

Inge Dyrhol

## **Kommunestruktur i Hardanger**

Oppsummering av førebuande arbeid m.m.

<b>Prosjektansvarlege</b>	Høgskulen i Volda Møreforsking Volda
<b>Forfattar</b>	Inge Dyrhol
<b>ISSN</b>	0805-8075
<b>Sats</b>	Inge Dyrhol
<b>Distribusjon</b>	Møreforsking Volda / Høgskulen i Volda <a href="http://www.moreforsk.no/volda.htm">http://www.moreforsk.no/volda.htm</a> <a href="http://www.hivolda.no/fou">http://www.hivolda.no/fou</a>

#### **Om notatserien:**

Notat er ein serie med ulike slag publikasjonar av mindre omfang. Serien omfattar til dømes forprosjektnotat, foredrag haldne på fagkonferansar, artikkelutkast, oppsummering av forsøk, litteratursøk osv. Eit hovudformål med serien er i stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Spreinga går i hovudsak til fagmiljøet i Volda, til eksterne fagmiljø og personar som forfattaren/forfattarane ønskjer kommentarar frå. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid.

# Innhold

Forord	Side 5
1. Innleiing	7
1.1 Alternativa som var ønskt utgreidde	7
1.2 Kommunane si plassering i KOSTRA-gruppe	8
1.3 Samanslåtte kommunar si plassering i KOSTRA-gruppe	9
1.3.1 Ullensvang, Odda, Jondal	9
1.3.2 Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin	10
1.4 Samanlikning med kommunar i Sogn og Fjordane	12
1.5 Manglande data	12
1.6 Stordriftsfordelar	12
2. Behov, tenestetilbod og produktivitet	15
2.1 Behovsprofilar	15
2.2 Indeksane i inntektssystemet	15
2.3 Utvalde dekningsgrader	18
2.4 Det tekniske beregningsutvalget sine produksjonsindeksar for 2004	20
2.5 Pleie- og omsorg	22
2.5.1 "Hjulet"	22
2.5.2 Meir om pleie og omsorg	23
2.5.3 Sluttmerknad	23
2.6 Skulestruktur	24
3. Brutto driftsutgifter	25
3.1 Samla brutto driftsutgifter	25
3.2 Brutto driftsutgifter pr sektor og funksjon	25
3.3 Samanlikning med KOSTRA-grupper	28
3.3.1 Eksisterande kommunar	28
3.3.2 Ullensvang, Odda, Jondal	30
4. Inntektssida	33
5 Vurdering av innsparingspotensiale ved kommunesamanslåing	35
5.1 Generelt	35
5.2 Meir om administrasjon	37
5.2.1 Alternative framgangsmåtar	37
5.2.2 Delnøkkelen i inntektssystemet for administrasjo	38
5.3 Meir om pleie og omsorg	39
Referansar	41



## Forord

Vestlandsforskning gav vinteren 06 eit tilbod på utgreiing av kommunesamanslåing i Hardanger. Tilbodet vart gitt i samarbeid med Møreforskning Volda. Ein kom av ein eller annan grunn ikkje så langt at tilbodet vart vurdert. Eg hadde høve til i forkant å arbeide noko med kommunaløkonomiske problemstillingar. Dette notatet er først og fremst ein dokumentasjon på det arbeidet. Eg kan likevel gå vidare når eg trur det er høve til å lære noko med overføringsverdi, og har funne høve til å prioritere det arbeidet.

Volda, mars 06

Inge Dyrhol



## 1. Innleiing

### 1.1 Alternativa som var ønskt utgreidde

Oppdragsgjevarane ønskte følgjande alternativ utgreidde:

1. Ullensvang, Odda, Jondal
2. Ullensvang, Eidfjord, Ulvik og Granvin

Her er eit kart over Hordaland:

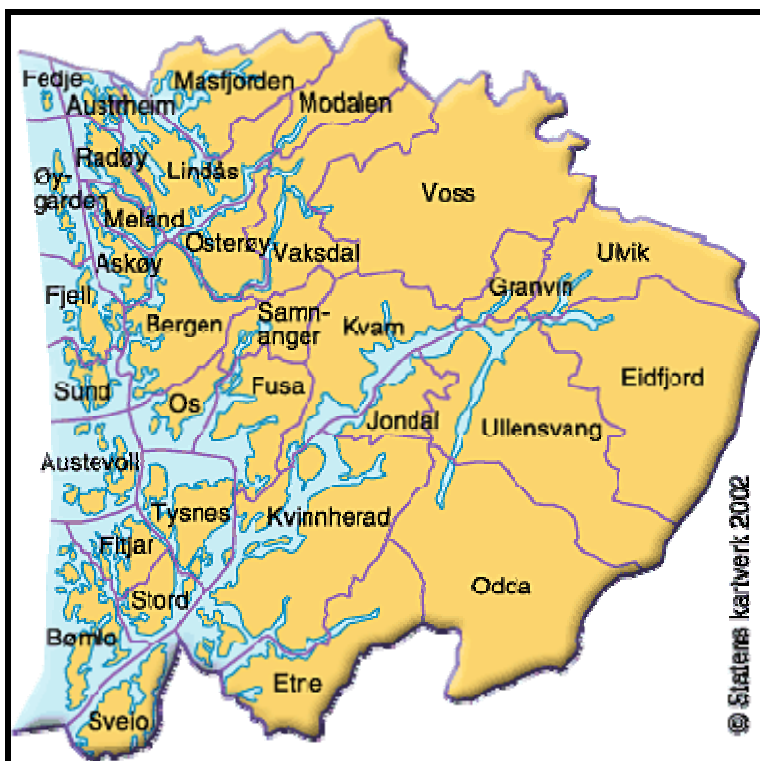


Fig 1.1: Kart over Hordaland

## 1.2 Kommunane si plassering i KOSTRA-grupper

Gruppe	Navn	Antall kommuner i gruppa	
Gr. 1	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	46	
Gr. 2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	50	Ullensvang
Gr. 3	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	35	
Gr. 4	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	11	
Gr. 5	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	43	
Gr. 6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	51	Jondal Ulvik Granvin
Gr. 7	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	13	
Gr. 8	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	49	
Gr. 9	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	8	
Gr. 10	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	27	
Gr. 11	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	43	
Gr. 12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	8	Odda
Gr. 13	Store kommuner utenom de fire største byene	36	
Gr. 14	Bergen, Trondheim og Stavanger	3	
Gr. 15	Oslo kommune	1	
Gr. 16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	10	Eidfjord
	I alt	434	

Tabell 1.1: Dei seks kommunane si plassering i KOSTRA-grupper

Kjelde: SSB



### 1.3 Samanslåtte kommunar si plassering i KOSTRA-grupper

Ingen av dei to alternativa var utgreidde i Langørge mfl (2002), og då må også Statistisk Sentralbyrå i prinsippet til med nye utrekningar for å kunne svare sikkert på kva gruppe dei samanslåtte kommunane kjem i. Eg har sjølv prøvt å sjå på gruppeplasseringa.

Langørge og Aaberge (2001) ligg til grunn for den grupperinga av kommunar som 2004-tala i KOSTRA byggjer på. Små kommunar har mindre enn 5000 innb, mellomstore frå 5000-19999 innb og store 20000 eller fleire innb. For kriteria Bundne kostnader pr innb og Frie disponible inntekter tyder ”lave” at kommunen er mellom dei 25% av kommunane som scorar ”lågast”, ”høye” mellom dei 25% av kommunane som scorar ”høgst”. Dei andre kommunane blir middels.

#### 1.3.1 Ullensvang, Odda, Jondal

	Innb 01.01.05	Gruppe	Kommune- storleik	Bundne kostnader pr innb	Frie disponible inntekter
Ullensvang	3526	2	Små	Middels	Middels
Odda	7377	12	Mellomstor	Middels	Høye
Jondal	1078	6	Små	Høye	Høye
	11980	12	Mellomstor	Middels	Høye

Tabell 1.2: Gruppeplassering Ullensvang, Odda, Jondal

Tabell 1.2 viser at Ullensvang, Odda og Jondal blir ein mellomstor kommune.

Tenk at to høvesvis store kommunar ligg kloss oppimot øvre grense for middels i eitt av dei to andre kriteria, medan ein liten kommune ligg ekstremt høgt. Ei samanslutninga av dei tre kommunane kan då hamne i kategorien ”høye”. Grov folketalsveking mellom ”middels” og ”høye” gjev ikkje noko sikkert svar. Men i Langørge og Aaberge (2001) finst det informasjon som er til hjelp. Tala der er frå 1998.

Gjennomsnittleg Bundne kostnader pr innb for heile landet (eksklusive gruppe 14, 15 og 16) er kr 17255. Naturleg nok ligg tilsvarende gjennomsnitt for kommunar som scorar middels på dette kriteriet nær dette talet, nemleg kr 17244 (:11). Det er rekna ut indeksar som viser kvar einskild kommune i høve til gjennomsnittet for alle kommunar i landet (:12, jf :28). Ullensvang hadde indeks 1,11. På grunn av avviket i kommunane som er med vert følgjande ikkje heilt korrekt, men  $kr\ 17255 \times 1,11 = kr\ 19153$  får tene som anslag for Bundne kostnader pr innb for Ullensvang. Minimum og maksimum for middels er kr 14214 og kr 19764. Ullensvang ligg såleis ganske høgt i spennet for middels kommunar. Odda hadde indeks 0,85.

Kr 17255 x 0,85 = kr 14666 blir anslag for Bundne kostnader pr innb for Odda, eit tal som er ned mot minimum for middels, og noko nærare minimum enn Ullensvang er maksimum. Jondal hadde indeks 1,23. Kr 17255 x 1,23 = kr 21223 er anslag for Bundne kostnader pr innb for Jondal. Minimum og maksimum for "høye" er kr 19765 og kr 35443, med gjennomsnitt kr 21851. Vekta med folketal pr 01.01.05 blir Bundne kostnader pr innb for Ullensvang, Odda, Jondal kr 16577, dvs under gjennomsnittet i spennet for Middels. At data er frå ulike tidspunkt og også har eit anna avvik synest ikkje å kunne skiple denne klare plasseringa.

Av ein eller annan grunn brukar Langørgeren og Aaberge (2001) ein indeks for korrigerede inntekter (I) og ikkje indeks for frie disponible inntekter i tabell B1, men det heiter (:13): "Gjennomsnittet av I over ... kommuner er lik 1. Merk at en rangering etter korrigerede inntekter (I) er sammenfallende med en rangering etter frie disponible inntekter ..., slik at også denne grupperingsvariabelen er representert i tabell B1." Det går fram at Oslo ikkje er med (:12, jf :28). Ullensvang hadde indeks 0,90. Middels startar på 0,84 og går til og med 1,05 (:28 og :30). Odda hadde indeks 1,29 og Jondal 1,07. Det burde vere liten tvil om at Odda sitt folketal dreg ein samla indeks over 1,05. Sidan rangering etter korrigerede inntekter og frie disponible inntekter er lik, burde dette tilseie at Frie disponible inntekter for Ullensvang, Odda og Jondal blir "høye".

Det verkar då ikkje vere særleg usikkert at Ullensvang, Odda og Jondal kjem i gruppe 12 Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader pr innb, høye frie disponible inntekter.

Vekta med folketal pr 01.01.05 er gjennomsnittleg indeks i utgiftsutjamninga for 2006 for gruppe 12 1,1070 og for Ullensvang, Odda, Jondal 1,1906, som dermed er vesentleg meir tungdriven enn gjennomsnittleg for gruppe 12. Dei 8 kommunane i gruppe 12 hadde gjennomsnittleg 6317 innb mot 11980 innb i Ullensvang, Odda, Jondal. Samanlikningsgrunnlaget er såleis ikkje det beste.

### 1.3.2 Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin

	Innb 01.01.05	Gruppe	Kommune- storleik	Bundne kostnader pr innb	Frie disponible inntekter
Ullensvang	3526	2	Små	Middels	Middels
Eidfjord	916	16	(Små)	(Middels)	Ti høyeste
Ulvik	1164	6	Små	Høye	Høye
Granvin	994	6	Små	Høye	Høye
	6600	6	Små	Høye	Høye
	6600	12	Mellomstor	Middels	Høye

Tabell 1.3: Gruppestilling Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin

Her følgjer kommentarar til tabell 1.3.

Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin får 6600 innb og blir mellomstor.

Langørge og Aaberge (2001:28) viser at Eidfjord hadde middels Bundne kostnader pr innb, utan at det har noko å seie for gruppeplasseringa til Eidfjord.

Tabell 1.1 viser at det ikkje er noka gruppe for mellomstore kommunar med høye bundne kostnader pr innb. Eg kjenner til at Vestnes med 6389 innb pr 31.12.03 og Høye bundne kostnader pr innb var plassert i gruppe 5 blant små kommunar (Dyrhol 2004). Vi ser litt nøyare på saka.

Gjennomsnittleg bundne kostnader pr innb for heile landet (eksklusiv gruppe 14, 15 og 16)	Indeks for bundne kostnader	Bundne kostnader pr innb	Andel folketal		
17255					
Ullensvang	1,11	19153	0,5342	10232	
Eidfjord	1,09	18808	0,1388	2611	
Ulvik	1,28	22086	0,1764	3896	
Granvin	1,25	21569	0,1506	3248	
				19986	Bundne kostnader pr innb for Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin

Tabell 1.4: Bundne kostnader pr innb Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin

Tabell 1.4 viser at Bundne kostnader pr innb for Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin er på kr 19986. Sidan spennet for Middels bundne kostnader har maksimum på kr 19764, så hadde Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin Høye bundne kostnader. Men noka gruppe av mellomstore kommunar med Høye bundne kostnader finst ikkje, truleg for å unngå grupper med få kommunar? Vi ser på Frie disponible inntekter før vidare drøfting.

Dvs jf ovanfor, vi ser på Indeks korrigererte inntekter, som høvesvis for Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin er 0,90; 2,70; 1,60; 1,08. Vekta med folketal gjev dette 1,30 for dei fire kommunane til saman. Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin har Høye frie disponible inntekter.

Som tabell 1.3 viser bør to alternativ leggjast til grunn for KOSTRA-analyse av Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin, nemleg 1) Gruppe 6: Små kommuner med høye bundne kostnader pr innb og høye frie disponible inntekter og 2) 12 Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader pr innb, høye frie disponible inntekter. Alternativ 1 går på akkord med kommunestorleiken, alternativ 2 med Bundne kostnader pr innb.

Vekta med folketal pr 01.01.05 er gjennomsnittleg indeks i utgiftsutjamninga for 2006 for gruppe 12 1,1070 og for Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin 1,3088, som dermed er mykje meir tungdriven enn gjennomsnittleg for gruppe 12. Dei 8 kommunane i gruppe 12 hadde gjennomsnittleg 6317 innb. Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin hadde 6600 innb.

Vekta med folketal pr 01.01.05 er gjennomsnittleg indeks i utgiftsutjamninga for 2006 for gruppe 6 1,3779 og for Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin 1,3088. Dei 58 kommunane i gruppe 6 (etter at 1842 Skjerstad som pr 01.01.05 vart slått saman med Bodø er fjerna) hadde gjennomsnittleg berre 1332 innb. Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin hadde 6600 innb.

Verken gruppe 12 eller 6 er noko framifrå samanlikningsgrunnlag.

Når kommunar vert slått saman vil ikkje indeksen i utgiftsutjamninga nøyaktig bli det vekta gjennomsnittet, men ei utrekning som ovanfor får tene som ei tilnærming i utrekningar som elles har vesentleg uvisse. Slike utrekningar byggjer og på ein alt anna likt føresetnad, dvs m.a. at det ikkje skjer andre endringar i kommunestrukturen i landet.

#### **1.4 Samanlikning med kommunar i Sogn og Fjordane**

I Hordaland har Bergen ei dominerande stilling. Eg finn det meir relevant å samanlikne med gjennomsnittet av kommunane i Sogn og Fjordane enn med gjennomsnittet for kommunane i Hordaland.

#### **1.5 Manglande data**

Ulvik er ikkje med i KOSTRA for 2004. Dette gjer KOSTRA-analyse av alternativ 2 Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin umogleg.

#### **1.6 Stordriftsfordelar**

I økonomi snakkar ein ofte om konstant, aukande eller minkande skalautbytte ("constant", "increasing" og "decreasing" returns to scale). Konstant skalautbytte har ein når ein gitt prosent auke i alle produksjonsfaktorar gjev same prosent auke i produksjonen. Omgrepet byggjer i grunnen på effisient mikroøkonomisk tilpassing også i utgangspunktet (Schneider 1962:142-143), og i det lys er følgjande litt merkeleg å peike på, men: Dersom det for ein av produksjonsfaktorane i utgangspunktet er ledig kapasitet, så fangar ikkje omgrepet opp dette. Salvatore (2003:208) forklarar aukane skalautbytte slik: "Increasing returns to scale arise because, as the scale of operation increases, a greater division of labour and specialization can take place and more specialized and productive machinery can be used".

Stordriftsfordelar ("economies of scale") er eit anna omgrep, men som heng saman med aukande skalautbytte. Stordriftsfordelar har vi når auka produksjon kan skje til lågare kostnad

pr produsert eining. Aukande skalautbytte gjev stordriftsfordelar, men det gjer også auka kapasitetsutnytting (Sloan 2003:126, jf Hoff 1996:203). Alle slags ev stordriftsfordelar er interessante ved utgreiing av kommunestruktur.

Ved bruk av slik teori som ovanfor burde storleik på ein kommune vere definert ved kor mykje kommunen produserer, og ikkje t.d. ved talet på innbyggjarar. Folketal vert likevel sett på som den mest relevante faktoren (King 1996:56), men ein kan jo grovt rekne med at kommunar med stor produksjon også har stort folketal. (Den enklaste måten å ta omsyn til dette er å føresetje lik produsert mengde pr person). Eg vil bruke utgifter pr innb.

Kalseth og Rattsø (1994:1-2) gjer det same, men minner i følgjande sitat om eit ideal som det trengst meir enn enkel bruk av statistikk for å oppnå:

Med stordriftsfordeler vil vi mene at ressursbruken pr. innbygger er fallende med folketalet isolert for andre faktorer. Denne bruken av begrepet skiller seg fra vanlig produksjonsanalyse, hvor stordriftsfordel er fallende gjennomsnittskostnader pr produsert enhet ved økt produksjonsvolum. Siden produksjonen i administrasjon ikke kan måles på noen enkel måte, kan ikke kostnader pr. enhet beregnes. Implisitt antas her at produksjonen i administrasjon varierer proporsjonalt med folketalet i kommunene. Fallende ressursbruk pr. innbygger med økt folketal vil da innebære stordriftsfordel.

Isolering av andre faktorar var idealet eg sikta til.

Østre (2005:112) skriv: "En barnehage produserer ikke barn, men barnehageplasser". Eg tek i staden det utgangspunktet at ein barnehage produserer barnehagetenester. Slike tenester blir stundom produserte i barnehagar med ledig kapasitet. Bete utnytting av denne kapasiteten kan gje stordriftsfordelar, (utan at dette i regelen har så mykje å gjere med kommunestruktur).

Kommunar som slår seg saman vil bli ein større produsent, og stundom vil ein kunne produsere med lågare einingskostnader/kostnader pr innb. Dette er stordriftsfordelar. Bete kapasitetsutnytting kan bidra, men og aukande skalautbytte.

Overståande presisering av omgrep er gjort på grunn av etter mi vurdering uklar omgrepsbruk i ein del av debatten her i landet. Eg dokumenterer to eksempel.

Østre (1993:77-79) skriv:

**Stordriftsfordeler** foreligger når det ved store produksjonsbehov er mulig å innrette produksjonsenheter slik at den gir lavere enhetskostnad enn om den hadde vært tilpasset et lavere produksjonsbehov. Tilsvarende må **smådriftsulempe** bety at man må velge en produksjonsform som gir høyere enhetskostnader på grunn av begrensede produksjonsbehov.

...

Konklusjon: Man kan derfor stort sett ikkje vente å finne stordriftsfordeler ved kommunal produksjon.

...

Høyere enhetskostnad på grunn av lavt produksjonsvolum representerer dårlig kapasitetsutnyttelse. Det vere en tendens til dårligere kapasitetsutnyttelse av kommunale tjenestetilbud i kommuner med få brukere av tilbudene. Få brukere av kommunale tilbud finner man særlig i kommuner med lavt folketall. Det betyr at det vil være en samanheng mellom lavt folketall og høye enhetskostnader for en del kommunale tjenester. Dette har intet med smådriftsulemper å gjøre. Det skyldes manglende muligheter for å utnytte en gitt produksjonskapasitet.

Bukve (2002:272) skriv:

I vår samanheng er skalaeffektar som er den interessante variabelen. Skalaeffektar blir populært kalla stordriftsfordelar, men kan i prinsippet også vere stordriftsulemper. Skalaeffekt kan sjåast som eit uttrykk for korleis endra kommunestruktur påvirkar dei kommunale produksjonskostnadene.

Eit kompliserande forhold er at ikkje alle kostnadsstrukturar er proporsjonale. Enkelte tenester vil ha faste kostnader som er meir eller mindre uavhengige av produksjonsvolumet. Eit døme på ikkje-proporsjonale kostnadsstrukturar gjeld administrasjon, der enkelte basistenester må leverast uavhengig av folketallet i kommunen (td utarbeiding av kommuneplan og budsjett). Eit anna døme gjeld tenester som blir produserte innafør ein institusjon. Her er det faste kostnader til institusjonsdrifta. Kostnadene blir då påvirka både av institusjonsstorleiken, om den er tilpassa effektiv drift, og kapasitetsutnyttinga innafør kvar institusjon. Når kommunesamanslåing gjev ein høve til å ha fleire elevar i kvar skuleklasse, er gevinsten eit resultat av auka kapasitetsutnytting, ikkje av skalaeffektar.

I debatt om kommunestruktur bør ein skilje mellom stordriftsfordelar som om ønskjeleg kan oppnåast ved sentralisering innanfor grensene til noverande kommunar og dei som ikkje kan det. T.d. for Grunnskuleopplæring og Barnehage er nok ofte det meste av innsparingspotensialet oppnåeleg innanfor noverande kommunegrenser.

I NOU 2005:18 (Borge-utvalet) er basistillegg med i framlegg til delnøklar for:

- Grunnskule
- Kommnehelse
- Pleie- og omsorg
- Administrasjon, landbruk og miljøvern

Utvalet meiner såleis at forskning tyder på at lågt folketal i ein kommune i seg sjølv tilseier høgare kostnadsnivå for desse tenestene.

Det kan naturlegvis vere slik at noko av innsparingspotensialet for ein sektor kan oppnåast utan kommunesamanslåing/-samarbeid, men at ein i tillegg kan oppnå noko meir med kommunesamanslåing/-samarbeid.

## **2. Behov, tenestetilbod og produktivitet**

### **2.1 Behovsprofilar**

I KOSTRA finst ei datasamling som blir kalla behovsprofil. Tabell 2.1 viser denne for dei seks kommunane, og det er samanlikna med KOSTRA-gruppa og gjennomsnittet for kommunane i Sogn og Fjordane og gjennomsnittet for kommunane i landet utanom Oslo.

Her er nokre kommentarar til tabell 2.1. Kjønnfordelinga avvik lite frå dei tal som vert samanlikna med. For Andel 0-åringar og Andel 1-5 år er ikkje biletet så gunstig, og særleg Eidfjord har få så "unge" innbyggjarar. Men når det gjeld Andel 80 år og over så er det Eidfjord som av ein eller annan grunn har færrest. I høve til KOSTRA-gruppene er ikkje den demografiske situasjonen så spesiell, men i høve til gjennomsnittet i Sogn og Fjordane og i landet utanom Oslo er det ei nemnande "forgubbing".

I Odda, Eidfjord, Ulvik og Granvin er i høve til KOSTRA-gruppene Andel av befolkningen som bor i tettsteder stor. For Granvin er Andel av befolkningen 20-66 år som pendler ut av bostedskommunen stor.

### **2.2 Indeksane i inntektssystemet**

Indeksane i utgiftsutjamninga i inntektssystemet er og peikepinnar på behov.

Av tabell 2.2 går den lite gunstige demografiske utviklinga i høve til landsgjennomsnittet klart fram. Kommunane scorar gunstig på det vi kan kalle sosiale kriterium. For avstandskriteria er biletet blanda. Det samla biletet er ein region der kommunane er vesentleg meir kostbare å drive (tungdrivne) enn gjennomsnittet for landet. Dette kjem til uttrykk ved at Indeks beregnet utg.behov for alle kommunar er klart større enn 1.

	Jondal	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin	Gj.snitt kommunegruppe 02 (Ullensvang)	Gj.snitt kommunegruppe 06 (Jondal, Ulvik, Granvin)	Gj.snitt kommunegruppe 12 (Odda)	Gj.snitt kommunegruppe 16 (Eidfjord)	Gj.snitt Sogn og Fjordane	Gj.snitt landet utenom Oslo
<b>Befolkningsdata pr. 31.12.2004</b>												
Folkemengden i alt	1078	7378	3517	914	1163	1008	..	..	..	..	..	..
Andel kvinner	51,3	50,8	49,6	51,1	49,2	48,8	49,8	49,2	49,9	49,8	49,5	50,2
Andel menn	48,7	49,2	50,4	48,9	50,8	51,2	50,2	50,8	50,1	50,2	50,5	49,8
Andel 0 åringer	0,8	0,9	1,1	0,5	1,2	0,9	1,0	1,0	1,0	1,4	1,2	1,2
Andel 1-5 år	5,2	5,6	5,8	4,3	5,8	5,0	6,0	5,3	5,8	6,0	6,5	6,3
Andel 6-15 år	13,1	12,8	12,9	13,9	14,4	13,6	13,6	13,2	13,5	14,5	14,5	14,0
Andel 16-18 år	3,6	3,4	3,8	5,5	3,7	4,8	3,9	4,1	4,1	4,4	4,3	3,9
Andel 19-24 år	7,5	6,7	7,4	5,8	6,0	8,3	6,9	6,9	7,2	7,1	7,6	7,1
Andel 25-66 år	49,8	51,5	51,0	53,1	50,8	48,8	52,2	51,5	51,9	51,0	51,1	53,9
Andel 67-79 år	10,9	11,6	9,7	10,6	10,0	9,3	10,3	11,3	10,5	9,4	9,2	8,8
Andel 80 år og over	9,1	7,4	8,3	6,3	8,2	9,3	6,1	6,7	6,1	6,2	5,6	4,7
<b>Levekårsdata</b>												
Andel skilte og separerte 16-66 år	7,5	10,6	8,4	9,4	9,5	7,1	9,3	8,8	9,7	7,8	7,2	11,0
Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden	2,2	2,9	1,8	:	1,5	2,0	2,4	2,3	2,7	1,7	2,3	2,8
Andel uførepensjonister 16-66 år	9,6	9,2	8,4	9,7	9,8	6,4	10,8	13,1	10,8	8,6	8,4	10,0
Andel enslige innbyggere 80 år og over	69,4	69,6	60,6	84,5	70,5	69,1	67,6	72,3	68,0	73,4	68,1	67,2
Forventet levealder ved fødsel, kvinner	82,4	82,4	82,4	82,4	82,4	82,4	81,4	81,2	81,7	81,7	82,8	81,3
Forventet levealder ved fødsel, menn	76,4	76,4	76,4	76,4	76,4	76,4	75,8	75,1	75,7	75,9	76,3	75,6
Levendefødte per 1000 innbyggere	7,4	8,9	10,8	6,6	12,0	9,9	10,4	9,7	10,0	13,3	12,0	11,8
Døde per 1000 innbyggere	10,2	11,0	9,7	19,7	12,0	3,0	11,1	12,2	11,2	12,2	9,6	8,9
Innflytting per 1000 innbyggere	47,3	25,1	42,9	56,9	36,1	26,8	43,3	37,9	38,0	43,9	33,4	47,9
Utflytting per 1000 innbyggere	39,9	35,2	42,6	46,0	46,4	45,6	43,9	47,7	42,2	47,5	37,3	46,0
Samlet fruktbarhetstall for perioden 1996 -2000	2,2	2,2	1,9	1,7	1,9	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0
Andel innvandrerbefolkning	1,2	4,3	3,3	2,7	6,4	2,6	3,3	3,5	3,6	3,3	4,1	6,1
Andel innvandrerbefolkning 0-5 år	-	4,0	4,1	2,3	12,3	-	3,1	3,7	3,4	2,6	4,1	5,7
Andel innvandrerbefolkning 0-16 år	-	4,3	3,5	1,6	8,7	3,2	3,2	3,5	3,3	2,0	4,0	5,4
<b>Bosettingsstruktur</b>												
Andel av befolkningen som bor i tettsteder	-	93,0	28,5	63,5	58,6	47,0	44,0	29,4	67,9	28,6	54,3	74,0
Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret i minutter	7,0	6,7	24,8	4,0	5,0	3,8	7,9	17,1	11,7	7,4	11,3	7,7
<b>Sysselsetting i kommunen fordelt etter sektor i prosent av total sysselsetting</b>												
Andel sysselsetting i statlig forvaltning	10,1	8,2	4,6	4,3	4,4	5,7	5,9	5,1	8,7	3,0	8,1	10,3
Andel sysselsetting i fylkeskommunal forvaltning	0,6	2,3	0,5	-	7,0	2,2	1,8	1,6	2,7	1,4	2,6	2,0
Andel sysselsetting i kommunal forvaltning	27,8	23,7	24,0	37,6	29,7	26,6	23,1	32,5	24,6	33,9	22,0	18,5
Andel sysselsetting i øvrig offentlig virksomhet og privat sektor	61,6	65,8	70,9	58,1	58,9	65,4	69,2	60,8	64,0	61,7	67,3	69,2
<b>Arbeidsledige</b>												
Andel arbeidsledige 16-24 år	-	4,1	1,0	4,9	3,5	3,0	2,7	3,2	3,4	2,3	2,7	2,9
Andel arbeidsledige 25-66 år	1,9	2,3	1,4	3,1	3,6	2,6	2,5	3,0	2,3	2,1	2,2	2,5
<b>Pendlere ut av bostedskommunen</b>												
Andel av befolkningen 20 - 66 år som pendler ut av bostedskommunen	23,7	8,3	28,4	25,1	18,6	30,3	25,4	19,4	12,9	19,8	21,3	26,7

Tabell 2.1: Behovsprofil

Kjelde: SSB



Kommune	Andel innb. totalt	Indeks basis-kriterium	Indeks innb. 0-5 år	Indeks innb. 6-15 år	Indeks innb. 16-66 år	Indeks innb. 67-79 år	Indeks innb. 80-89 år	Indeks innb. over 90 år	Indeks urban.-kriterium	Indeks skilte og sep. 16-59 år	Indeks arbeidsledige 16-59 år	Indeks beregnet reisetid	Indeks reiseavst. innen sone	Indeks reiseavst. til nabo-krets	Indeks dødelighet 67 år og over	Indeks ikke-gifte 16 år og over	Indeks innvandrere	Indeks PU 16 år og over	Indeks PU under 16 år	Indeks landbruk	Indeks beregn. utg.-behov
1227 Jondal	0,2340	9,9143	0,7944	0,9696	0,9261	1,2794	1,9335	2,1564	0,4884	0,6261	0,7682	0,8891	1,5920	2,6741	0,9796	1,6422	0,0318	1,0545	0,0000	3,3433	1,4109
1228 Odda	1,6017	1,4486	0,8500	0,9525	0,9369	1,3676	1,5589	1,9115	0,7175	0,8129	0,8190	0,8434	1,5836	0,8670	0,9661	1,5576	0,4925	1,0015	1,0571	0,8583	1,1270
1231 Ullensvatn	0,7635	3,0388	0,9066	0,9527	0,9458	1,1463	1,6922	2,4236	0,6187	0,7022	0,4451	2,8986	5,1354	2,3439	0,7131	1,2584	0,2047	0,8888	1,6632	3,5089	1,2563
1232 Eidfjord	0,1984	11,6932	0,6343	1,0300	0,9776	1,2510	1,2364	2,2043	0,4725	0,7552	0,6898	0,5179	0,9483	1,3910	1,1553	1,5862	0,1875	0,0000	0,0000	4,6458	1,3016
1233 Ulvik	0,2525	9,1897	0,9176	1,0644	0,9198	1,1757	1,5763	2,9316	0,4958	0,8178	0,6570	0,6551	1,0155	2,1442	0,7945	1,4303	0,1768	0,7331	0,8383	3,9881	1,3732
1234 Granvin	0,2188	10,6028	0,7712	1,0075	0,9407	1,0992	1,6442	4,3049	0,4819	0,6087	0,5725	0,4835	0,9976	1,4660	0,5238	1,6048	0,0680	0,5639	1,9343	3,2327	1,4268

Indeksar i utgiftsutjamninga i inntektssystemet. Kjelde: Kommunal og regionaldepartementet. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006. Beregningsteknisk dokumentasjon til St.pr.nr.1 (2005-2006)

Tabell 2.2: Indeksar i utgiftsutjamninga i inntektssystemet

### Forklaring:

For kvart kriterium vert det rekna ut ein indeks for kvar kommune

Eksempel:

Indeks for en kommunes andel av andel 6-15 åringer beregnes på følgende måte:	
Dividert på:	<u>Antall 6-15 åringer i kommune X</u>
	<u>Antall 6-15 åringer i landet</u>
	<u>Antall innbyggere i kommune X</u>
	<u>Antall innbyggere i landet</u>

Dvs: Ein kommune med like stor del av denne årsklassa som av folket i landet får indeks 1

## 2.3 Utvalde dekningsgrader

Først litt om kva ein dekningsgrad er. Dersom ein t.d. innanfor institusjonsomsorg nyttar ein indikator som årsverk av pleiepersonell dividert på storleik målgruppe, kan denne delast i to. Først kan ein dividere årsverk av pleiepersonell på talet på institusjonsplassar. Denne brøken kan tolkast som uttrykk for *standard* (kanskje kvaliteten) på tilbudet. Så kan vi dividere talet på institusjonsplassar på storleik målgruppe. Denne brøken blir då *dekningsgraden*.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har valt ut nokre nøkkeltal i form av dekningsgrader som særskilt viktige for å vurdere det kommunale tenestetilbodet.

Her er nokre kommentarar til tabell 2.3. Hovudintrykket er eit godt tilbod. Dei seks kommunane i Hardanger har god lege- og fysioterapeutdekning. Eit par heller svake tal: 1) Odda ligg lågt for Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner og 2) Eidfjord og Granvin har låg Andel barn 1-5 år med barnehageplass i høve til KOSTRA-gruppene sine.

<b>Utvalde dekningsgrader 2004</b>	Jondal	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Ulvik	Granvin	Gruppe 2 (Ullensvang)	Gruppe 6 (Jondal, Ulvik, Granvin)	Gruppe 12 (Odda)	Gruppe 16 (Eidfjord)	Gj.snitt Sogn og Fjordane	Gj.snitt landet utenom Oslo
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	76,8	82,1	80,8	79,5	94,0	68,0	76,3	78,9	82,8	89,8	75,8	72,2
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	8,4	7,6	8,2	9,6	11,8	13,6	7,2	8,0	8,2	9,5	7,7	5,7
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	16,7	11,3	13,1	19,7	25,8	19,4	11,1	14,0	10,7	17,5	10,5	8,8
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	12,1	8,0	10,6	33,3	9,6	10,1	8,5	8,7	9,3	12,0	8,6	8,6
Andel mottakere av hjemmetjenester over 67 år	97,4	86,1	85,4	90,5	75,0	97,5	76,8	75,2	78,8	73,2	76,2	70,5
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	100,0	54,2	89,1	100,0	100,0	100,0	91,5	87,9	79,8	100,0	92,1	87,5
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	17,3	15,1	17,1	20,7	16,8	18,1	15,6	20,2	14,6	23,3	16,4	14,3
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	3,0	4,8	2,0	1,9	8,2	5,3	4,1	5,4	4,3	3,9	3,9	4,5
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	3,0	5,0	2,9	1,4	..	3,5	3,9	4,9	4,3	3,8	3,2	3,5
Kirkelige stillinger i årsverk pr. 1000 innbygger	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Lengde kommunale veier og gater i km pr. 1 000 innbygger	26,0	10,2	15,4	64,6	20,6	46,6	16,5	27,6	15,8	31,6	18,9	9,1
Sykel-, gangveier/turstier mv. i tettsteder m/kom. driftsansvar. km/10 000 ..	..	95,0	120,0	103,0	44,0	21,0	40,0	49,0	49,0	389,0	27,0	24,0
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	19,0	42,0	25,0	50,0	..	..	23,0	34,0	23,0	45,0	19,0	20,0
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,6	0,6	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,7

Tabell 2.3: Utvalde dekningsgrader

Kjelde: SSB

## 2.4 Det tekniske beregningsutvalget sine produksjonsindeksar for 2004

For åra frå og med 2000 har utvalet på grunnlag av KOSTRA-data rekna ut ein produksjonsindeks for kommunane. Produksjonsindeksen seier noko om kommunen sin samla tenesteproduksjon. Han er vekta saman av indeksar for sektorar. Tabell 2.4 viser korleis produksjonsindeksar er framstilt.

Sektor/Indikator	Vekt
<b>Barnehage (BH)</b>	
Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager i forhold til antall barn 0-5 år (alderskorrigert)	0,854
Antall m2 leke og uteareal per barn i kommunale barnehager	0,079
Kommunale overføringer til private barnehager per barn 0-5 år (alderskorrigert)	0,067
<b>Grunnskole (GS)</b>	
Årstimer per elev	0,940
Andel innbyggere i alderen 6-9 år med plass i kommunale SFO	0,030
Andel av brukerne av kommunale SFO med oppholdstid 15 timer eller mer	0,030
<b>Primærhelsetjeneste (PH)</b>	
Antall timer per uke av leger per 10 000 innbyggere	0,406
Antall timer per uke av fysioterapeuter per 10 000 innbyggere	0,406
Antall timer per uke av helsesøstere per 10 000 innbyggere 0-6 år (f 232)	0,188
<b>Pleie og omsorg (PO)</b>	
Andel av innbyggerne over 80 år som mottar hjemmetjenester	0,263
Andel av innbyggerne over 80 år med plass i institusjon	0,237
Andelen av institusjonsplasser som er i enerom	0,237
Andel brukere av hjemmetjeneste med både praktisk bistand og hjemmesykepleie	0,263
<b>Barnevern (BV)</b>	
Andel barn 0-17 år omfattet av barnevernsundersøkelse	0,311
Andel barn 0-17 år omfattet av tiltak	0,689
<b>Sosialkontortjenester (SK)</b>	
Andel innbyggere 20-66 år som mottar økonomisk sosialhjelp	0,500
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,500
<b>Teknisk sektor (TEK)</b>	
Andel av innbyggerne tilknyttet kommunal vannforsyning	0,112
Andel av innbyggerne tilknyttet med tilfredsstillende kvalitet mht e-coli	0,112
Andel av innbyggerne tilknyttet med tilfredsstillende kvalitet mht ph	0,112
Andel av innbyggerne tilknyttet med tilfredsstillende kvalitet mht farge	0,112
Andel av innbyggerne tilknyttet kommunal avløpsordning	0,552
<b>Samlet indeks (TOT)</b>	
Barnehager	0,117
Grunnskole	0,348
Primærhelsetjeneste	0,057
Pleie og omsorg	0,382
Barnevern	0,033
Sosialkontortjenester	0,063

Tabell 2.4: Oversikt over indikatorar og vektorer i delindeksane og i samla produksjonsindeks for 2004

Kjelde: Kommunal- og regionaldepartementet (2005)

Kommunal- og regionaldepartementet (2005) presenterer produksjonsindeksar for 362 kommunar for 2004. Av dei seks kommunane vi ser på er berre Odda, Ullensvang og Eidfjord med. Utvalet presenterer på grunn av manglande data ikkje delindeks for teknisk sektor.

	Delindeksar						Samla produksjons indeks
	Barnehagar	Grunnskule	Barnevern	Primærhelse- teneste	Pleie- og omsorg	Sosialkontor tenester	
Odda	193,1	115,2	141,8	116,1	108,0	92,2	121,0
Ullensvang	173,7	136,0	74,7	124,9	114,8	47,8	124,1
Vekta etter folketal	186,8	121,9	120,1	118,9	110,2	77,8	122,0
Ullensvang	173,7	136,0	74,7	124,9	114,8	47,8	124,1
Eidfjord	164,2	156,6	40,3	304,1	122,0	63,1	142,9
Vekta etter folketal	171,7	140,2	67,6	161,9	116,3	51,0	128,0
	Alternativ indeks grunnskule						
	Delindeksar						
	Barnehagar	Grunnskule	Barnevern	Primærhelse- teneste	Pleie- og omsorg	Sosialkontor tenester	Samla produksjons indeks
Odda	193,1	97,0	141,8	116,1	108,0	92,2	114,7
Ullensvang	173,7	97,6	74,7	124,9	114,8	47,8	110,8
Vekta etter folketal	186,8	97,2	120,1	118,9	110,2	77,8	113,4
Ullensvang	173,7	97,6	74,7	124,9	114,8	47,8	110,8
Eidfjord	164,2	112,1	40,3	304,1	122,0	63,1	127,5
Vekta etter folketal	171,7	100,6	67,6	161,9	116,3	51,0	114,2

Tabell 2.5: Produksjonsindeksar 2004

Kjelde: Kommunal- og regionaldepartementet (2005)

Dei tre av dei seks kommunane vi ser på som er med i utvalet si gransking kjem alle godt ut i Samla produksjonsindeks. I nedre del av tabell 2.5 er indikatorane for Grunnskule i tabell 2.4 erstatta endra slik at karakterar (i norsk, engelsk og matematikk) kjem i staden for Årstimer pr elev. Dei tre kommunane scorar då ikkje meir enn middels på denne sektoren, og dette trekk Samla produksjonsindeks ned, men framleis er tala godt over middels.

Odda står også i desse tala fram som ein meir "urban" kommune, der omfanget av barnevern og sosialkontortenester er etter måten stort.

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi gjer ei vidare utrekning som kan tolkast som ein freistnad på å seie noko om produktivitet. Utvalet innfører omgrepet *korrigert inntekt*. Dette er inntektene, som omfattar inntekts- og formuesskatt, rammeoverføringar og konsesjonskraftinntekter, korrigert for skilnader i berekna utgiftsbehov. Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet vert nytta til å deflatere dei frie inntektene. 100 gjev uttrykk for normal korrigert inntekt. Når tilhøvet mellom samla produksjonsindeks og korrigert inntekt er stort, kan dette tolkast slik at kommunen får mykje ut av dei økonomiske ressursane som er til rådvelde, etter at det er teke omsyn til kor kostbar kommunen er å drive (m.a. av demografiske, sosiale og geografiske årsaker). Tabell 2.6 viser denne informasjonen for dei av våre kommunar i Hardanger som data finst for.

	Samla produksjonsindeks (TOT)	Korrigert inntekt (KI)	TOT/KI
Odda	121,0	111,3	1,09
Ullensvang	124,1	100,3	1,24
Vekta etter folketal	122,0	107,7	1,13
Ullensvang	124,1	100,3	1,24
Eidfjord	142,9	247,8	0,58
Vekta etter folketal	128,0	130,7	0,98
Alternativ indeks grunnskule			
	Samla produksjonsindeks (TOT)	Korrigert inntekt (KI)	TOT/KI
Odda	114,7	111,3	1,03
Ullensvang	110,8	100,3	1,10
Vekta etter folketal	113,4	107,7	1,05
Ullensvang	110,8	100,3	1,10
Eidfjord	127,5	247,8	0,51
Vekta etter folketal	114,2	130,7	0,87

Tabell 2.6: Samla produksjonsindeks og korrigert inntekt og tilhøvet mellom dei for 2004

For produktivitet, tolka som TOT/KI, er biletet blanda. Men det er berre Eidfjord som ligg under 1, men då til gjengjeld svært mykje under.

Eit mogleg bidrag til forklaring av gode tal for produksjon og produktivitet kan vere at kommunane det gjeld produserer lite på sektorar som ikkje er med.

## 2.5 Pleie- og omsorg

### 2.5.1 "Hjulet"

På landsbasis vert det arbeidd ut eit såkalla Styrings- og informasjonshjul for helse- og sosialtjenestene i kommunene.

Tabell 2.7 byggjer på decilar (tidelar). Tabellen viser Behov til høgre, ved hjelp av eit par indikatorar. Gjennomsnittet av desse blir delindeks II for Behov. Låg indeks tyder høgt behov. Tre Tjenester er vist midt i tabellen, og delindeks I er rekna ut for dei. Låg indeks tyder godt utbygde tenester. T.d. hadde berre ca 15% av kommunane/bydelane større behov enn Odda, medan ca 35% hadde betre utbygde tenester. Når ein så i første kolonne dividerer delindeks II på delindeks I, får ein eit tal som illustrerer kor godt utbygde tenestene er i høve til behovet. Kommunar med indeks over 1 hadde over gjennomsnittleg utbygde tenester i høve til behovet. Det er landsgjennomsnittet som set grensa.

Pleie- og omsorgstjenesten i kommunene. Indekser for behov og utbygging av tjenester. 2004									
	Samsvar mellom tjenester og behov	Tjenester				Behov			
		Delindeks I	Mottakere hjemmetjenester	Plasser i eldreinstitusjoner	Årsverk pleie og omsorg	Delindeks II	Andel innbyggere 67-79 år	Andel innbyggere 80 år +	
1227 Jondal	1,2	1,7	1	1	3	2	3	1	
1228 Odda	0,5	4	4	4	4	2	2	2	
1231 Ullensvang	0,5	6	8	3	7	3	5	1	
1232 Eidfjord	1,3	2,7	4	1	3	3,5	3	4	
1233 Ulvik	0,8	3	1	2	6	2,5	4	1	
1234 Granvin	0,8	4,3	6	2	5	3,5	6	1	

Tabell 2.7: Indeksar for pleie og omsorg

Kjelde: "Hjulet" 2004, SSB

Utifrå "hjulet" var desse tenestene betre utbygde enn gjennomsnittleg i landet i Jondal og Eidfjord, medan Odda og Ullensvang berre låg på halvparten av landsgjennomsnittet.

### 2.5.2 Meir om pleie og omsorg

Borge og Haraldsvik (2005) delar kommunane i institusjons- og heimetenesteorienterte. Ein måte dette er gjort på er å bruke nemningane om dei 25% av kommunane som har høgast og lågast institusjonsandel. Odda og Ulvik kjem ikkje i noka av desse gruppene. Dei andre fire kommunane kjem i gruppa institusjonsorienterte.

Tabell 2.8 viser nøyare data for 2002. Institusjonsandel er definert som "andel brukere av pleie- og omsorgstjenester som er institusjonsbeboere" (:30).

	Institusjonsdekning pr 1000 innb 80 år og over	Hjemmetjenestedeckning pr 1000 innb 67 år og over	Institusjonsandel
Ullensvang	228,26	283,20	0,26
Jondal	215,69	260,27	0,28
Granvin	208,33	248,70	0,29
Eidfjord	318,18	280,49	0,31

Tabell 2.8: Nokre data for pleie- og omsorg

Kjelde: Borge og Haraldsvik (2005)

### 2.5.3 Sluttmerknad

Tabell 2.3 Utvalde dekningsgrader, tabell 2.7 Indeksar for pleie og omsorg i "Hjulet" og tabell 2.8 Nokre data for pleie og omsorg gjev eit noko uklart bilete. Dei to første tabellane gjeld 2004, den siste 2002, og det har vore ei rivande utvikling på denne sektoren mellom desse åra. Men heller ikkje tabell 2.3 og 2.7 med tal frå 2004 har noko slående samsvar.

## 2.6 Skulestruktur

Skulestruktur er eit tema som har vore framme i debatten i mange kommunar dei siste åra. Tabell 2.8 er framstilt for å gjere informasjonen der lett tilgjengeleg. Ymse tilhøve, særleg geografiske, vil naturlegvis måtte trekkjast inn ved vurdering av skulestruktur

Gruppe	Navn	Gruppegj.sn	
Gr. 2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	117	Ullensvang 74
Gr. 6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	67	Jondal 78 Ulvik 169 Granvin 147
Gr.12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	129	Odda 189
Gr.16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	85	Eidfjord 62

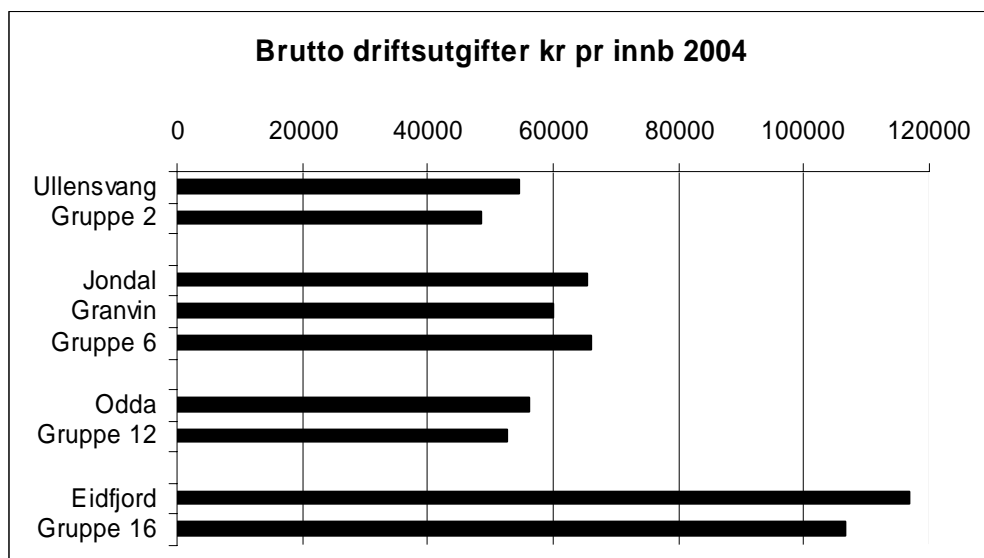
Tabell 2.8: Elevar pr grunnskule

Kjelde: SSB



### 3. Brutto driftsutgifter

#### 3.1 Samla brutto driftsutgifter



Figur 3.1: Brutto driftsutgifter pr innb

Kjelde: SSB

Av dei fem kommunane som data finst for hadde Jondal og Granvin i gruppe 6 lågare Brutto driftsutgifter pr innb 2004 enn gjennomsnittet i gruppa, dei tre andre hadde høgare.

#### 3.2 Brutto driftsutgifter pr sektor og funksjon

Tabell 3.1 viser brutto driftsutgifter pr innb sektorvis i både absolutte og relative tal. Tabellen viser og sektorinndelinga i KOSTRA. Av grunnar eg ikkje skal kome inn på her summerer ikkje desse sektorane seg fullt ut opp til 100%.

I KOSTRA er kvar sektor delt i funksjonar. Tabell 3.2 viser brutto driftsutgifter pr KOSTRA-funksjon absolutt i 2004 og i kroner pr innb pr 01.01.05.

Brutto driftsutgifter sektorvis 2004 1000kr/kr pr innb	Jondal		Odda		Ullensvang		Eidfjord		Granvin		
Adm, styring og fellesutg.	6999	6493	36485	4945	16866	4796	13012	14236	5758	5712	
Barnehage	3394	3148	29022	3934	15141	4305	5759	6301	3394	3367	
Grunnskoleopplæring	16332	15150	87067	11801	47148	13406	17705	19370	14850	14732	
Kommunehelse	3747	3476	16170	2192	10158	2888	6079	6651	3152	3127	
Pleie og omsorg	22129	20528	108626	14723	48873	13896	21224	23221	18244	18099	
Sosialtj.	707	656	16999	2304	3450	981	747	817	1697	1684	
Barnevern	495	459	9121	1236	2108	599	747	817	182	180	
Vann, avløp, renov./avfall	3252	3017	24462	3316	5558	1580	4373	4784	2303	2285	
Fys. planl./kult.minne/natur/nærmiljø	1485	1377	6634	899	2492	708	4266	4668	485	481	
Kultur	1980	1836	19072	2585	4025	1144	7786	8518	1152	1142	
Kirke	990	918	4561	618	3642	1035	2026	2217	849	842	
Samferdsel	2545	2361	9536	1292	2683	763	2773	3034	2243	2225	
Bolig	424	394	2073	281	2683	763	1387	1517	303	301	
Næring	1909	1771	9950	1349	12075	3433	11945	13069	1333	1323	
Brann og ulykkesvern	1061	984	6634	899	1342	381	1600	1750	727	722	
Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	0	0	3317	450	3833	1090	640	700	0	0	
Differense	3252	3017	24876	3372	9583	2725	4586	5018	3940	3908	
Sum	70700	65584	414604	56195	191660	54495	106654	116689	60611	60130	
Brutto driftsutgifter pr innb 2004 prosent pr sektor	Jondal	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Granvin	Gruppe 2 (Ullensvang)	Gruppe 6 (Jondal, Ulvik, Granvin)	Gruppe 12 (Odda)	Gruppe 16 (Eidfjord)	Gj.snitt Sogn og Fjordane	Gj.snitt landet utenom Oslo
Adm, styring og fellesutg.	9,9	8,8	8,8	12,2	9,5	9,6	10,9	8,6	12,8	8,0	7,6
Barnehage	4,8	7,0	7,9	5,4	5,6	6,8	5,9	7,6	5,4	7,8	8,2
Grunnskoleopplæring	23,1	21,0	24,6	16,6	24,5	23,0	21,2	22,0	16,8	24,1	24,3
Kommunehelse	5,3	3,9	5,3	5,7	5,2	4,9	5,3	4,8	4,9	4,6	4,0
Pleie og omsorg	31,3	26,2	25,5	19,9	30,1	28,3	29,8	27,1	20,4	28,9	26,7
Sosialtj.	1,0	4,1	1,8	0,7	2,8	2,6	2,4	2,7	1,5	2,4	4,4
Barnevern	0,7	2,2	1,1	0,7	0,3	1,4	1,2	1,6	1,2	1,6	2,3
Vann, avløp, renov./avfall	4,6	5,9	2,9	4,1	3,8	4,5	3,4	4,9	4,4	3,9	5,0
Fys. planl./kult.minne/natur/nærmiljø	2,1	1,6	1,3	4,0	0,8	1,4	1,5	1,4	2,8	1,2	1,5
Kultur	2,8	4,6	2,1	7,3	1,9	2,5	2,7	3,4	5,2	2,8	3,1
Kirke	1,4	1,1	1,9	1,9	1,4	1,1	1,2	1,1	3,1	1,2	1,1
Samferdsel	3,6	2,3	1,4	2,6	3,7	1,6	2,1	2,3	3,1	2,7	1,6
Bolig	0,6	0,5	1,4	1,3	0,5	1,7	2,0	1,3	2,0	1,4	1,7
Næring	2,7	2,4	6,3	11,2	2,2	2,8	3,0	2,5	8,7	2,3	1,2
Brann og ulykkesvern	1,5	1,6	0,7	1,5	1,2	1,4	1,2	1,4	1,3	1,2	1,4
Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	0,0	0,8	2,0	0,6	0,0	0,7	0,7	1,1	1,6	0,1	0,4
Differense	4,6	6,0	5,0	4,3	6,5	5,7	5,5	6,2	4,8	5,8	5,5
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Kjelde: SSB											

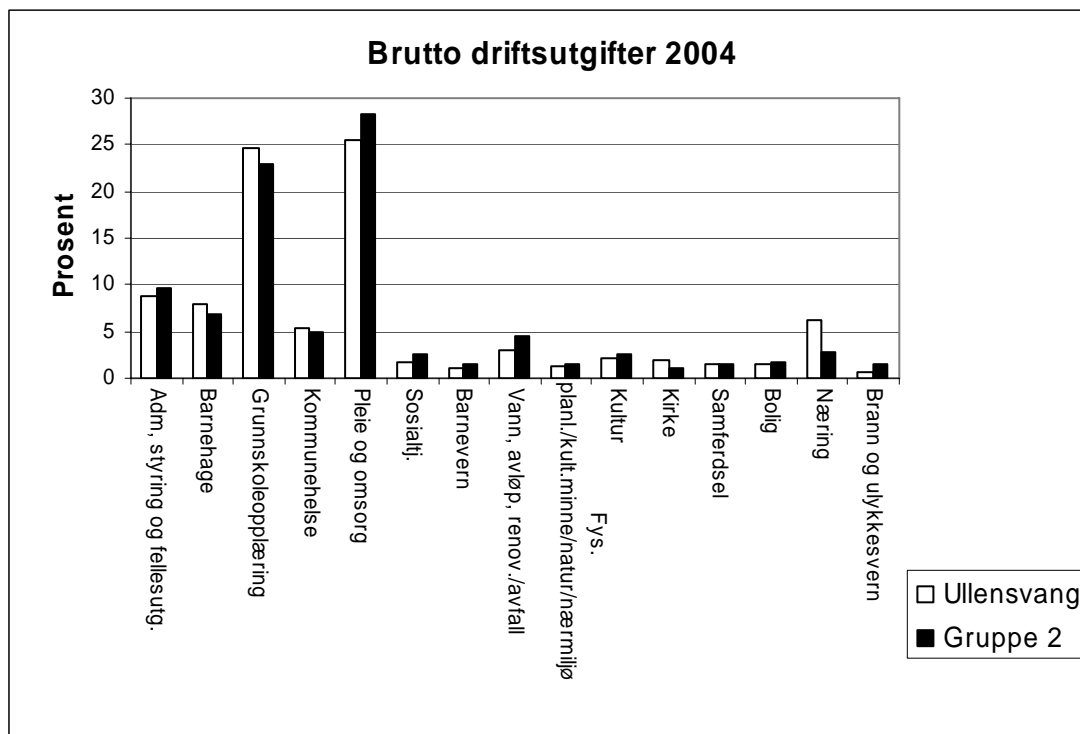
Tabell 3.1: Brutto driftsutgifter sektorvis absolutt, pr innb og fordelt på sektorar

Brutto driftsutgifter 2004 etter KOSTRA-funksjonar										
1000kr/kr pr innb 1.1.2005										
	Jondal	Odda	Ullensvang	Eidfjord	Granvin					
100 Politisk styring og kontrollorganger	1598	1484	4215	571	1998	567	1877	2049	1080	1087
120 Administrasjon	4815	4471	20880	2830	13935	3952	8919	9737	5197	5228
130 Administrasjonslokaler	535	497	935	127	1093	310	1818	1985	80	80
170 Premieavvik	-172	-160	260	35	-1210	-343	270	295	-586	-590
180 Diverse fellesutgifter	39	36	8612	1167	990	281	81	88	0	0
190 Interne serviceenheter	162	150	1399	190	5	1	90	98	5	5
<b>Adm, styring og fellesutg</b>	<b>6977</b>	<b>6478</b>	<b>36301</b>	<b>4921</b>	<b>16811</b>	<b>4768</b>	<b>13055</b>	<b>14252</b>	<b>5776</b>	<b>5811</b>
201 Førskole	3241	3009	26157	3546	13064	3705	4711	5143	2812	2829
211 Styrket tilbud til førskolebarn	128	119	1269	172	541	153	160	175	258	260
221 Førskolelokaler og skyss	0	0	1740	236	1535	435	846	924	298	300
<b>Barnehage</b>	<b>3369</b>	<b>3128</b>	<b>29166</b>	<b>3954</b>	<b>15140</b>	<b>4294</b>	<b>5717</b>	<b>6241</b>	<b>3368</b>	<b>3388</b>
202 Grunnskole	14991	13919	65160	8833	34935	9908	12443	13584	11558	11628
213 Voksenopplæring	59	55	4767	646	2099	595	156	170	22	22
214 Spesialsoler	0	0	0	0	37	10	0	0	0	0
215 Skolefritidstilbud	0	0	4405	597	1646	467	1081	1180	214	215
222 Skolelokaler og skyss	173	161	10182	1380	6975	1978	2949	3219	2072	2085
383 Musik- og kulturskoler	1118	1038	2665	361	1514	429	1079	1178	979	985
<b>Grunnskoleopplæring</b>	<b>16341</b>	<b>15173</b>	<b>87179</b>	<b>11818</b>	<b>47206</b>	<b>13388</b>	<b>17708</b>	<b>19332</b>	<b>14845</b>	<b>14935</b>
232 Forebygging -skole og helsestasjonstjeneste	283	263	2598	352	968	275	433	473	473	476
233 Forebyggende arbeid, helse og sosial	44	41	475	64	404	115	215	235	78	78
241 Diagnose, behandling, rehabilitering	3404	3161	13156	1783	8833	2505	5380	5873	2606	2622
<b>Kommunehelse</b>	<b>3731</b>	<b>3464</b>	<b>16229</b>	<b>2200</b>	<b>10205</b>	<b>2894</b>	<b>6028</b>	<b>6581</b>	<b>3157</b>	<b>3176</b>
234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede	343	318	9087	1232	1378	391	522	570	399	401
253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	17663	16400	54626	7405	36015	10214	16192	17677	12470	12545
254 Pleie, omsorg, hjelp til hjemmeboende	4136	3840	43418	5886	8114	2301	2997	3272	4230	4256
261 Botilbud i institusjon	0	0	1483	201	3390	961	1486	1622	1135	1142
<b>Pleie- og omsorg</b>	<b>22142</b>	<b>20559</b>	<b>108614</b>	<b>14723</b>	<b>48897</b>	<b>13868</b>	<b>21197</b>	<b>23141</b>	<b>18234</b>	<b>18344</b>
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	305	283	2127	288	1692	480	564	616	595	599
243 Tilbud til personer med rusproblemer	27	25	4046	548	91	26	0	0	0	0
273 Kommunale sysselsettingstiltak	0	0	6378	865	1143	324	0	0	0	0
281 Økonomisk sosialhjelp	397	369	4476	607	502	142	218	238	1127	1134
<b>Sosialtjenester</b>	<b>729</b>	<b>677</b>	<b>17027</b>	<b>2308</b>	<b>3428</b>	<b>972</b>	<b>782</b>	<b>854</b>	<b>1722</b>	<b>1732</b>
244 Barneverntjeneste	149	138	2437	330	718	204	628	686	96	97
251 Barneverntiltak i familien	248	230	832	113	350	99	81	88	62	62
252 Barneverntiltak utenfor familien	97	90	5902	800	964	273	3	3	0	0
<b>Barnevern</b>	<b>494</b>	<b>459</b>	<b>9171</b>	<b>1243</b>	<b>2032</b>	<b>576</b>	<b>712</b>	<b>777</b>	<b>158</b>	<b>159</b>
340 Produksjon av vann	225	209	3836	520	986	280	1021	1115	184	185
345 Distribusjon av vann	686	637	2702	366	290	82	618	675	726	730
350 Avløpsrensing	0	0	2191	297	266	75	846	924	0	0
353 Avløpsnett/innsamling av avløpsvann	969	900	4384	594	418	119	302	330	240	241
354 Tømming av slamavskillerer, septiktanker o.l.	0	0	127	17	901	256	77	84	440	443
355 Innsamling av forbrugsavfall	1361	1264	6949	942	1302	369	733	800	708	712
357 Gjenvinning og sluttbehandling av husholdningsavfall	0	0	4343	589	1372	389	773	844	0	0
<b>Vann, avløp, renov./avfall</b>	<b>3241</b>	<b>3009</b>	<b>24532</b>	<b>3325</b>	<b>5535</b>	<b>1570</b>	<b>4370</b>	<b>4771</b>	<b>2298</b>	<b>2312</b>
300 Fysisk tilrettelegging og planlegging	1361	1264	2909	394	1632	463	1994	2177	445	448
335 Rekreasjon i tettsted	9	8	1688	229	797	226	1646	1797	0	0
360 Naturforvaltning og friluftsliv	46	43	1914	259	100	28	657	717	43	43
365 Kulturminnevern	85	79	50	7	18	5	0	0	0	0
<b>Fysisk planlegging/kulturminne/natur/nærmiljø</b>	<b>1501</b>	<b>1394</b>	<b>6561</b>	<b>889</b>	<b>2547</b>	<b>722</b>	<b>4297</b>	<b>4691</b>	<b>488</b>	<b>491</b>
231 Aktivitetstilbud barn og unge	0	0	3493	473	167	47	937	1023	113	114
370 Bibliotek	308	286	3216	436	1567	444	495	540	469	472
373 Kino	0	0	1462	198	10	3	311	340	0	0
375 Muséer	119	110	1172	159	158	45	1235	1348	136	137
377 Kunstformidling	0	0	112	15	246	70	129	141	0	0
380 Idrett	191	177	6195	840	1576	447	1605	1752	17	17
385 Andre kulturaktiviteter	1380	1281	3416	463	229	65	3119	3405	437	440
<b>Kultur</b>	<b>1998</b>	<b>1855</b>	<b>19066</b>	<b>2585</b>	<b>3953</b>	<b>1121</b>	<b>7831</b>	<b>8549</b>	<b>1172</b>	<b>1179</b>
390 Den norske kirke	948	880	4570	619	3178	901	1929	2106	777	782
392 Andre religiøse formål	7	6	203	28	48	14	29	32	20	20
393 Kirkegårder, gravlunder og krematorier	40	37	-255	-35	325	92	54	59	80	80
<b>Kirke</b>	<b>995</b>	<b>924</b>	<b>4518</b>	<b>612</b>	<b>3551</b>	<b>1007</b>	<b>2012</b>	<b>2197</b>	<b>877</b>	<b>882</b>
330 Samferdselsbedrifter/transporttiltak	12	11	920	125	131	37	39	43	0	0
333 Kommunale veier, nyanlegg, drift og vedlikehold	2445	2270	8744	1185	2568	728	2225	2429	2228	2241
334 Kommunale veier, miljø og trafikksikkerhetstiltak	58	54	0	0	53	15	471	514	0	0
<b>Samferdsel</b>	<b>2515</b>	<b>2335</b>	<b>9664</b>	<b>1310</b>	<b>2752</b>	<b>780</b>	<b>2735</b>	<b>2986</b>	<b>2228</b>	<b>2241</b>
265 Kommunalt disponerte boliger	416	386	118	16	2502	710	1347	1471	0	0
283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig	0	0	414	56	72	20	82	90	8	8
315 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak	0	0	1360	184	150	43	1	1	324	326
<b>Bolig</b>	<b>416</b>	<b>386</b>	<b>1892</b>	<b>256</b>	<b>2724</b>	<b>773</b>	<b>1430</b>	<b>1561</b>	<b>332</b>	<b>334</b>
320 Kommunal næringsvirksomhet	315	292	128	17	8850	2510	2838	3098	0	0
325 Tilrettelegging og bistand for næringslivet	1595	1481	9828	1332	3180	902	9143	9981	1315	1323
<b>Næring</b>	<b>1910</b>	<b>1773</b>	<b>9956</b>	<b>1350</b>	<b>12030</b>	<b>3412</b>	<b>11981</b>	<b>13080</b>	<b>1315</b>	<b>1323</b>
338 Forebygging av branner og andre ulykker	167	155	1016	138	15	4	296	323	75	75
339 Beredskap mot branner og andre ulykker	903	838	5820	789	1324	375	1321	1442	638	642
<b>Brann og ulykkesvern</b>	<b>1070</b>	<b>994</b>	<b>6836</b>	<b>927</b>	<b>1339</b>	<b>380</b>	<b>1617</b>	<b>1765</b>	<b>713</b>	<b>717</b>
<b>285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3201</b>	<b>434</b>	<b>3823</b>	<b>1084</b>	<b>601</b>	<b>656</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Sum</b>	<b>67429</b>	<b>62608</b>	<b>389913</b>	<b>52855</b>	<b>181973</b>	<b>51609</b>	<b>102073</b>	<b>111433</b>	<b>56683</b>	<b>57025</b>
Brutto driftsutgifter pr innb	65584		56195		54495		116689		60130	
Sum i % av Brutto driftsutgifter*	95,5		94,1		94,7		95,5		94,8	
*) KOSTRA-tala er ikkje lagt opp slik at Sum er lik Brutto driftsutgifter pr innb. Sum i % er andre stader oppgitt som sum av seksten prosenttal med ein desimal. Avrundingar kan då gje avvik i høve til Sum i % av Brutto driftsutgifter i denne tabellen. Denne tabellen er mest nøyaktig.										
Kjelde: SSB										

Tabell 3.2: Brutto driftsutgifter pr KOSTRA-funksjon 2004

### 3.3 Samanlikning med KOSTRA-grupper

#### 3.3.1 Eksisterande kommunar



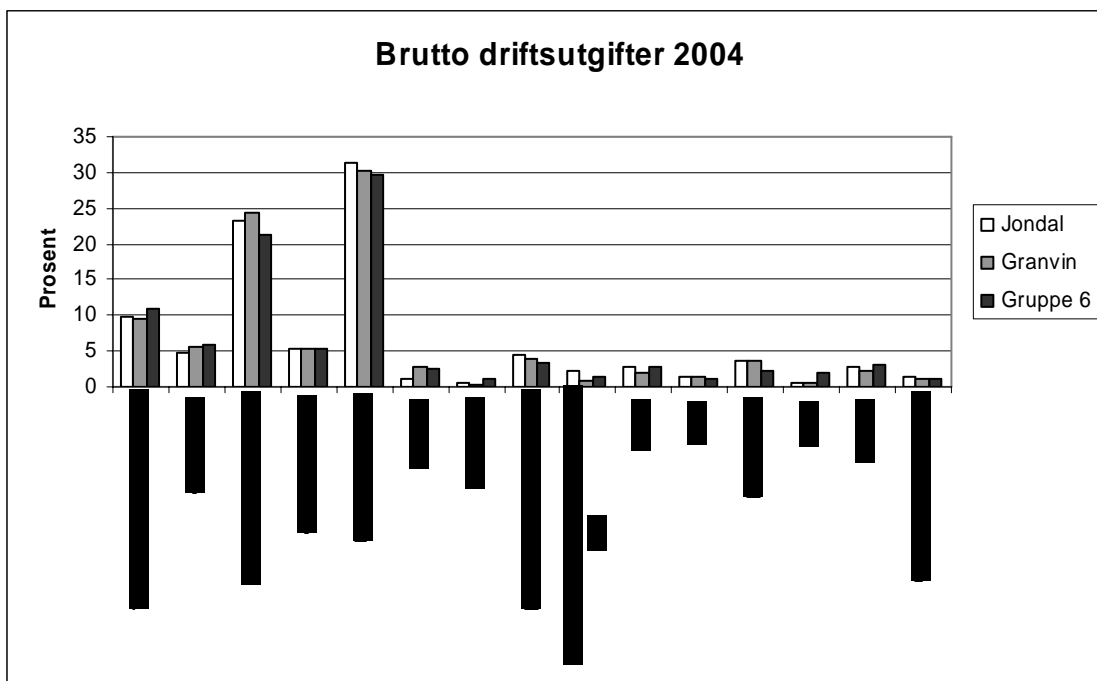
Figur 3.2: Prosentvis fordeling av brutto driftsutgifter på sektorar. Ullensvang og alle kommunar i gruppe 2

Kjelde: SSB

Frå figur 3.2 kan følgjande trekkjast fram. Ullensvang brukte høvesvis mindre enn gjennomsnittet i gruppe 2 til Adm, styring og fellesutg. Kommunen brukte høvesvis meir til Grunnskuleopplæring, men mindre til pleie og omsorg. Kommunen brukte høvesvis mykje på Næring.

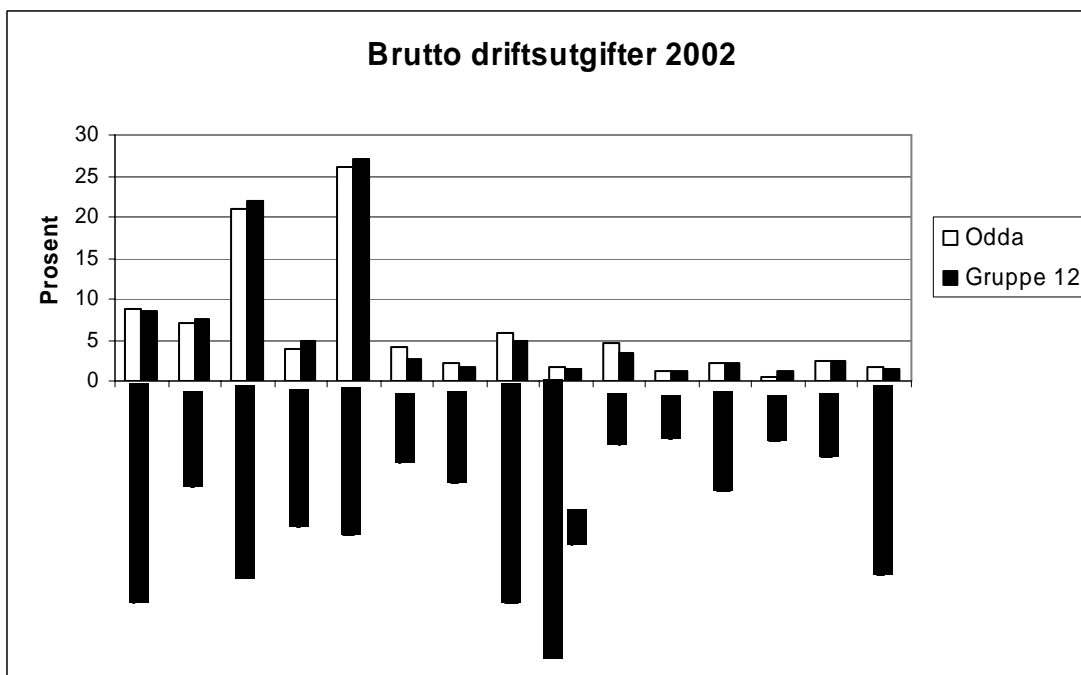
Frå figur 3.3 kan følgjande trekkjast fram. Både Jondal og Granvin brukte høvesvis mindre til Adm, styring og fellesutg. enn gjennomsnittet i gruppe 6, men høvesvis meir både til Grunnskuleopplæring og Pleie og omsorg.

Frå figur 3.4 kan følgjande trekkjast fram. Odda brukte høvesvis om lag det same til Adm, styring og fellesutg. som gjennomsnittet i gruppe 12. Odda brukte høvesvis mindre både til Grunnskuleopplæring, Kommunehelse og Pleie og omsorg, men høvesvis meir til Sosialtj.



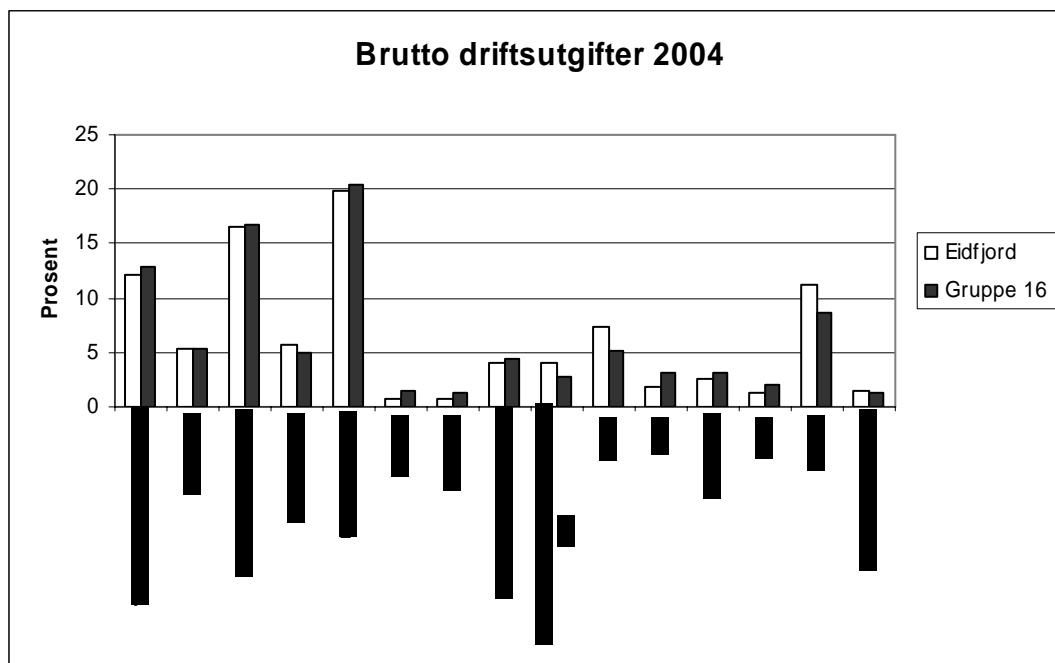
Figur 3.3: Prosentvis fordeling av brutto driftsutgifter på sektorar. Jondal og Granvin og alle kommunar i gruppe 6

Kjelde: SSB



Figur 3.4: Prosentvis fordeling av brutto driftsutgifter på sektorar. Odda og alle kommunar i gruppe 12

Kjelde: SSB

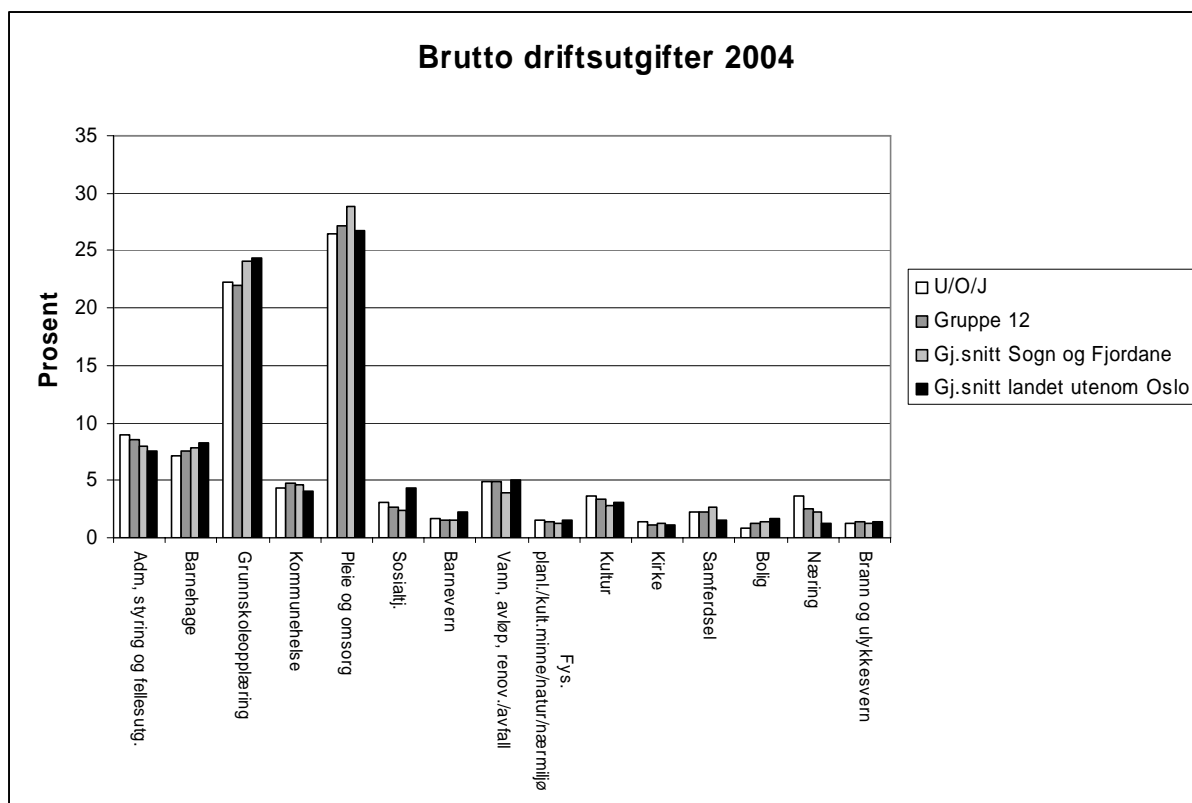


Figur 3.5: Prosentvis fordeling av brutto driftsutgifter på sektorar. Eidfjord og alle kommunar i gruppe 16  
Kjelde: SSB

Frå figur 3.5 kan følgjande trekkjast fram. Eidfjord brukte høvesvis mindre til Adm, styring og fellesutg. som gjennomsnittet i gruppe 16. For dei største sektorane ligg Eidfjord om lag på gjennomsnittet. Eidfjord brukte høvesvis meir enn gjennomsnittet i gruppe 16 på Kultur og Næring.

### 3.3.2 Ullensvang, Odda, Jondal

Frå figur 3.6 kan følgjande trekkjast fram. Ullensvang, Odda, Jondal "brukte" (hermeteikn sløyfa seinare) høvesvis meir til Adm, styring og fellesutg. enn gjennomsnittet i gruppe 12, gjennomsnittet for kommunane i Sogn og Fjordane og for kommunane i landet utanom Oslo. For Barnehage og Pleie og omsorg var forholdet omvendt. Ullensvang, Odda, Jondal brukte høvesvis meir til Grunnskoleopplæring enn gjennomsnittet i gruppe 12, men høvesvis mindre enn gjennomsnittet for kommunane i Sogn og Fjordane og for kommunane i landet utanom Oslo. Ullensvang, Odda, Jondal brukte høvesvis meir til Kultur og Næring enn gjennomsnittet i gruppe 12, gjennomsnittet for kommunane i Sogn og Fjordane og for kommunane i landet utanom Oslo.



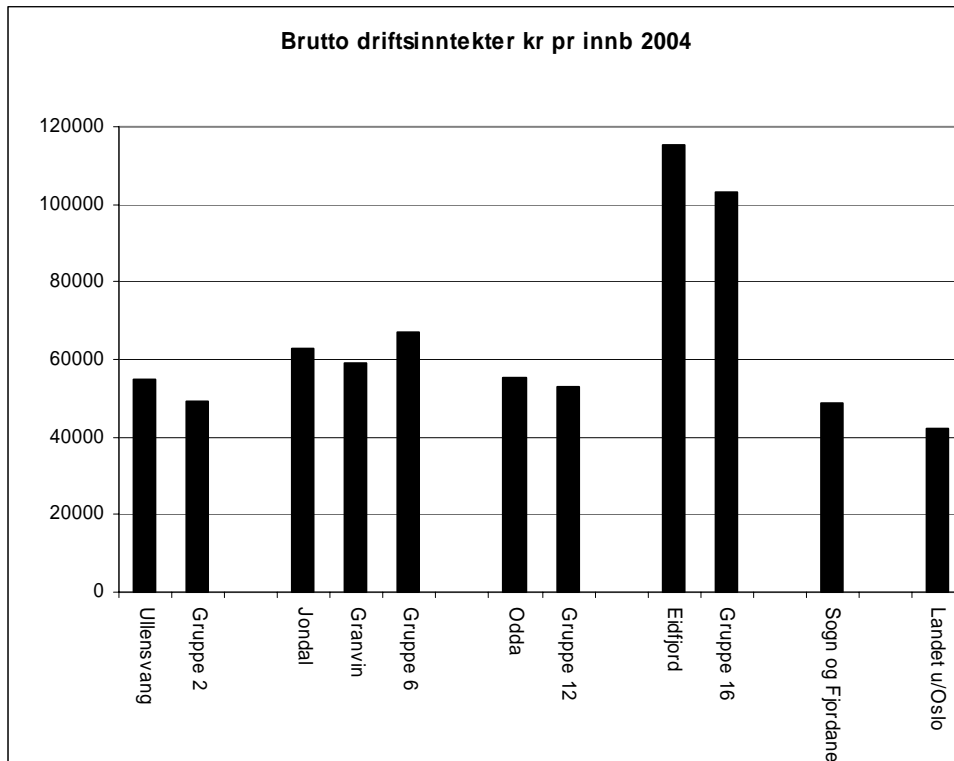
Figur 3.6: Prosentvis fordeling av brutto driftsutgifter på sektorar

Kjelde: SSB





#### 4. Inntektssida



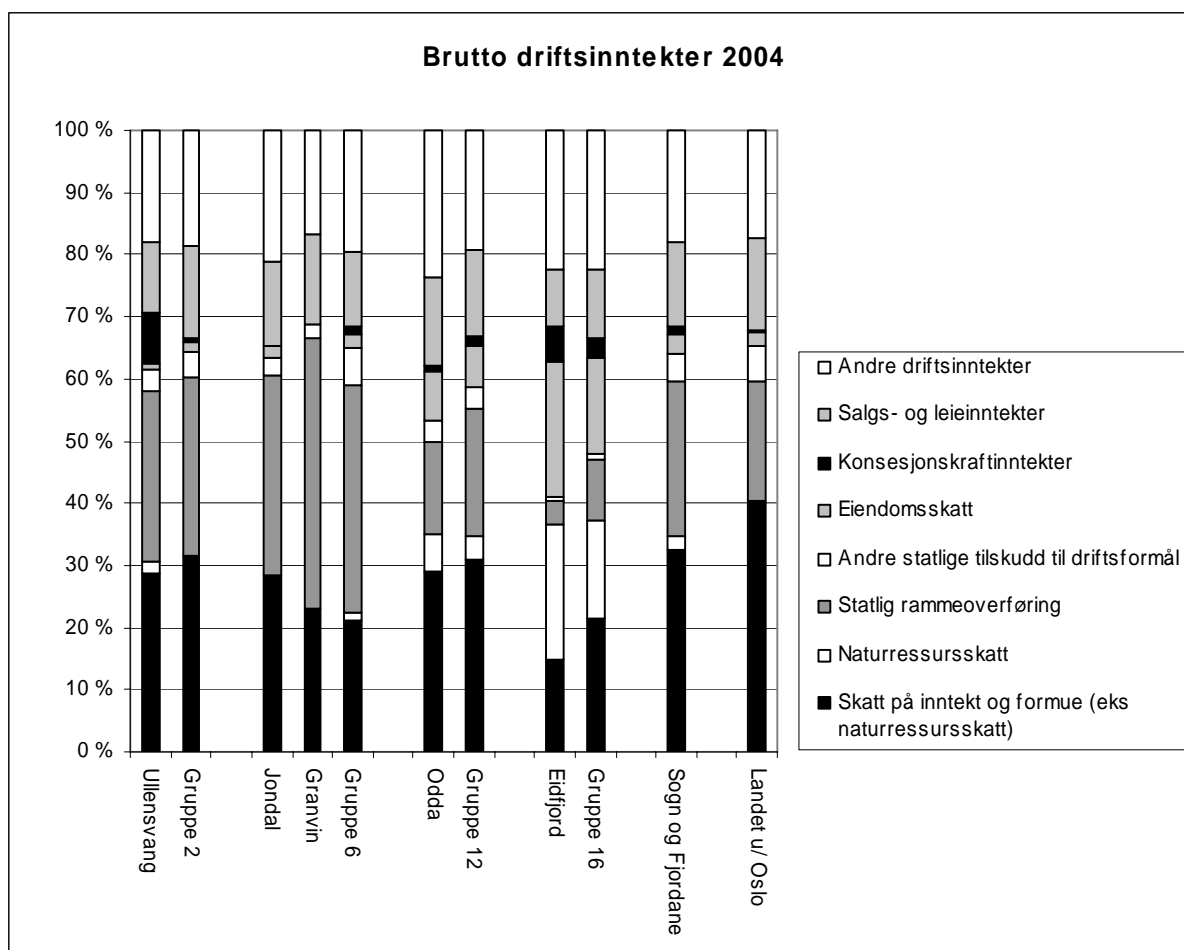
Figur 4.1: Brutto driftsinntekter pr innb 2004

Kjelde: SSB

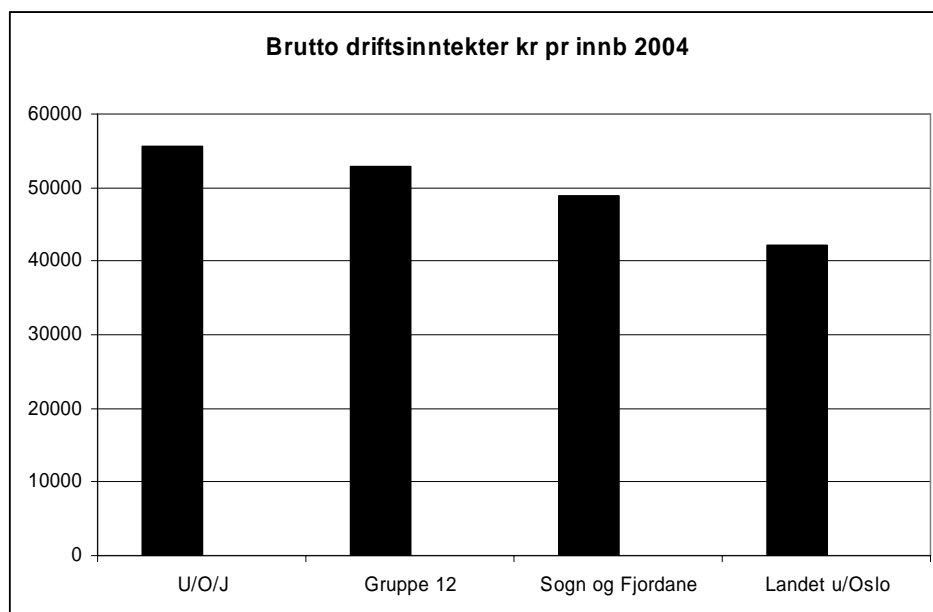
Av dei fem kommunane som data finst for hadde Jondal og Granvin i gruppe 6 lågare Brutto driftsinntekter pr innb 2004 enn gjennomsnittet i gruppa, dei tre andre hadde høgare. Det same var tilfelle med Brutto driftsutgifter pr innb 2004, jf figur 3.1. Kommunar brukar stort sett dei inntektene dei har. Ulikt utgiftsnivå kan difor ikkje utan vidare tolkast som uttrykk for ulike behov, noko som skaper metodeproblem i kommunaløkonomisk forskning.

Figur 4.2 viser at det varierer ein heil del korleis dei fem kommunane vi har data for var finansierte, både i høve til kvarandre og i høve til gjennomsnittet i gruppa si, gjennomsnittet for kommunane i Sogn og Fjordane og for kommunane i landet utanom Oslo. Konesjonskraftinntekter, Eiendomsskatt og Naturressurskraft var samla sett viktige element i finansieringa av drifta i Ullensvang, Odda og Eidfjord.

Figur 4.3 viser Brutto driftsinntekter kr pr innb 2004 for Ullensvang, Odda, Jondal samanlikna med gjennomsnittet i gruppe 12, i kommunane i Sogn og Fjordane og kommunane i landet utanom Oslo. Ein samanslått kommune ville ha kome høgare enn dei vi samanliknar med.



Figur 4.2: Brutto driftsinntekter 2004 prosentvis etter kilde  
Kjelde: SSB



Figur 4.3: Brutto driftsinntekter kr pr innb 2004  
Kjelde: SSB

## 5. Vurdering av innsparingspotensiale ved kommunesamanslåing

### 5.1 Generelt

I Konkurransgrunnlag for tilbodsinnhenting står:

Oppdragsgjevar legg likevel til grunn at det ikkje er naudsynt å greia ut effekten ein kommunesamanslåing vil ha på produksjonen av tenester innanfor sektorane skule, barnehage og pleie- og omsorg, der ein meiner at samanslåing i liten grad vil påverke kostnader, kvalitet og tilgang på denne type tenester.

I tilbodet står:

Vi tek dette til vitande, men i ein del statistikk vil, for heilskapens skuld, sektorane likevel bli med. I følgje departementet sin "Analyseveileder" og litteraturen, er då *administrasjon, kommunehelse og tekniske tenester* dei sektorane det som er aktuelt å sjå nærare på.

Tekniske tenester er vanskelege både å samanlikne og å vurdere. Dette kjem m.a. av:

- Ulike behov etter geografiske tilhøve, som t.d. topografi, klima og busetnadsmønster
- Varierende grad av bruk av eigne folk/kjøpte tenester
- Uvisse kring ev ulik føring av interne tenester
- Varierende organisering, m.a. ulike selskapstypar med ulikt innslag i kommunale rekneskap, og allereie eksisterande interkommunalt samarbeid

Vi vil presentere og kommentere statistikk for tekniske tenester. Men vår røynsle er at det for tekniske tenester er nødvendig med grundige utgreingar som det ikkje er rom for i ramma for dette arbeidet.

Også for helsetenester vil det vere problem knytt til samanlikningane. I stor grad vil dei også her vere knytt til slikt som naturgevrne tilhøve, allereie etablerte institusjonsstrukturar m.v. Området administrasjon står vanlegvis fram som det som er lettast å tenkje seg samanslått (t.d. enkel argumentasjon som til dømes ein administrasjonssjef i staden for fire).

I dette notatet er eg ikkje bunden av dette. Notatet har først og fremst som siktemål at gjort førehandsarbeid vert systematisk teke vare på. Eg kan likevel gå vidare når det synest vere høve til å lære noko som kan ha overføringsverdi.

I Dyrhol (2005) heiter kap 5 *Generelt om sektorvis innsparingspotensiale ved kommunesamanslåing*. M.a. i samband med Borge-utvalet sin gjennomgang av inntektssystemet er det gjort ein del ny forskning. Stoffet burde difor vore ført à jour på ein systematisk måte. Men det blir ikkje prioritert i samband med dette notatet. Eit særskilt viktig punkt vert likevel nemnt, jf 5.3 *Meir om pleie og omsorg*.

Vekta etter folketal pr 01.01.05 hadde Ullensvang, Odda, Jondal kr 56538 i brutto driftsutgifter pr innb i 2004, mot gjennomsnittleg kr 52795 i gruppe 12. Ullensvang, Odda, Jondal hadde 11980 innb. Vurdert slik er innsparingspotensialet 44,8 mill kr. Tabell 5.1 viser korleis dette er fordelt på sektorar:

	Meirforbruk mill kr
Adm, styring og fellesutg.	5,9
Barnehage	0,0
Grunnskoleopplæring	11,2
Kommunehelse	-0,6
Pleie og omsorg	8,1
Sosialtj.	3,9
Barnevern	1,4
Vann, avløp, renov./avfall	2,2
Fys. planl./kult.minne/natur/nærmiljø	2,0
Kultur	3,6
Kirke	2,5
Samferdsel	0,4
Bolig	-2,8
Næring	8,6
Brann og ulykkesvern	0,0
Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	0,5
Differanse inntil 100%	-2,0
	44,8

Tabell 5.1: Ullensvang, Odda, Jondal. Sektorvis fordeling av meirforbruk i høve til gjennomsnittet i gruppe 12

Framanfor er nemnt at gjennomsnittleg indeks for utjamningstilskot i inntektssystemet for Ullensvang, Odda og Jondal er 1,1906 og for gruppe 12 1,1070, vekta med folketal pr 01.01.05. Utifrå dette er gjerne 41,6 mill kr eit meir relevant tal enn 44,8 mill kr.

Grimsrud mfl (2005) har sett på alternativet Ullensvang, Odda, Jondal. Dei skriv (:181)

#### **Kostnadseffektivitet og tenestetilbod**

Om tenestetilbodet blir betre i ein storkommune vil mellom anna vere avhengig av om ein kan overføre midlar frå administrasjon til tenesteyting. Sidan kommunane er såpass små vil ein kunne utnytte stordriftsfordelar ved å slå dei saman. I gjennomsnitt har dei tre Hardangerkommunane i overkant av 4000 kroner pr innbyggjar i utgifter til administrasjon og styring. Dersom ein legg til grunn at ein ny Hardanger kommune kan administrerast med eit utgiftsnivå på 2700 kroner pr innbyggjar, som tilsvare gjennomsnittet for kommunar med ca 12.000 innbyggjarar, vil innsparingspotensialet vere ca 16 mill. kroner pr år. Dette er 34% av administrasjonsutgiftene og nærare 4 % av netto driftsutgifter. Det er grunn til å tru at Hardangerkommune må ha ein sentralisert administrasjon for å kunne realisere desse stordriftsfordelane. Utan å gå nærare inn på lokale tilhøve er det vanskeleg å vurdere kostnadseffektivisering på andre område. Eit moment som må takast med i vurderinga er at den nye kommunen vil vere stor geografisk med lange avstandar.

Det vil nok ikkje bli store endringar i tenestetilbodet og lokalisering av einingar når det gjeld grunnskule, sjukeheim, heimetenester og helsetenester, i alle fall ikkje på kort sikt. Dei lange

avstandane gjer at ein bør ha eit desentralisert tenestetilbod, til dømes når det gjeld helsetenester. I dag har Odda ein meir sentralisert skulestruktur enn dei to andre kommunane. Dette kan både ha med prioriteringar og geografi å gjere. I Ullensvang gjer nok geografien sitt til at ein har ein desentralisert skulestruktur. Det vil vere det politiske fleirtalet i den nye kommunen som avgjer korleis kulestrukturen blir i framtida.

For tenester som krev høg og eventuelt spesialisert kompetanse og der ein har relativt få brukarar, vil ei samanslåing kunne vere ein fordel, særleg for Ullensvang og Jondal, fordi tenestene vil bli mindre sårbare. Samlokalisering vil gjere fagmiljøa større. Ein kan tenke seg at fleire av desse tenestene vil bli sentralisert til rådhuset i Odda, der det også kan vere lettast å rekruttere spesialkompetanse. Dei tre kommunane samarbeidar både med kvarandre og med andre Hardangerkommunar. Samarbeidet går i litt ulike retningar. Nok av dette samarbeidet vil fortsette sjølv om kommunane slår seg saman.

Det verkar som om Kommunehelse er ein lite aktuell sektor å fokusere på.

## 5.2 Meir om administrasjon

### 5.2.1 Alternative framgangsmåtar

Dersom ein er nøgd med rådande standard, kan ein alltid spare administrasjonsutgifter ved å slå saman kommunar. I så fall kan det bli vanskeleg å skape den auka slagkraft og kapasitet i t.d. næringsutvikling og planlegging som ein er ute etter. Å samanlikne med korleis eksisterande kommunar som liknar den samanslåtte gjennomsnittleg har innretta seg er ein annan måte å gjere det på. Eg konsentrerer meg om den siste måten.

I tabell 5.1 er 5,9 mill kr nemnt som meirforbruk i høve til gjennomsnittet i gruppe 12 for Ullensvang, Odda, Jondal for funksjon Adm, styring og fellesutg. Då er alle KOSTRA-funksjonane 100-190 med, jf tabell 3.2.

Eg veit ikkje nøye korleis Grimsrud mfl (2005) definerer administrasjon eller hentar data frå, men det er lett å skjønne at administrasjon ikkje er definert på same måten som i førre avsnitt. Grimsrud mfl (2005) brukar og KOSTRA-tal for 2003 og ikkje som eg for 2004, utan at eg veit om akkurat dei tala som er sitert i 5.1 *Innleiing* er frå KOSTRA.

Eit alternativ er å avgrense administrasjon til 100 Politisk styring og kontrollorganer, 120 Administrasjon og 130 Administrasjonslokaler, jf tabell 3.2. Her er ei utdjuping om 120 Administrasjon: Utgiftene til direkte arbeidsleiing på tenestestader skal ikkje først under 120 Administrasjon, men det skal utgiftene til leiarar som hovudsakleg leiar andre, sjølv om denne leiarskapen er knytt til ein sektor. Utgifter til støttefunksjonar for styring og utvikling av heile kommunen skal og på 120 Administrasjon. Det smale utgiftsomgrepet for administrasjon er lansert som nemning på dette alternativet (Borge-utvalet, NOU 2005:18, side 231, der Det brede ... er der brukt om noko anna enn KOSTRA-sektoren Adm, styring og fellesutg).

Rekna ut som gjort greie for i førre avsnitt var brutto driftsutgifter pr innb i 2004 vekta etter folketal pr 01.01.05 for Ullensvang, Odda, Jondal kr 4173. Gjennomsnittet for gruppe 12 er kr 4269. Her ser alt innsparingspotensiale ut til å vere borte. Eg kjem seinare attende til dette.

Kommunane i gruppe 12 er av ein eller annan grunn vesentleg mindre enn Ullensvang, Odda, Jondal, høvesvis 6317 og 11980 innb. For 100 Politisk styring og kontrollorganer, 120 Administrasjon og 130 Administrasjonslokaler hadde kommunar med pr 01.01.05 mellom 11000-13000 innb gjennomsnittleg brutto driftsutgifter pr innb på kr 3026; Ullensvang, Odda, Jondal kr 4173. Her synest vere eit innsparingspotensiale på ca 13,7 mill kr. Det verkar sannsynleg at Grimsrud mfl (2005) har nytta eit framgangsmåte som liknar på denne.

Samanlikninga i førre avsnitt er nøyaktigare enn samanlikning med KOSTRA-gruppe når det gjeld folketal, men dei andre aspekta vert sett bort frå. Desse aspekta er relevante for korleis ein liknande kommune plar innrette seg, så valet mellom alternativ er ikkje så lett. Truleg spelar folketal ei viktig rolle i kor mykje ein absolutt treng bruke på administrasjon. I det lys kan sikkert sparast i storleiksorden ca 15 mill kr, jf likevel første avsnitt i 5.2.1 *Alternative framgangsmåtar*.

Så langt verkar uvissa når det gjeld innsparingspotensiale for administrasjon svært stor. Eg veit ikkje om eg kan bidra vesentleg til å redusere denne uvissa, men gjer likevel noko supplerande arbeid.

### 5.2.2 Delnøkkelen i inntektssystemet for administrasjon

Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga i inntektssystemet er bygd opp av fleire delnøklar. Ifølgje NOU 2005:18 (Borge-utvalet:232-233) har nøkkelen for administrasjon for i det minste åra 1999 til og med 2005 vore slik:

Kriterium	Kriterievekter
Basistillegg	0,075
Andel innbyggere	0,925
Sum	1,000

Tabell 5.2: Kostnadsnøkkel for administrasjon

I inntektssystemet byggjer avgrensinga av administrasjon i delnøkkelen på arbeidet til Rattsø-utvalet (NOU 2005:18 Borge-utvalet: 232). ”Utvalget mener vidare at kostnadsnøkkelen for administrasjon skal dekke sentraladministrasjon og sektoradministrasjon” (NOU 1996:1 Rattsø-utvalet :34). Rattsø-utvalet bygde på arbeid av Kalseth og Rattsø (1994) der dette er nøyare utdjupa slik (:4)

I denne utredninga vil vi holde oss til kommuneregnskapenes definisjon av sentraladministrasjon og sektoradministrasjon/-avdelingsledelse i skolesektoren, helse- og sosialsektoren, kirke- og kultursektoren og teknisk sektor. De nye regnskapsforskrifter frå 1991 er tatt hensyn til som vist i

vedlegg B. Utgifter knyttet til de politiske organer inngår i administrasjonsbegrepet. For eksempel omfatter driftsutgifter i sentraladministrasjonen lønn til ordfører og varaordfører, møte- og skyssgodtgjørelse og lignende. Avgrensingen fanger ikke opp all virksomhet i kommuneforvaltningen som kan karakteriseres som administrasjon. Administrasjonsoppgaver på lavere nivå i det kommunale hierarkiet, for eksempel i den enkelte skole, blir ikke med i en slik avgrensing av administrasjonsbegrepet.

Ullensvang, Odda, Jondal vil bli ein kommune som er litt større i folketal enn gjennomsnittet av kommunane i landet. Indeksen for basistillegget vert då noko mindre enn 1. Indeksen for Andel innbyggere blir støtt 1. Skilnader i folketal slår såleis ut med den vesle vekta 0,075.

Ullensvang, Odda, Jondal får ein delindeks for administrasjon på ca 0,99, rekna ut etter prinsippet i tabell 5.2. Vekta med folketal pr 01.01.05 blir gjennomsnittet i gruppe 12 av delindeksen for administrasjon 1,0518.

Delindeksen i inntektssystemet avspeglar ikkje den store skilnaden i brutto driftsutgifter pr innb for dei tre funksjonane mellom kommunane i gruppe 12 og kommunane med mellom 11000 og 13000 innb. Indeksen er heilt bestemt av folketalet, så tilfellet Ullensvang, Odda, Jondal er typisk for kommunar med folketal i dette spennet. Forsking tilseier også at andre faktorar enn folketal spelar ei rolle. Kalseth og Rattsø (1994) skriv t.d. slik om dette (:10):

Inntektsforskjeller pr innbygger er en viktig faktor bak kommunenes forskjellige administrasjonsinnsats. Av øvrige lokale karakteristika har aldersstruktur og befolkningsvekst betydning, mens bosettingsmønster, slik det er målt med reisetid, spredtbygdandel, monosentralitet og antall tettsteder, ikke synes å være viktig for administrasjonsutgiftene.

Brutto driftsutgifter pr innb i 2004 for dei tre funksjonane vekta etter folketal pr 01.01.05 for Ullensvang, Odda, Jondal var kr 4173. Gjennomsnittet for gruppe 12 er kr 4269. Dersom vi justerer kr 4269 for ulikskap i delindeksen for administrasjon i inntektssystemet får vi ca kr 4020.  $\text{Kr } (4173 - 4020) \cdot 11980 = \text{ca } 1,8 \text{ mill kr.}$  Dette får vere eit minimumsanslag for kva ein kan spare innan administrasjon ved å skipe ein ny kommune Ullensvang, Odda, Jondal.

### 5.3 Meir om pleie og omsorg

I Borge-utvalet, NOU 2005:18, side 28 står:

Dagens delkostnadsnøkkel tar ikke hensyn til kommunestørrelse og bosettingsmønster fordi Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 ikke kunne påvise at disse variablene hadde noen systematisk effekt på enhetskostnadene i hjemmetjeneste og institusjon.

...

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser, i motsetning til de analysene som lå til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, at kommunestørrelse og bosettingsmønster har en systematisk effekt på

kommunenes ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren. Analyser av enhetskostnader viser at små kommuner har kostnadsulempes i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, og at kommuner med spredt bosetting har kostnadsulempes innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I tillegg har små kommuner en høyere andel brukere i institusjon enn andre kommuner. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at det inkluderes et basiskriterium for å fange opp kostnadsulempes i små kommuner, og at sonekriteriet inkluderes for å fange opp kostnadsulempes i kommuner med spredt bosettingsmønster.

Det står nøyare om emnet side 209-210 i same kjelde. Forskinga som ligg er grunn er m.a. Martinussen mfl (2005), der eg særleg viser til *kap 6 Empiriske analyser av ressursbruk i pleie- og omsorgssektoren*.

Alt anna likt bør denne forskinga føre til auke merksemd kring pleie- og omsorg når kommunestruktur blir greidd ut. Noko meir har ikkje eg grunnlag for å konkludere med her.



## **Referansar**

- Borge, Lars-Erik og Marianne Haraldsvik 2005: *Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmehjelpsorienterte kommuner*, SØF-rapport 01/05.
- Bukve, Oddbjørn 2002: Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen, *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*, vol 18, side 263-283.
- Dyrhol, Inge 2004: *Kommunestruktur i Romsdal og på Nordmøre. Kommunale tenester og økonomi*, arbeidsrapport nr 168, Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- 2005: *Storkommunen Borgund. Kommunale tenester og økonomi*, arbeidsrapport nr 174, Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Grimsrud, Gro Marit, Reidun Grefsrud, Svein Erik Hagen og Espen Køhn 2005: *Kommunestruktur i Hordaland*, ØF-rapport nr.:02/2005, Østlandsforskning.
- Hoff, Kjell Gunnar 1996: *Grunnleggende bedriftsøkonomisk analyse*, Tano-Aschehoug.
- Kalseth, Jorid og Jørn Rattsø 1994: *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon*, utredning, ALLFORSK.
- King, D. 1996: A Model of Optimum Local Authority Size, i Giancarlo Pola, George France og Rosella Levaggi red: *Developments in local government finance : theory and policy*, Cheltenham : E. Elgar.
- Kommunal- og regionaldepartementet 2005: *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember 2005*.
- Langørgen, Audun og Rolf Aaberge 2001: *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser*, rapport 2001/35, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud 2002: *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, rapport 2002/15, Statistisk sentralbyrå.
- Martinussen, Pål E., Ivar Pettersen og Tormod Hofstad 2005: *Kommunenes utgiftsbehov innenfor pleie- og omsorgssektoren: analyser av brukerdataba og kommunespesifikke data*, SINTEF rapport.
- NOU 1996:1 (Rattsø-utvalet): *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

- 2005:18 (Borge-utvalet): *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

Salvatore, Dominick 2003: *Microeconomics Theory and Applications*, 4. utg., Oxford University Press.

Sloan, John 2003: *Economics*, 5. utg., Prentice Hall.

Schneider, Erich 1962: *Pricing and Equilibrium*, 2.utg, Unwin University Books.

Østre, Stein 1993: *Kommunaløkonomiske prinsipper*, Bedriftsøkonomens forlag.

- 2005: *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd*, Kommuneforlaget.