



## **Unios notatserie**

**nr. 6/2007**

# Personellbudsjett for velferdstjenester i lys av Soria Moria - oppdatert juni 2007

12. juni 2007

<u>Innhold</u>	<u>Side</u>
Oversikt .....	3
Helsefaglig personell .....	5
Utdanningspersonell .....	8
Forskere .....	12
Politi .....	13
Prester og diakoner .....	14

---

### Tidligere Unio-notater som ligger på [www.unio.no](http://www.unio.no)

---

Nr 1 2006 Pensjonsopptjening for studier

Nr 1 2007 Tjenestedirektivet – en oversikt

Nr 2 2007 Personellbudsjett for velferdstjenester i lys av Soria Moria

Nr 3 2007 Unios innspill til regjeringen Stoltenberg i forkant av 2008-budsjettet

Nr 4 2007 Unios kommentarer til Revidert budsjett 2007 og Kommuneproposisjonen 2008

Nr 5 2007 Unios innspill til Likelønnskommisjonen

Unios notatserie gir bakgrunn og kommentarer til aktuelle faglige og politiske spørsmål. Her trykker vi også Unios syn i viktige høringssaker og våre innspill i forbindelse med statsbudsjett mv.

12. juni 2007

## Personellbudsjett for velferdstjenester i lys av Soria Moria<sup>1</sup>

**Kommunene har fulgt regjeringens prioriteringer. Pengene brukes på å en kraftig vekst i antall barnehageplasser og på å ansette flere i helse- og omsorgssektoren. Antall lærere står på stedet hvil tross økt antall elever og lønader om flere lærere per elev. I forskningssektoren har regjeringen så langt løpt fra sine ambisiøse målsettinger, mens det er gode takter i satsingen på flere politifolk i Revidert budsjett for 2007.**

### Oversikt

Vi ser her på hvordan regjeringen ligger an i forhold til målsettingene i Soria Moria-erklæringen ved halvgått løp? Høsten 2007 er første halvdel av stortingsperioden tilbakelagt. Unio anslår at det trengs godt over 30.000 flere årsverk i offentlige velferdstjenester bare fra våre yrkesgrupper denne stortingsperioden, hovedsakelig som en direkte følge av prioriteringer i Soria Moria-erklæringen. Etter halvgått løp antar vi at om lag 26.000 årsverk gjenstår. Det innebærer at velferdstjenestene i offentlig sektor må legge beslag på betydelige deler av de nye petroleumsinntektene som skal fases inn i statsbudsjettene for 2008 og 2009. Kampen om arbeidskraften og kompetansen vil bli tøffere.

For fireårsperioden 2006-2009 vil det kreves godt over 30.000 flere årsverk bare for våre yrkesgrupper (da er forskere og politi holdt utenom). Det går videre fram at opptrappingen i de to første årene av stortingsperioden vil ligge langt etter på viktige områder slik at hele 25.000 årsverk må tas i årene 2008 og 2009. I tabell 1 har vi satt opp anslag for utviklingen etter halvgått løp og hva som gjenstår for de to siste årene for våre yrkesgrupper. Det er særlig skolen som henger etter, her er veksten i lærerårsverk nesten fraværende tross økende elevtall og regjeringens politiske målsettinger.

For 2008 og 2009 må barnehagene styrkes med 10.000 nye årsverk. Samtlige burde vært førskolelærere om en skulle stoppe nedgangen i pedagogtetthet og helst øke denne. I helse- og omsorgssektoren i kommunene trengs 2.200 nye årsverk i 2008 og 2009. Regjeringens målsetting om 10.000 nye årsverk i helse- og omsorgssektoren er godt innen rekkevidde, men kommunene har nedprioritert satsing på fysioterapi og ergoterapi i sin helsestrategi. I skolen trengs hele 10.000 lærerårsverk i årene 2008 og 2009 om Soria Moria skal nås. Bare for å øke timetallet på barnetrinnet og møte veksten i antall elever i videregående trengs det 6.000 flere lærerårsverk.

På denne bakgrunn har Unio i sitt innspill til regjeringen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2007 og Kommuneproposisjonen for 2008<sup>2</sup> krevd at kommuneøkonomien må

---

<sup>1</sup> Notatet er skrevet av Erik Orskaug (Unio) med innspill fra Jan Mønnesland (Utdanningsforbundet), Åsne Grønvold (Norsk Sykepleierforbund), Bjørn T Berg (Forskerforbundet), Torill Sorte (Politiets Fellesforbund), Elin Robøle Bjor (Norsk Fysioterapeutforbund), Arve Sigmundstad (Norsk Ergoterapeutforbund) og Ole-Johs Huuse (Presteforeningen). Notatet er en oppdatering av Unios notatserien nr. 2/2007 hvor vi vurderte behovet for nye årsverk for våre yrkesgrupper sett i lys av målsettingene i Soria Moria-erklæringen. Oppdateringen bygger på ny statistikk og gir bedre anslag på flere områder.

<sup>2</sup> Se Unios notatserie nr. 4/2007

styrkes med 4 mrd kroner og de frie midlene med over 3 mrd kroner i hvert av årene 2008 og 2009 bare for å nå personellmålsettingene på skole, barnehager og pleie- og omsorgstjenestene i kommunene. 25.000 nye årsverk må på plass de to siste årene av stortingsperioden bare blant Unios yrkesgrupper. I tillegg kommer alle andre utfordringer kommunene står overfor.

Tabell 1 gir en oversikt over behovet for årsverk for Unios grupper sett i lys av rimelige tolkninger av målsettingene i Soria Moria-erklæringen der disse er direkte eller indirekte tallfestet. Der Soria Moria-erklæringens målsettinger ikke er så eksplisitte vurderer vi ressursbehovet i velferdstjenestene eller knytter vurderingene til andre politiske planer og vedtak.

**Tabell 1: Årsverksbehovet for Unios yrkesgrupper 2006-2009 i lys av Soria Moria<sup>3</sup>**

	<b>Oppfølging Soria Moria 2006-2009</b>	<b>Anslag for halvgått løp 2006-2007</b>	<b>Gjenstår siste halvdel 2008-2009</b>
Sykepleiere, fysioterapeuter og ergoterapeuter i helse-, pleie- og omsorgstjenesten i kommunene	3.000	1.500 <sup>4</sup>	1.500
Sykepleiere, fysioterapeuter og ergoterapeuter i spesialisthelsetjenesten	4.000	2.000	2.000
Førskolelærere i barnehagene	12.500	2.500	10.000 <sup>5</sup>
Lærere i grunnskolen	5.600	300 <sup>6</sup>	5.300
Lærere i videregående skole	5.100	300	4.800
Forskere universitet og høyskoler			2.200 <sup>7</sup>
Politi (politi og sivile)			1.000 <sup>8</sup>
Prester og diakoner	250		250
<b>Samlet for Unios grupper</b>	<b>+30.000</b>	<b>5.700</b>	<b>26.550</b>
<i>Memo: Regjeringens satsing i helse- og omsorgstjenesten i kommunene</i>	<i>8.100<sup>9</sup></i>	<i>4.100</i>	<i>4.000</i>

De utfordringer Unio viser til på personellsiden i forbindelse med Soria Moria-erklæringen blir som småtterier å regne i et lengre tidsperspektiv. I Kommuneproposisjonen for 2008 vises det bl.a. til

<sup>3</sup> Årsverksbehovene i tabellen er ikke sammenliknbare i den forstand at de bygger på Unios kvalitative vurderinger på alle områder. For eksempel er tallene for pleie- og omsorgssektoren kun en vurdering av framdriften i forhold til regjeringens eget måltall på 10.000 nye årsverk i 5-årsperioden 2005-2009.

<sup>4</sup> Anslaget bygger bl.a. på KSs budsjettundersøkelse for 2007. Økningen på om lag 1.500 årsverk for Unios yrkesgrupper i helse, pleie- og omsorgssektoren i kommunene skjuler en antatt stagnasjon eller nedgang i antall årsverk innen fysioterapi og ergoterapi og en tilsvarende økning i antall sykepleierårsverk.

<sup>5</sup> Inkl. dekning av dispensasjonsnivået ved utgangen av 2005 på 1.200.

<sup>6</sup> Brutto økning var 600 undervisningsårsverk, hvorav rundt halvparten går med til å dekke økt behov for spesialundervisning. Dermed blir bidraget til økt innsats i ordinær undervisning tilsvarende mindre.

<sup>7</sup> NIFU STEP anslår at om det offentlige forskningsinnsats skal økes til 1 pst av BNP innen 2020 krever dette 480 nye stillinger hvert år i perioden 2008-2016. I tillegg kommer et behov for 1000 nye faste stillinger som følge av økt arbeidsmengde etter innføring av kvalitetsreformen i høyere utdanning og behov for flere postdoktorstillinger.

<sup>8</sup> Unios målsetting for fireårsperioden 2008-2011 er 2000 flere årsverk i politiet.

<sup>9</sup> Måltallet 10.000 nye årsverk i helse-, pleie- og omsorgssektoren gjelder for femårsperioden 2005-2009. I 2005 var økningen 1.900. Tilsvarende for Unios grupper: 4.000 sykepleiere i femårsperioden, økningen i 2005 var om lag 1.000.

arbeidskraftbehovet for kommuner og fylkeskommuner vil øke med om lag 240.000 årsverk eller 70 prosent fram til 2060 sammenlignet med 2003. Det er da lagt til grunn at standarder og dekningsgrader holdes konstant på 2003-nivå.

Det er særlig pleie- og omsorgssektoren som vil merke eldrebølgen. For å dekke etterspørselen etter arbeidskraft i pleie- og omsorgssektoren de neste 30 årene er det beregnet at om lag en tredel av ungdommen må velge utdanning som rekrutterer til disse yrkene. Unio og våre medlemsforbund har i ulike sammenhenger påpekt at rekrutteringsutfordringene ikke tas alvorlig nok. Tiltakene som er satt i gang, for eksempel kvalitetskommuner og kompetanseløftet 2015, er i denne sammenheng langt fra tilstrekkelige. Offentlig sektor generelt, og de enkelte tjenesteområdene, må gis anledning til å få godt ry, bygge omdømme og være attraktive for arbeidstakerne. Det må satses på god lønn, arbeidsbetingelser som er minst like gode som i andre sektorer og faglig stimulans og utviklingsmuligheter. Dette oppnås ikke på 2-3 år. Godt omdømme og godt innhold må skapes og vedlikeholdes. Det må jobbes i mye større skala, og langt mer offensivt for å møte de framtidige arbeidskraftbehovene på disse områdene. Unio ønsker å bidra i en konstruktiv dialog for å konkretisere dette.

Regjeringen har store ambisjoner i Soria Moria-erklæringen. For å lykkes med å videreutvikle en god og effektiv offentlig sektor mener Unio at det må satses på kvalitet og kompetanse samt at endringsprosesser må gjennomføres i nært samarbeid med de ansatte.

## **Helsefaglig personell**

Behovet for helsefaglig personell vil være stort både i sykehusene og i helse-, pleie- og omsorgstjenesten i kommunene. Soria Moria-erklæringen sier at årsverkene i helse- og omsorgstjenesten skal økes med 10.000 i femårsperioden 2005-2009. Regjeringen har senere konkretisert dette til at 2/3 av årsverkene bemannes med høyskoleutdannede og 1/3 med fagutdannede på videregående nivå.

I følge Helse- og omsorgsdepartementet har den reelle veksten fra 2004 til 2005 i pleie- og omsorgstjenesten vært på om lag 1.900<sup>10</sup> årsverk. Plantallene for 2006 var i følge Rapport nr. 3 til Rekrutteringsplanen for helse- og sosialpersonell<sup>11</sup> 1170 nye årsverk pluss 400 årsverk om vi tar med økningen i psykisk helse som kommer i pleie- og omsorgssektoren. Samlet innebærer dette om lag 3500 nye årsverk i årene 2005 og 2006. Det innebærer at det må rekrutteres 6500 årsverk i helse-, pleie- og omsorgssektoren i kommunene i løpet av 2007, 2008 og 2009 om målsettingen om 10.000 nye årsverk skal nås. Det vil si om lag 2.200 årsverk hvert år. Plantallene for 2007 ligger på 1.760 årsverk om vi holder psykiatriopptrappingen utenom. Med den delen av psykiatriopptrappingen som kommer i pleie- og omsorgssektoren blir plantallet for 2007 om lag 2.200 årsverk. Plantallene ble innhentet på bakgrunn av en svakere vekst i kommunesektorens inntekter for 2007 enn det vi kjenner nå. KS sin budsjettundersøkelse fra januar 2007 kan tyde på en sterkere vekst i antall årsverk i helse-, pleie- og omsorgssektoren enn det plantallene viser. Samlet tyder dette på at kommunene vil prioritere økt satsing i helse-, pleie- og omsorgssektoren framover slik at måltallet om 10.000 nye årsverk vil bli oppfylt.

---

<sup>10</sup> Tall fra KOSTRA/SSB viser en vekst i antall årsverk i pleie- og omsorgstjeneste i kommunene på 3.000 fra 2004 til 2005. Grunnet omlegginger i registrering av årsverk i kommunene anser SSB den reelle økningen å være 1.600-2.200 årsverk, se: <http://www.ssb.no/emner/03/02/helsetjko/>

<sup>11</sup> Rapport nr. 3 Rekruttering for bedre kvalitet Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003-2006, SHDir oktober 2006

I Omsorgsmeldingen, St.meld. nr. 25 (2005-2006), Mestring, muligheter og mening – Framtidas omsorgsutfordringer, anslår Helse- og omsorgsdepartementet at de 10.000 årsverkene bør fordele seg slik med hensyn til fagbakgrunn:

- En tredel med helse- og sosialfag på videregående nivå (helsefagarbeidere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, aktivitører m.v.)
- En tredel sykepleiere
- En tredel med annen høgskole- og universitetsutdanning (vernepleiere, fysioterapeuter, ergoterapeuter, sosionomer, ernæringsfysiologer, psykologer, leger m.v.)

Unio er tilfreds med at regjeringen så klart legger til grunn at kommunene vil etterspørre kvalitet og kompetanse når helse- og omsorgstjenesten skal bygges ut. Det er en slik utvikling vi så tydelig har sett når kommunene har trappet opp innsatsen i sektoren de siste årene. De høyskole- og universitetsutdannede har hatt en kraftig økning i sin relative andel av de ansatte. Regjeringen legger nå til grunn at to tredel av de nye årsverkene vil ha kompetanse på høyskole- eller universitetsnivå.

Av de 10.000 nye årsverkene fram til 2009 antas det at nærmere 4.000 vil være sykepleiere, fysioterapeuter eller ergoterapeuter, det tilsvarer en økning for disse gruppene på om lag 800 per år. Den registrerte utviklingen fra 2003 til 2005 og plantallene for 2006 og 2007 viser at også målsettingen på dette området samlet sett vil være godt innen rekkevidde. I 2005 økte antall sykepleiere i helse-, pleie og omsorgstjenesten med 970<sup>12</sup> etter en tilsvarende økning året før. Det er sykepleierne som står for hele veksten, mens antall årsverk for fysioterapeuter i fastlønnsstillinger gikk drastisk ned fra 2002 til 2005, med hele 91 årsverk<sup>13</sup>. Utviklingen synes å ha sammenheng med stram kommuneøkonomi. Antall årsverk for ergoterapeuter økte med 32 årsverk i 2004 (7 %), i 2005 var økningen på 29 årsverk. Samlet sett er dette alt for lite om regjeringen skal nå sine målsetninger fra Soria Moria, og da spesielt med tanke på funksjonsfremmende tiltak og rehabilitering.

En forutsetning for å lykkes med en økning på 10.000 årsverk er å skape gode arbeidsplasser for de ansatte. Nyutdannet helsepersonell trenger veiledning og trygge fagmiljøer når de starter sin yrkeskarriere. Gode fagmiljøer rekrutterer ytterligere fagkompetanse. Det er et arbeidsgiveransvar å organisere tjenestene slik at det etableres gode fagmiljøer og at de ansatte som vil arbeide heltid får anledning til det.

Omsorgsmeldingen legger opp til at det fram mot 2015 skal gjennomføres en rekrutteringskampanje hvor målet er å rekruttere flere til omsorgstjenesten og å oppnå større tverrfaglighet i sektoren. Videre skal andelen med høyere utdanning økes. Regjeringen og KS har gjennom avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten forpliktet seg til å utvikle strategier for å sikre tilstrekkelig kompetent arbeidskraft i sektoren, blant annet ved å øke andelen med høgskoleutdanning. Det skal også satses på flere videreutdanningstilbud innen bl.a. geriatri, demens, veiledning og rehabilitering for å styrke kompetansen og bidra til å stabilisere personell-situasjonen.

En viktig årsak til at de kommunale helse-, pleie- og omsorgstjenestene etterspør relativt flere med høyskole- og universitetsutdanning er at tallet på yngre brukere av hjemmetjenester nesten har doblet seg de siste ti år. De utgjør nå en tredel av tjenestemottakerne. Sammen med veksten i tallet på eldre med sammensatte lidelser og alvorlig funksjonssvikt stiller dette tjenestene overfor store

---

<sup>12</sup> Se samme Rapport nr. 3, tabell 1.4, tallene for disse enkeltgruppene kan være satt for høyt, se fotnote 6.

<sup>13</sup> Rapport 15-1422, Sosial- og helsedirektoratet 2007

faglige og bemanningsmessige utfordringer. I samme retning trekker den medisinske utvikling som gjør at vi lever lenger med sykdom. Antall pasienter i hjemmesykepleien øker årlig med 10 prosent. Sykehusreformen med kortere liggetid øker presset på sykehjemmene og hjemmesykepleien i kommunene. Mange må belage seg på å flytte hjem og klare seg selv. I den forbindelse er det viktig at pasientene gis et rehabiliteringstilbud som gjør at de mestrer hverdagen.

Rehabilitering og forebygging er effektiv helsepolitikk. Soria Moria-erklæringen vil ”sikre rehabilitering og opptrening for alle som trenger det”. Stram kommuneøkonomi har de siste årene svekket satsingen på fysioterapi, særlig i de største kommunene. Dette skjer samtidig som presset på tjenesten øker. Dette skyldes større engasjement knyttet til reduksjon av sykefravær, økt aktivitet i speialisthelsetjenesten, færre liggedøgn på sykehus og mer poliklinisk behandling.

Sosial- og helsedirektoratet har på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet foretatt en kartlegging av fysioterapitjenesten i kommunene. Kartleggingen viser en jevn økning av årsverk for fysioterapeuter i kommunehelsetjenesten fram til 2002. Deretter viser utviklingen en reduksjon i antall fastlønnsstillinger. Det har blant annet vært en nedgang på 40 årsverk fysioterapi i skolehelsetjenesten i perioden 2002-2004, dette til tross for satsningen på 800 flere årsverk i helsestasjon/ skolehelsetjenesten gjennom opptrappingsplanen for psykisk helse.

Nedgangen i antall fastlønnsstillinger får i stor grad konsekvenser for barn, unge og eldre. Utviklingen av personellsituasjonen i kommunene innebærer at kvaliteten på og omfanget av tilbudet for disse brukergruppene reduseres. Antall ledige fysioterapeuter har økt de siste 5 årene, mens andre har akseptert stillinger hvor de ikke får praktisert sin utdanning fullt ut. Det er dermed god tilgjengelighet på fysioterapeuter og det bør vurderes sterkere påtrykk i forhold til kommunenes prioriteringer på dette området, enten i form av flere driftstilskudd eller flere fastlønnsstillinger. Videre må kommunene styrke innsatsen på ergoterapi, da blant annet arbeidsrehabilitering vil spille en større rolle framover.

Unio mener at det bør gjennomføres en kartlegging og evaluering av ergoterapitjenestene, med henblikk på en utdanningskapasitet som harmonerer med befolkningen og samfunnets behov, samt for å få en hensiktsmessig funksjonsdeling mellom yrkesgruppene innen helse og velferd.

I spesialisthelsetjenesten utgjør de med høyskole- og universitetsutdanning i utgangspunktet en større andel av årsverkene, nærmere bestemt 61 prosent. Sykepleiere, fysioterapeuter og ergoterapeuter utgjorde i 2005 alene 38 prosent av årsverkene<sup>14</sup>. Sysselsettingsutviklingen har vært preget av vekst for de fleste grupper av ansatte, 5,2 prosent i gjennomsnitt for alle årsverk fra 2003 til 2005, men klart høyere for de høyskole- og universitetsutdannede. Fra 2003 til 2005 økte årsverkene blant sykepleiere, fysioterapeuter og ergoterapeuter i spesialisthelsetjenesten med 2.500 eller 7,3 prosent. Overføringen av ansvaret for rusomsorgen til spesialisthelsetjenesten i 2004 gjør at de ”reelle” veksttallene ligger litt lavere. Vi legger til grunn at spesialisthelsetjenesten vil øke rekrutteringen av sykepleiere, fysioterapeuter og ergoterapeuter i om lag samme tempo som de siste årene, både fordi disse yrkesgruppene relative andel øker blant de sysselsatte i spesialisthelsetjenesten, fordi antall behandlede pasienter øker og at antall eldre vil øke framover og dermed bidra til ytterligere økt etterspørsel etter sykehustjenester. Økningen i antall eldre vil derimot være relativt beskjeden fram til 2010.<sup>15</sup> Vi legger på denne bakgrunn til grunn en årlig økning i antall årsverk for sykepleiere, fysioterapeuter og ergoterapeuter på om lag 1.000 i fireårsperioden 2006-2009.

---

<sup>14</sup> Se samme Rapport nr. 3, tabell 1.2.

<sup>15</sup> I følge SSBs framskrivninger (middelalternativet) øker aldersgruppen over 90 år med 4.000 personer fra 2005 til 2010, gruppen 80-89 reduseres med 3.000, mens gruppen 67-79 øker med 11.000 personer.

Den fireårige Rekrutteringsplanen for helse- og sosialpersonell gikk ut i 2006. Unio foreslo i januar 2006 for regjeringen at rekrutteringsplanen måtte erstattes av en kompetanseplan, med tiltak som sikrer nødvendig kompetanse og personellutvikling. Unio er tilfreds med at regjeringen ved fremleggelsen av Omsorgsmeldingen følger opp dette med en ny handlingsplan: Kompetanseløftet 2015. En forutsetning for kompetente fagmiljøer er en strategisk satsing på fag og tjenesteutvikling gjennom en tydelig infrastruktur for fagutvikling. Unio mener at Kompetanseløftet 2015 borger for en vilje til slik satsing. Bevilgningene fremover må stå i forhold til utfordringene.

For å dekke etterspørselen etter helse-, pleie og omsorgspersonell de neste 30 årene er det beregnet at om lag en tredel av ungdommen må velge utdanning som rekrutterer til disse yrkene. Skal vi få til det må helse- og omsorgstjenesten fremstå som en attraktiv arbeidsplass hvor de ansatte får bruke sin fagkompetanse med mulighet til å gi pasientene kvalitativt gode tjenester.

Mange rekrutteringsutfordringer berøres ikke i planen som gikk fram til 2006, og har heller ikke fått plass i den nye kompetanseplanen. Utfordringene knyttet til pleie og omsorgstjenesten i kommunene har fokus. Med en tidshorisont frem til 2015 må også spesialisthelsetjenestens kompetanse- og rekrutteringsbehov vies oppmerksomhet. Kompetanseplanen må utvikles og være en del av et samlet personellbudsjett for velferdstjenestene.

#### Nærmere om reduksjonen av refusjon til fysioterapi

Regjeringen foreslo i Revidert budsjett for 2007 og fikk Stortingets tilslutning til å redusere bevilgningene til refusjon av fysioterapitjenesten med 70 millioner kroner. Det vises til at utgiftsutviklingen i 2007 blir lavere enn budsjettet. Dette er ikke i samsvar med aktivitetsutvikling innenfor fysioterapi i kommunehelsetjenesten. Behovet for fysioterapi øker. Aktivitetsveksten skyldes i stor grad nye oppgaver som tillegges tjenesten.

Utgiftskuttet dekker stønad til tiltak på fysioterapiområdet generelt inkludert manuellterapi. Ett eksempel på økt satsning er manuellterapeutenes nye rolle (fra 2006) som primærkontakt og premissleverandør i sykefraværarbeidet. Utgiftene til dette viktige satsningsområdet alene har økt med 61 millioner kroner siste år. Det er forventet at disse utgiftene vil fortsette å øke ennå en tid når manuellterapeutenes kompetanse og rolle som primærkontakt etter hvert blir bedre kjent og dermed mer benyttet. Unio mener at kuttet på fysioterapi bygger på feil premisser og at det vil gi redusert aktivitet.

#### Nærmere om utdanningskapasiteten for ergoterapeuter

Unio mener at utdanningskapasiteten for ergoterapeuter må økes. I statsbudsjettet for 2006 ble ergoterapeututdanningen redusert med 30 studieplasser (på Høgskolen i Sør-Trøndelag). Dette til tross for at både demografi og politiske satsingsområder tilsier at behovet for ergoterapeuter vil øke kraftig på flere områder i framtiden.

Det er flere politiske satsingsområder der ergoterapeutenes kompetanse er viktig, for eksempel: Framtidens omsorgsutfordringer (jf. Omsorgsmeldingen/Omsorgsplan 2015), inkluderende arbeidsliv og nye arbeids- og velferdsordninger (jf. bl.a. AVI-meldingen), psykisk helse og rusfeltet (jf. bl.a. opptrappingsplanene), tilgjengelighet for alle (jf. bl.a. Handlingsplanen for økt tilgjengelighet gjennom universell utforming) og styrking av habiliterings- og rehabiliteringstilbudet (jf. bl.a. Soria Moria-erklæringen). Unio mener det er behov for en opptrapping av studiekapasiteten for ergoterapeuter, denne bør økes med minimum 30 plasser på kort sikt.

## Utdanningspersonell

Målsettingene på utdanningsområdet har varierende grad av entydighet. Rimelige tolkninger tilsier at personellbehovet for gjennomføringen av barnehagereformen, Soria-Moria-erklæringens ønske om økt lærertetthet og den varslede økningen i timetallet på barnetrinnet vil kreve rundt 23.000 flere ansatte lærere og førskolelærere i fireårsperioden 2006-2009. Mesteparten gjenstår til de to siste årene i stortingsperioden. Elementene i dette anslaget er følgende:

### Førskolelærere i barnehagene

Vi anslår et samlet behov for førskolelærere i fireårsperioden 2006-2009 (dvs. fra utgangen av 2005 til utgangen av 2009) til om lag 10.300 nye årsverk. Behovet er beregnet ut fra regjeringens mål om økt pedagogtetthet og en utbygging fram til full barnehagedekning, kombinert med barnehageforlikets forutsetning om makspris II skal innføres når full dekning under dagens makspris er oppnådd.

- Ved utgangen av 2005 var pedagogtettheten (regnet inklusive stillinger med dispensasjon) på 0,14 førskolelærere per barn med heltidsplass. Kapasitetsveksten var på 16.030 heltidsplasser i 2006. Revidert statsbudsjett for 2007 anslår en kapasitetsvekst på 22.700 i inneværende år. Det gir et behov på om lag 5.330 nye førskolelærere ved utgangen av 2007 om en skal opprettholde gammel dekningsgrad. I tillegg kommer dekning av dispensasjonsnivået per 2005 på 1.260 stillinger<sup>16</sup>. Samlet behov ved utgangen av 2007 når gammel dekningsgrad legges til grunn blir dermed på 6.600 stillinger ut over 2005-nivå.
- Regjeringen har som mål å øke andelen førskolelærere i barnehagene. En forsiktig presisering kan være at en øker førskolelærerdeknningen til 0,15 førskolelærere per heltidsplass. Dette tilsvarer en reduksjon i antall barn per førskolelærer inklusive styrer fra 7,7 til 6,7. Basert på forventet kapasitet ved utgangen av 2007 vil det kreve ytterligere 3.900 nye førskolelærere.
- Det er vanskelig å anslå hvor mange flere som vil ønske barnehageplass når maksprisen reduseres til 1.750 kroner. Et forsiktig anslag basert på erfaringstall fra tidligere prisreduksjoner tilsier et behov for 6.000 flere ansatte, hvorav minst 2.000 må være førskolelærere om målet om økt pedagogtetthet skal realiseres.

**Tabell 2: Økning i behovet for førskolelærere 2006-2009 som følge av:**

Flere heldagsplasser i 2006 og 2007 (revidert budsjettets mål for 2007)	5.330
Økt førskolelærertetthet	3.900
Økt etterspørsel med makspris II	2.000
Dispensasjonsnivået ved utgangen av 2005	1.260
<b>Samlet behov 2006-2009</b>	<b>12.490</b>

De siste års erfaringer er at ventelistene ikke reduseres i takt med utbyggingen. Bedret tilgjengelighet kombinert med lavere pris har gjort at en stadig større andel av foreldrene ønsker

<sup>16</sup> Økningen i antall dispensasjoner gjennom 2006 på 270, til et nivå på 1539 per desember 2006 fanges opp av behovsanslaget på 5330

barnehageplass for sine barn. Dette er en positiv og ønsket utvikling, selv om det medfører at nivået "full barnehagedekning" tilsier et høyere antall plasser enn en tidligere har lagt til grunn.

Antall heltidsplasser må etter disse beregningene øke med 57.000 i fireårsperioden dersom en skal ta høyde for effekten av økt etterspørsel i sin alminnelighet, samt den tilleggsetterspørsel som vil være en konsekvens av innføring av makspris II.

Tallene for 2006 viser en kapasitetsøkning på 16.100 plasser, og måltallet i revidert budsjett 2007 er 22.700 plasser. Dermed blir samlet utbygging i 2006 og 2007 på 38.900 plasser. Gjenstående behov, gitt den forventede økningen i etterspørselen, blir da på 18.100 plasser i 2008 og 2009.

Hadde utviklingen i førskolelærere gått jevnt med utbyggingstakten, ville det medført at 2/3 av behovet for nye førskolelærere (6.500 stillinger) burde være på plass innen utgangen av 2007. Slik er ikke virkeligheten. Særlig i pressområdene er det en akselererende utvikling i antall dispensasjoner fra kravet om pedagogisk utdanning. I 2006 økte antall førskolelærere med 1.028 samtidig som antall dispensasjoner økte med 270.

Det uteksamineres i underkant av 1.500 førskolelærere årlig. En stor del av disse går videre i utdanningsløpet, og går dermed ikke inn i tjeneste i barnehagene. De nye tiltakene for å øke kapasiteten i utdanningen vil først gi utslag i flere kandidater om 2-3 år. Det impliserer at det i 2007 neppe vil være mer enn rundt 1.000 nye kandidater som går inn i yrket. Nå vil det i tillegg være en del som gjenrekrutteres av personale som tidligere har vært aktive. Gitt dagens lønnsnivå vil dette uansett være av begrenset omfang. Det er derfor grunn til å frykte at antall nye førskolelærere ikke vil øke med mer enn rundt 2.500 i perioden 2006-2007. Da blir det et gjenstående rekrutteringsbehov på 10.000 førskolelærere de siste to år av perioden.

#### Lærere i grunnskolen og videregående skole

Soria Moria-erklæringens mål om økt lærertetthet i grunnopplæringen innebærer et behov for 10.700 lærere i grunnskolen og videregående skole samlet fram til 2009 om intensjonene skal innfris. I tillegg må redusert lærertetthet fra forrige til inneværende skoleår med omlag 800 lærerårsverk reverseres dersom målsettingene skal innfris.

- Skal en oppnå en gruppestørrelse på 15 elever som er regjeringserklæringens mål for antall elever per kontaktlærer, må lærerressursene styrkes på de skoler som ligger på et høyere nivå. Regnet på denne måten trengs det 2.300 nye lærerårsverk i fireårsperioden, regnet fra nivået høsten 2005, for at regjeringserklæringens mål om lærertetthet skal realiseres for grunnskolenes del.
- En forsiktig tolkning av Soria Moria-erklæringen er at timetallet i barneskolen skal økes med 4 uketimer per trinn for 1.-4. klasse. Baserer en seg på den samlede gjennomsnittlige gruppestørrelse som i dag, og samme gjennomsnittlige undervisningsplikt, vil en slik timetallsvekst generere et behov for 3.000 nye årsverk.
- Gjenoppretting av lærertettheten i videregående skole på 2000/01-nivå vil for skoleåret 2005/06 kreve om lag 2.000 flere årsverk regnet ut fra lærer- og elevtall per høsten 2005.
- Elevtallene i videregående opplæring vil øke i årene framover. Utdanningsdirektoratet anslår en vekst på 22.400 elever fra 2005 til 2010 hvor antallet stabiliseres fra 2009 av. Gitt at en styrker lærertettheten slik at en når 2000/01-nivå, vil denne elevtallsveksten alene kreve 3.000 flere lærerårsverk fram til 2009.

- De nye seniortiltakene som ble innført ved revisjonen av arbeidstidsavtalen per 2006 er i tråd med den seniorpolitikk som Regjeringen har lagt opp til, bl.a. i St.meld. nr. 6 (2006-2007). Implementering av den nye avtalen gir et ekstra behov for lærerressurser tilsvarende 400 årsverk, 300 i grunnskolen og 100 i videregående skole.
- Både for grunnskolen og for videregående opplæring reduseres lærertettheten, trass i regjeringserklæringens mål om det motsatte. GSI-tall for grunnskolen viser en økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinær undervisning på fra 17,02 i skoleåret 2005-06 til 17,17 i skoleåret 2006-07. Skal en komme tilbake til den lærertettheten en hadde forrige skoleår, vil det kreve 600 nye årsverk i grunnskolen. Tilsvarende tall for videregående opplæring er ikke publisert for inneværende skoleår. Grove anslag gjort av SSB for det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi antyder en svak økning (300 årsverk) i inneværende skoleår, dvs. knapt ut over behovet pga. seniortiltakene og uansett langt under det elevtallsveksten tilsier. Redusert lærertetthet fra skoleåret 2005-2006 til skoleåret 2006-2007 påvirker ikke behovet 2006-2009, men øker behovet 2007-2009, se tabell 1.

**Tabell 3: Økning i behovet for lærere 2006-2009 som følge av:**

	<b>Grunnskole</b>	<b>Videregående</b>
Økt lærertetthet	2.300	2.000
Økt timetall på barnetrinnet	3.000	
Økning i elevtall		3.000
Seniortiltak i ny avtale	300	100
<b>Samlet behov 2006-2009</b>	<b>5.600</b>	<b>5.100</b>

En vurdering av situasjonen ved halvgått løp

Fra 1/10-05 til 1/10-06 har lærertettheten i grunnskolen vært stabil samlet sett (inklusive spesialundervisning og særskilt språkundervisning). For ordinær undervisning (dvs. 97 pst av elevene) har lærertettheten sunket. Veksten i antall lærerårsverk har dels gått med til å dekke opp for seniortiltakene, noe som i seg selv ikke gir økt lærertetthet, og dels til å håndtere en økning i andelen elever som har krav på tilleggsressurser, noe som heller ikke gir økt lærertetthet sett i forhold til ordinær undervisning. Skal en tilbake til samme nivå som fjoråret for lærertettheten i ordinær undervisning, vil det kreve 600 nye årsverk. Dette kommer i tillegg til anslaget på 5.600 som ble gitt for veksten i hele fireårsperioden.

Kommunenes budsjett-tall for 2007 indikerer at grunnskolene ikke omfattes av den ressursveksten som for øvrig kommer kommunene til del gjennom opptrappingen av de frie inntektene. I den grad skolene får penger, brukes de til vedlikehold og ikke til å øke lærertettheten. Et rimelig anslag for 2007 kan være at antall lærerårsverk opprettholdes. Sammen med stabilt elevtall vil dette kunne medføre at lærertettheten også holdes stabil.

Det innebærer at en for de resterende to årene av perioden vil måtte øke antall lærerårsverk i grunnskolen med 6.200 årsverk dersom Soria Moria-erklæringens målsettinger skal virkeliggjøres.

Årsverksveksten i videregående opplæring anslås til 300 i inneværende skoleår. Dette er langt lavere enn økningsbehovet pga. stigende elevtall.

Fylkenes budsjett dokumenter for 2007 viser en gjennomgående nedskjæring ut fra behovet som følger av stigende elevtall. Resultatet blir en tilnærmet stagnasjon i lærerressursene dette året slik at ressursbehovet for 4-årsperioden må tas inn igjen de to siste årene i fireårsperioden dersom Soria Moria-erklæringens målsetting om økt lærertetthet skal realiseres.

### Stor avgang gir et høyere brutto rekrutteringsbehov

De ovennevnte tallene angir nettobehovet for økte lærerressurser. Bruttobehovet vil i tillegg påvirkes av avgangen fra yrket.

For førskolelærerne er avgangen gradvis blitt mindre, pga. økt utbygging av sektoren og liten andel eldre arbeidstakere.

For lærerne er situasjonen motsatt. En stor andel lærere er i aldersgrupper hvor en må vente pensjonering i 4-årsperioden 2006-2009. Dette vil utgjøre omlag 10.000 årsverk i grunnskolen og 7.000 årsverk i videregående opplæring. Selv om noe vil kunne kompenseres om en setter inn tiltak som gir svakere yrkesavgang i yngre årsklasser, må det aller meste kompenseres ved økt nyrekruttering til læreryrket. Det samlede brutto rekrutteringsbehovet i skolene kommer dermed opp mot 27.700 lærerårsverk. Økt satsing på seniortiltak vil kunne redusere nyrekrutteringsbehovet noe, slik at en kommer ned mot 26.000 årsverk.

En nyrekruttering på rundt 8.500 lærere årlig fra og med 2007 vil bli meget vanskelig å nå. Budsjett-tallene for kommuner og fylkeskommuner for 2007 tyder på at en ikke tar sikte på å øke antall lærere dette året. Skal Regjeringserklæringens mål innfris, vil det derfor være behov for en meget kraftig bemanningsøkning fra 2008.

## **Forskere**

Det må ansettes flere tusen flere forskere de neste årene for å nå regjeringens målsettinger på forskningsområdet. Bare i statsbudsjettet for 2008 er det nødvendig med 1530 nye stillinger. På lengre sikt kommer behovet for flere forskere som følge av økt studenttilstrømming, høy aldersavgang og målsettingen om å øke forskningsinnsatsen. Studentøkningen fram til 2010 tilsier alene at det må opprettes 500 flere undervisnings- og forskerstillinger.

Ambisjonene om å øke forskningsinnsatsen til 3 prosent av BNP innen 2010 krever at det må rekrutteres flere forskere både til offentlig og ikke minst privatfinansiert forskning. Det er dokumentert at det mangler 650 stipendiatstillinger i forhold til vedtatt opptrappingsplan fra 2002, jamfør opplysninger fra KD og NIFU STEP<sup>17</sup>. NIFU STEP anslår at om det offentliges forskningsinnsats skal økes til 1 pst av BNP innen 2020 krever dette 480 nye stillinger hvert år i perioden 2008-2016. I en slik situasjon er det lite tilfredsstillende at regjeringen setter opptrappingen på vent og i stedet varsler en ny stortingsmelding om forskerrekuttering og forskerutdanning i 2008.

Unio krever at det for 2008 som et minimum opprettes 430 nye stipendiatstillinger og 100 postdoktorstillinger. Ytterligere stillinger må opprettes i perioden fram til 2010 som er regjeringens

---

<sup>17</sup> NIFU STEP "Forskerrekuttering i Norge – framskrivninger til 2010/2020", mars 2007

mål for å øke forskningsinnsatsen i Norge til 3 pst av BNP. Endelig må det kompenseres for en større aldersavgang de neste årene enn det normale.

Ved innføringen av kvalitetsreformen vedtok et samlet Storting at reformen ikke skulle gå på bekostning av forskningsinnsatsen ved institusjonene og at prinsippet om forskningsbasert undervisning skulle opprettholdes (Inst S nr 337 2000-2001). For å ivareta Stortingets vedtak og videreføre reformen uten at det går på bekostning av tiden til forskning, er det nødvendig at det satses på flere ansatte ved universitetene og høyskolene allerede i statsbudsjettet for 2008. Det eksisterer ikke gode beregninger på hvor mange årsverk som mangler, men 10 prosent økning i arbeidsmengde er et nøkternt anslag på behovet for økt arbeidskraft. Dette tilsvarer om lag 1000 nye faste førstestillinger ved institusjonene.

Det er skapt et betydelig etterslep i forhold til målsettingen om å øke forskningsinnsatsen til 3 prosent av BNP. I 2005 var forskningsinnsatsen i Norge 1,53 prosent av BNP og vi er dermed tilbake på 1985-nivå. Tall for 2006 kommer først høsten 2007.

Forutsatt at alle går av med pensjon ved fylte 67 år vil 34 prosent av ansatte i undervisnings- og forskerstillinger ved høyskolene og 39 prosent ved universitetene gå av med pensjon i løpet av kommende 10-årsperiode. Dette krever høyere nyrekruttering enn normalt.

I tillegg vil antallet studenter i høyere utdanning øke frem til 2015. Anslag fra SSB viser at det blir 8.900 flere 19-åringer bare fra 2006 til 2010, og mange av disse vil søke seg til høyere utdanning. Gitt dagens studietilbøyelighet og lærertetthet i forhold til antall studenter tilsier dette at det må ansettes minst 500 flere i undervisnings- og forskerstillinger bare for å kompensere for økt antall studenter innen høyere utdanning.

## **Politi**

Politiet må styrkes med 2.000 flere stillinger (sivile og politi) de neste fire årene for å bedre politiets tilgjengelighet for publikum, styrke innsatsen mot alvorlig kriminalitet og for å opprettholde dagens beredskap når unntakene fra Arbeidsmiljøloven § 10, arbeidstid, kan falle bort i 2007. For at politiet skal være i stand til å takle disse utfordringene, må 1000 nye stillinger komme i årene 2008 og 2009. Unio ser meget positivt på den økte satsingen på politiet i Revidert budsjett for 2007. Mesteparten av de økte midlene på 77 millioner kroner skal gå til mer synlig politi.

Det er et viktig signal at Regjeringen øker opptaket på Politihøgskolen fra høsten 2007. Økningen er derimot for liten i forhold til behovene for å styrke etaten og demme opp for den økte avgangen. Antall polititjenestemenn som når aldersgrensen øker de nærmeste årene. Det er derfor viktig at flere stimuleres til å stå lengre i arbeid.

Politi- og lensmannsetaten fikk fra 1.10.2005, med en revidering 1.6.07, arbeidstidsbestemmelser som i større grad en tidligere er i tråd med Arbeidsmiljøloven. Fortsatt gjelder derimot unntak for overtidsarbeid, reglene om døgnhvile og reglene om hjemnevakt.

I forhold til sluttevaluering av politireformen kom det frem at bemanningen i norsk politi er for lav i forhold til de oppgaver og krav samfunnet stiller. Lave budsjetter og krav til kompetanse har ført til sentralisering av norsk politi, og politiets tilstedeværelse i utkantstrøkene er blitt vesentlig dårligere. Dette står i skarp kontrast til publikum, regjering og stortingets ønske om et nærpolti.

Et arbeid i forhold til en bemannings- og kompetanseplan er startet opp i Politidirektoratet. Politidirektoratet skal avgi rapport til Justis- og politidepartementet innen 1.6.08. Selv om arbeidet med en bemannings og kompetanseplan er i gang, og skal kartlegge behovet fram til 2015, kan ikke Unio vente til rapporten er avgitt før politiet styrkes. Det viktigste tiltaket i forhold til økt bemanning, er å sikre utvidelse og nye lokaler ved PHS. Dette bør samlokaliseres med et trenings og kompetansesenter for Oslo og nærliggende politidistrikter.

En analyse av den faktiske kriminaliteten og hvilke oppgaver norsk politi skal løse er avgjørende for å vurdere behovet for mannskap og kompetanse. En bemannings og kompetanseplan for politi- og lensmannsetaten må derfor omfatte alle typer stillinger, så som administrative stillinger, grensekontrollører, transportører, arrestforvarere, politiutdannede og jurister. Den må også inneholde hvor mange stillinger politi- og lensmannsetaten må ha for å kunne følge arbeidsmiljølovens overtid- og hviletidsbestemmelser.

Sammenlignet med Sverige og Danmark har Norge et sted mellom 600 og 1.600 færre ansatte i politiet. Tallene er justert for antall innbyggere, men ikke for oppgaver. I Sverige har antall ansatt i politiet økt med 1.500 de siste 4 årene, i tillegg er det nå bred enighet om ytterligere å øke antall ansatte i politiet med 2.300 innen 2010. Norsk politi har et bredere spekter av oppgaver enn sine skandinaviske kolleger. Europeisk standard er satt til 1 politiansatt pr. 250 innbygger. Norge er langt fra dette nivået, i dag er det 1 politiansatt pr. 540 innbygger.

Politiet har bevist gjennom flere alvorlige saker at dersom politikerne bevilger nok ressurser oppklarer politiet selv de vanskeligste sakene. En investering i politiet er en investering for større trygghet og tillit i befolkningen.

I Soria Moria-erklæringen står det at ”*trygghet i samfunnet er et velferdsspørsmål og et stort offentlig ansvar*”. Soria Moria-erklæringen er tydelig på at Regjeringen vil øke både antall sivilt tilsatte og politipersonell. Unio forventer at den svært gode kriminalpolitiske plattformen blir fulgt opp i 2008.

## **Prester og diakoner**

Det er viktig å sikre rekrutteringen til prestedtjenesten. Den norske kirke trenger 200 nye prestestillinger for å være en folkekirke som er tilstede overalt og dekker menighetenes og kirkemedlemmenes behov for tilgang på prest. Regjeringens mål er at ”Kirken skal kunne møte mennesker ved livets ulike milepæler og være en samlende faktor når glede og sorg skal markeres på nasjonalt og lokalt plan”. Den beste måten å bedre arbeidsvilkårene for prestene på er at de får nok kolleger å dele oppgavene med. For å sikre rekrutteringen må prestenes arbeidsvilkår bedres.

Den nye organiseringen av prestedtjenesten i Den norske kirke i medhold av kongelig resolusjon i 2004 er ikke fullført. Prostene skal frigjøres til lederoppgaver uten at prestedtjenesten lokalt svekkes. I den nye tjenesteordningen for proster er det lagt til grunn at disse skal bruke i snitt 50 prosent av stillingen til lederoppgaver. Det må tilføres ytterligere ressurser slik at arbeidsvilkårene for den enkelte prest ikke forverres og tilbudet forringes.

Prestene fikk i 2001 en avtale som ga prester rett til 5 dagers uke og 1 frihelg per måned. Evalueringen av fridagsavtalen viser at langt fra alle prester får tatt ut sine 2 ukentlige fridager. Arbeidsgiver har ansvar for at alle får 11 timers sammenhengende hvile hvert døgn. Det lar seg ikke realisere med de ressursene som er i dag.

Kun 12 pst av landets menigheter får støtte til diakonstilling. Med tanke på de mange oppgavene kirken har i forhold til forebyggende arbeid, oppfølging og tilrettelegging for frivillig arbeid må det iverksettes tiltak i form av støtte til nye diakonstillinger.

**Unio** har 270.000 medlemmer : lærere, lektorer, førskolelærere, sykepleiere, forskere, politi, prester, fysioterapeuter, ergoterapeuter, diakoner, skatterevisorer, konsulenter og ledere

**Unio** vil sikre og videreutvikle velferdsstaten og samfunnets fellesverdier : sikre full sysselsetting : øke forskningen : kjempe mot offentlig fattigdom og privatisering av sentrale offentlige tjenester : øke verdsettingen av utdanningsgrupper i offentlig sektor : sikre gode trygde- og pensjonsordninger

# Unio



UTDANNINGS  
FORBUNDET



**FORSKER**  
**FORBUNDET**



POLITIETS  
FELLESFORBUND



 **Presteforeningen**



 **Det Norske Diakonforbund**  
The Norwegian Association of Deacons



Skatterevisorenes Forening