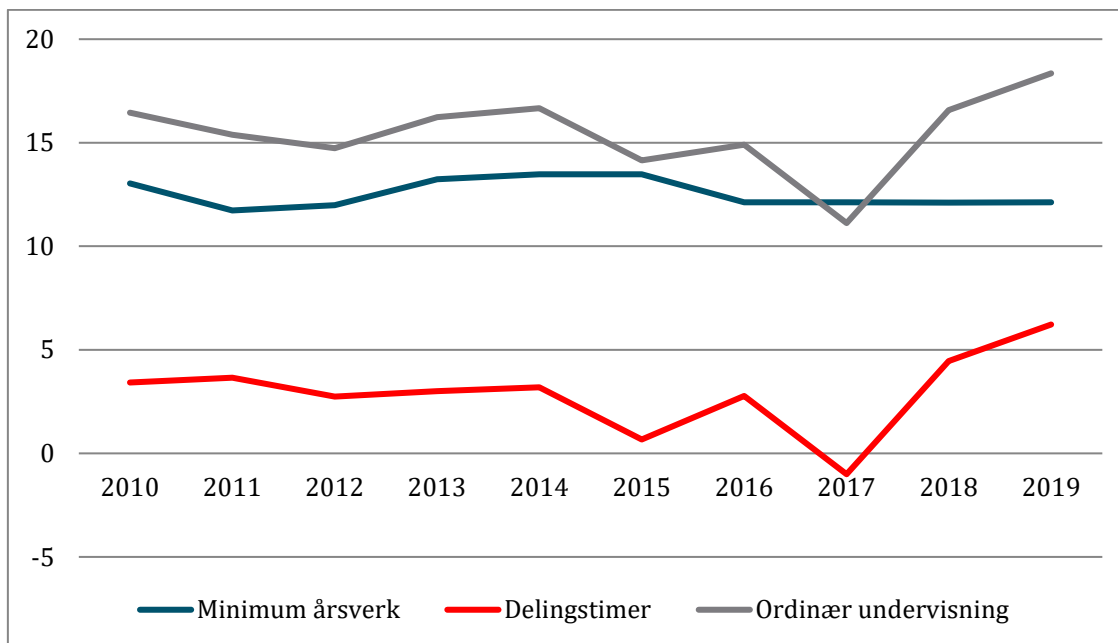
Ordinær undervisning

18,35 årsverk går til ordinær undervisning. Vi ser av figur 19 at dette er mer enn for gjennomsnittet for sammenligningsskolene, med 15,72.

Lærernormen er mer enn tilfredsstillt. Skolen bruker 3,3 årsverk over normen. Sammenligningsskolene bruker gjennomsnittlig 0,9 årsverk over lærernormen.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. Figur 20 viser at denne minimumsnormen har variert noe. I hovedsak skyldes dette at enkelte årskull har hatt elevtall til fire klasser, mot vanligvis tre. De ti siste skoleårene har gjennomsnittet vært 12,5 årsverk. Ressursene til delingstimer²³ har også variert betydelig, med et gjennomsnitt på 2,9 årsverk. Skoleåret 2019/20 er det avsatt 6,2 årsverk til deling.

²³ Ressurser til enten å dele klassene eller å sette inn en ekstra lærer i klassen



Figur 22 Antall årsverk til ordinær undervisning med delingstimer ved Åsnes ungdomsskole. Kilde: GSI. Beregning: TF

3.8 Skolestruktur

3.8.1 Alternative strukturer

I oppdraget ligger også et ønske om å se på strukturelle grep for å få ned de samlede utgiftene. Flere tiltak synes aktuelle.

1. Uendret struktur
2. Samle barneskolene på Jara og Flisa på Flisa. Beholde Sønsterud skole og egen ungdomsskole på Flisa
3. Samle barneskolene (på Flisa eller Sønsterud) og beholde egen ungdomsskole på Flisa
4. Samle barneskolene og ungdomsskolen på Flisa eller et annet sted.

3.8.2 Mulig innsparing i grunnskolen med dagens struktur

Grunnskolesektoren i Åsne har større utgifter per elev enn landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Dette forhold har oppstått de to siste årene. Merutgiftene finner vi på skoleskyss og skolelokaler, som lenge har ligget høyt i Åsnes. For selve skolevirksomheten, *grunnskole*, har utgiftene i Åsnes ligget forholdsvis lavt. Likevel er det en stor økning på dette området de tre siste årene, og dette bidrar til at de samlede utgiftene i grunnskolesektoren nå er så store. For *grunnskole* er utgiftene fortsatt middels store og under nivået for Hedmark og KOSTRA-gruppe 11.

Når det gjelder grunnskole, dominerer lønnsutgiftene. Vi har sett at Åsnes ikke har store utgifter til inventar, utstyr og undervisningsmateriell. Da gjenstår en vurdering av lønnsutgiftene. I dette arbeidet sammenligner vi med skoler av samme størrelse, og vi bruker den nye lærernormen. Dessuten bruker vi tradisjonelle beregningsmåter for å se nærmere på utviklingen de siste ti årene. Bildet er imidlertid ikke det samme for alle skolene.

Administrasjonsressurser

Sammenlignet med grupper av omtrent like store skoler har skolene i Åsnes ubetydelig større ressurser avsatt til administrasjon (8 % av et årsverk). Jara skole og Flisa skole har imidlertid begge relativt romslige ressurser, mens Sønsterud skole og Åsnes ungdomsskole har forholdsvis mindre ressurser. Alle skolene har imidlertid større ressurser til kontortekniske tjenester enn gruppene av sammenligningsskoler. En omfordeling og reduksjon til nivået for sammenligningsskolene ville gi i størrelsesorden et halvt årsverk, i hovedsak kontorteknisk personale. Dette ville gi en innsparing på ca. kr 300 000.

Undervisning

Samlet har skolene i Åsnes 1,7 årsverk mer til ordinær undervisning og 7,7 årsverk mer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring enn sammenligningsskolene. Også her synes ressursene svært ujevnt fordelt. Sønsterud skole synes å ha svært nøkterne ressurser til ordinær undervisning. Muligens gir dette seg utslag i omfanget av spesialundervisning. Samlet sett er ressursbruken omtrent som gjennomsnittet for sammenligningsskolene.

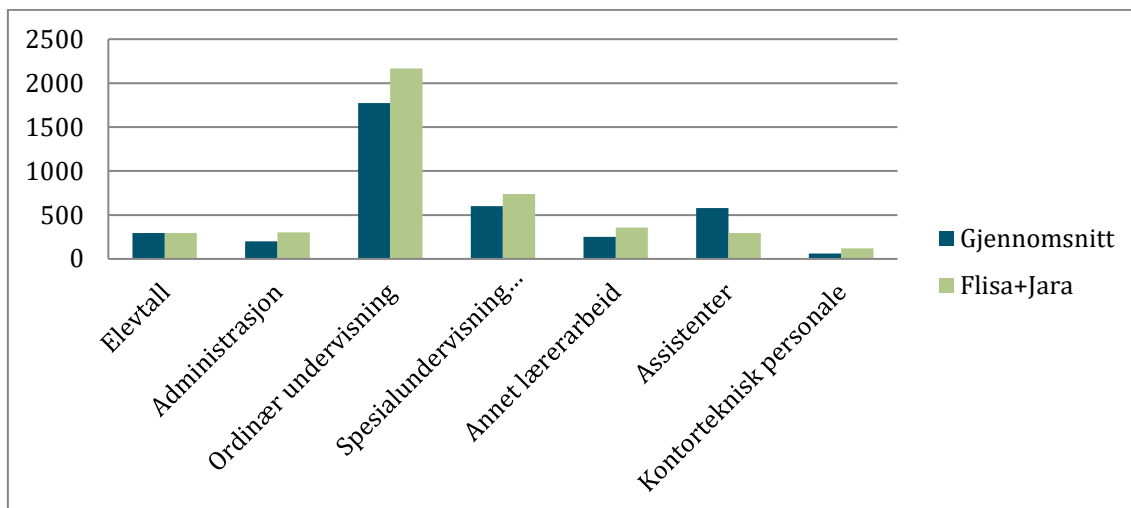
Flisa skole har omtrent like store ressurser til ordinær undervisning som sammenligningsskolene, men bruker mer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Både Jara skole og Åsnes ungdomsskole bruker langt mer til ordinær undervisning enn sammenligningsgrunnlaget. Ungdomsskolen bruker også langt mer til spesialundervisning. Det synes rimelig å reduserer med 1 årsverk på Jara skole og 2,4 årsverk på ungdomsskolen. Samlet tilsier dette en innsparing på ca. 2,5 millioner kroner.

3.8.3 Jara-elevene til Flisa skole

Skoleåret 2019/20 har Jara og Flisa skoler til sammen 293 elever. Vi har funnet ni skoler i Hedmark med omtrent like mange elever.²⁴ Disse skolene har i gjennomsnitt bedre skolebidragsindikatorer enn Flisa. En sammenligning av gjennomsnittlig ressursbruk ved disse skolene med samlet forbruk ved Jara og Flisa skoler gir oss et bilde av innsparingspotensialet.

²⁴ Søbakken skole, Ridabu skole, Rollsløkken skole, Marikollen skole, Østvang skole, Nes skole, Arstad skole, Stange skole og Innbygda skole har gjennomsnittlig 295 elever.



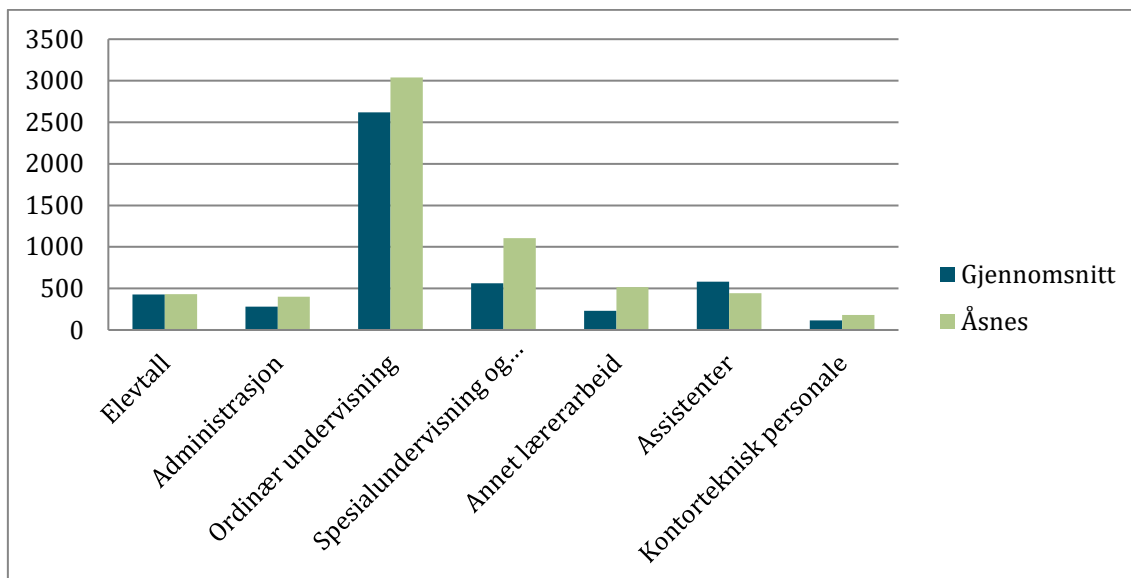
Figur 23 Personalbruk (årsverk prosent) i for Flisa skole og Jara skole 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for ni omtrent like store skoler i Hedmark.

Figur 21 gir et bilde av at man kan spare ressurser både til administrasjon (ca. 1,0 årsverk), og ordinær undervisning (ca. 4,0 årsverk). Vi har tidligere sett at man kan spare ressurser ved Jara og Flisa skoler også med dagens struktur; 0,4 årsverk til administrasjon og 1,0 årsverk til ordinær undervisning. Antatt gevinst ved å slå sammen skolene vil da bli 0,6 årsverk til administrasjon og 3,0 årsverk til ordinær undervisning. Årlig innsparing av dette ville bli i overkant av 2,7 millioner kroner. Når det gjelder kontorteknisk personale har Flisa 0,8 årsverk. Dette var litt i overkant av sammenligningsskolene og også litt i overkant av gjennomsnittet for de litt større barneskolene. Dette tilsier at kontorressursene til Jara (40 % av et årsverk) kunne falle bort ved en sammenslåing, med en ytterligere innsparing på ca. kr 240 000. Samlet innsparing på personalsiden ville dermed bli ca. 3,0 millioner kroner årlig. Forutsatt en gjennomsnittlig billettpris på kr 29 må det regnes med økte skyssutgifter på ca. kr 160 000. Samlet ligger det derfor til rette for ca. 2,8 millioner kroner.

3.8.4 Samle Flisa, Jara og Sønsterud skoler til Åsnes barneskole

Skoleåret 2019/20 har Sønsterud, Jara og Flisa skoler til sammen 430 elever. Vi har funnet seks skoler i Hedmark, Oppland og Buskerud med omtrent like mange elever.²⁵ Disse skolene har i gjennomsnitt bedre skolebidragsindikatorer enn Åsnes barneskole (Sønsterud, Jara og Flisa). En sammenligning av gjennomsnittlig ressursbruk ved disse skolene med samlet forbruk ved Åsnes barneskole gir oss et bilde av innsparingspotensialet.

²⁵ Prestrud skole, Nord-Aurdal skole, Aronsløkka skole, Hallermoen skole, Konnerud skole og Hegg skole har gjennomsnittlig 427 elever.



Figur 24 Personalbruk (årsverk prosent) i Åsnes barneskole (Flisa, Jara og Sønsterud) 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for seks omtrent like store skoler i Innlandet og Buskerud.

Figur 22 gir et bilde av at man kan spare ressurser både til administrasjon (ca. 1,2 årsverk) og ordinær undervisning (ca. 4,2 årsverk). Vi har tidligere sett at man kan spare ressurser ved Sønsterud, Jara og Flisa skoler også med dagens struktur; omtrent 0,4 årsverk til administrasjon og 1,0 årsverk til ordinær undervisning. Antatt gevinst ved å slå sammen skolene vil da bli 0,8 årsverk til administrasjon og 3,2 årsverk til ordinær undervisning. Årlig innsparing av dette ville bli i overkant av 3,0 millioner kroner. Når det gjelder kontorteknisk personale har sammenligningsskolene 1,15 årsverk i gjennomsnitt. De tre Åsnes-skolene har til sammen 1,80 årsverk. Dette tilsier en reduksjon på 0,4 årsverk med en ytterligere innsparing på ca. kr 300 000. Samlet innsparing på personalsiden ville dermed bli ca. 3,3 millioner kroner årlig. Personalutgiftene vil dermed kunne reduseres med ca. 0,3 millioner kroner mer enn ved bare å slå sammen Flisa og Jara skoler. Forutsatt en gjennomsnittlig billettpris på kr 29 må det regnes med økte skyssutgifter på ca. kr 780 000²⁶. Dermed kan det forventes økte utgifter for kommunen på ca. 0,5 millioner kroner ved å sende elevene fra Sønsterud skole til Flisa.

3.8.5 Barne- og ungdomsskole i Åsnes

En av problemstillingene som ønskes belyst av oppdragsgiver, er hvilke innsparinger man kan få ved å slå sammen alle de kommunale skolene i Åsnes. Denne skolen ville skoleåret 2019/20 hatt 662 elever. Det er vanskelig å finne kombinerte skoler med omtrent dette elevtallet å sammenligne med. Normalt vil ikke behovet for ressurser til undervisningen endres om man slår sammen en barneskole og en ungdomsskole. Det er først og fremst behovet for ressurser til administrasjon og kontorteknisk personale som kan forventes å bli forandret.

I delkapittelet over har vi antatt at Åsnes barneskole har behov for 2,8 administrative årsverk og 1,15 årsverk til kontorteknisk personale. Åsnes ungdomsskole bruker hhv 2,0 og 1,0 årsverk til

²⁶ Hvis elevene skulle samles på Sønsterud, ville skyssutgiftene ventelig øke med ca. 1,8 million kroner.

disse funksjonene. Utgangspunktet for en sammenligning med andre store kombinert skoler blir da 4,8 administrative årsverk og 2,15 årsverk til kontorteknisk personale.

De tre nærmeste skolene med mellom 600 og 800 elever 600 elever²⁷ hadde en gjennomsnittlig administrasjonsressurs på ca. 4,0 årsverk og ca. 1,4 årsverk til kontorteknisk personale til 623 elever. Tar vi hensyn til en kombinert skole i Åsnes vil bli noe større, bør det være rimelig å anslå et behov for 4,2 årsverk til administrasjon og 1,5 årsverk til kontortekniske tjenester. Dette ville gi en besparelse på ca. 0,6 administrative årsverk (kr 480 000) og ca. 0,75 årsverk (kr 450 000) til kontortekniske tjenester eller samlet ca. kr 930 000.

3.9 Oppsummert innsparingsmulighet for grunnskolen

Den største utgiftsposten i grunnskolesektoren er personalutgiftene. Vi sammenligner personalressursene i Åsnes-skolene med ressursbruken i skoler av tilsvarende størrelse. Dette gir større og mer realistiske rammer enn om man legger seg på minimumsnormene eller å bruke laveste ressursbruk for skoler av samme størrelse og struktur. Samlet sett synes det realistisk å redusere de årlige utgiftene til «grunnskole» med ca. 7,0 millioner kroner ved å redusere med i underkant av 9,7 årsverk. Vi har da ikke tatt hensyn til at skolene i Åsnes samlet sett bruker store ressurser, mer enn 17 årsverk, spesialundervisning og særskilt språkopplæring. På noe lengre sikt bør man kunne redusere med ytterligere fire til åtte årsverk eller ca. tre til seks millioner kroner gjennom pedagogisk utviklingsarbeid som følger av prosjektet *kultur for læring*. I disse tallene er det ikke tatt inn endrede utgifter til skolelokaler eller skyssutgifter.

Vi ser av figur 5 at Åsnes bruker ca. 3,9 millioner kroner mer til drift av skolelokalene enn sammenligningsgrunnlaget. Med et synkende elevtall vil man trolig kunne redusere arealbruken vesentlig. Det er ofte enklere å legge ned en skole og flytte elevene over til naboskolen en å stenge av deler av skolen. Uten å gjennomføre en fullstendig analyse av lokalenes kapasitet og egnethet. Umiddelbart kan det synes som om elevene fra Jar kan få plass på Flis skole, men ikke elevene fra Sønsterud. Vi vurderer ikke eventuelle bygningsmessige kostnader ved å samle alle barneskoleelever ved en skole.

Når det gjelder skysskostnadene ved en endret struktur, kan vi gjøre overslag ved å legge til skysskostnader for den delen av elever som nå ikke har skoleskyss. Det er flere usikkerhetsfaktorer i dette. Billettprisen er den ene. Vi tar her utgangspunkt i en antatt gjennomsnittlig billettpris på kr 29. Noen av elevene som nå har skyss, vil få lengre skolevei, og dermed kan billettprisen øke noe. Disse økningene er vanligvis forholdsvis små, men tilsier en noe større kostnad for kommunen. Vi regner også med elever som har SFO. Foreldrene besørger denne skyssen uten kostnad for kommunen og medfører en lavere merkostnad enn beregnet.

Innsparing ved dagens skolestruktur

Uten endringer i strukturen kan man i Åsnes spare ca. 2,8 millioner kroner ved å redusere med 3,9 årsverk. Dette medfører ikke endringer av skoleskyssen eller bygningsmessige driftsutgifter.

²⁷ Aursmoen, Kjeller og Gullskogen hadde gjennomsnittlig 623 elever,

Flytte elevene fra Jara skole til Flisa skole.

En flytting av de ca. 60 elevene fra Jara skole kan gi en reduksjon på ca. 3,0 millioner kroner ved å redusere med 4,0 årsverk. Det antas at man får 14 flere skyss elever med en utgift på i underkant av 0,2 millioner kroner. Dette gir ca. 2,8 millioner kroner i innsparing. Bygningsmessige driftsutgifter ved å legge ned Jara skole er ikke beregnet.

En felles barneskole

Ved å innlemme elevene fra Sønsterud i en felles barneskole på Flis kan man spare ca. 0,3 millioner i lønnsutgifter ved å redusere med ca. 0,4 årsverk. Det antas at man får 70 flere skyss elever med en utgift på i underkant av 0,8 millioner kroner. Samlet gir dette 0,5 millioner kroner i økte utgifter. Bygningsmessige driftsutgifter ved å utvide Flisa skole er ikke vurdert.

En felles barne- og ungdomsskole

Ved å legge ungdomsskolen organisatorisk til en felle barneskole på Flisa kan man spare ca. 0,9 millioner kroner ved å spare ca. 1,35 årsverk. Dette medfører ikke endringer av skoleskyssen. Bygningsmessige driftsutgifter ved et felles skoleanlegg er ikke vurdert.

Oppsummering

Kommunen kan spare ca. 2,8 millioner kroner gjennom omfordeling og tilpasning av driften. Ytterligere ca. 2,8 millioner kroner kan spares ved å legge ned Jara skole og overføre elevene til Flisa skole. Da er det tatt hensyn til større utgifter til skoleskyss. Endringer i utgiftene til drift av skolebygningene er ikke regnet inn. Hvis de ca. 60 elevene fra Jara får plass i Flisa uten utvidelser, vil man trolig kunne regne med en betydelig reduksjon av driftsutgiftene ved at Jara skole legges ned.

Kommunen vil ikke kunne forvente reduserte utgifter ved å legge ned Sønsterud skole. Det skyldes store skysskostnader. Endringer i de bygningsmessige kostnadene er ikke vurdert.

Flisa barneskole og Åsnes ungdomsskole ligger på samme skoleområde, men er bygningsmessig adskilt. Formelt kan man legge disse skolene under en felles ledelse. Erfaringer fra kommuner som samler skoler en tilsvarende plassering er svært forskjellige. Dette gjelder i hovedsak arbeidet med å finne en felles organisatorisk og pedagogisk plattform. Ikke alle sammenslåinger har vært vellykkede. Driftsmessig kan man spare på administrativ ledelse og kontorteknisk personale. I denne sammenheng er denne innsparingen vurdert til ca. 0,9 millioner kroner.

3.10 Barnehagedrift

Alle barnehager skal ha en styrer.²⁸ Barnehageloven og kommunale vedtak er de viktigste rammene for driften av kommunale barnehager. Loven med forskrifter beskriver målene og innholdet for virksomheten. Loven er en rettighetslov i den forstand at alle ettåringer har rett til en barnehageplass, noe avhengig av når de fyller ett år. Barna har rett til barnehageplass i den kommunen hvor de bor.

²⁸ Barnehageloven § 17

I Norge er barnehageplassene omtrent likt fordelt mellom private og kommunale barnehager. Slik er det også i Åsnes. Det er fire kommunale barnehager; Bashammeren barnehage (35 barn), Jara barnehage (24 barn) Myrsnipa barnehage (44 barn) og Sønsterud barnehage (25 barn). Det er også fire private barnehager med til sammen 122 barn.

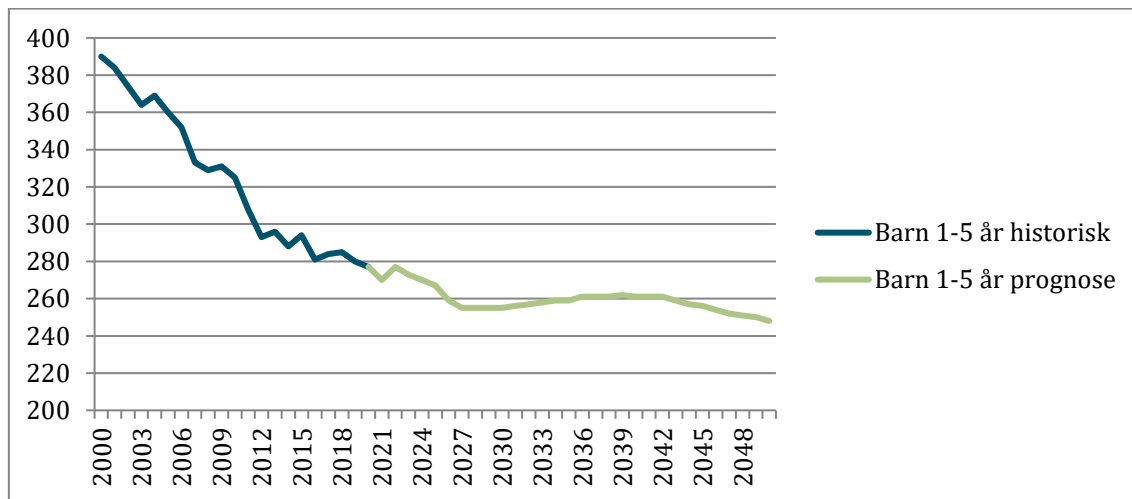
Det er få føringer for organiseringen. Den viktigste er kvalifikasjonskrav for det pedagogiske personalet. Lokalene og uteområdene er også viktige for inndelingen i eventuelle avdelinger og organiseringen av dagen.

Gjennom budsjettvedtakene setter kommunen årlig rammer for virksomheten. Kommunen kan definere rammene rent økonomisk, eller man kan både sette både økonomiske rammer og begrensninger i antall stillinger. Ressursene må være store nok til at bemanningskravene kan ivaretas. Avtaleverket for de ansatte regulerer i stor grad deres lønn, arbeidstid, plikter og rettigheter.

Innenfor de gitte rammene er organiseringen av barnehagens drift i stor grad overlatt til styren. På det faglige området utøver styreren sin ledelse i et samarbeid med sitt personale.

Staten har fastsatt en rammeplan for barnehagens virksomhet.²⁹ Barnehagens drift revurderes minst hvert år.³⁰ I desember rapporteres årlig opplysninger om driften inn til staten (BASIL). Disse rapportene gir grunnlag både for å sammenligne utviklingen av ressursbruken fra år til år og for å sammenligne barnehager. Utgifter og inntekter rapporteres i KOSTRA.

Barnetallet i Åsnes har falt de siste tiårene. Figur 23 viser antallet barn i barnehagealder fra 2000 til 2020 med SSBs framskrivninger fram til 2050 basert på et midlere alternativ med hensyn på fødsler flytting mv. Prognosen tilser en fortsatt nedgang (ca. 10 %) fram mot 2027, for deretter å gi en svak stigning.

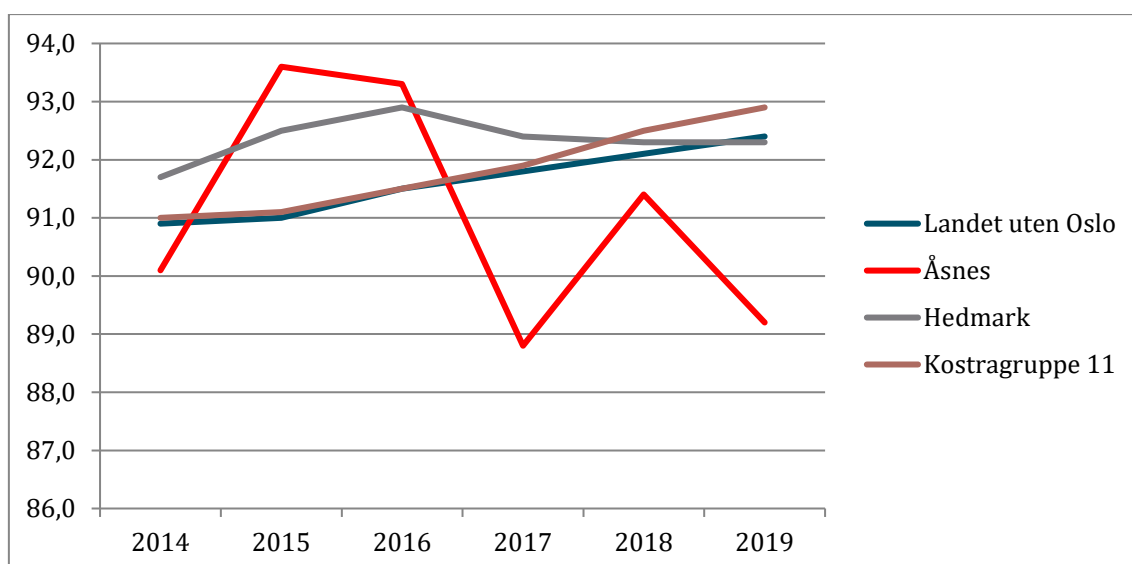


Figur 25 Utvikling i antall barn i alderen 1–5 år i Åsnes fram til 2020 og framskrivning (MMMM) mot 2050. Kilde: SSB

²⁹ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

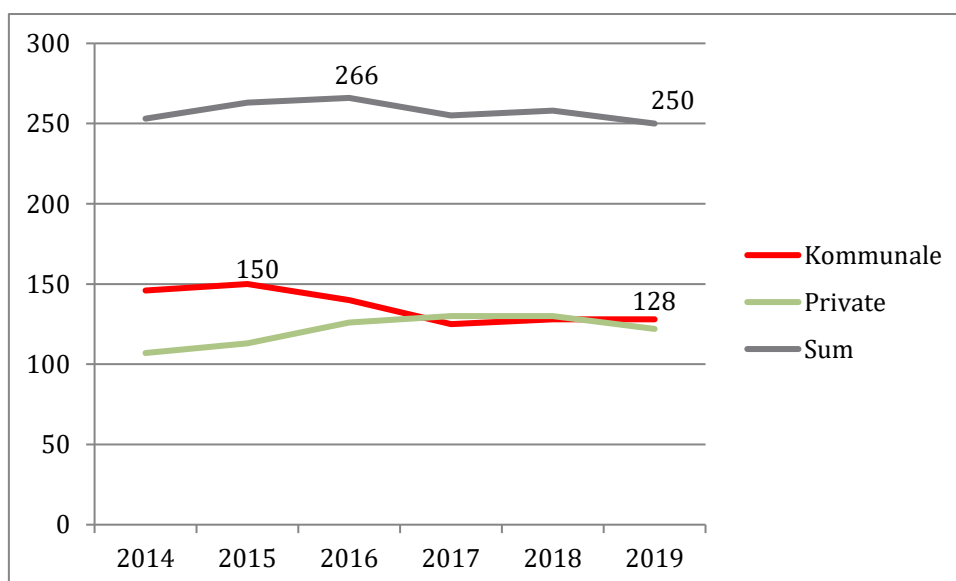
³⁰ Samarbeidsutvalget skal hvert år fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten. (Barnehageloven § 2)

Behovet for barnehageplasser baserer seg både på antall barn og andel barn med behov for barnehageplass. Vi ser i figur 2 at andelen barn med barnehageplass i Åsnes har blitt redusert, slik at den i 2019 lå ca 3 % lavere enn sammenligningsgrunnlag, landet uten Oslo, Hedmark og Kostagruppe 11. Andelen barn i barnehage i Norge har i mange år hatt en økende tendens. En «normalisering» i Åsnes av søkningen til barnehageplass vil i noen grad kompensere for nedgangen i antall barn. Det kan derfor forventes en beskjeden nedgang i antall barnhagebarn i tida framover.



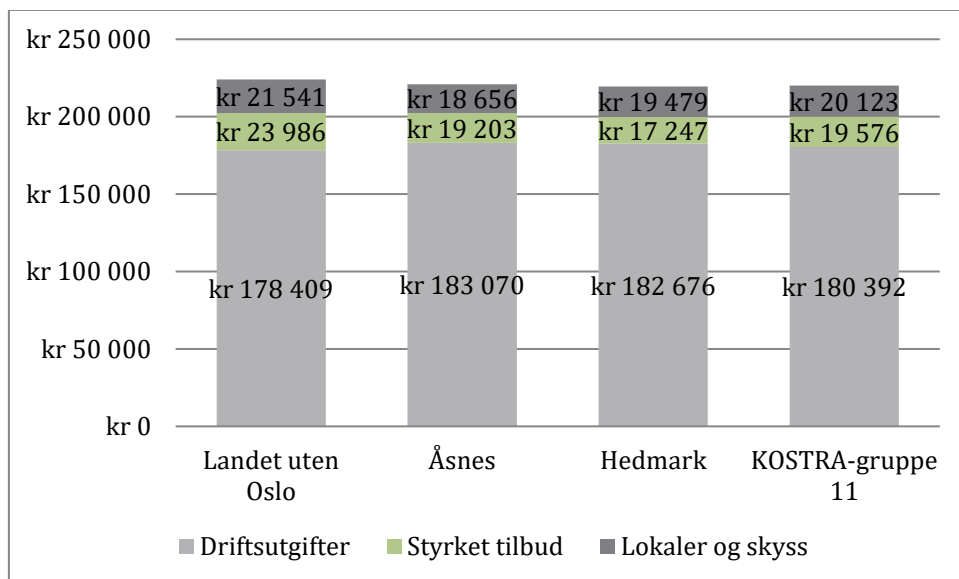
Figur 26 Andel barn 1-5 år med barnehageplass. Kilde: KOSTRA

Figur 25 viser at tallet på barnehagebarn i Åsnes de siste årene har blitt redusert med 16. Tallet på barn i de kommunale barnehagene var 22 høyere i 2015 enn i 2019. Nedgangen i kommunale plasser kan forklares med etableringen av Finnskogen barnehage i 2016.



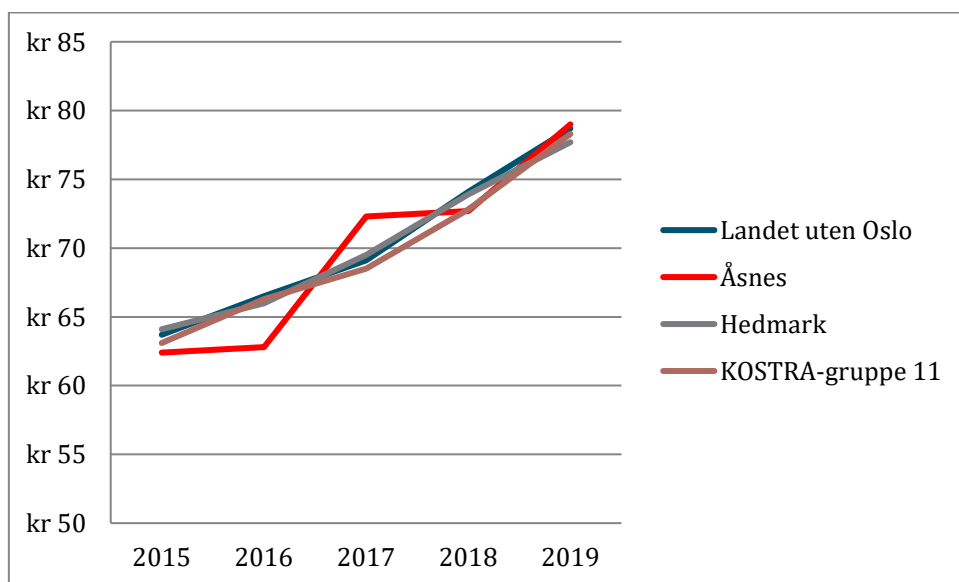
Figur 27 Antall barn i kommunale og private barnehager. Kilde: Udir.no

Figur 26 viser gjennomsnittlige driftsutgifter per barnehagebarn i kommunale barnehager i Åsnes sammenlignet med KOSTRA-gruppe 11, Hedmark og landet uten Oslo. Vi ser at de samlede utgiftene i Åsnes ligger omtrent på nivået for Hedmark, KOSTRA-gruppe 11 og landet.



Figur 28 Korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunale barnehager i 2019. Kilde: KOSTRA

Kommuner har forskjellig fordeling på små og store barn og på hvor mange timer barna er i barnehagen. Figur 27 tar hensyn også til dette, og viser utgiftene per time i barnehagen. Vi ser at Åsnes ligger på nivå med sammenligningsgrunnlaget.



Figur 29 Korrigerte brutto driftsutgifter (kr) i kommunale barnehager per beregnet time, når man dessuten tar hensyn til om barna er over eller under 3 år. Kilde: KOSTRA

Utgiftene til vanlig drift i barnehagen er i hovedsak lønnsutgifter. Når det gjelder bruken av personalressurser, vil vi se på tidsressurser brukt til

- administrative og pedagogiske lederoppgaver (styrertid)
- pedagogisk ledelse av barnegruppene
- den samlede grunnbemanningen i barnegruppene

Styrertiden blir vurdert i forhold til avtaleverket³¹.

I barnehager med plass til 42 barn eller mer, skal det avsettes hel stilling til lederoppgaver.

I store barnehager bør det opprettes stilling som assisterende styrer.

Styrer i mindre barnehager kan også utføre andre arbeidsoppgaver enn dem som naturlig tilligger styrer (for eksempel arbeid i barnegruppe). Disse oppgavene tidsdimensjoneres etter drøftinger lokalt, likevel slik at tid til lederoppgaver skal utgjøre minimum 35 % av styrers stilling.

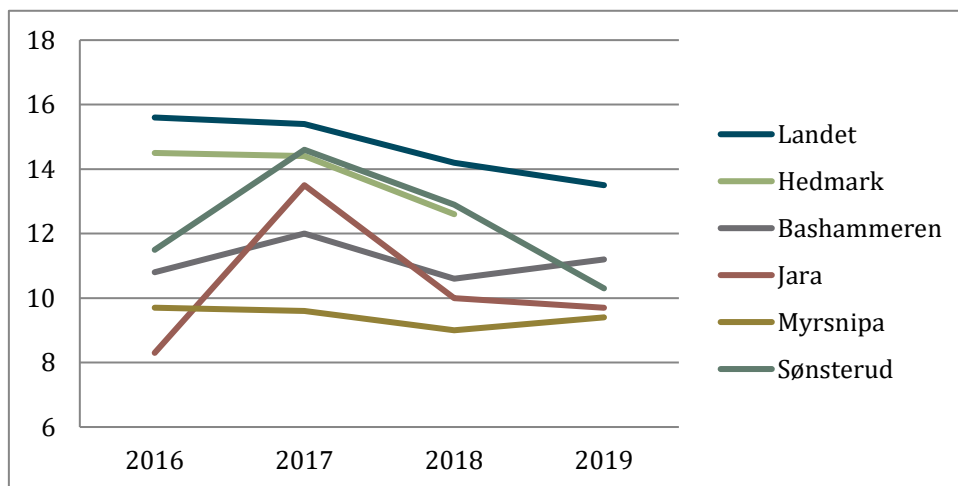
Tidsressursene til pedagogisk ledelse i barnegruppene blir vurdert ut fra pedagognormen som finnes i en egen forskrift³².

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

Figur 28 viser antall barn per barnehagelærer i kommunale barnehager de fire siste årene. (Barn under tre år teller for to.) Vi ser at pedagogtettheten er bedre i de fire kommunale barnehagene i Åsnes enn gjennomsnittet landet.



Figur 30 Antall barn per barnehagelærer i grunnbemanningen i barnehagene i Åsnes. Kilde Udir.no

³¹ SFS 2201

³² Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Pålegget om ett ekstra årsverk som pedagogisk leder når tallet på barn per pedagogisk leder overstiger 14, vil medføre at små barnehager kan ha behov for en større pedagogtetthet enn store. Dette øker ikke nødvendigvis voksentettheten i barnegruppene, men øker kostnadene noe.

Ressurser i grunnbemanningen blir vurdert ut fra bemanningsnormen, som er lovfestet.³³

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Hvis pedagognormen krever stor pedagogtetthet, kan man redusere tilsvarende på andre ansatte i grunnbemanningen uten å bryte bemanningsnormen.

3.10.1 Bashammeren barnehage

Bashammeren barnehage har 35 barn (15. desember 2019). Leke- og oppholdsarealet er på 225 m². Barnetallet er synkende og arealet per barn dermed økende.

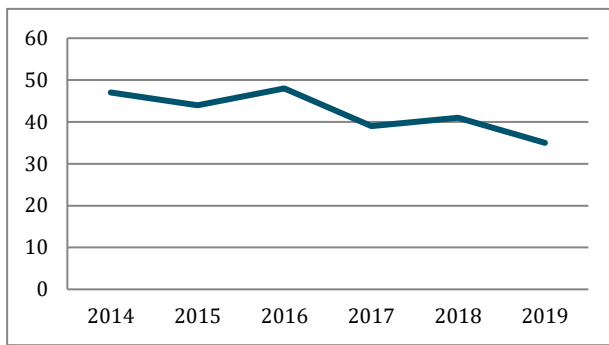
I 2019 var leke- og oppholdsarealet per barn 6,4 m². Dette er mer enn behovet og mer enn gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet (6,1 m²). Gjennomsnittet for Innlandet er 6,8m² per barn.

Ved inntak av barn også i løpet av våren vil barnetallet naturlig øke noe. Likevel har barnehagen et areal som overstiger behovet.

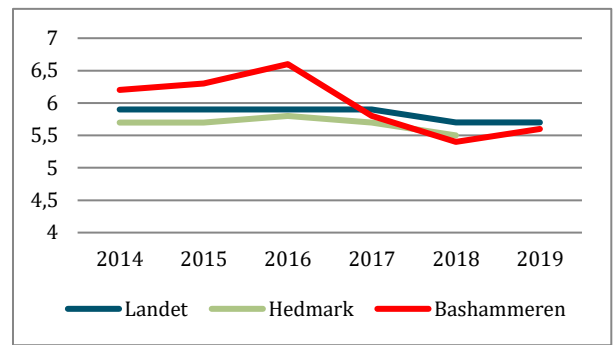
Størrelsen på styrerstillingen er 80 %, i tråd med avtaleverket.

Barnehagen har en grunnbemanning på 8,2 årsverk, hvorav 2,0 som barnehagelærer. Dette gir en bemanningstetthet på 5,7. Gjennomsnittet i kommunale barnehager med 26 til 50 barn er 5,6 i landet og 5,5 i Innlandet. Barnetallet skulle etter bemanningsnormen tilsi et behov for minst 7,7 årsverk i desember 2019. Av dette skulle minst 3 årsverk være barnehagelærer. Selv om barnehagen har en tilstrekkelig stor grunnbemanning, mangler den ett årsverk barnehagelærer.

³³ Barnehageloven § 18



Figur 31 Antall barn 15. desember i Bashammeren barnehage. Kilde: udir.no



Figur 32 Antall barn per årsverk i grunnbemanningen i Bashammeren barnehage 15. desember. Kilde: Udir.no

3.10.2 Jara barnehage

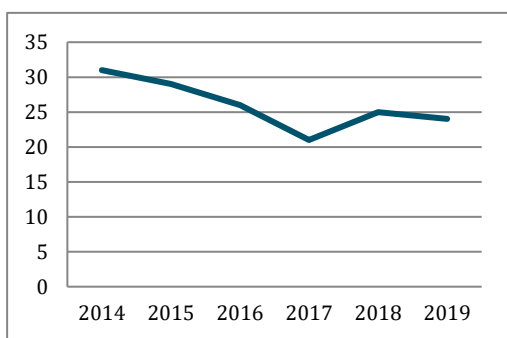
Jara barnehage har 24 barn (15. desember 2019). Leke- og oppholdsarealet er på 190 m². Barnetallet er synkende og arealet per barn dermed økende.

I 2019 var leke- og oppholdsarealet per barn 7,9 m². Dette er mer enn behovet og mer enn gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet (6,1 m²) og i Innlandet (6,8 m²).

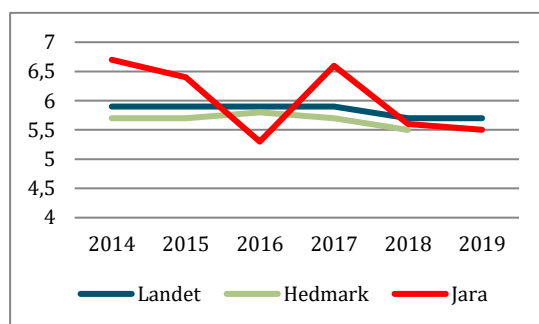
Ved inntak av barn også i løpet av våren vil barnetallet naturlig øke noe. Likevel har barnehagen et areal som overstiger behovet.

Størrelsen på styrerstillingen er 50 %, i tråd med avtaleverket.

Barnehagen har en grunnbemanning på 5,9 årsverk, hvorav 3,5 som barnehagelærer. Dette gir en bemanningstetthet på 5,7. Gjennomsnittet i kommunale barnehager med 1 til 25 barn er 4,7 i landet og 5,0 i Innlandet. Barnetallet skulle etter bemanningsnormen tilsi et behov for minst 5,4 årsverk i desember 2019. Barnehagen har dermed tilstrekkelig grunnbemanning og pedagogisk bemanning.



Figur 33 Antall barn 15. desember i Jara barnehage. Kilde: udir.no



Figur 34 Antall barn per årsverk i grunnbemanningen i Jara barnehage 15. desember. Kilde: Udir.no

3.10.3 Myrsnipa barnehage

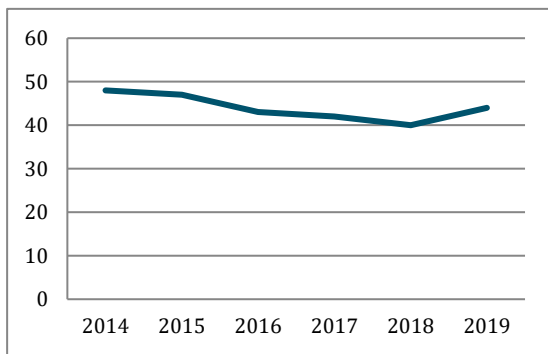
Myrsnipa barnehage har 44 barn (15. desember 2019). Leke- og oppholdsarealet er på 250 m². Barnetallet er forholdsvis stabilt.

I 2019 var leke- og oppholdsarealet per barn 5,7 m². Dette er mer enn behovet men mindre enn gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet (6,1 m²) og i Innlandet (6,8 m²).

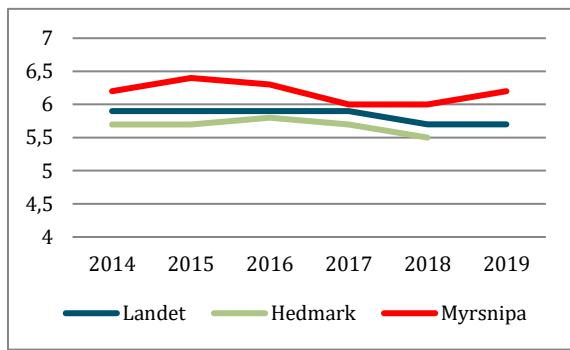
Ved inntak av barn også i løpet av våren vil barnetallet naturlig øke noe, og arealet per barn minke.

Størrelsen på styrerstillingen bør etter avtaleverket være 100 %, som rapportert.

Barnehagen har en grunnbemanning på 9,0 årsverk, hvorav 6,0 som barnehagelærer. Dette gir en bemanningstetthet på 6,2. Gjennomsnittet i kommunale barnehager med 26 til 50 barn er 5,6 i landet og 5,5 i Innlandet. Barnetallet skulle etter bemanningsnormen tilsi et behov for minst 9,2 årsverk i desember 2019. Selv om barnehagen oppfyller pedagognormen, mangler den 0,2 årsverk i grunnbemanningen.



Figur 35 Antall barn 15. desember i Myrsnipa barnehage.
Kilde: udir.no



Figur 36 Antall barn per årsverk i grunnbemanningen i Myrsnipa barnehage 15. desember. Kilde: Udir.no

3.10.4 Sønsterud barnehage

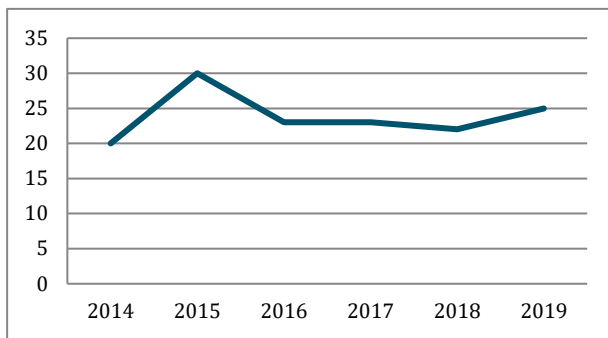
Sønsterud barnehage har 25 barn (15. desember 2019). Leke- og oppholdsarealet er på 137 m². Barnetallet er forholdsvis stabilt.

I 2019 var leke- og oppholdsarealet per barn 5,5 m². Dette er mindre enn gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet (6,1 m²) og i Innlandet (6,8 m²).

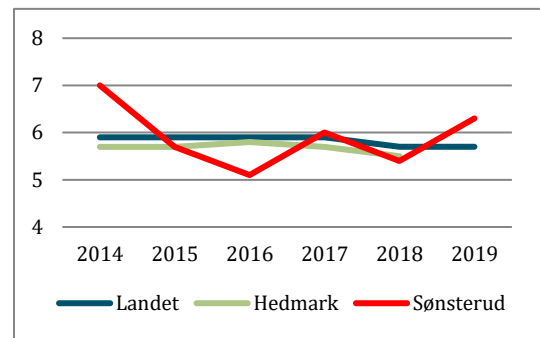
Ved inntak av barn også i løpet av våren vil barnetallet naturlig øke noe. Likevel har trolig barnehagen et areal som overstiger det formelle behovet.

Størrelsen på styrerstillingen er 50 %, i tråd med avtaleverket.

Barnehagen har en grunnbemanning på 5,0 årsverk, hvorav 3,2 som barnehagelærer. Dette gir en bemanningstetthet på 6,3. Gjennomsnittet i kommunale barnehager med 1 til 25 barn er 4,7 i landet og 5,0 i Innlandet. Barnetallet skulle etter bemanningsnormen tilsi et behov for minst 5,3 årsverk i desember 2019. Selv om barnehagen oppfyller pedagognormen, mangler den 0,3 årsverk i grunnbemanningen.



Figur 37 Antall barn 15. desember i Sønsterud barnehage.
Kilde: udir.no



Figur 38 Antall barn per årsverk i grunnbemanningen i Sønsterud barnehage 15. desember. Kilde: Udir.no

3.10.5 Sammendrag og forslag

Åsnes kommunes barnehager er forholdsvis små. Dette gir større administrasjonskostnader og enn med store barnehager. Vanligvis har små barnehager også større personaltetthet enn store. Vi har sett at dette ikke er tilfelle i Åsnes. Samlet sett er andelen barnehagelærere stor. Den er imidlertid noe skeivt fordelt, slik at ikke alle barnehagene tilfredsstiller pedagognormen.

Det er ingen åpenbare muligheter for vesentlige besparelser. Vi ser at de kommunale barnehagene i Åsnes har tilpasset driften til et svakt synkende barnetall, med god kontroll på bemanningstettheten og utgiftsnivået. Problemene vil oppstå hvis man ikke kan få nok barn til å gi et forsvarlig tilbud uten å måtte øke bemanningstettheten. Dette kan følge av ytterligere nedgang i barnetallet med ledige plasser i avdelingene. Man kan da holde kostnadene ned ved å fylle opp plassene i de to største barnehagene, Bashammeren og Myrsnipa, og legge ned en av de to minste, Jara eller Sønsterud.

.

4. Sektor helse, omsorg og velferd

4.1 Innledning

En hovedutfordring for de fleste norske kommuner, er stor vekst i andel eldre. Noe varierte utslag nå i 3-5 år, men deretter en kraftig økning fram mot 2040-45. Dette, sammen med sentrale føringer som setter nye krav til kommunene, gjør at man i større grad må arbeide for at den enkelte settes i stand å ta ansvar for eget liv og helse. Samtidig skal kommunen fortsatt sikre at de som har behov for det, får tilstrekkelig helse- og omsorgstjenester, med god kvalitet. Å finne balansen mellom bærekraft og kvalitet i utøvelsen av kommunens pleie- og omsorgstjenester, blir helt sentralt fremover. Man må altså tenke på både kvalitet og økonomi.

Det er et grunnleggende prinsipp når vi skal gjøre slike vurderinger, at vi følger det vi kan kalle BEON-prinsippet (Beste Effektive Omsorgs Nivå). God økonomisk styring av helsetjenestene, forutsetter at vi fordrer å gi gode tjenester på riktig nivå, og at oppbygging av tjenestestrukturen følger disse prinsippene. Slik kan vi anbefale Åsnes kommune å ha et særlig fokus på følgende:

Forebygging bør være et prioritert område i alle kommuner. Dette er krevende for både administrasjon og politisk nivå, fordi resultatene av forebyggende tiltak først sees etter noe tid. I mange tilfeller tar det flere år. Likevel vil dette trolig bli viktig fremover for å redusere på negative effekter på lang sikt i forhold til utvikling av livsstilssykdommer, psykiatri og rus o.s.v. Dette krever langsiktig planlegging, og god struktur, samt modige politikere. Innen psykiatri spesielt trenger vi å tenke nytt, og dreie mye av satsingen over mot familier, barn og unge for å hindre utvikling av psykiatri og rus som står i fare for å ødelegge mange liv alt fra ung alder og mange tiår fremover. Tradisjonelt fokuserer man innen psykiatrien på kronisk syke pasienter med regelmessige individuelle samtaler som legger beslag på mye ressurser. Vi vil anbefale mer gruppetilbud til denne brukergruppen, og dreie mer over mot et tverrfaglig samarbeid mellom psykiatri, helsestasjon og oppvekst/skole-sektoren for effektivt å forebygge for fremtiden. Etablering av «Rask Psykisk Helsehjelp» mener vi er en god anbefaling som vil ha raskt positiv effekt for enkeltmennesket og familier i krise.

Når vi snakker om at tiltak skal effektivisere, er det viktig å presisere at det ikke nødvendigvis bare er i form av å redusere på avdelingens budsjettamme, men også gjøre avdelinger i stand til å absorbere flere med bistandsbehov innenfor tilnærmet lik, eller moderat økt økonomisk ramme. Likevel er det viktig å finne tiltak som har effekt både på kort og lang sikt. Man må tenke gjennom hvilke tiltak som kan effektivisere, og være offensiv i forhold til å ta i bruk nye metoder innen f.eks. velferdsteknologi og digitalisering.

4.1.1 Dekningsgrad og pleiefaktor

Institusjonstjenester er den klart mest kostnadsdrivende tjenesten kommuner tilbyr. For å balansere kvalitet og økonomi, er det viktig at institusjonsplassene brukes til de som absolutt trenger det, og at man heller reduserer tallet på institusjonsplasser totalt sett(dekningsgraden). Dette

fordrer at kommunen samtidig gjør hjemmetjenestene i stand til å absorbere mer av tjenestebehovet hos kommunens innbyggere. Det er da en balansegang å finne riktig budsjettmessig nivå på hjemmebaserte tjenester. Dekningsgraden i institusjon regnes ut ifra tallet på sykehjemsplasser kommunen tilbyr, i forhold til antall innbyggere over 80 år i kommunen. Når man vurderer en kommunes dekningsgrad, er det også viktig å se på dette i forhold til hvilken pleiefaktor man har. D.v.s. hvor mange årsverk man har ved sykehjemmet, i forhold til antall pasienter. Dersom begge disse faktorene er høye, vil kommunen ha mye å hente på kostnadssiden ved en omstilling av denne tjenesten. Å gjøre en jobb med dette nå, vil være et viktig ledd i å sikre en fremtidsretta tjeneste som bedre håndterer utfordringene som kommer.

4.1.2 Balansen mellom institusjonstjenester og hjemmetjenester

Kostra viser et overforbruk også innenfor hjemmetjenestene, men reduksjon av plasser innen institusjonstjenester og heldøgns omsorg vil føre til at presset på hjemmetjenester øker. Store deler av innarbeidet overforbruk bør derfor vurderes å være en del av hjemmetjenestene sin faste framtidige ramme. I tillegg ser vi at tjenestene ved Sønsterud registreres som en hjemmebasert tjeneste, mens nivå på driftskostnadene som følge av høy bemanning, er på høyde med, og høyere enn ved sykehjemmet.

Generelt sett kan man si at hjemmebaserte tjenester må settes i stand til å kunne tilby mere tjenester. Man kan selvsagt også gjøre bemanningsreduksjoner her selv om dekningsgrad i sykehjemmet reduseres, men da må man være klar over at dette gjøres med stor grad av risiko. Reduksjon av institusjonsplasser o.l., vil naturlig øke vedtaksmengden om tjenester fra hjemmebasert omsorg, så det er mer naturlig med en kontrollert økning av budsjett for hjemmetjenestene. Uansett må det stilles krav til effektiv drift av hjemmetjenestene som sikrer at tjenesten kan absorbere høyere aktivitet og press. Tjenesten må sammen med tjeneste/tildelingskontoret(KFF), fokusere på god tjenestekvalitet som raskt setter tjenestemottaker i stand til å videreføre et selvstendig liv, og slik sett rask avslutning eller reduksjon i omfang av tjenester. Tjenester må kontinuerlig vurderes og evalueres, og vedtak bør inneholde klar tidsramme for når evaluering og ev. avslutning av tjeneste skal finne sted. Arbeidet med å bevisstgjøre de ansatte i sitt ansvar også for å avslutte tjenester, er viktig. Det må ansees som godt arbeid å unngå at en innbygger i kommunen bygger opp en avhengighet til kommunale tjenester.

Som tidligere nevnt, er drift av sykehjemsplasser den delen av helsetjenestene som er mest kostnadskreven, og for Åsnes kommune sin del ser vi at også der er det et effektiviseringspotensial ved en redusert dekningsgrad og/eller pleiefaktor for sykehjemsplasser og heldøgnsbemannede omsorgsboliger. Dette blir særlig tydelig når vi ser at driften av heldøgns bemannede omsorgsboliger ved Sønsterud faktisk har bemanning mer enn på linje med sykehjemmet. Reell dekningsgrad blir dermed over 23%, mens dekningsgraden for sykehjem alene er på rett over 20%. Sammenlignet med andre kommuner og landet, er det også høy pleiefaktor i institusjonstjenestene i Åsnes kommune. Tiltak nr. 1 ville være å redusere antall plasser ved sykehjem/Sønsterud, og da ta ned bemanningen tilsvarende. Tar vi f.eks. for oss Sønsterud, er det definert som omsorgsboliger med heldøgns bemanning. En organisasjonsfaktor som er ment som et supplement til omsorgstrappa som et bidrag til å imøtekomme et økende bistandsbehov, men i langt mindre grad enn ved sykehjem. Poenget faller i stor grad bort når disse boligene faktisk er bemannet slik at kostnaden er enda høyere driftsmessig enn det som er definert som institusjon. Dette er dermed

to faktorer man kan gjøre noe med for å tilpasse tjenestenivå til sammenlignbare kommuner; reduser noe på antall sykehjemsplasser, og reduser, eller planlegg avvikling av Sønsterud som heldøgns bemannet omsorgsbolig. Sørg for en bemanning i gjenværende omsorgsboliger på et nivå mellom hjemmesykepleie og institusjon. Dette vil kunne gi en god innsparing, men deler av budsjettet man her tar ned, må overføres til hjemmetjenestene og de nye omsorgsboligene på «Nedre Kjølen». Det er tenkt at de nye boligene kun skal motta hjemmesykepleie, men kommunen bør vurdere om ikke noen av boligene bør defineres som heldøgns bemannede boliger i erstatning for Sønsterud, men da med en bemanningsfaktor på 0,3 – 0,5.

Det blir sagt fra tjenesten sin side at de mener det er nødvendig med enda høyere bemanning både på natt/dag og kveld fordi brukerne er særlig pleietrengende, men objektivt vurdert er det lite sannsynlig at brukergruppene i Åsnes kommune generelt sett er dårligere enn i andre kommuner. Det ville være en logisk brist. En fortsatt tung satsing på institusjonstjenester og tungt bemannede sykehjem og omsorgsboliger, er et dårlig grunnlag for bærekraft i driften de kommende år frem mot 2040. Individuell tilpasning er viktig, men overordna sett, er det relevant å søke mot en standard man finner som et gjennomsnitt i landet, eller i kommunegruppa.

Når tjenestene ved sykehjemmet og andre helsetjenester i kommunen skal vurderes, er det naturlig også å vurdere hvordan avdelinger er organisert: pasientsammensetning, antall plasser i hver enhet/avdeling i forhold til antall ansatte på hver vakt, lederspenn og kompetanse. Åsnes kommune har satset på kompetanse, og det oppmuntrer vi til, og mener det er å tenke fremtidsrettet. Det gjør også kommunen mer i stand til å håndtere problemstillinger som forebygger overliggerproblematikken gjennom selv å inneha kompetanse som gjør oss i stand til å håndtere flere utfordringer fra spesialisthelsetjenesten.

Lederspennet i helseavdelinger blir ofte satt på prøve, og avdelingsledere har i enkelte tilfeller ansvaret for 50-70 ansatte. Dette er uansvarlig ut ifra at vi forventer at de ansatte skal bli sett og fulgt opp av nærmeste leder. Dette er en situasjon som ikke er like fremtredende i Åsnes. Det er bra! Faktisk kan man kanskje vurdere å redusere noe på antall avdelingsledere når vi ser at enkelte kun har ansvaret for 10-15 årsverk i sin avdeling. Det gir sikkert god kvalitet på oppfølgingen, men dette er snakk om å finne riktig nivå og balanse også ut ifra et ressursperspektiv.

4.2 Digitalisering og velferdsteknologi

Digitalisering skal bidra til å frigjøre noe kapasitet i tjenestene, og satsing på velferdsteknologi kan være viktige tiltak for økt selvstendighet, trygghet, mestring og minst mulig inngripen fra det offentlige. Kommuner må erkjenne at framtidens løsning ikke finnes først og fremst gjennom økt bemanningsressurs. Den muligheten blir sterkt redusert. Altså må vi bruke ressursene annerledes. Satsing og investering på teknologiske løsninger er med stor sannsynlighet en viktig del av fremtiden. I kommunal helsetjeneste vil alltid menneskelige ressurser være det sentrale, men synergieffekter mellom velferdsteknologi, digitale løsninger, bemanning og kompetanse bør prioriteres for å optimalisere tjenestetilbudet ut til kommunens innbyggere. Digitalisering og bruk av velferdsteknologi, bør altså kunne frigjøre noe ressurser. Foreløpig er dette så vidt nytt, at det er vanskelig nå å si noe konkret om hvilken betydning dette vil få. Likevel kan vi med stor grad av sikkerhet si at det å satse på teknologiske løsninger, blir en betydelig faktor for norske kommuner i fremtiden. Utviklingen er stor både innen teknologi, og i forhold til hvordan vi som

brukere er fortrolige med å bruke slikt utstyr. Derfor vil effekten slik sett bli bedre med tiden, og det er viktig at kommuner er offensive i forhold til å bli kjent med hvilke muligheter dette gir. Direkte brukerrettet vil det raskt kunne effektivisere f.eks. natt-tjenesten gjennom en form for overvåkning som kan forebygge unødvendige tilsyn. Det finnes også andre typer sensorer i dører, gulv og seng. Slik satsing forebygger hyppighet av tilsyn, og gjør at vi kun rykker ut når det er et faktisk behov for bistand og hjelp. Dette er teknologi som også vil kunne få stor effekt inne på sykehjem og bemanna omsorgsboliger.

4.3 Demografi og prioritering

Det har de senere år vært fokusert mye på de store framtidige utfordringene innen helsesektoren, begrunnet med de store demografiske endringene vi vet kommer. D.v.s. at andelen eldre og gamle i samfunnet øker kraftig sammenlignet med tallet på unge som skal utgjøre samfunnets yrkesaktive ressurs. Dette har blitt vurdert til å være en nærmest umulig oppgave, rett og slett fordi regnestykket ikke går opp. Nå har dette den senere tiden endret seg noe, og vi ser mer optimistisk på utfordringen. Vi ser at de eldre ikke bare lever lengre, men de er langt sprekere og selvhjulpne enn det vi tidligere har gått ut ifra når problemstillingen har blitt vurdert. De eldre vil være mer ressurssterke, bo bedre, ha høyere utdanning og bedre helse enn generasjonene før oss. Dette gir muligheter, men likevel ser vi et utfordringsbilde som vil kreve store omstillinger for å klargjøre kommuner til kommende oppgaver.

Det skjer mange endringer i norske kommuner. Det gjelder også for Åsnes kommune. Demografiske utfordringer etter hvert som vi ser at befolkning blir eldre, samtidig med at også den medisinske behandlingen blir bedre. Dette utfordrer både kommuner og spesialisthelsetjenesten. Nettopp nye og bedre behandlingsmetoder og medisiner vil stimulere til at stadig mer behandlingstid og ansvar overføres til kommunene. De må forholde seg til nye krav og forventninger fra sentrale myndigheter, og endringer innen spesialisthelsetjenesten på lik linje med større kommuner. I mange tilfeller legger det enda større krav til en liten kommune, sammenlignet med større kommuner. Tenker da på alle typer behandlingsløp. Også i forhold til hvordan man er rigget til å håndtere det man omtaler som ressurskrevende brukere. Mange pasienter og problemstillinger som tidligere ble håndtert via sentralinstitusjoner og spesialavdelinger, må alle norske kommuner i dag ta seg av selv. Det skal ikke mange slike saker til, for at det skal få stor innvirkning på kommunens ressurser og budsjett. Er man riktig «uheldig», kan en særlig krevende bruker føre til kostnader på flere millioner kroner i året. Åsnes viser seg å ha gode systemer for ressurskrevende brukere, selv om resultatet hvert år kan oppleves som noe uforutsigbare ut ifra at man er prisgitt revisjonens tolkning og vurdering av refusjonskravets oppbygging. Dette er felles for alle kommuner. I tillegg er Åsnes flinke til å håndtere denne gruppen selv, i stedet for å kjøpe tjenesten eksternt for enkelte brukere.

Innen psykiatrien ser vi også at Åsnes har en del utfordringer. Den tradisjonelle delen av psykiatrien ser ikke ut til å være overdimensjonert, men kanskje er det grunn til å vurdere omfang av tilbud, og bemanning ved de heldøgns bemannede psykiatriboligene ved Kjølørønningen. Det er her 12-15 plasser, med 19 årsverk, og det er et omfattende tilbud av denne typen sammenlignet med andre kommuner i samme størrelse. Er det mulig å tilby gode nok tjenester til en del av disse tjenestemottakerne på en annen måte enn via heldøgns bemanning? Umiddelbart, og etter samtaler med ansatte i kommunen, vil vi anbefale å organisere både den tradisjonelle samtale-

enheten, og tilbudet ved Kjølærønningen, under felles enhetsleder for å bedre sikre en helhetlig tenkning og bruk av ressurser. Som en del av denne prosessen, bør tilbudet ved Kjølærønningen skaleres kraftig ned både med tanke på antall plasser og faktisk bemanning.

4.4 Politikk, alderssammensetning og lokal prioritering

Det er liten tvil om at det er en ønsket politikk at så mye som mulig av pasientbehandling flyttes ut i kommuner. Det er å regne som samfunnsøkonomisk gunstig. Spørsmålet er om det i tilstrekkelig grad er tatt hensyn til kommunenes behov for økte økonomiske rammer i tråd med økt behov for personell og kompetanse som sikrer god og forsvarlig behandling. Totalt sett kan man si at dagens utvikling viser et økt antall tjenestemottakere innen både behandling og rehabilitering som følge av medisinske fremskritt, og økt overlevelse. Dette vil treffe kommunene tungt på den økonomiske bunnlinja, og mange kommuner ser dette allerede i dag.

Det sentrale målet for kommunens helsetjenester, må være å gi tjenester som fører til at innbyggerne opplever at de får nødvendig bistand når de trenger det for å fremme egenmestring og kontroll i eget liv. Dette skal gi den nødvendige trygghet som gjør at flest mulig bor i eget hjem så lenge som mulig, og trygghet er et nøkkelord.

Som nevnt står hele kommune-Norge foran en stor demografisk betinget utfordring, fordi antatt forhold mellom potensielle tjenesteytere og tjenestemottakere, endrer seg radikalt utover 2020-årene, og frem mot 2040-45. Det blir lite stigning i tallet på arbeidsføre, men en stor øking i tallet på eldre. I tillegg ser man en forventet vekst i tallet på yngre tjenestemottakere. I Norge generelt har vi en høy andel yrkesaktive, så vi vet at tilgangen på arbeidskraft innen helsesektoren ikke står i stil med fremskrevet behov med dagens prioritering. Et hovedområde å satse på, er derfor å redusere tallet på deltidsstillinger. Norske kommuner må også planlegge sine helsetjenester på en ny måte der kommunens innbyggere i størst mulig grad tar ansvar for eget liv og helse. Det vil selvsagt fortsatt være en stor andel som har behov for omfattende heldøgns omsorg, primært i institusjon, men da må plasser kommunen driver prioriteres til de med tyngst behov. Dette krever god og konsekvent styring fra kommunens side. Det er viktig at kommunen bruker tiden fremover til å informere godt overfor sine innbyggere, og gjennom det dreie den tradisjonelle holdning og forventning i forhold til hvordan helsetjenesten skal fungere. Dette er en dreining man også innen lokalpolitikken opplever som krevende. Mange lokalpolitikere mener man må satse mer på institusjonsbaserte tjenester, men det vil være umulig i kombinasjon med et mål om å ha en tjeneste som er økonomisk bærekraftig for fremtiden.

Et nøkkelord for å lykkes med å få innbyggerne med seg i denne måten å tenke på, er som nevnt «trygghet». Dersom man føler det trygt å bo i eget hjem i forhold til at man får nødvendig bistand i hjemmet når behovet er der, vil trolig de fleste ønske å bli boende lengre hjemme. Straks man ikke føler denne tryggheten, vil det å forvalte helsetjenestene bli en klart større utfordring i og med at utrygge innbyggere vil oppleve kommunen som en motstander, fremfor en medspiller.

Familieomsorg har historisk sett vært, og vil være en viktig faktor for fremtidens helsetjenester. Det kan synes som om familie og offentlig omsorg har et potensiale i å kunne utfylle hverandre. Ettersom antall potensielle omsorgsytere vil reduseres fremover som følge av demografiske

endringer, vil dette både ha betydning for den enkelte omsorgstrengende, og for offentlig sektor. Dette fordrer at myndigheter legger til rette for en slik utvikling. I tillegg er det en faktor at også pårørende må føle trygghet for «sine» i forhold til at de mottar gode tjenester. Mange pårørende har en opplevelse av dårlig samvittighet fordi en travel hverdag, eller at de bor på et annet sted, forhindrer at de får satt av tid til f.eks. sine gamle foreldre. Det gir seg gjerne utslag i at de legger et stort press på helsetjenestene for å kompensere for denne opplevelsen.

4.5 Kompetanse og tjenestekjøp

Åsnes kommune leverer, på lik linje med de fleste andre norske kommuner, tjenester over det vi kan kalle et minimumsnivå. Åsnes kommune fremstår veldrevet, og det er gjort mange gode prioriteringer. Nå gjelder det å få et forutsigbart fremtidsbilde, og en strategi som bidrar til dette. De fleste norske kommuner gir omfattende tjenester, og vil måtte fortsette med dette, men det må gis på riktig nivå, og til riktig tjenestemottaker.

Så langt vi har sett, har det ikke fremkommet utfordringer i kommunenes kompetansenivå eller anvendelsen av denne. Det bør likevel vurderes om fagdekningen i tjenestene bør styrkes noe som en generell anbefaling. Tenker da spesielt på å styrke antall ansatte med høyskoleutdanning. Kompetanse lønner seg. Dette gjelder særlig for å sikre lovlig drift i helger og ved sommeravvikling, slik at det brukes mindre overtid, forskjøvet vakt, eller tjenestekjøp fra vikarbyrå for å oppfylle lovkrav. Videre bør man gjøre grep for å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse i tjenestene. Erfaringen er at økt heltid er en viktig forutsetning for å bygge gode og nødvendige kompetansekulturer. Slik får også ansatte en lønn til å leve av. Kommunen bør også satse på økt kompetanse innen sentrale fagområder kommunen har ansvaret for, slik som innen palliasjon/kreftsykepleie, kols, sår o.s.v. Kompetanse og heltid skaper trygghet og stolte ansatte.

4.6 Kostnader og prioriteringer – anbefalte tiltak for omstilling og innsparing

Bakgrunnen for at Åsnes kommune har bedt om en analyse, vurdering og tiltaksforslag, er at kommunen ønsker en kvalitetssikring av den strategi de skal velge for på best mulig måte møte bredden av fremtidige krav som kommuner stilles overfor, på en bærekraftig måte.

Det er viktig å ha en effektiv PLO-tjeneste, med nøktern tildeling av tjenester, og lave enhetskostnader. Slik får vi kostnadseffektive tjenester. En analyse på bakgrunn av nøkkeltall fra KOSTRA, viser at Åsnes kommunes samlede kostnader for pleie –og omsorgstjenester, ligger på et litt for høyt nivå. Det er et potensiale for å redusere utgiftene i sektoren gjennom en ytterligere satsing på hjemmebaserte tjenester, fremfor store ressurser på institusjonstjenestene. Det vil gi mer bærekraft, og samtidig svare ut det som følger av nasjonale føringer. Kommunene i Norge har nok en felles opplevelse av at de fra sentrale myndigheter sin side stadig blir pålagt mer ansvar uten at det nødvendigvis følges av økte økonomiske rammebetingelser som gjør dem i stand til å løse utfordringer som følge av oppgaveforskyvningen. Den store endringen kom som følge av «Samhandlingsreformen», og påfølgende oppgavereform og primærhelsemeldingen. Dette fører med seg store endringer og forventninger også fra kommunens innbyggere,

og stiller store krav til kommunen og de som er ansatt der. Dette er en virkelighet som pålegger Åsnes kommune å tenke på både kvalitet og økonomisk bærekraft når framtidens helsetjenester skal utvikles. Det krever gode planverktøy som tenker løsninger for flere år frem.

		FORKLARING	INNSPARING
1.	Digitalisering og velferdsteknologi	Dette er et område norske kommuner må satse på. Det vil være en avgjørende faktor for at hjemmebaserte tjenester skal kunne absorbere flere tjenestemottakere, og det vil også gjøre arbeidet med tung somatikk og demens smidigere. Et typisk område som krever investering, men som kan ansees som en utgift til inntekts ervervelse (les reduserte driftsutgifter). (f.eks. Room Mate, digitale natt-tilsyn og digital ruteplanlegger, sensorer i hjem, webløsninger for toveis kommunikasjon mellom tjenesteyter og mottaker o.s.v.).	Investering med positive driftsmessige konsekvenser på sikt
2.	Heltidskultur	Å satse på store stillinger, vil kompensere for noe av den menneskelige ressursmangel vi vet kommer ut ifra demografisk utvikling. Det vil også gi ansatte mer trygghet, og en lønn å leve av. For tjenestemottaker betyr dette at færre pleiere blir en del av deres liv og hverdag. «Lik praksis» som mål blir også lettere å oppnå. Alternativer kan være økt grunnbemanning gjennom omgjøring av vikarpost til fastlønn (redusere innleiebruk), langvakter hver 4. helg, årsturnus, o.s.v. Henviser til heltidskultur-prosjekt via KS, og «Moland-hjulet» som et verktøy. Finnes langt flere alternative tiltak enn de jeg nevner her.	Gir kommunen økt ressurstilgang, og redusert sykefravær
3.	Sønsterud - nedlegging	Sett på bakgrunn av at vi vet at sykehjemsdrift er det klart mest kostnadsdrivende norske kommuner driver med, bør dette være en tjeneste som kun tilbys de som absolutt ikke kan fungere i eget hjem. Heller ikke med bistand fra hjemmetjenestene. Vi kjenner naturligvis til det rimelig ferske kommunestyrevedtaket om organisasjonsendringen for Sønsterud bofellesskap. Ifølge opplysninger fra sektorleder er effekten av vedtaket 2,1 årsverk ned ved Sønsterud. Dvs. tilsvarende ca. 1,5 mill. kroner.	14 årsverk ved Sønsterud → 10 mill. kr.
4.	Redusere tallet på sykehjems-plasser	Åsnes sykehjem har en dekningsgrad på 20%, og i tillegg har de Sønsterud som i praksis drives som et sykehjem. Samlet dekningsgrad blir 23%. Objektivt sett et stort potensiale i å redusere her. Ved å redusere til total dekningsgrad på 20%,	Ca. kr. 5,4 mill. (dag/aften)

		dvs. med 8 senger, gir det isolert sett en innsparing på mer enn kr. 10 mill. kr. pr. år (14 årsverk ved Sønsterud). Noe ressurser bør da overføres hjemmetjenestene. Åsnes kan velge å redusere antall sykehjemsplasser ytterligere. Ved å legge ned en post med 8 pasienter, med en bemanning på 3 på dag, og 2 på kveld, kunne det vært relevant å benytte en del av denne ressursen ved Kjølen. Det er viktig å ha med seg at hele poenget med heldøgnsbemannede omsorgsboliger, er at beboere og bemanning er tilpasset en struktur som svarer til at pleiebehovet er en mellomting mellom hjemmesjukepleie og sjukehjem.	Husk fratrekk for redusert oppholdsinntekt
5.	Redusere pleiefaktor	Det er bemanning som gir de store kostnadene, og det er derfor essensielt at man prioriterer å ha riktig bemanning. NSF anser riktig pleiefaktor å starte ved 0,71, men dette er i tilfelle en svært krevende bemanningsfaktor. Man bør finne sitt nivå et sted mellom 0,71 og 0,85. Demensavdelinger har gjerne en noe høyere faktor (0,85 – 1,0). I Åsnes er gjennomsnittlig pleiefaktor ca. 0,98. Varierer mellom 0,87 og 1,12. Objektivt sett, bør det være mulig for Åsnes å redusere noe på bemanningen. Ett årsverk tilsvarer en kostnad innkl. Sos. Utgifter på ca. kr. 780 000,-. Vi har forstått det slik at det er et ønske å få overført ressurser etter at Sønsterud evt. legges ned, men objektivt sett er det lite grunnlag for det sammenlignet med andre kommuner. Ved å redusere med 1 årsverk ved hver av de 4 avdelingene, ville kommunen hatt en innsparing på ca. kr. 3,1 mill.	<u>Ca. 3,1 mill. kr.</u> (ved f.eks. å redusere med 1 vakt pr. ukedag ved alle 4 avdelinger (tilpasses via turnusendring). (4 årsv.).
6.	Redusere på avdelingslederressurs	Ved å legge ned Sønsterud, vil vi anbefale at avdelingslederressursen her blir tatt bort. Ansvar for personalet ved Kjølen bør slik sett overføres til f.eks. leder for «Avdeling sentrum». Dette ville gi en innsparing på ca. kr. 800 000,-. Generelt sett ser det ut til at lederspennet for avdelingsledere i hjemmetjenestene er relativt små, og kommunen kunne vurdere å hente ytterligere	Ca. kr 1,6 mill.

		en avdelingslederstilling, og fordelt ansvaret herfra til de øvrige avdelingslederne. Gjerne med unntak av den lederen som får ansvaret for de Heldøgnsbemannede omsorgsboligene(Sentrum?). Potensielt kr. 800 000,-. Hovedpoenget er å se alle avdelinger innen hjemmetjenestene, innkl. Hjemmehjelp, i sammenheng, fordele ansvar, og redusere med en avdelingsleder.	
7.	Kjølarønningen	18,4 årsverk. Tilbudet dekker 13-15 plasser. Dette er også et tilbud med stort omfang sammenlignet med andre kommuner. Det gir store kostnader siden bemanningen er så vidt stor. Naturlig å ha to nattevakter når man først skal ha nattevakt ved disse boligene ut ifra et sikkerhetsaspekt. Antallet plasser bør reduseres kraftig sett på bakgrunn av nivået man finner i sammenlignbare kommuner. Det bør ned på ca. 8 boliger, og bemanningen bør reduseres kraftig som følge av det. Bør samtidig vurdere om det er forsvarlig og mulig å ta bort nattevakten som alene binder opp 3,6 årsverk(3 mill.). Vi ser også at omsorgslønn og BPA er plassert ved enhet for hjemmetjenester. Det virker litt for tilfeldig, og vi foreslår å flytte dette til Tjenestekontoret som gjerne er de som har noe forhold til disse tilbudene. <u>Kjølarønningen</u> bør organisatorisk flyttes tilbake under den ordinære psykiatritjenesten.	Effekt av tiltak styres av omfang. Går kommunen ned til 8 plasser her, og tilpasser bemanning til ca. 10 årsverk, er effekten kr. 6,5 mill. Deler av dette bør vurderes brukt til annet forebyggende tiltak innen psykiatri, som vi nevner i neste punkt.
8.	Psykisk helse og rus	Som nevnt i forrige punkt, mener vi at psykiatriboligene organisatorisk bør tilbakeføres til avdeling for Psykisk Helse –og Rus. Dette er naturlig rent organisatorisk. Reduksjon i tilbudet ved Kjølarønningen, bør gi mulighet for å dreie deler av innsparingen her for å satse på «Rask Psykisk Helsehjelp». En driftsform som har et stort forebyggende potensiale for å hindre utvikling av psykiske utfordringer i befolkningen. Ressurser til dette formålet kan også hentes gjennom å jobbe nytt i psykiatrien gjennom mer fokus på gruppetilbud til mange av kronikerne som i dag mottar individuelle samtaler uten at det nødvendigvis gir faktisk bedret livssituasjon. Stort fokus på forebygging er svært viktig.	Tilføre/omdisponere midler som skal sikre forebygging ved å innføre metoden «Rask Psykisk Helsehjelp»
9.	Tjenestekontor	Skal sikre gode tjenester og vedtak innenfor gjeldende lovkrav. Nøkkelen for tjenester på riktig nivå, og fokus på tidsramme for tjenester, ligger her, og fordrer godt samarbeid og dialog mellom	

		Tjenestekontor og involverte avdelinger. Ha som mål å stort sett få bort 1-1 vedtak uten å redusere tjenestetilbudet. Det vil gi mulighet til mer fleksibel bruk av ansatte fremfor at de skal følge kun en bruker hele vaktene. <u>Få tilført organisatorisk og budsjettmessig ansvar for Omsorgslønn og BPA(nevnt i tidligere punkt).</u>	
10.	VITT	Evenshaugen framstår som et svært velfungerende og flott bygg. VITT disponerer hovedetasjen her, mens brukere i underetasjen mottar tjenester fra hjemmesykepleien. Vi mener at dette er et bygg som i sin helhet bør driftes og brukes av VITT. Også overfor brukerne i underetasjen. Bemanning og kostnader i denne enheten drives i stor grad av nivået på enkeltvedtak. Endring i form av reduksjon er ikke uten videre enkelt, siden det krever at man kan vise til endret behov hos tjenestemottaker. Det man kan gjøre, er å ha en generell gjennomgang av alle vedtak, og redusere til et minimum bruken av typen 1til1-vedtak. Det vil kunne friggi noe ressurser gjennom mer fleksibel bruk av ansatte.	
11.	Hjemmetjenestene	Generelt sett må norske kommuner snu sin satsing fra institusjonstjenester til hjemmetjenester. Derfor foreslår vi at hjemmetjenestene ikke skal redusere sine rammer, men heller få en styrking for å kunne gå inn til sine brukere med større tyngde med mål om at bruker i størst mulig grad skal ta kontroll over eget liv så raskt som mulig. I tillegg vil en reduksjon i tallet på sykehjemsplasser automatisk gi vedtak om flere timer med tjenester fra hjemmesykepleien. Styrkingen kan hentes via redusert pleiefaktor i institusjon, færre sykehjemsplasser, reduksjon ved Kjølørønningen eller nedlegging av Sønsterud i sin nåværende form.	
12.	Kompetanse	God kompetanse er et bærende element i det å bygge en kultur for god kvalitet på tjenestene. Det gir faglig trygghet, og stolte ansatte som strekker seg lengre for sin arbeidsgiver. Ha en sterk høyskolegruppe for å sikre lovlig drift hele året, og tilby kompetanseheving innen definerte utfordringsområder til både sykepleiere/vernepleiere og fagansatte. Slik vil det være mer attraktivt å jobbe i kommunen i et ellers krevende rekrutteringsmarked.	

5. Sektor samfunnsutvikling

Følgende sluttrapport fra arbeidsgruppa på samfunnsutvikling foreligger (tiltakene er satt opp i prioriterte rekkefølge, og der sektorleders kommentar og tilbakemelding er påført på noen spørsmål som kom inn fra deltakere i gruppa ved ferdigstillelse av rapporten):

1. Kommune- og/eller regionsamarbeid innenfor sektor samfunnsutvikling

Det er ønskelig at det utredes samarbeid innenfor tekniske tjenester. Åsnes/Våler samarbeid kan gjerne utredes alene hvis ikke Grue ønsker samarbeid. Samarbeid innenfor alle områder innunder tekniske tjenester ønskes utredet, inkludert klima- og miljøarbeid.

Alle foreslåtte tiltak skal utredes nærmere. Type samarbeid, riktig nivå og selskapsform vil komme frem av utredningen.

2. Stillingsbank, målsetting av årsverkutvikling som behandles av stillings- og rekrutteringsutvalg

Arbeidsgruppe Samfunnsutvikling vil at det nedsatte stillings- og rekrutteringsutvalget skal forholde seg til gitte økonomiske måltall for bemanningsreduksjoner. Ved ledighet i hjemler som følge av turnover og naturlig avgang, ønskes det at utvalget skal ta stilling til om disse stillingshjemlene skal besettes på nytt av personer som alt er tilsatt i kommuneorganisasjonen. Hjemlene som disse personene tidligere har besatt, skal i utgangspunktet trekkes inn. *Det presiseres fra et medlem i arbeidsgruppa at vi ønsker å få sett det i et mer synlig system slik at vi ser det faktiske bilde av innsparingene.*

3. Struktur kommunale bygg

Arbeidsgruppe Samfunnsutvikling mener at areal formålsbygg må vesentlig ned i Åsnes kommune. Dette må løses gjennom samarbeid med sektor oppvekst og sektor Helse, omsorg og velferd. Konkret mener arbeidsgruppa at areal til barnehage- og skolebygg må reduseres gjennom endret struktur. Samarbeid med frivilligheten kan redusere areal på desentraliserte omsorgsboliger (Hof og Sønsterud). Antall boenheter til kommunalt utleie og flykningeboliger kan reduseres gjennom boveiledning, koordinering av sosialtjenester og helsetjenester, reviderte leiekontraktsvilkår og reviderte husordensregler. Dette vil samlet gi kortere varighet på leieforhold og økt rullering på utleieobjektene, derigjennom behov for færre utleieobjekter.

Frivilligheten kan være grenderåd, idrettslag, velforeninger, privatpersoner etc. I utredningen av reviderte leiekontraktsvilkår vil det legges opp til maksimalt 3 års leietid.

4. Ressursdimensjonering av årsverk til forvaltning og drift av eiendom

Etter vedtak på fremtidig barnehage- og skolestruktur i Åsnes kommune, ønsker arbeidsgruppe Samfunnsutvikling en utredning på ressursdimensjonering av årsverk til forvaltning og drift av kommunens eiendomsportefølje. Utredningen kan med fordel sammenligne ressursdimensjoneringen med andre kommuner / private aktører.

Det skal kartlegges om ressursdimensjoneringen er fornuftig i forhold til antall m² eiendom

5. TV- og internettabonnement kommunale utleieobjekter

Når avtalen med Eidsiva nett går ut i 2020, ønsker arbeidsgruppe Samfunnsutvikling at kommunen skal avslutte TV- og internettavtalen for alle kommunale utleieobjekter. Alle leietakere varsles om at de selv må bestille eget abonnement.

6. Investering i infrastruktur for økt attraktivitet / tilflytting.

Arbeidsgruppe samfunnsutvikling ønsker å prioritere investering for å fullføre 100 % dekning høyhastighets bredbånd i Åsnes kommune.

Arbeidsgruppe samfunnsutvikling ønsker å prioritere investering i kommunalt vann til Mosogn, Knappom og Jammerdal/Skjærigutua.

Telemarksforskning har for øvrig notert seg at hvis det kommer til å bli vedtatt nedklassifisering av kommunale veier i Åsnes i et omfang slik som høringsforslaget foreskriver, kan det bety utgiftsbetarelse for kommunen på rundt 1 mill. kroner etter en viss «konverteringsperiode». Det må imidlertid påpekes at det her ikke vil være rom for et isolert nedtrekk i budsjettammen for samfunnsutvikling med 1 mill. kroner. Det har sammenheng med at det som «standard» har vært et overforbruk til drift og vedlikehold av veier på minst tilsvarende beløp.