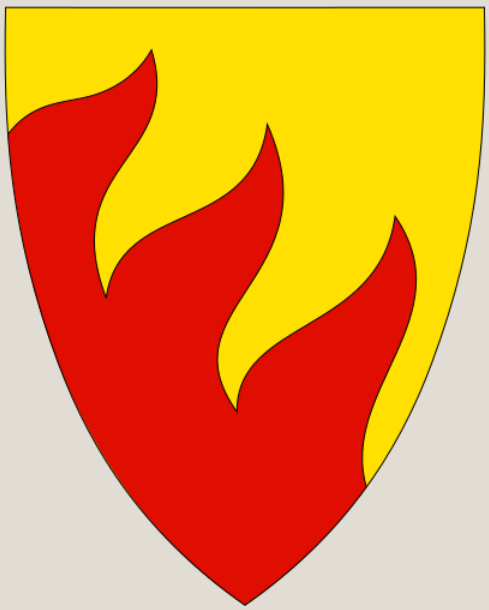
KS KONSULENT

KOSTRA-analyse

Sør-Varanger kommune

KOSTRA-publisering pr 15. juni 2017



Innholdsfortegnelse

1 Innledning 5

Bakgrunn 5

Valg av sammenligningskommuner 5

KOSTRA 14

Om denne rapporten 15

Tekniske forutsetninger for analysen 15

2 Finansielle nøkkeltall 17

Netto driftsutgifter pr formål 17

Driftsresultat 21

Langsiktig gjeld 24

Oppsummert finansielle nøkkeltall 28

3 Administrasjon 29

4 Pleie og omsorg 33

Befolkningsprognose for eldre frem til 2040 33

Pleie- og omsorgstjenesten samlet 34

Institusjonstjenester 45

Hjemmebaserte tjenester 50

5 Helsetjenester 55

6 Sosialtjenesten 59

7 Barnevern 66

8 Grunnskole 70

Befolkningsprognose for unge frem til 2040 70

Grunnskoleopplæring 72

Skolelokaler 76

Produktivitet i sektoren 77

Spesialundervisning 84

Skoleskyss 88

Oppsummering 89

Skolefritidsordning - SFO 91

Voksenopplæring 95

9 Barnehage 97

10 Kultur og kirke 106

Kultur 106

Kirke 111

11 Plan, kulturminne, natur og nærmiljø ____ *112*
12 Brann- og ulykkesvern ____ *117*
13 VAR (Vann, Avløp, Renovasjon) ____ *119*
15 Samferdsel ____ *121*
14 Kommunal næringsforvaltning og konsesjonskraft ____ *123*
16 Kommunale boliger ____ *126*
17 Eiendomsdrift ____ *128*
18 Avslutning ____ *130*

Denne rapporten tar for seg ressursbruken i Sør-Varanger kommune sett i lys av tre andre sammenlignbare kommuner samt landsgjennomsnittet. Rapporten bygger på de endelige KOSTRA-tallene (regnskapstallene) for 2016, som er publisert av Statistisk Sentralbyrå 15. juni 2017.

Rapporten viser at Sør-Varanger er en kommune med høyt inntektsnivå og at kommunen ser ut til å drive med et særlig høyt ressursnivå på grunnskole og pleie og omsorg. Men også på mange andre områder er ressursbruken over hva sammenlignbare kommuner bruker og hva det objektive utgiftsbehovet tilsier at man skulle bruke.

Svært høye driftsutgifter på 2/3 av budsjettet kombinert med svært høy gjeldsgrad, lavt netto driftsresultat og veldig lite penger på bok gjør at Sør-Varanger kommune umiddelbart må ta betydelige grep om man ikke skal miste fullstendig kontroll på kommuneøkonomien i løpet av få år.

Lillestrøm, oktober 2017

1 Innledning

Bakgrunn

Sør-Varanger kommune har bestilt en KOSTRA-analyse for å få vurdert prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader i kommunen. Dette som en del av det pågående arbeidet for å utvikle og forbedre tjenesteproduksjonen i Sør-Varanger.

Rapporten går systematisk igjennom alle tjenesteområder i kommunen og synliggjør hvordan ressursbruken er i Sør-Varanger kommune sett i lys av tre andre utvalgte kommuner og gjennomsnittet for landet. Hensikten er å gi økt innsikt og kompetanse, samt et kvalifisert beslutningsunderlag som grunnlag for de valgene kommunen til en hver tid måtte stå ovenfor. Rapporten identifiserer også hvordan det økonomiske handlingsrommet er i Sør-Varanger kommune på de fleste tjenestene.

Rapporten baserer seg på de publiserte regnskaps- og produksjonstallene fra kommunene, pr 15. juni 2017, dvs de endelige regnskapstallene for 2016. Vår erfaring er at kvaliteten på KOSTRA-tallene begynner å bli svært gode. Men; KS-Konsulent har ikke kvalitetssikret tallgrunnlaget. Det betyr at hvis det er rapportert feil inn i KOSTRA, så blir det også feil i denne rapporten. Sør-Varanger kommune må selv kvalitetssikre dette.

Valg av sammenligningskommuner

Når man skal gjennomføre en KOSTRA-analyse, blir ofte valg av sammenligningskommuner avgjørende for hva rapporten forteller. Normalt ønsker kommuner å sammenligne seg med nabokommunene eller kommuner i eget fylke, men i Sør-Varangers tilfelle er dette ikke mulig da alle kommunene i Finnmark enten er for små, er for stor (Alta) eller har for store lokale inntekter (Hammerfest) til at dette er gode sammenligningskommuner. Skal man gjøre denne type sammenligninger er det viktig at man finner kommuner som er likest mulig, samt én som er likest mulig – men som har beste praksis når det gjelder økonomisk drift. Vi har i denne rapporten valgt å bruke kommunene:

- Kvinnherad (i Hordaland)
- Fauske (Nordland)
- Eidsberg (Indre Østfold)

Nå vil mange hevde (som man ofte gjør) at man er så spesielle i Finnmark og har så spesielle utfordringer. For det første er ikke dette riktig. Det er bare en tillagt

talemåte. Alle kommuner føler at de er helt spesielle, med helt særegne utfordringer. For det andre kompenserer inntektssystemet for dette med kostnadsnøklene. Sør-Varanger får i 2017 13, 5 mill ekstra for avstandsutforinger, Kvinnherad 9,5 mill mens Eidsberg får et trekk på 200'. Dette nulles dermed ut i inntektssystemet. Og for det tredje har man Nord-Norge (Finnmarks) som gir store fordeler (mer om dette nedenfor). Det kan også argumenteres med at man burde sammenligne seg med gjennomsnittet av kommunegruppe 12 hos SSB. Da må man være klar over at denne kommunegruppen består av mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og *høye frie disponible inntekter* dvs de rikeste mellomstore kommunene i Norge. Hvis hensikten er å finne handlingsrom har dette lite for seg. I så fall burde man sammenligne seg med kommunegruppe 10. Disse kommunene har middels bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter. Det vil si samme størrelse og utgiftsbehov – bare mindre ressurser å løse oppgavene for.

Det er tre hovedvariabler som er avgjørende for hvilke kommuner man skal velge å sammenligne seg med:

- Kommunestørrelse
- Utgiftsbehov
- Inntektsnivå

Når det gjelder *kommunestørrelse*, så er det naturlig å sammenligne Sør-Varanger med andre mellomstore kommuner. Antall innbyggere pr 31.12.2016 i de fire kommunene vi benytter i denne rapporten er:

Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
10 199	11 406	13 241	9 729

Alle kommunene i utvalget er tilnærmet like store og de forskjellene som er, vil ikke påvirke KOSTRA-tallene. I tillegg har vi med gjennomsnittet for landet uten Oslo som en referansebane for kostnadsutviklingen over tid.

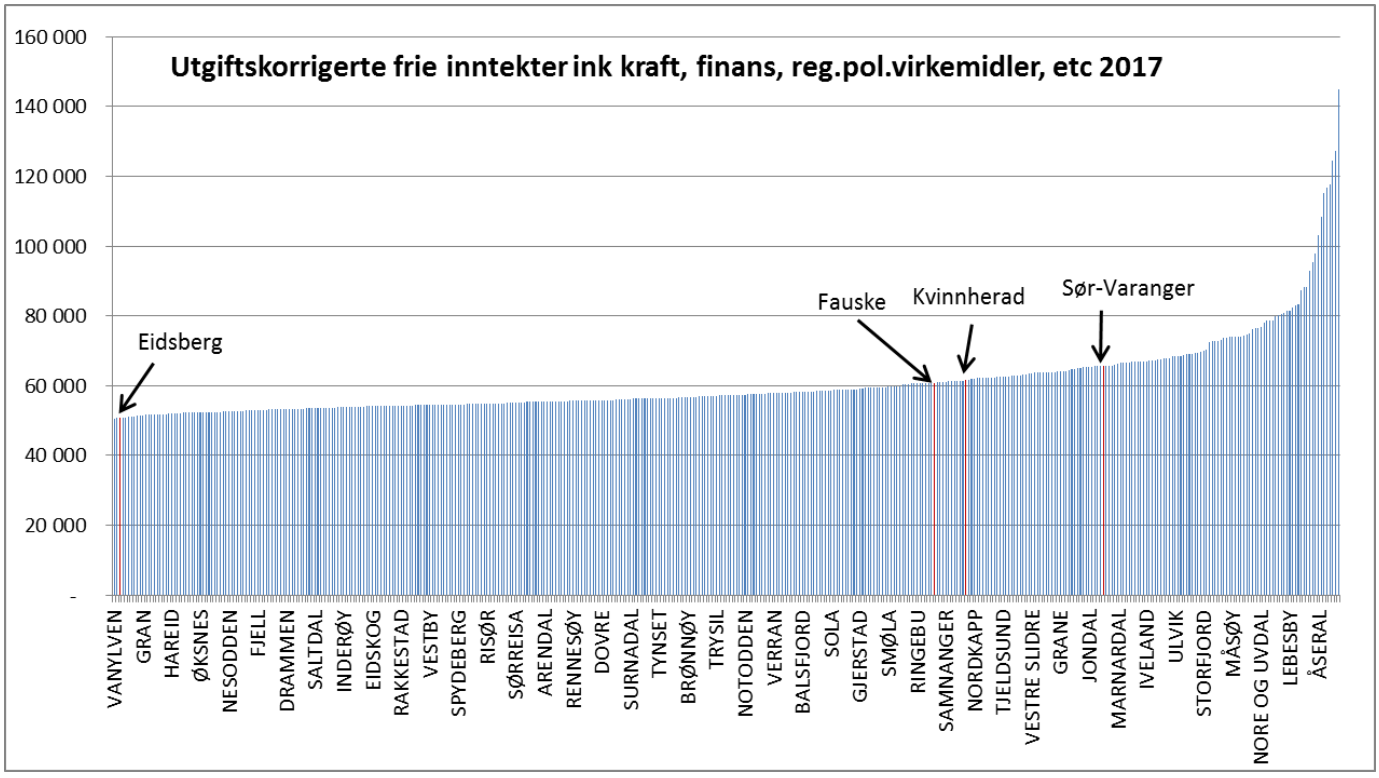
Den andre variabelen som må vurderes er *kommunens utgiftsbehov*, det vil si hvor stort er innbyggernes forventede behov for tjenester. Dette måles/vurderes gjennom *kostnadsindeksen*. Kostnadsindeksen for disse kommunene er som følger:

	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
0-1 år	0,7770	0,8196	0,8631	0,6962
2-5 år	0,8392	0,9181	0,9491	0,7565
6-15 år	0,9489	1,0127	1,0876	0,9418
16-22 år	1,1073	1,0053	1,0911	1,0414
23-66 år	1,0207	0,9755	0,9135	0,9668
67-79 år	0,9891	1,1396	1,2236	1,3213
80-89 år	0,9801	1,1338	1,2904	1,2145
over 90 år	0,9115	1,1583	1,4843	1,1007
Basistillegg	1,0725	0,8021	0,8451	1,0338
Sone	2,2531	1,0058	2,2146	1,8993
Nabo	2,3517	0,9374	1,2092	0,9167
Landbrukskriterium	0,7883	2,0551	2,2223	1,0399
Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia	1,1225	1,6835	0,8904	0,7422
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,3854	1,3594	0,3079	0,3404
Dødelighet	1,1054	1,0203	0,9405	1,0493
Barn 0-15 med enslige forsørgere	1,2007	1,2429	1,0370	1,1056
Lavinntekt	0,7369	1,1087	0,6768	0,6802
Uføre 18-49 år	1,0668	1,4695	1,1029	1,1010
Opphopningsindeks	0,6917	1,9457	0,5980	0,5214
Urbanitetskriterium				
Aleneboende 30 - 66 år	1,0644	0,9623	0,8441	0,9779
PU over 16 år	0,7529	1,1810	1,2636	1,3111
Ikke-gifte 67 år og over	1,1218	1,1481	1,1577	1,3155
Barn 1 år uten kontantstøtte	1,0513	0,6882	0,8196	0,6499
Innbyggere med høyere utdanning	0,8753	0,6376	0,6924	0,7307
1 Kostnadsindeks	**0,98092**	**1,03784**	**1,06816**	**0,99950**

Sør-Varanger har en kostnadsindeks som ligger 1,9 % under landsgjennomsnittet (0,9809), Eidsberg 3,7 % over, Kvinnherad 6,8 % over, mens Fauske ligger på landsgjennomsnittet. Alle kommunene har med andre ord omtrent det samme utgiftsbehovet totalt sett. Men det varierer noe på de ulike delområdene. Særlig påfallende er det at de andre kommunene har et vesentlig høyere utgiftsbehov på pleie og omsorg. Dette redegjøres det for i delkostnadsnøklene under de enkelte kapitlene i rapporten hvor dette er aktuelt.

Den tredje variabelen som må vurderes når man skal velge sammenligningskommuner er *inntektsnivå*. Dersom vi ser på de *utgiftskorrigerte inntektene*, som tar høyde for ulikheter i forventet kostnadsnivå og som også inkluderer inntekter ut over de frie inntektene (høye personskatteinntekter, eiendomsskatt, regionalpolitiske virkemidler, kraftinntekter, etc), ligger Sør-Varanger på 346. plass (nedenfra). Det vil si at det i 2016 bare var 80 kommuner i landet som

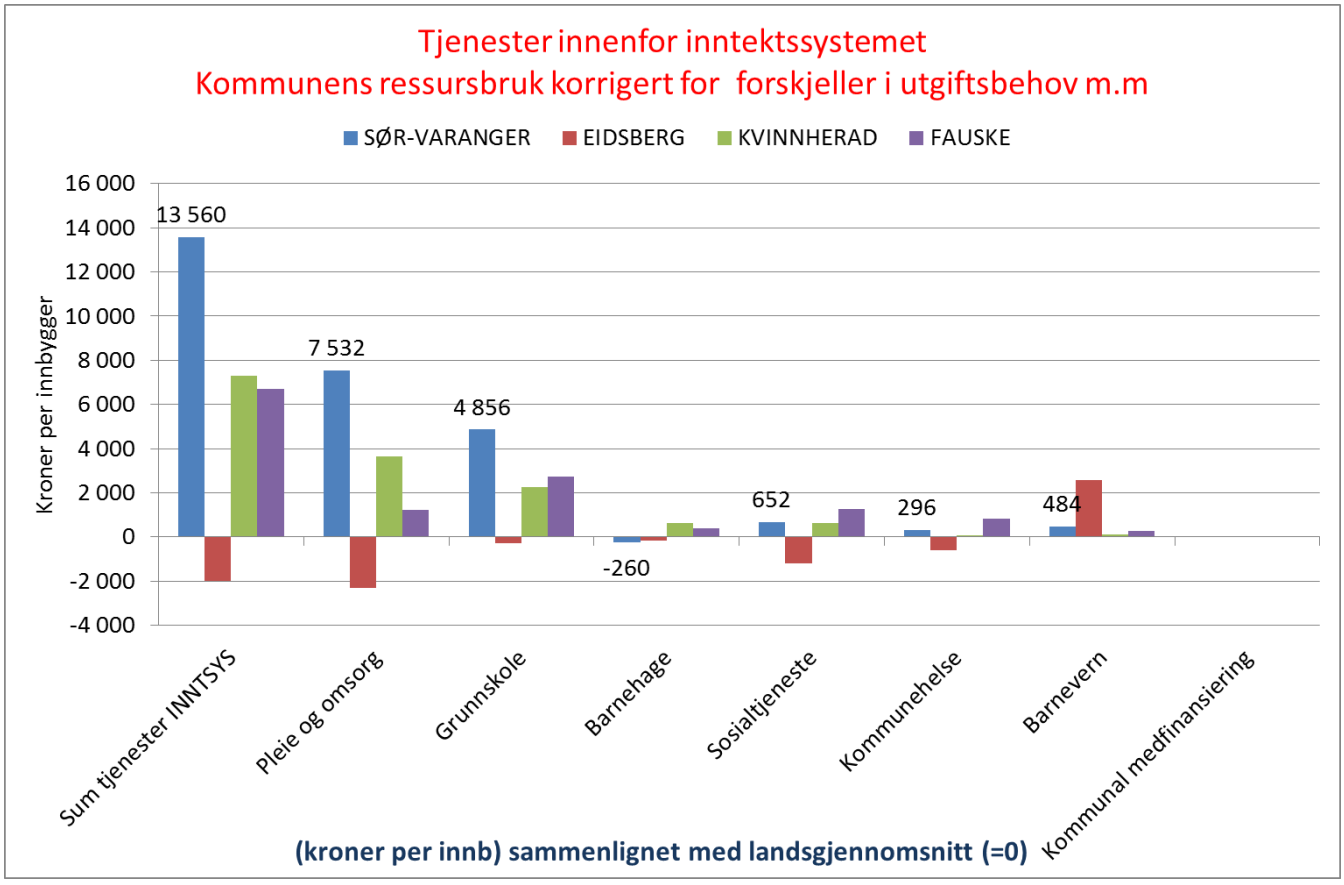
hadde mer penger å rutte med pr innbygger (når man har korrigert for utgiftsbehovet) enn Sør-Varanger. Kvinnherad ligger på 299. plass, mens Fauske ligger på 286. plass. Alle disse tre kommune har med andre ord et svært høyt inntektsnivå. Eidsberg derimot ligger på 2. plass (bare Vanylven har lavere inntektsnivå i 2016) og har dermed et vesentlig lavere inntektsnivå. Forskjellen er illustrert i diagrammet nedenfor:



Oppsummert kan vi derfor si Sør-Varanger, Kvinnherad og Fauske er høyinntektskommuner, mens Eidsberg er den klart fattigste av kommunen i utvalget (etter at man har korrigert for utgiftsbehovet). Men som vi så over, så har Eidsberg samme utgiftsbehov som Sør-Varanger. Skulle Sør-Varanger drevet på samme nivå som Eidsberg i 2016, så hadde man drevet 152 millioner billigere enn det man gjorde i 2016. Dette tilsvarer temmelig nøyaktig det beløpet Sør-Varanger hadde i lokale inntekter fra eiendomsskatt, regionalpolitiske virkemidler (Nord-Norgetilskudd), konsesjonskraftsinntekter og utbytte i 2016.

Når man sammenligner kommuner er det viktig at man er klar over disse ulikhetene i utgiftsbehovet og inntektsnivået. KOSTRA tar ikke hensyn til dette, og ser alle kommuner som «like». KS har derfor laget en modell hvor kommunen kan sammenligne seg med andre kommuner *korrigert for utgiftsbehov pr innbygger* basert på de frie inntektene som kommer igjennom inntektssystemet og etter at man

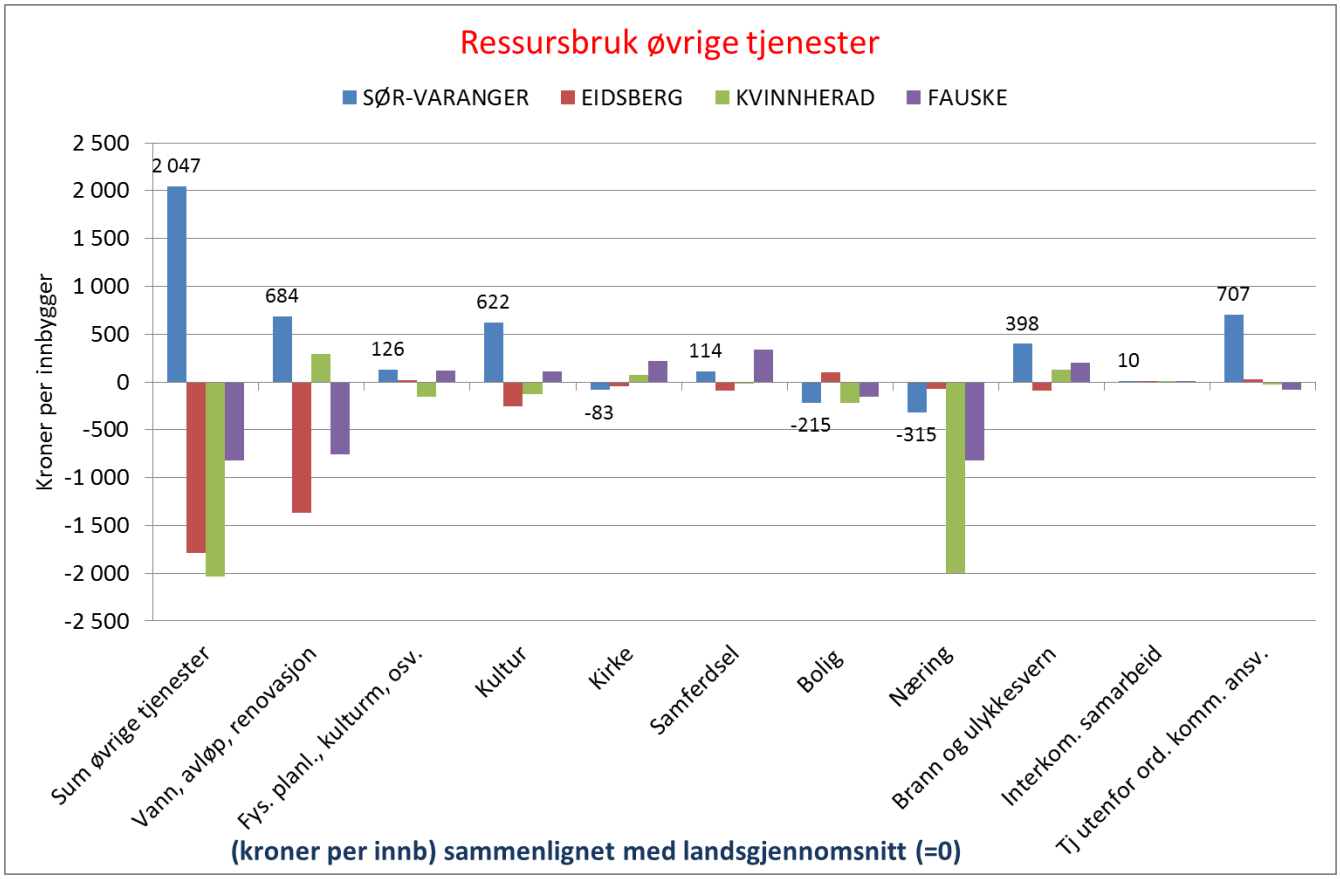
tar hensyn til de ekstra inntektene som kommunene har. Vi ser først på ressursbruken innenfor inntektssystemet (dvs hvordan man disponerer ressursene gitt at de bare skulle finansieres av skatt og rammetilskudd):



Her ser vi at Sør-Varanger bruker vesentlig mer på pleie og omsorg og grunnskole, enn det man faktisk får i forhold til *utgiftsbehovet* definert igjennom inntektssystemet (det vil si uten at man tar med de lokale inntektene). For pleie og omsorg utgjør dette kr 7 532 pr innbygger eller 76,9 millioner mer enn det man ville ha fått hvis man hadde hatt et «penger-følger-brukeren» system i Norge. På grunnskole bruker man kr 4 856 eller totalt 49,6 millioner mer. Også på sosialtjenester, kommunehelse og barnevern bruker Sør-Varanger mer, mens man på barnehager bruker noe mindre enn det man objektivt sett skulle gjøre i henhold til kostnadsnøklenes fordeling. Av de øvrige kommunene i utvalget skiller Eidsberg seg ut ved å bruke lite (i forhold til øvrige kommuner i utvalget og beregnet behov) på alle områder unntatt barnevern.

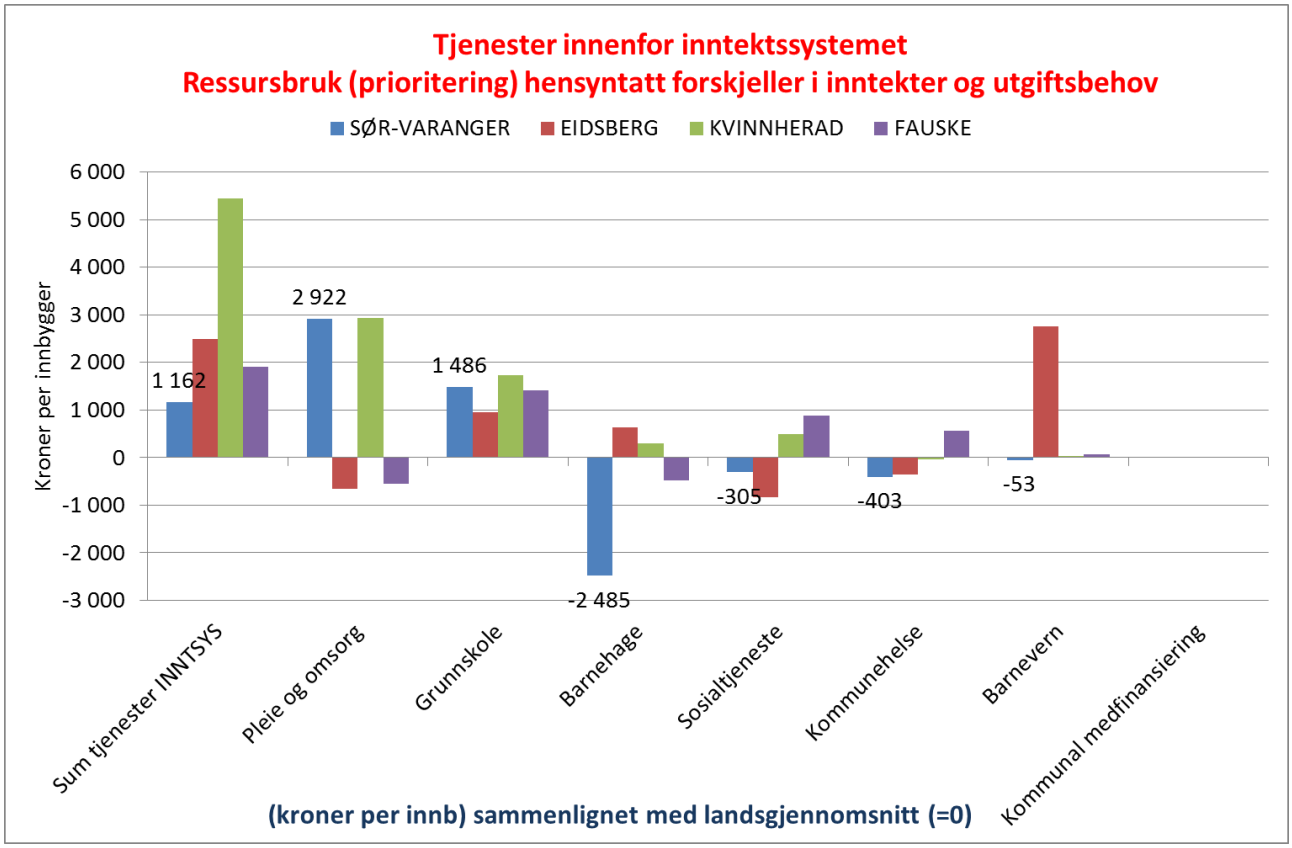
Dette er tjenestene som ligger innenfor kostnadsnøklene i inntektssystemet. Ser man på tjenesten som ligger *utenfor* så finner vi:

:



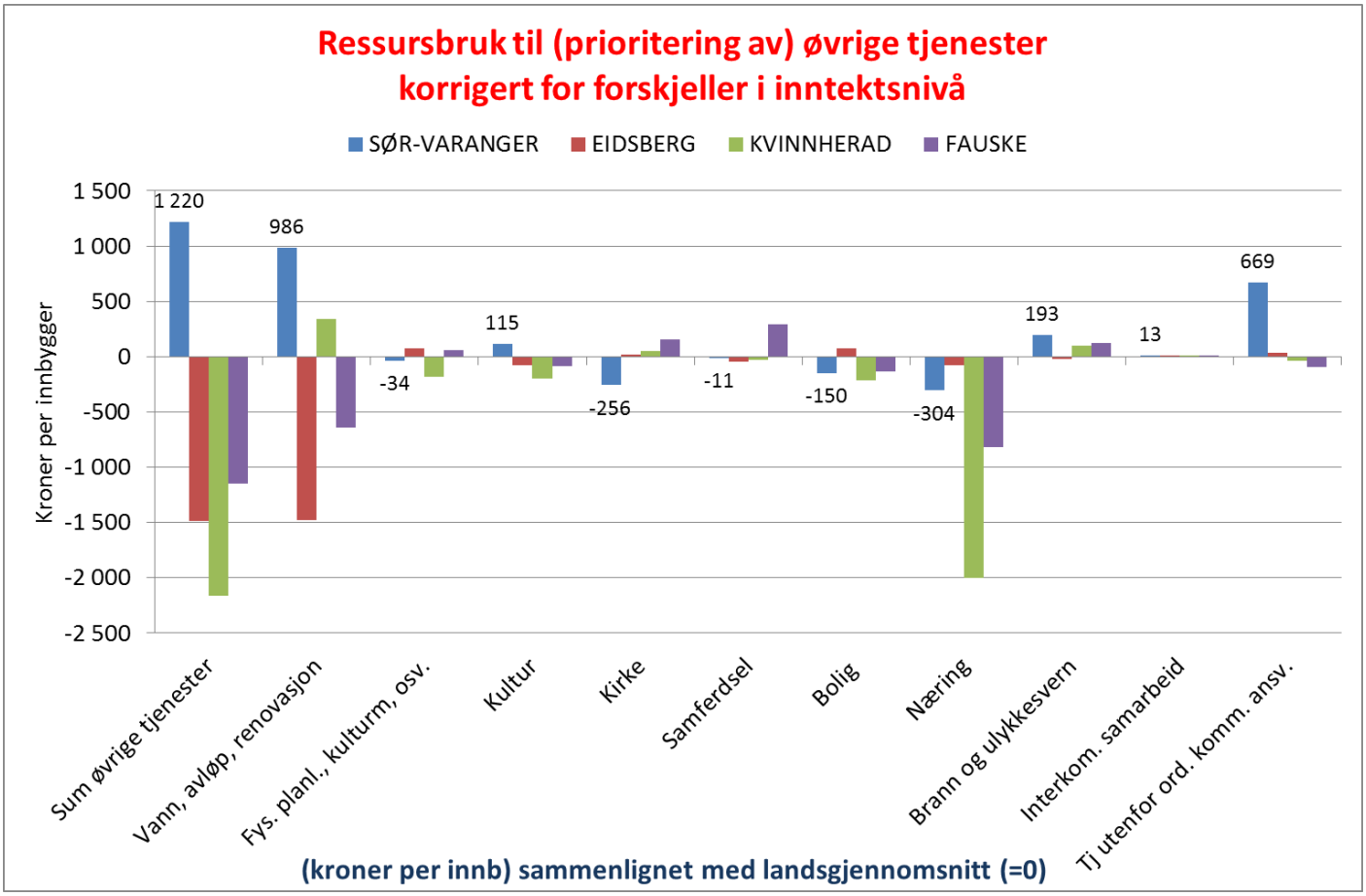
Også her ser vi at ressursbruken er høyere på alle områder unntatt kirke, bolig og næring, men i volum er det ikke i nærheten i forhold til «merforbruket» på grunnskole og pleie og omsorg som vist over.

Men nå har også Sør-Varanger som vi så over store inntekter i fra regionalpolitiske virkemidler, eiendomsskatt, utbytte, mm (totalt 151,6 mill i 2016). Hvis vi tar med dette inn i regnestykket og tar som utgangspunkt at disse midlene skulle fordeles på alle tjenester i henhold til hvordan budsjettet er fordel i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter (dvs for eksempel at pleie og omsorg skulle hatt 34,2 % av dette - da det er denne andelen pleie og omsorg har av nettobudsjettet i dag), så ser vi at bildet endrer seg ganske mye:



Her ser vi nå at Sør-Varanger fortsatt bruker vesentlig mer på grunnskole og pleie og omsorg enn det man skulle anta, mens man bruker vesentlig mindre på barnehager. *Men her har man altså tatt inn alle de lokale inntektene Sør-Varanger har og forutsatt at de skal fordeles ut i fra den samme prosentvise nøkkelen som man allerede har fordelt budsjettet med, ut på alle tjenester/funksjoner.*

Ser man på tjenesten som ligger *utenfor inntektssystemet*, inklusive de lokale inntekten, så ser vi følgende:



Her ser vi at det særlig er VAR-sektoren (skyldes som vi skal se senere i rapporten sannsynligvis en teknisk justering på området vann i 2016) og tjenester utenfor kommunalt ansvar, som prioriteres høyt.

I resten av rapporten vil vi bruke de ordinære KOSTRA-tallene som inkluderer alle de lokale inntekten, men det er viktig at man har disse forskjellene i mente når man ser på ressursbruken og prioriteringene.

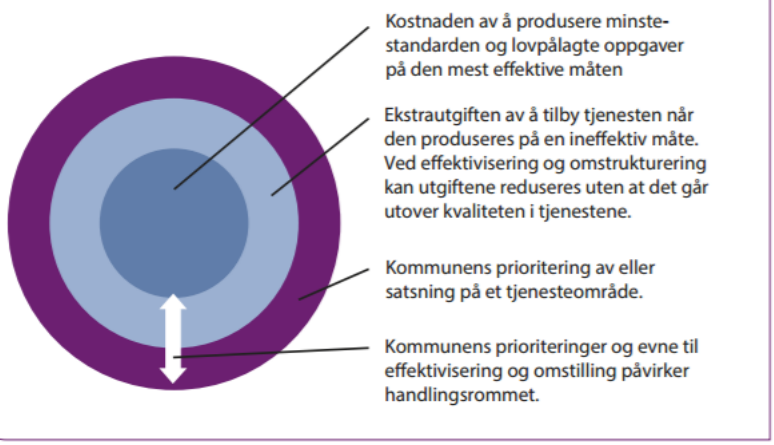
Når kommuner må se på kostnadssiden sin, løftes det ofte frem et spørsmål om hva som er lovpålagte og ikke lovpålagte tjenester og om kommunen yter tjenester ut over dette? Dette spørsmålet må forståes i to dimensjoner; for det først er om man gir tjenester som ikke er direkte hjemlet i lov. Nå er jo de aller fleste tjenester som norske kommuner yter hjemlet i lov, men særlig på kultur, næring, administrasjon og samferdsel gir kommuner ofte tjenester som ikke har en direkte lovhjemmel (men også her er deler av tjenestene hjemlet i lov). Den andre dimensjonen av spørsmålet om lovpålagt eller ikke, må forstås som om man gir tjenester i et omfang som er ut over lovens minstestandard? Da kan det være formålstjenlig å bruke denne modellen for å beskrive dette:

Må	Bør	Kan
Myndighetskrav	***Interne krav***	***Samfunnskrav/ Brukerkrav***
Lov	Faglig/Etisk standard	Tilleggstjenester

De tjenestene en kommune **Må** gi, er det som loven krever som myndighetsgitt minstestandard. Det er ikke alltid helt enkelt å si hvor denne grensen går, da vi stort sett har formålslovgivning («kommunen skal gi et forsvarlig helsetilbud») i Norge. De tjenestene en kommune **Bør** gi defineres ofte av fagfolkene i kommunen som en faglig forsvarlig standard («vi begynner nå å nærme oss et nivå som er faglig uforsvarlig»), mens de tjenesten en kommune **Kan** gi har ofte karakter av brukerkrav og forventninger («kan ikke kommunen handle for gamle folk lenger?»). Denne analysen tar ikke for seg disse perspektivene i detalj, men oppsummert kan man si at Sør-Varanger både gir mange tjenester som ikke er direkte lovhjemlet og at nivået på de aller fleste tjenestene som er lovhjemlet ser ut til å ligge godt over det som er lovkravet.

Man kan legge til grunn følgende modell når man snakker om utgiftene til tjenesteområdene:

Figur 3 Utgifter til et tjenesteområde

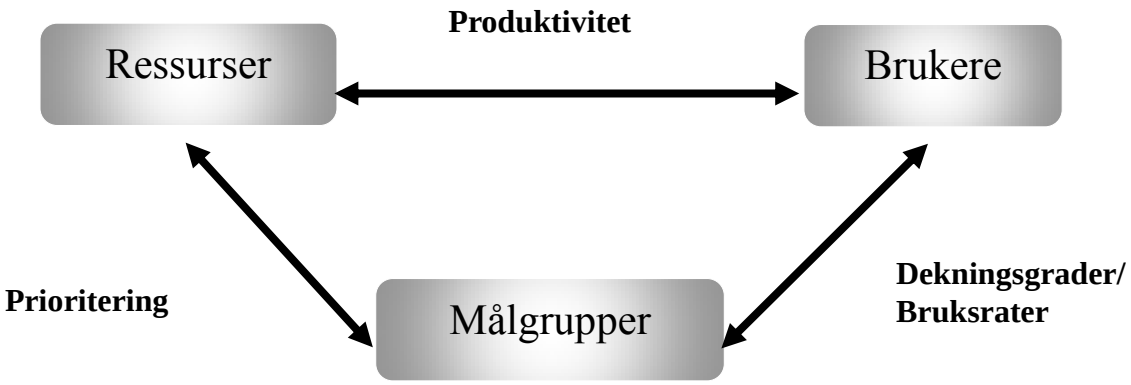


Som vi vil se i denne rapporten, er det få eller ingen tjenester i Sør-Varanger som ser ut til å produseres i henhold til den innerste sirkelen (minstestandard og høy produktivitet). Barnehager er vel det området i denne rapporten som ser ut til å ha klart lavest ressursinnsats i forhold til objektivt beregnet behov.

KOSTRA

KOSTRA (KOmmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Informasjonen om (1) kommunale og fylkeskommunale tjenester, (2) bruk av ressurser på ulike tjenesteområder og (3) egenskaper ved befolkningen, blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere i kommuner, fylkeskommuner og staten.

KOSTRA rapporterer på tre dimensjoner – ressurser, brukere og målgrupper, som igjen danner grunnlaget for og presenteres som nøkkeltall for *prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader*:



Produktivitet – sier noe om hvor mye man bruker pr tjenestemottaker / plass, og omtales i noen sammenhenger som enhetskostnad. Måles ofte i korrigerte brutto driftsutgifter pr bruker eller pr plass. I sammenligningen av produktiviteten mellom kommunene i denne rapporten er nettopp denne type nøkkeltall brukt.

Dekningsgrad – sier noe om hvor mange av kommunens innbyggere i en målgruppe som mottar tjenester. Eks: antall barn i barnehage av kommunens 1-5 åringer, eller antall innbyggere 80+ på institusjon av alle kommunens innbyggere 80+.

Prioritering – sier noe om hvor mye penger man bruker på en målgruppe. Uttrykkes ofte som netto driftsutgifter pr innbygger i målgruppa. Spesielt for tjenestene i pleie

og omsorg, barnehage, skole, sosial og barnevern vil nettoutgiftene i målgruppen bestå av forholdet mellom andel innbyggere som mottar tjenester og nettoutgift pr bruker.

Det som er viktig å bemerke er at selv om KOSTRA har omfattende informasjon knyttet til prioritering og produktivitet, finner vi ingen informasjon om kvaliteten på tjenestene som kommunene leverer, hvor effektivt kommunen drives eller hvor godt lokaldemokratiet ivaretas.

Om denne rapporten

Dette er en KOSTRA-analyse som fokuserer på likhet og variasjon i prioritet, dekningsgrader og produktivitet. Analysen vil kunne gi sentrale svar på kostnadsnivå, ressurs pr bruker og den samlede struktur i tilbudet sammenlignet med øvrige kommuner. Dette kan gi klare holdepunkter for hvor kommunen bør rette oppmerksomheten, men sier lite om hva som er årsaken til variasjonen, være seg etablert praksis, brukergrupper med særskilte behov eller faktiske kvalitetsforskjeller.

Rapporten sier derfor heller ikke noe om hva man konkret bør gjøre – hvilke tiltak som bør iverksettes – for å øke inntektene eller redusere kostnadene dersom det skulle være behov for/ønske om det. Dette er kommunen selv den beste til å vurdere.

KOSTRA-indikatorene gir isolert sett få holdepunkter på hvorvidt tjenestene er i samsvar med lokal behov. Informasjon om det lokale handlingsrommet er derfor begrenset til hva indikatorene for prioritering, ressursbruk pr plass / bruker og tilgjengelighet viser, samt at vi i på enkelte av deltjenestene visere ressursbruken sett opp mot delkostnadsnøklene fra inntektssystemet.

Tekniske forutsetninger for analysen

Datagrunnlaget for denne rapporten er i sin helhet basert på de endelig KOSTRA-tallene for 2016, som ble publisert 15. juni 2017.

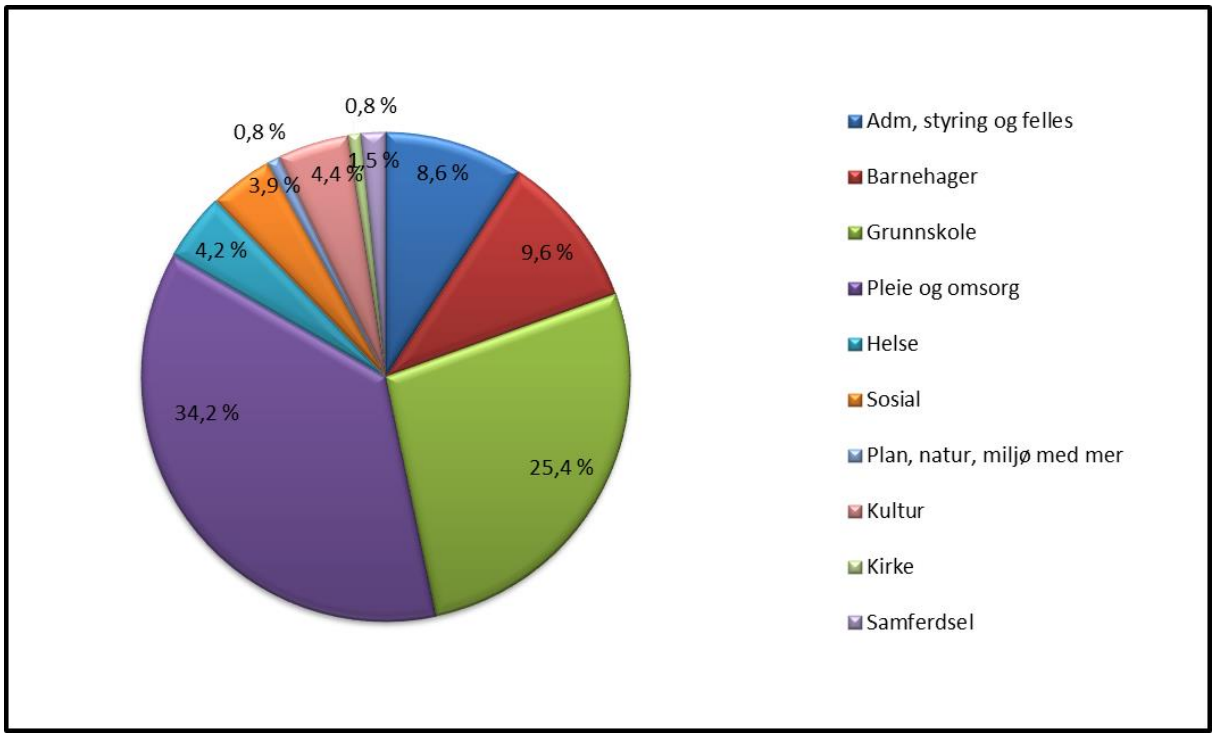
I dokumentet brukes ofte begrepet *korrigerte brutto driftsutgifter*. Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon pluss MVA-utgift og avskrivninger, minus dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv.

KS-K har erfaringer for at det er på noen tjenester og indikatorer kan være variasjoner som følge av ulik føringspraksis mellom kommunene eller feilrapporterte tall. Men generelt kan man si at kvaliteten på KOSTRA begynner å bli svært god og at det er sjelden man finner de helt store feilene eller ulikhetene i føringspraksis.

2 Finansielle nøkkeltall

Netto driftsutgifter pr formål

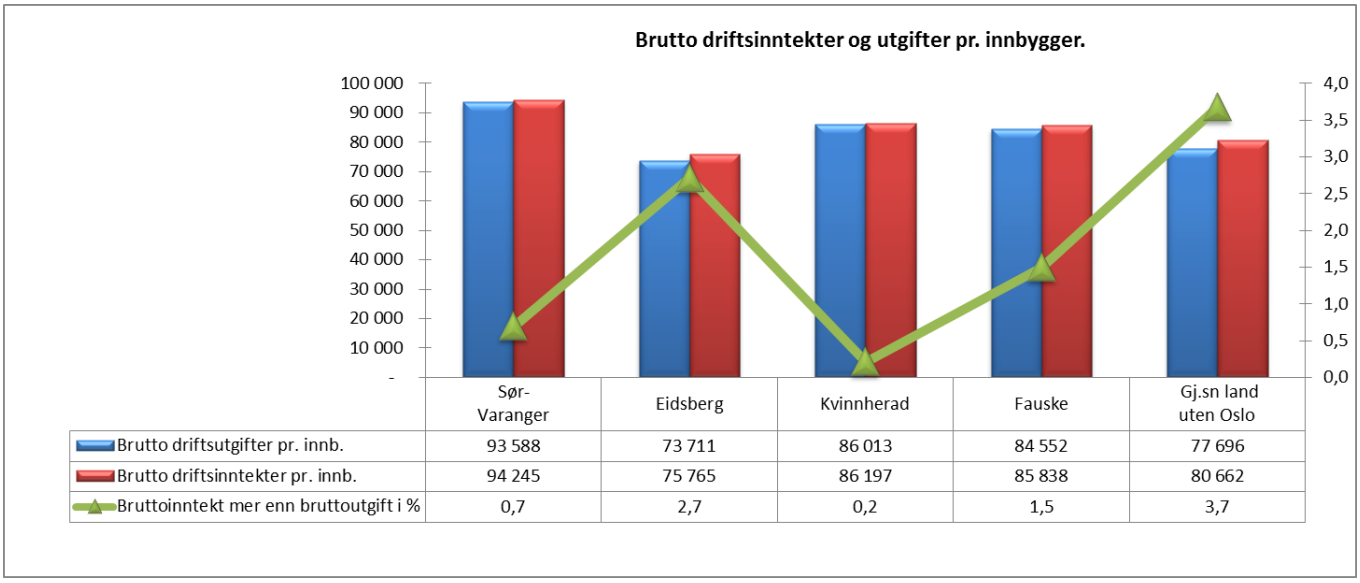
Netto driftsutgifter er et tall for hvordan kommunen prioriterer, dvs hvordan budsjettet fordeler seg på de ulike virksomhets-/tjenesteområder (her gruppert i tråd med KOSTRA-funksjonene). Ser vi på tallene til Sør-Varanger kommune, gjorde kommunestyret følgende prioritering i 2016:



Pleie og omsorg disponerte 34,2 %, skole 25,4 %, barnehage 9,6 % og administrasjon, styring og fellesutgiftsområdet 8,6 % av kommunens totale budsjettramme, og er dermed de klart største tjenesteområdene. Kultur utgjorde 4,4 % og helse 4,5 %. Et utvalg av øvrige tjenesteområdene utgjør 3,9 % (sosial) eller lavere.

Driftsinntekter og driftsutgifter

Driftsinntekter består av frie inntekter som skatt og rammetilskudd, salgs- og leieinntekter, eiendomsskatt, samt andre overføringer og gebyrer som kommunen krever/mottar. Finansinntekter og finansutgifter er ikke med i denne sammenligningen. Regnskapet for 2016 viser følgende brutto driftsinntekter og driftsutgifter pr innbygger for våre utvalgte kommuner:

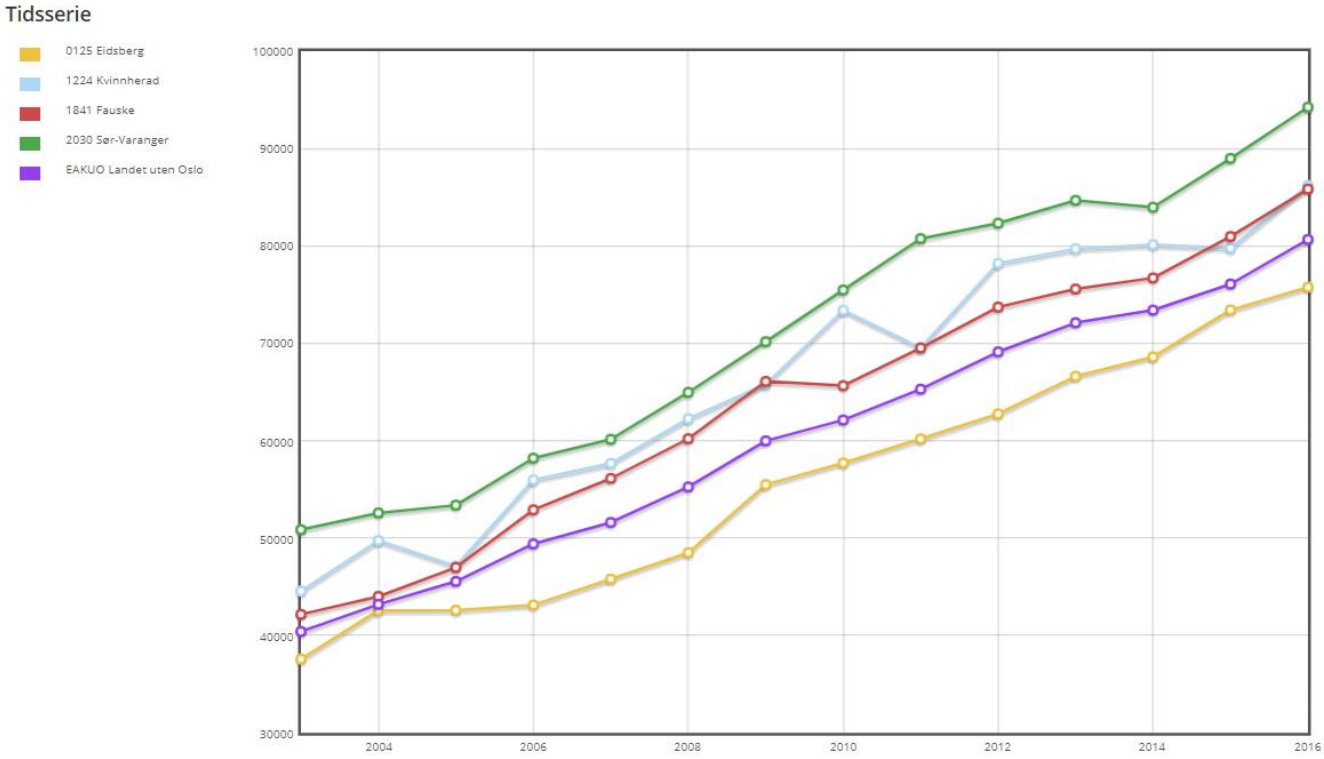


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Brutto driftsutgifter pr. innb.	93 588	73 711	86 013	84 552	77 696
Brutto driftsinntekter pr. innb.	94 245	75 765	86 197	85 838	80 662
Bruttoinntekt mer enn bruttoutgift i %	0,7	2,7	0,2	1,5	3,7

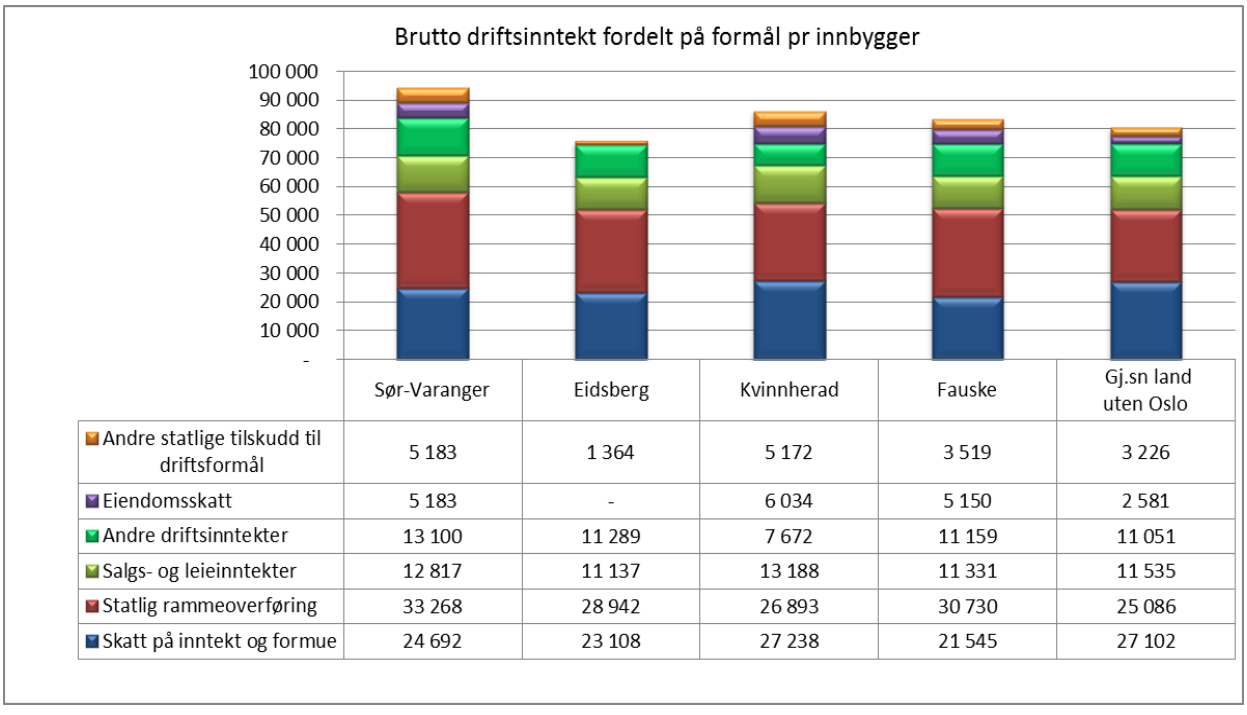
Den grønne linjen i diagrammet viser hvor stor andel bruttoinntekten er større enn bruttoutgiften i % sett i forhold til hverandre, og som er en viktig størrelse fordi den blant annet gir et bilde av hva kommunen har å disponere til netto finansutgifter (renter og avdrag). Hovedregelen er at dette nøkkeltallet bør ha positivt fortegn. Denne viser bare 0,7 % for Sør-Varanger, som er nest lavest i utvalget. Størrelsen på netto finansutgifter fremgår ikke her, men en hovedregel er likevel at % - tallet her bør være godt over på den positive siden (erfaringsvis minimum 3 – 5 %) slik at driftsnivået på kommunens tjenesteyting ikke overstiger kommunens økonomiske bæreevne, samt at man også bør ha «muskler» til å betjene langsiktig gjeld. Landsgjennomsnittet er 3,7 %. Sett i et slikt perspektiv er 0,7 % alt for svakt.

Av diagrammet ser vi at Sør-Varanger ligger høyest blant kommunene når det gjelder omfanget på brutto drifts*inntekter*. Når det gjelder brutto drifts*utgifter* pr innbygger, så ligger også Sør-Varanger høyest og klart høyere enn Eidsberg som er den som har lavest nivå.

Ser man på den historiske utviklingen finner man at Sør-Varanger i perioden 2008 – 2012 hadde en vekst i brutto driftsinntekter litt høyere enn landsgjennomsnittet. I 2013-2014 hadde man vesentlig lavere vekst pr innbygger enn landsgjennomsnittet, mens man i 2015-2016 igjen hadde en vekst som var litt høyere enn landsgjennomsnittet:



Hvis man bryter dette ned på de ulike inntektsartene så fordeler det seg slik:

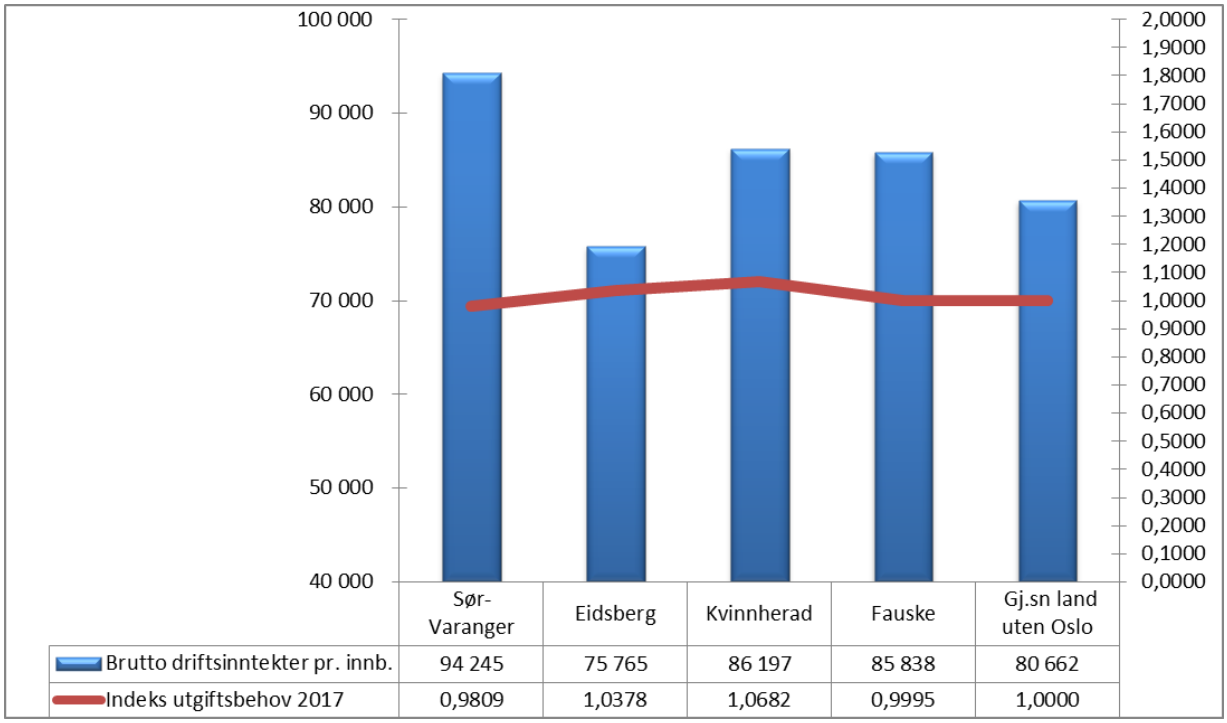


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andre statlige tilskudd til driftsformål	5 183	1 364	5 172	3 519	3 226
Eiendomsskatt	5 183	-	6 034	5 150	2 581
Andre driftsinntekter	13 100	11 289	7 672	11 159	11 051
Salgs- og leieinntekter	12 817	11 137	13 188	11 331	11 535
Statlig rammeoverføring	33 268	28 942	26 893	30 730	25 086
Skatt på inntekt og formue	24 692	23 108	27 238	21 545	27 102

I tabellen over sammenstiller vi inntektssiden til kommunene. Inntektene er oppgitt pr innbygger. Ser vi på de ordinære skatteinntektene ligger disse middels i gruppa i Sør-Varanger på kr 24 692. Dette er høyere enn Eidsberg og Fauske, men lavere enn Kvinnherad og landsgjennomsnittet (som er på kr 27 102).

Alle kommunene i utvalget unntatt Eidsberg har valgt å innføre eiendomsskatt (dette er en av årsakene til at Eidsberg har så lave inntekter). Både Sør-Varanger, Kvinnherad og Fauske tar inn det dobbelte av landsgjennomsnittet i eiendomsskatt. Sør-Varanger tok inn 5 183 kr pr innbygger i eiendomsskatt. I Kvinnherad tok man inn kr 6 034 og i Fauske kr 5 150. Ved utgangen av 2016 var det 344 kommuner (av 428) som hadde valgt å innføre eiendomsskatt.

Sammenligner vi brutto driftsinntekter pr innbygger som illustreres av søylene, med utgiftsbehovet som er et mål hentet fra inntektssystemet til kommunene - her illustrert av den røde linja - får vi følgende bilde:



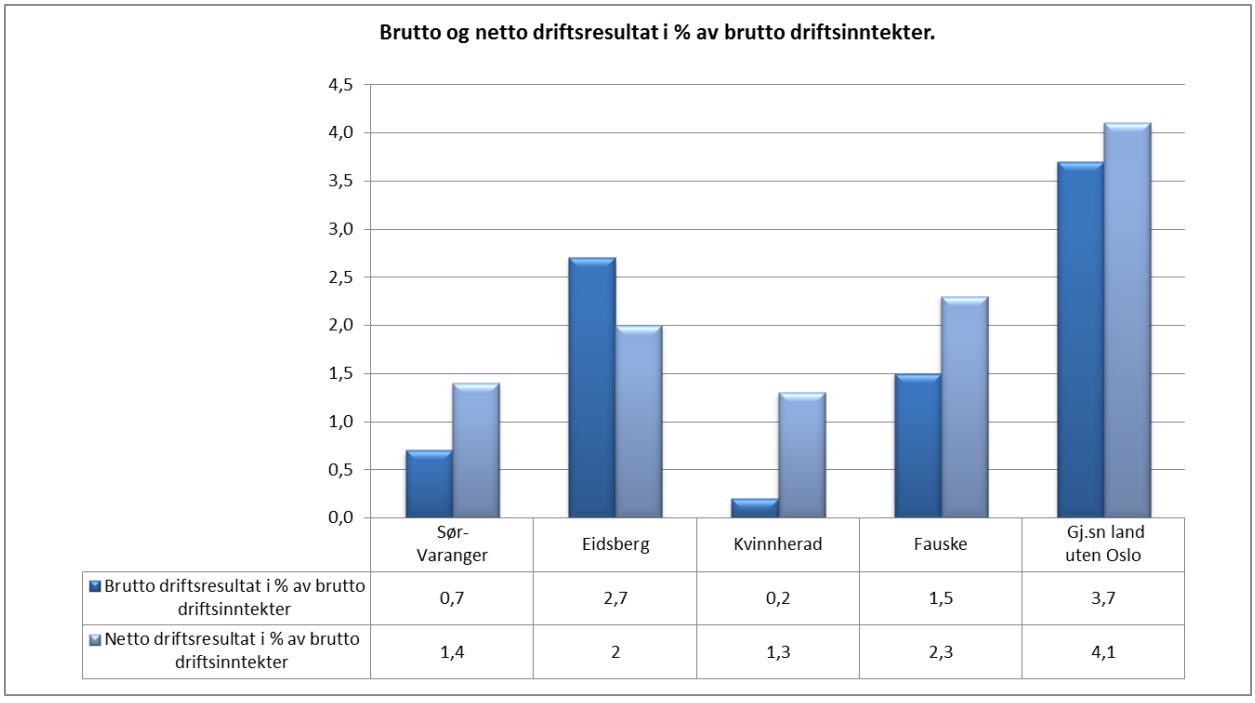
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Brutto driftsinntekter pr. innb.	94 245	75 765	86 197	85 838	80 662
Indeks utgiftsbehov 2017	0,9809	1,0378	1,0682	0,9995	1,0000

Indeksen for utgiftsbehovet sier noe om hvor mye billigere eller dyrere (forventet / antatt behov for tjenester blant innbyggerne) en kommune er å drive enn landsgjennomsnittet (etter et objektiv sett av kriterier – se side 6).

På den røde linjen ser vi at Sør-Varanger kommune er 1,9 % billigere å drive enn en gjennomsnittlig norsk kommune. Eidsberg er 3,8 % dyrere, Kvinnherad er 6,8 % dyrere, mens Fauske ligger på utgiftsbehovet til landsgjennomsnittet. For Sør-Varanger sin del ser vi at *avstand mellom søyle og linje* er vesentlig større enn avstanden er mellom søyle og linje for landsgjennomsnittet, og kommunen har dermed vesentlig bedre økonomiske kår enn gjennomsnittskommunen. Også Kvinnherad og Fauske har større avstand mellom søyle og linje og har bedre driftsvilkår enn landsgjennomsnittet, men ikke like gode som Sør-Varanger. I andre enden ser vi at Eidsberg har vesentlig større avstand mellom søyle og linje og under nivået for landsgjennomsnittet. De har dermed mer krevende driftsramme.

Driftsresultat

Hva sier så tallene når vi ser på brutto og netto driftsresultat? Enkelt beskrevet sier brutto driftsresultat noe om hvor godt man organiserer og driver i forhold til de inntektene man har, mens netto driftsresultat sier noe om resultatet etter at renter og avdrag er betjent. For våre kommuner ser bildet slik ut:

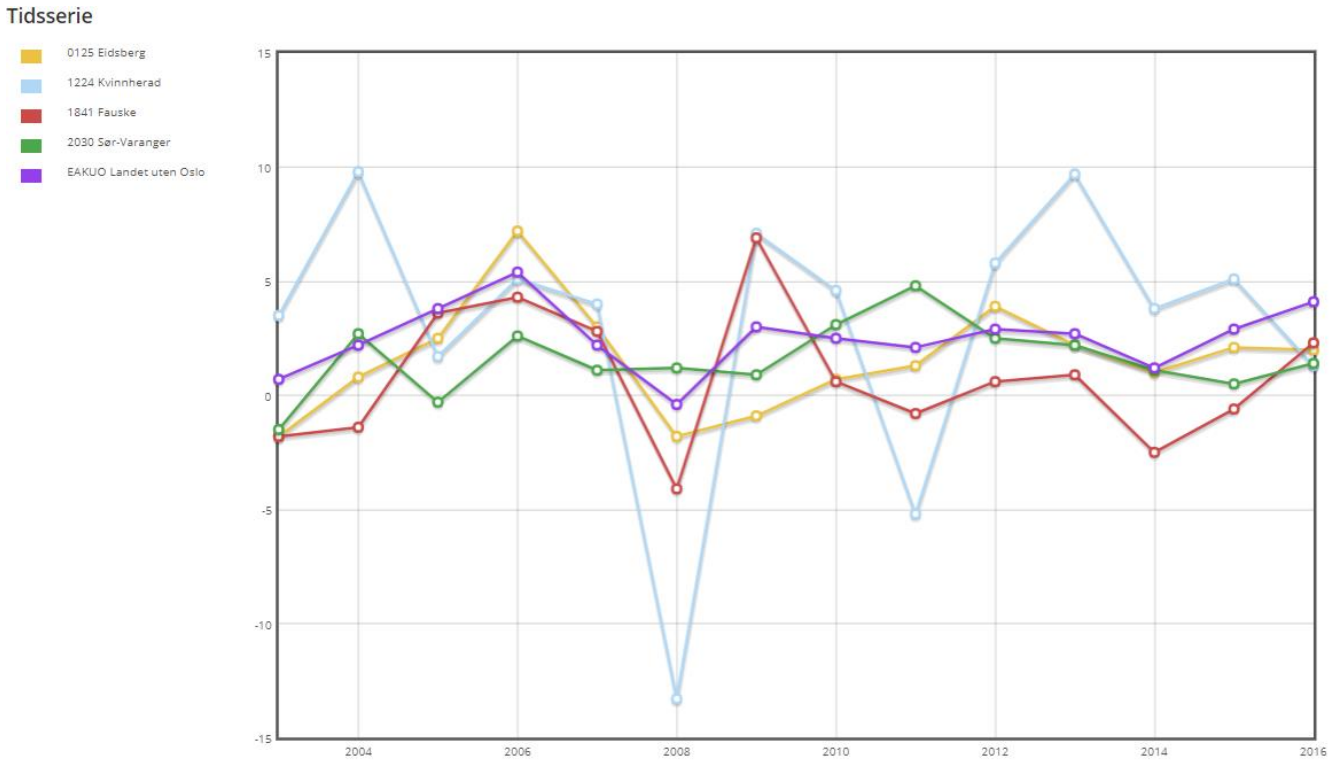


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Brutto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	0,7	2,7	0,2	1,5	3,7
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	1,4	2	1,3	2,3	4,1

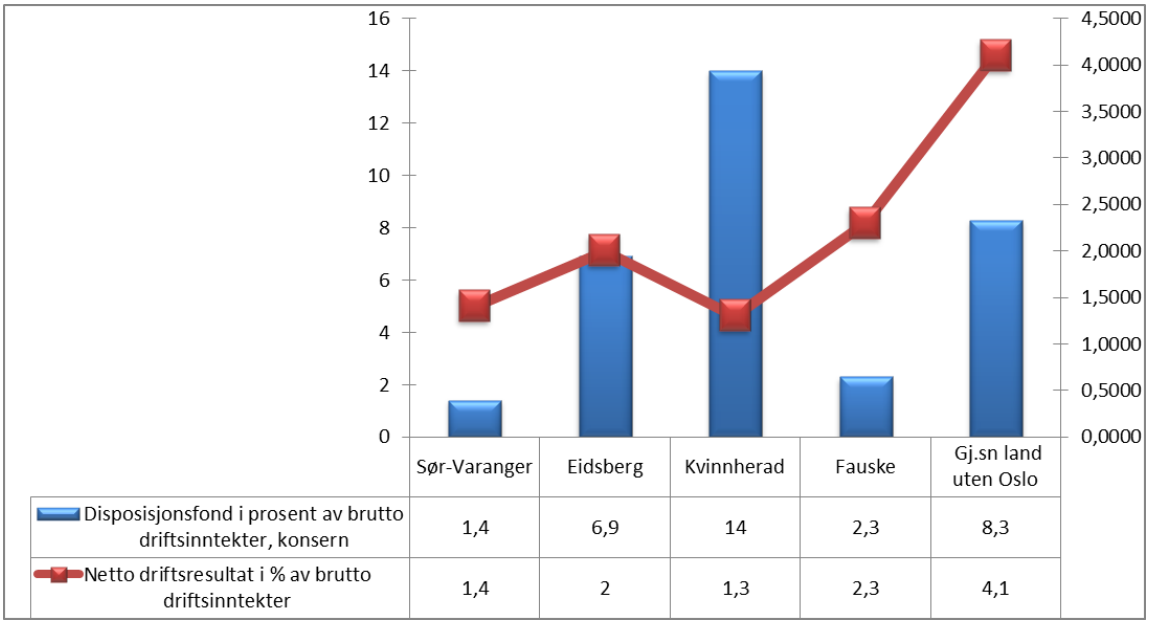
Ser vi på brutto driftsresultat i % av driftsinntektene har Sør-Varanger et resultat på 0,7 %. Og ser vi på netto driftsresultat, så er resultatet 1,4 % av brutto driftsinntekter. Dette er sammen Kvinnherad, dårligst blant kommune i utvalget og et resultat som er under det som er anbefalt som et minimumsresultat i kommunal sektor. Når vi ser på

netto driftsresultat, opereres det med et måltall for kommunal sektor som tilsier at netto driftsresultat bør utgjøre minimum ca 2 % av brutto driftsinntekter over tid. Dette for å ha solid nok økonomi til å tåle svingninger i kommunens egen økonomi og ellers i landet, på en slik måte at man kan opprettholde et jevnt og stabilt tjenestenivå. Det er også verdt å merke seg at 2016 generelt anses som å være et *meget* godt år for kommuneøkonomien i Norge der netto driftsresultat for landet som helhet endte på 4,1 %. Sett i lys av dette og av de svært høye inntektsrammene i Sør-Varanger er et netto driftsresultat på 1,4 % meget svakt, og langt under det som er å anbefale for kommunaløkonomisk bærekraft.

Som vi ser av diagrammet nedenfor har netto driftsresultat i Sør-Varanger variert noe over tid. Vi ser at det i hele perioden (med unntak av 2005) har det vært på den positive siden av skalaen og med et gjennomsnitt som ligger over de anbefalte 1,8 %. Men kurven er tydelig fallende fra 2012 -2015, mens man fikk en liten vekst opp igjen i 2016 (sannsynligvis på grunn av svært god skatteinngang i 2016).

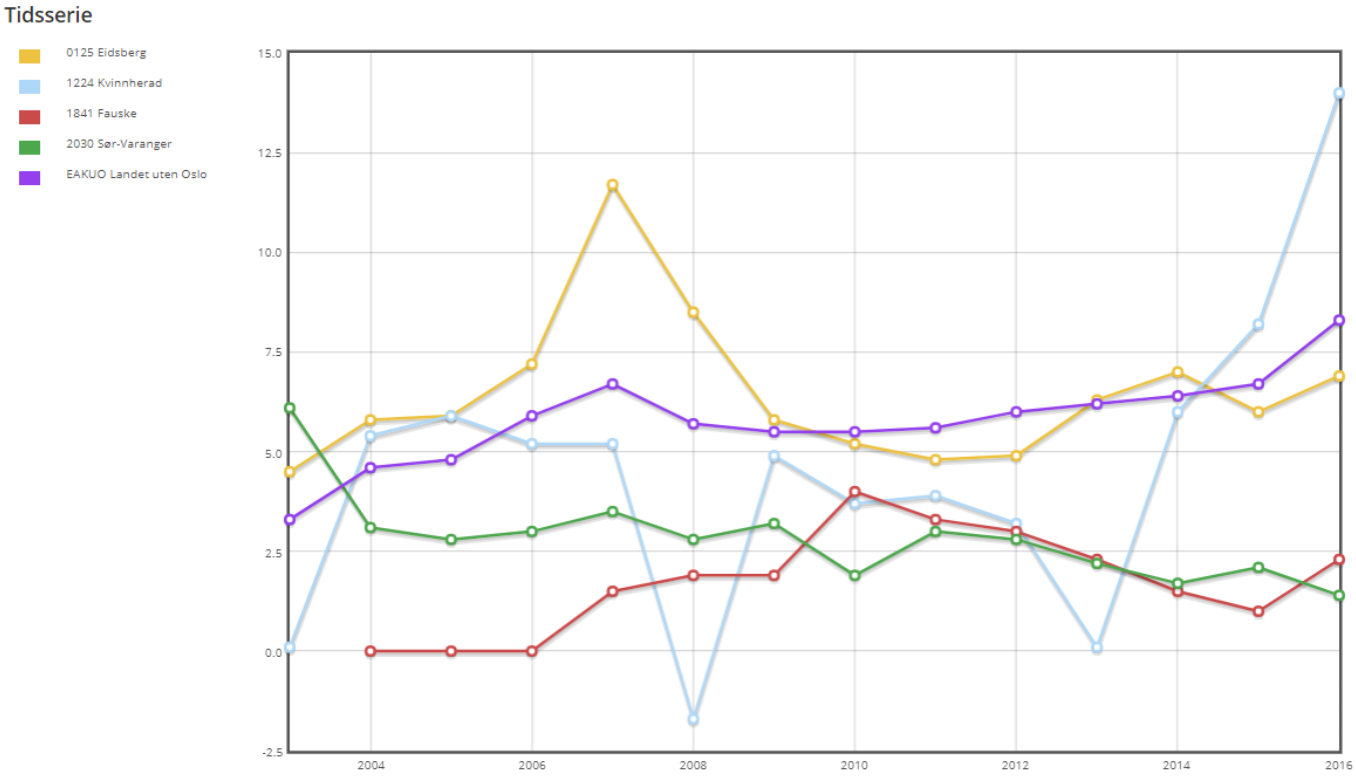


Ser vi på disposisjonsfondet (det vil si de frie midlene som kommunen har på «sparekonto») så finner vi følgende:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	1,4	6,9	14	2,3	8,3
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	1,4	2	1,3	2,3	4,1

Som vi ser utgjør disposisjonsfondet 1,4 % av brutto driftsinntekter. Det er meget svakt og langt under landsgjennomsnittet som er på 8,3 %. Det foreligger ikke noe fastlagt måltall her, men flere fylkesmenn og kommuner legger til grunn at det bør være mellom 10 – 15 % av brutto driftsinntekter. Hvordan ser dette så ut over tid?

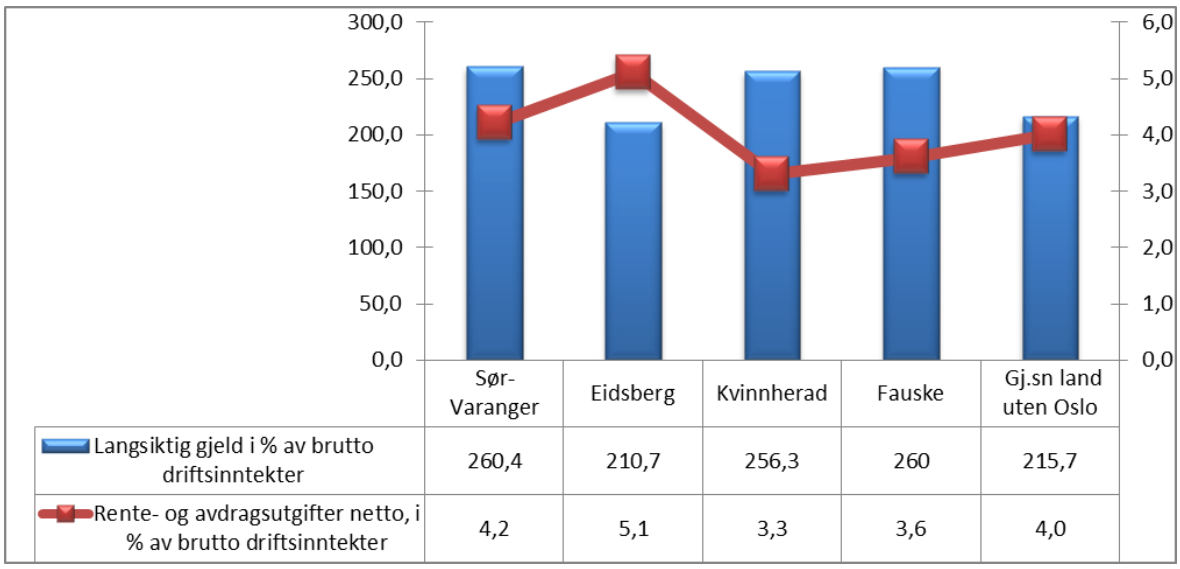


Sør-Varanger kommune har aldri bygget opp store fondsreserver og har normalt ligget rundt ca 3 %, men med en klar nedadgående trend fra 2011 og frem til i dag.

Langsiktig gjeld

En kommunes langsiktige gjeld legger beslag på driftsinntekter som ellers kunne vært benyttet til tjenesteproduksjon. Samtidig er en kommune en «evighetskonstruksjon» og man skal passe godt på at man driver formuesbevaring, dvs at man reinvesterer i realkapital tilsvarende den man forbruker/sliter. Lånedekningsgraden viser langsiktig gjeld (hovedstol) i % av brutto driftsinntekter og sier noe om hvilken belastning den langsiktige gjelden utgjør for kommunen.

For våre kommuner ser gjeldsbelastningen ut som følger:

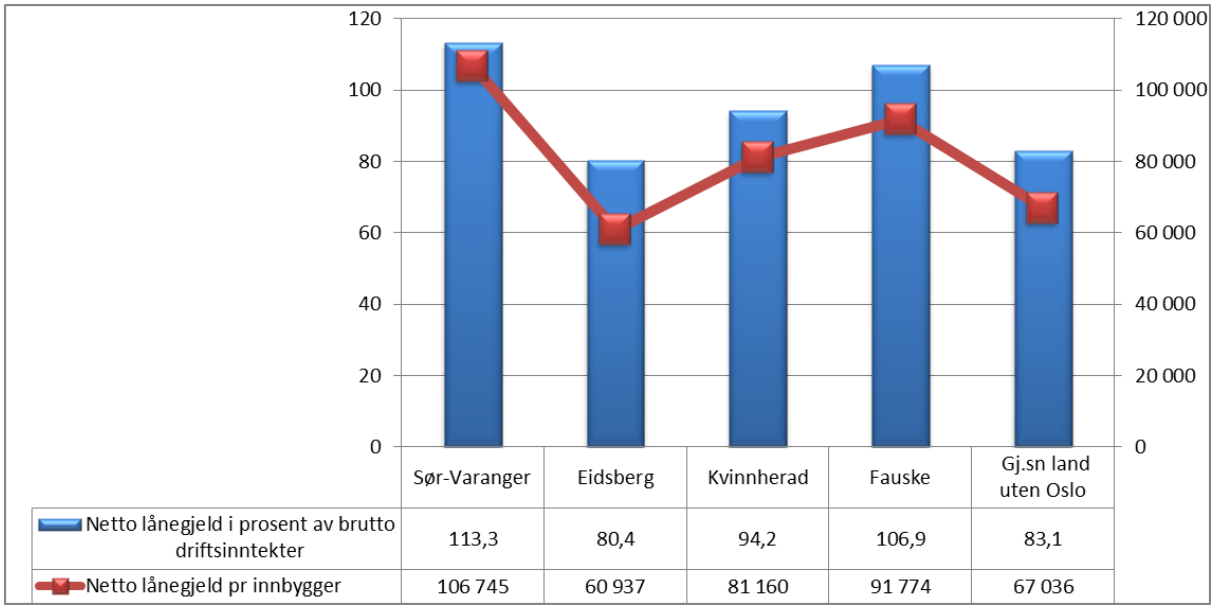


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter	260,4	210,7	256,3	260	215,7
Rente- og avdragsutgifter netto, i % av brutto driftsinntekter	4,2	5,1	3,3	3,6	4,0

Søylene viser at den langsiktige gjeldens andel (inkl pensjonsforpliktelser) varierer noe mellom kommunene i utvalget. Sør-Varanger har en brutto gjeldsgrad på 260,4 % (målt i andel av brutto driftsinntekter), noe som er høyest i utvalget sammen med Fauske. Eidsberg har lavest med 210,7 %. Rente og avdragsutgiftene utgjør 4,2 % av brutto driftsutgifter, noe som er middels i utvalget.

Ofte kan det se ut til å være en sammenheng mellom størrelsen på den langsiktige gjelden og rente- og avdragsutgifters andel av brutto driftsinntekter. Men det trenger ikke å være en entydig sammenheng, da den enkelte kommunes rente- og avdragsutgifter avhenger av hvilke investeringer (avskrivningstid) pengene har vært brukt til, rentevilkår og hvorvidt man legger seg på minste lovlige avdrag eller ikke. I tillegg inneholder langsiktig gjeld kommunens pensjonsforpliktelser (som vist over), noe som gjør at tallene ikke blir direkte sammenlignbare. I neste diagram har vi valgt å trekke ut pensjonsforpliktelsene og bare presentere kommunens netto lånegjeld,

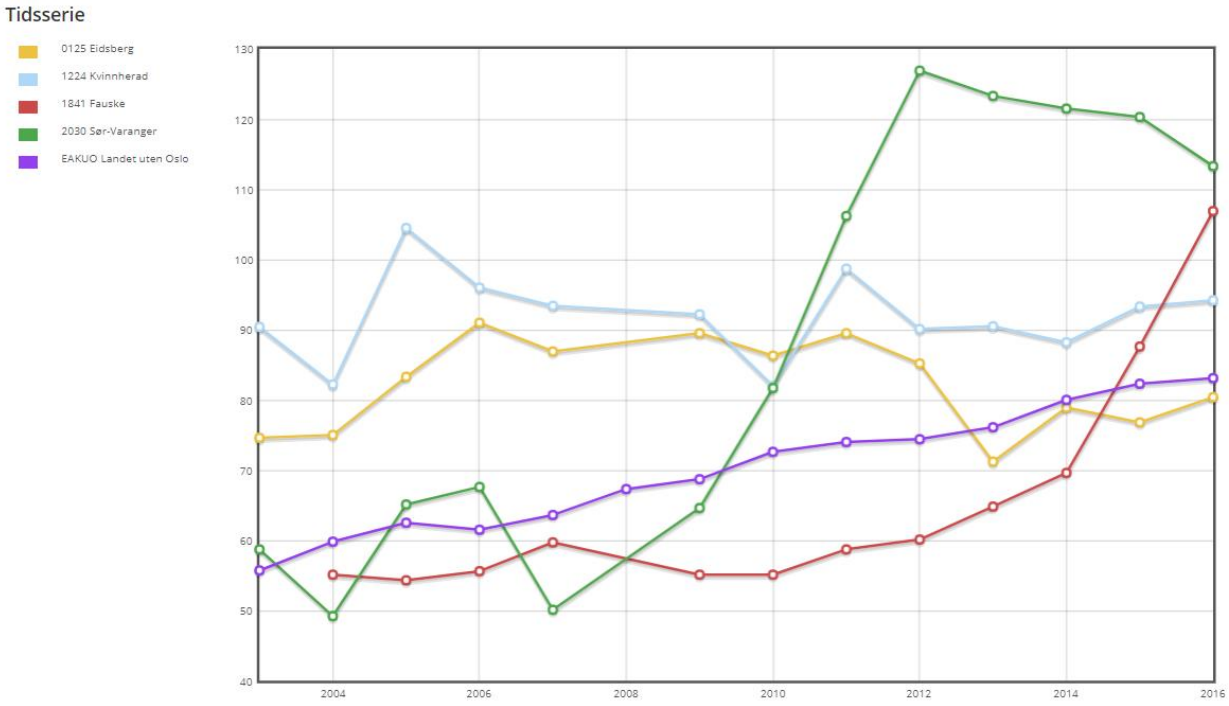
altså langsiktige innlån, fratrukket egne utlån (startlån, sosiale utlån, samt andre utlån av egne midler) og ubrukte lånemidler.



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter	113,3	80,4	94,2	106,9	83,1
Netto lånegjeld pr innbygger	106 745	60 937	81 160	91 774	67 036

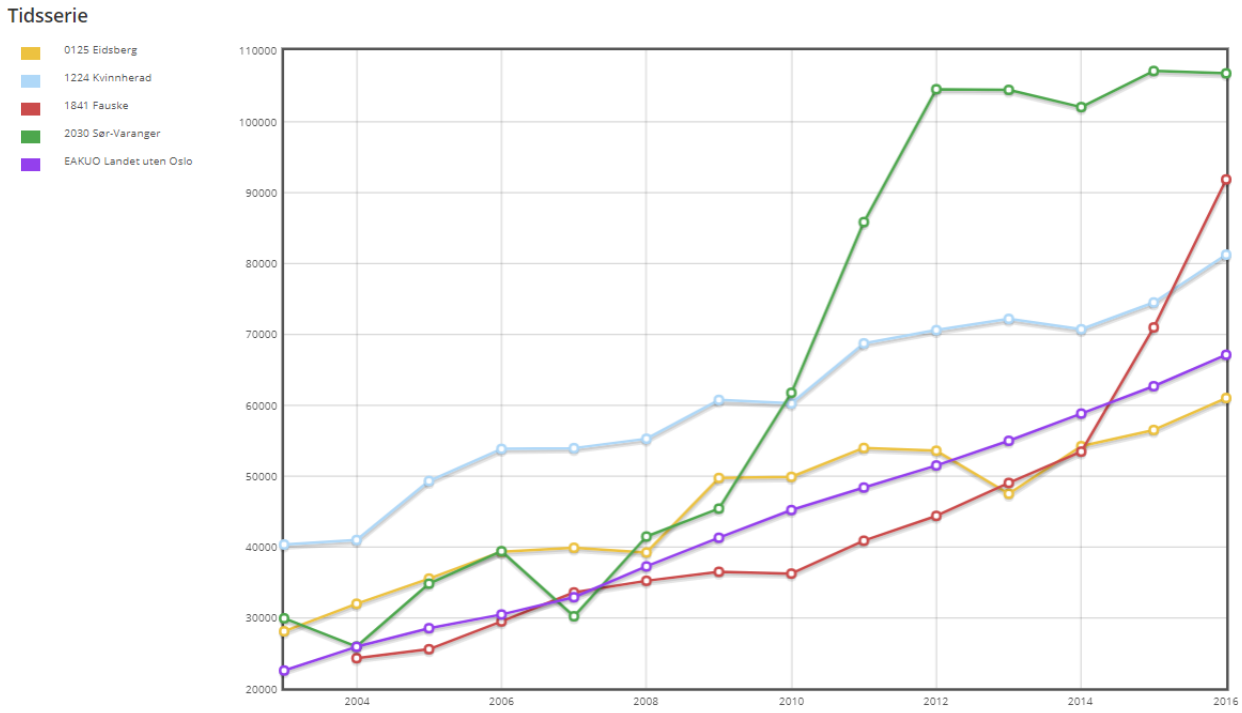
I diagrammet over viser de blå søylene at netto lånegjeld (på konsernnivå) for Sør-Varanger sin del utgjør 113,3 % av brutto driftsinntekter, noe som er klart høyest i utvalget og langt høyere enn landsgjennomsnittet. Ser man på lånegjelden pr innbygger (den røde linjen) er denne suverent høyest og 63 % høyere gjennomsnittet for landet. Dette indikerer at Sør-Varanger blant annet er svært sårbar for eventuelle strukturendringer i inntektssystemet, da man er avhengig av de høye inntektene for å betjene den høye gjelda pr innbygger.

Med høy gjeldsgrad (målt i forhold til brutto driftsinntekt) betyr det at man (over tid) kan bruk en mindre andel av driftsinntektene til tjenesteproduksjon, da man må bruke en høyere andel til å betjene renter og avdrag enn de øvrige kommunene i utvalget.



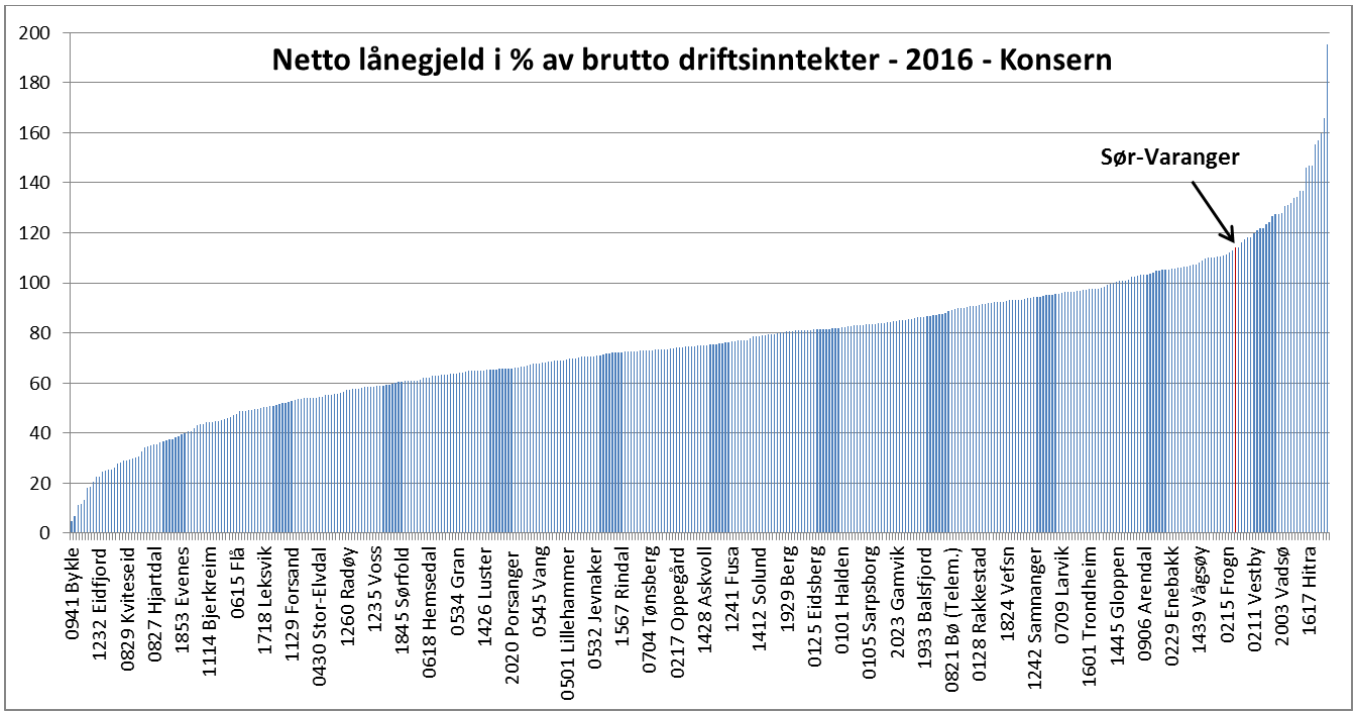
Lånegjelden i Sør-Varanger hadde i perioden 2007-2012 en langt kraftigere vekst enn utviklingen i landet. Fra 2013-2016 har den dog falt litt igjen, men den ligger fortsatt langt over landsgjennomsnittet.

Diagrammet som over er netto lånegjeld målt i % av driftsinntekter. Ser man på gjeldsgraden *pr innbygger* så er veksten enda kraftigere:



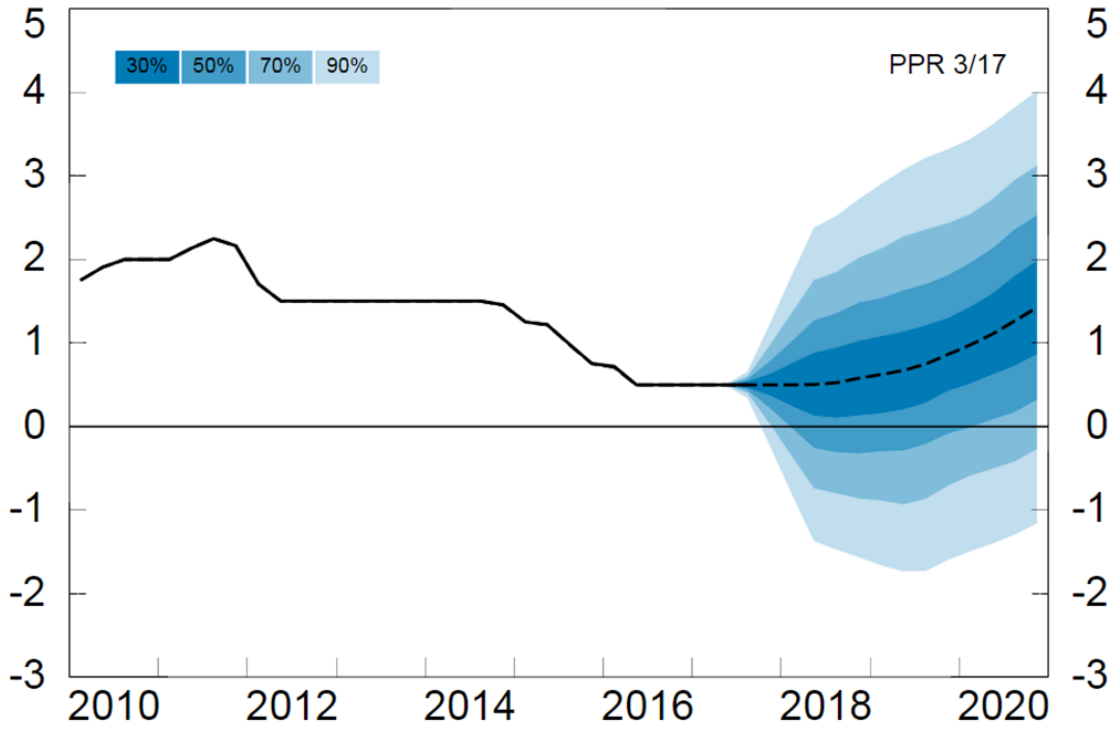
Her ser vi at lånegjelden i Sør-Varanger er ekstremt høy. Og at den heller ikke har falt fra 2011- 2016, men heller økt litt. Dette betyr at Sør-Varanger har høy gjeld, men at man også har høye inntekter til å betjene gjelden. Som påpekt over, ligger risikoen i at hvis det blir endringer på inntektssiden/i inntektssystemet, så kan man få store økonomiske utfordringer.

I diagrammet nedenfor ser vi gjeldsgraden Sør-Varanger sett i forhold til resten av kommunen i landet (målt som andel av brutto driftsinntekter på konsernnivå):



Vi ser her at det i 2017 bare er 29 kommuner i Norge som har høyer lånegjeld enn det Sør-Varanger har. Hvorvidt dette er en smart strategi avhenger av tilstanden på realkapitalen (bygg, veier, etc) i kommunen, hva pengene er brukt på og fremtidige investeringsbehov, ref punktet om formuesbevaring over.

Nedenfor ser vi ulike rentekurver som Norges Bank opererer med for de kommende årene. Styringsrenta har i normale tider et strekt gjennomslag for hvordan de mest kortsiktige rentene i pengemarkedet og for bankenes innskudds- og utlånsrenter utvikler seg.



Hvordan rentekurven faktisk utvikler seg er det ikke opp til oss å mene noe om her, men det ser ut til at den på kort og mellomlangsikt vil forbli svært lav, selv om det i løpet av økonomiplanperioden må påregnes en vekst på 1-2 %. Dette vil ramme Sør-Varanger hardt, da man som vi så over har svært høy gjeldsgrad.

Oppsummert finansielle nøkkeltall

Som vi ser av tallgrunnlaget over har Sør-Varanger kommune en *meget* presset økonomisk situasjon. Gjeldsgraden er svært høy, driftsresultatet svakt og sparekontoen så å si bunnskrapt. Med de økonomiske prognosene som er lagt til grunn for kommuneøkonomien fremover *må* Sør-Varanger kommune ta *kraftige* grep på driften i 2018 og årene som kommer hvis man ikke skal havne i alvorlig økonomisk uføre i slutten av økonomiplanperioden.

3 Administrasjon

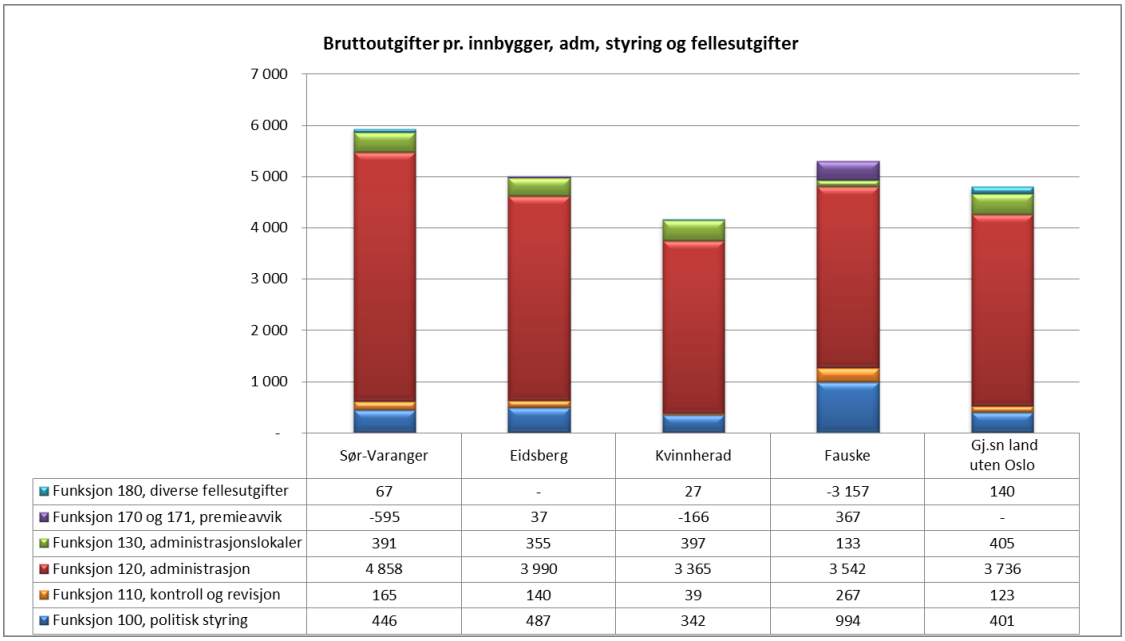
Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
100 Politisk styring
110 Kontroll og revisjon
120 Administrasjon
130 Administrasjonslokaler
170 Årets premieavvik
171 Tidligere års premieavvik
180 Diverse fellesutgifter

Dette kapitlet omhandler i praksis flere områder. I tillegg til administrasjon, har vi også utgifter til politikk og kontrollvirksomhet, fellesutgifter og utgifter til premieavvik.

Når vi har valgt å ta med administrasjonslokaler og premieavvik er dette mest for å sette fokus på disse. Administrasjonslokaler benyttes i mange kommuner til mer enn bare administrative tjenester uten at man er flink nok å fordele utgiftene ut på de funksjonene som også har kontorer sammen med administrasjonen.

Når det gjelder premieavvik er dette i ferd med å bli betydelige akkumulerte beløp i balansen i norske kommuner. Den gang endringen for regnskapsføring av dette ble innført, var det meningen at dette skulle jevnes ut over tid og ikke bygge seg opp i balansen. Erfaringen viser at dette nå har bygget seg opp til å bli en betydelig utgiftspost i mange kommuners regnskaper.

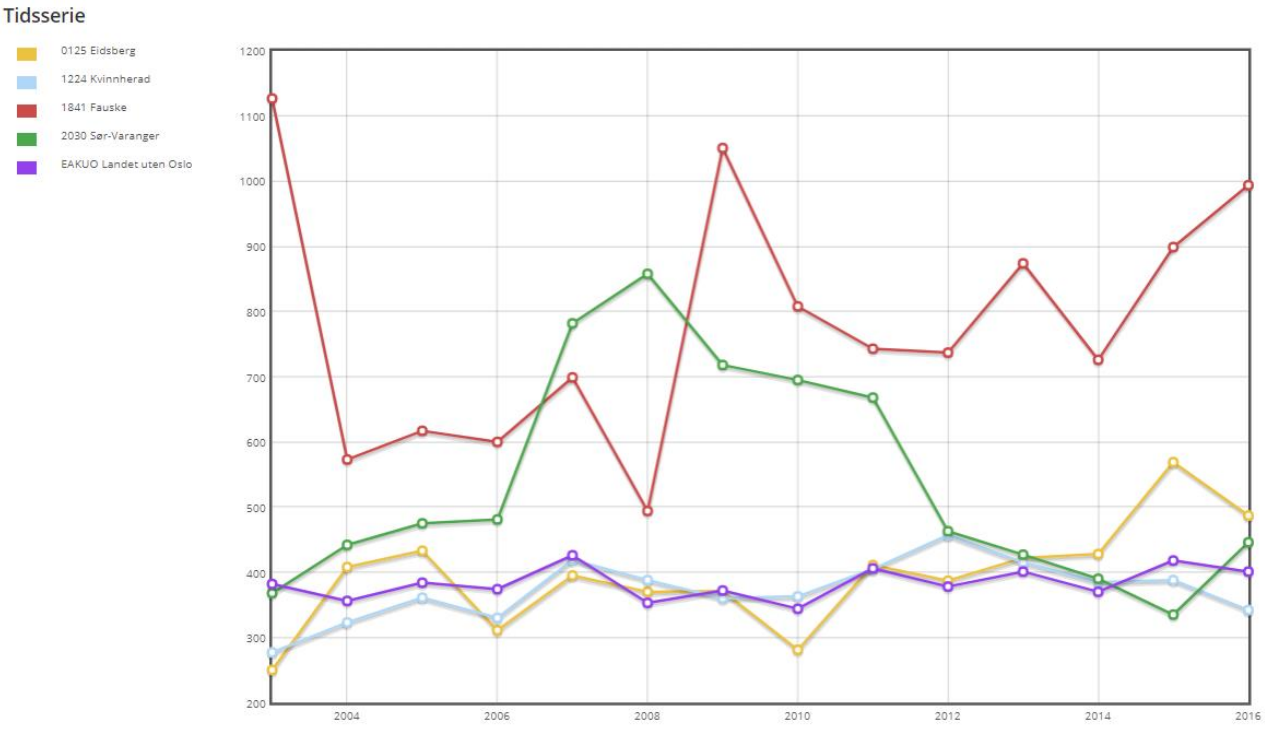
Ser vi på fordelingen av bruttoutgifter pr innbygger for disse funksjonene får vi følgende bilde:



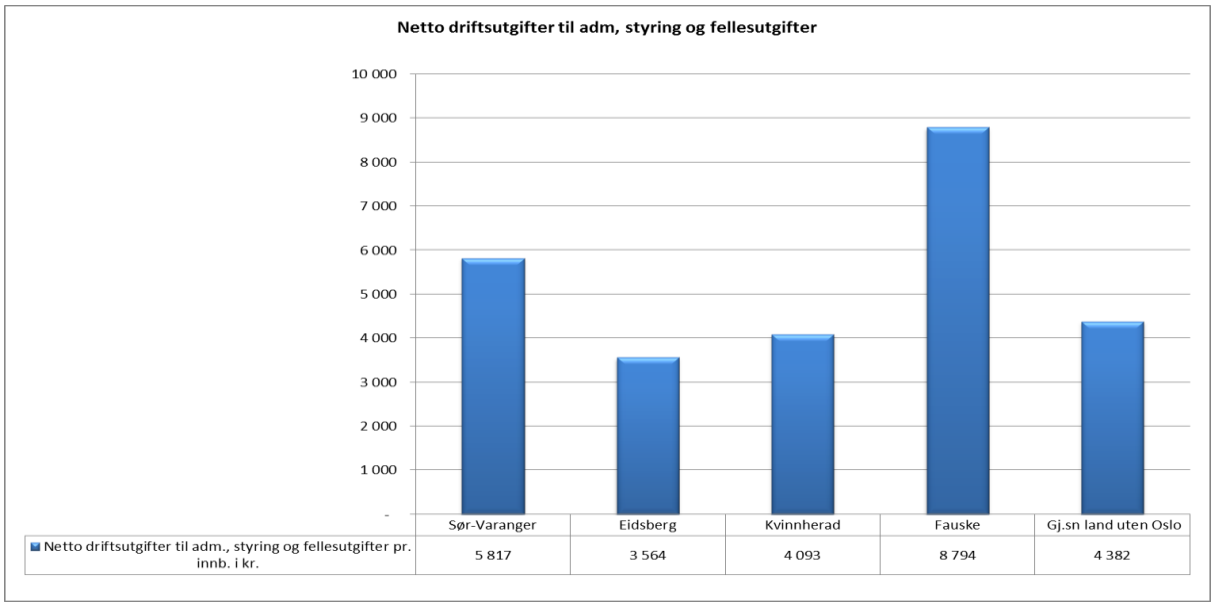
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Funksjon 180, diverse fellesutgifter	67	-	27	-3 157	140
Funksjon 170 og 171, premieavvik	-595	37	-166	367	-
Funksjon 130, administrasjonslokaler	391	355	397	133	405
Funksjon 120, administrasjon	4 858	3 990	3 365	3 542	3 736
Funksjon 110, kontroll og revisjon	165	140	39	267	123
Funksjon 100, politisk styring	446	487	342	994	401

Brutto utgifter til funksjon 120 administrasjon i Sør-Varanger er på kr 4 858 pr innbygger, noe som er klart høyest i utvalget. Kvinnherad ligger lavest med kr 3 365 pr innbygger. Landsgjennomsnittet ligger på kr 3 736. Når det gjelder kostnader til politisk styring ligger Sør-Varanger middels i utvalget med kr 446, mens Fauske ligger høyest i utvalget med kr 994 kr pr innbygger til politisk styring.

Som vi ser av diagrammet nedenfor har bruttokostnadene til politisk styring falt ganske kraftig i Sør-Varanger i perioden 2008 – 2015, men at de økte igjen i 2016:

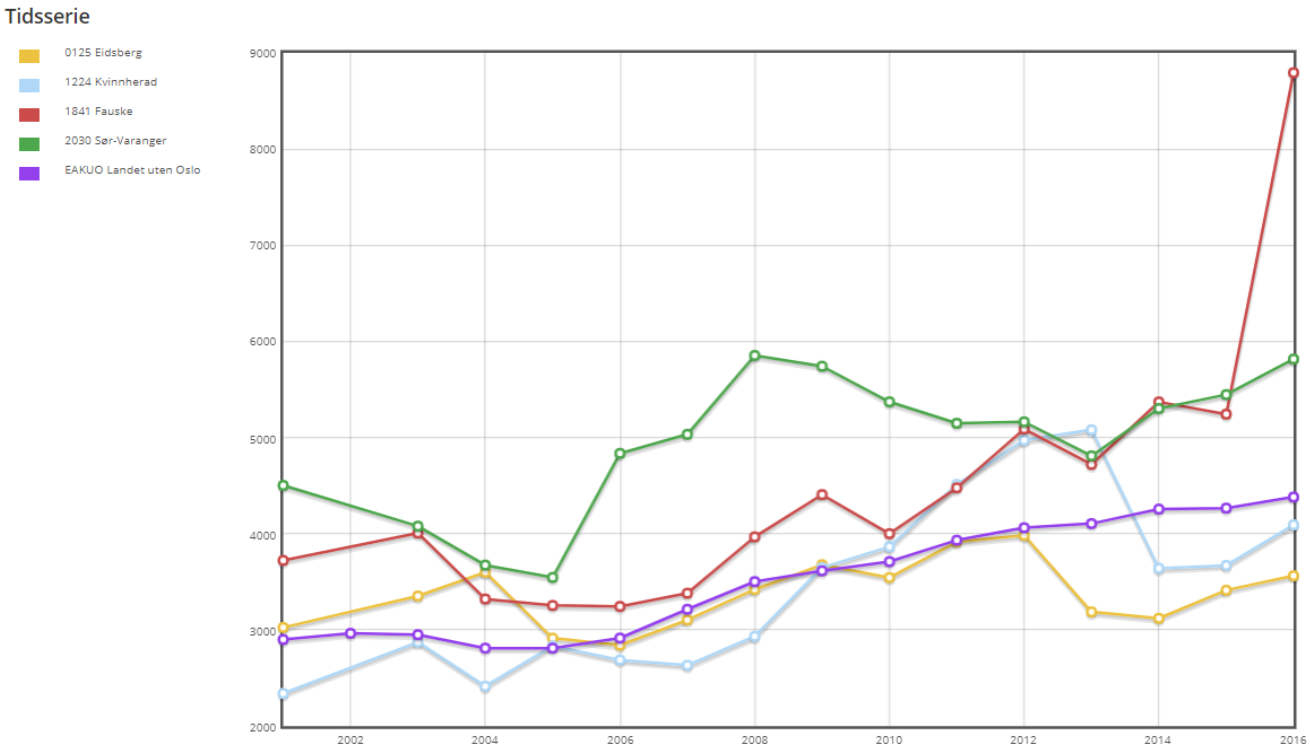


Funksjonsinndelingen skal være bygget opp på en slik måte at kommunenes valg av organisering ikke skal ha innvirkning på tallene, men i praksis ser vi vel at både kommunens organisering og praksisen for hvordan man konterer utgiftene påvirker størrelsene. Spesielt gjelder dette på funksjon 120, der interkommunalt samarbeid eksempelvis kan slå kraftig inn. Hvis vi derfor ser på *netto driftsutgifter* til administrasjon, styring og fellesutgifter har vi følgende situasjon:



Her ligger Sør-Varanger nest høyest i utvalget med kr 5 817 pr innbygger, mens Eidsberg ligger lavest på kr 3 564 pr innbygger. En korreksjon ned til nivå med Eidsberg ville bety en reduksjon på 23 mill i Sør-Varanger på funksjon 120. Også Kvinnherad ligger lavere med kr 4 093. Høyest ligger Fauske med kr 8 794 (men som vi ser av diagrammet nedenfor er dette høyst sannsynlig en feilføring i 2016). Det fremkommer for øvrig ikke av KOSTRA hva som ligger til grunn for disse kostnadsforskjellene, men det er viktig å påpeke her at funksjon 120 er den klart svakeste i KOSTRA når det gjelder grunnlaget for sammenligninger. Hva som føres på funksjon 120 kan variere mye mellom de enkelte kommunene.

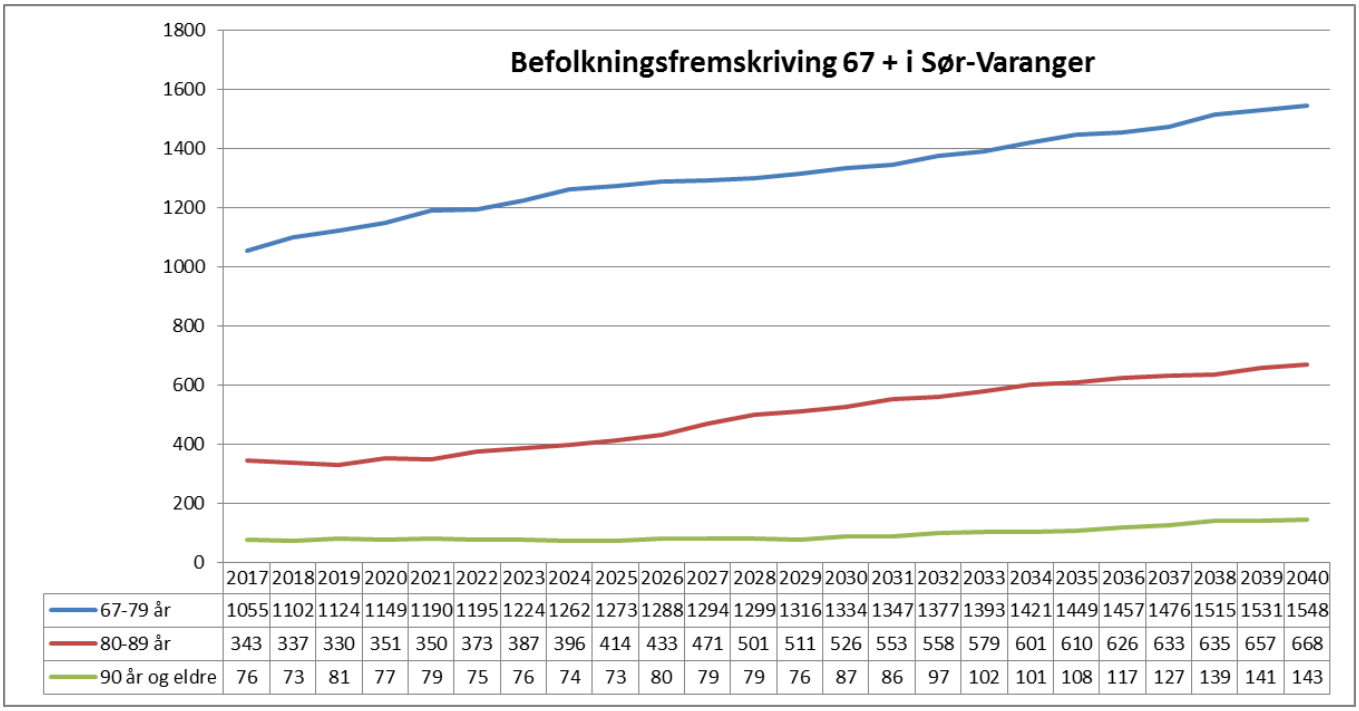
Ser vi på den historiske utviklingen på dette området, ser vi at Sør-Varanger har hatt litt variasjon i forhold til kostandsutviklingen, men at man har hatt en langt sterkere kostnadsutviklingen enn landsgjennomsnittet for perioden 2005 -2008, for deretter å redusere frem mot 2013, mens det har økt igjen frem til 2016.



I 2013 brukte man 7,2 millioner mer pr innbygger på funksjon 120 administrasjon. I 2016 bruker man 14,6 millioner mer enn landsgjennomsnittet (ikke indeksjustert). Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til veksten.

4 Pleie og omsorg

Befolkningsprognose for eldre frem til 2040



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
67-79 år	1055	1102	1124	1149	1190	1195	1224	1262	1273	1288	1294	1299	1316	1334	1347	1377	1393	1421	1449	1457	1476	1515	1531	1548
80-89 år	343	337	330	351	350	373	387	396	414	433	471	501	511	526	553	558	579	601	610	626	633	635	657	668
90 år og eldre	76	73	81	77	79	75	76	74	73	80	79	79	76	87	86	97	102	101	108	117	127	139	141	143

I henhold til SSBs befolkningsprognose alternativ MMMM (middels nasjonal vekst) fra 2016, får Sør-Varanger følgende befolkningsutvikling for innbygger over 67 år frem mot 2040:

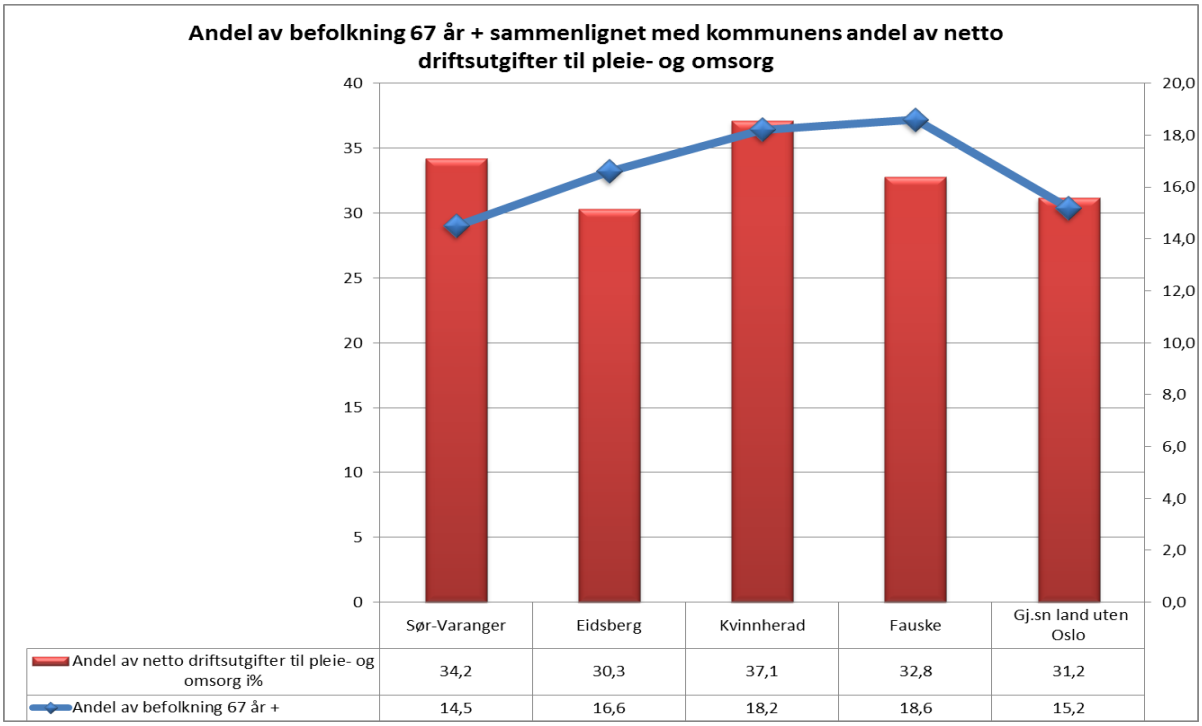
- For aldersgruppa 67 – 79 år, forventes en jamn vekst igjennom hele periode fra 1055 i dag til 1 548 i 2040.
- Aldersgruppa 80 - 89 år vil ligge stabilt de neste fire årene, for deretter å vokse fra 350 til 668 i 2040. Man vil da ha (nesten) dobbelt så mange innbyggere i denne aldersgruppa som det man har i dag.
- Aldersgruppa over 90 år, forventes å ligge rimelig stabil frem mot 2030 før også denne gruppen (nesten) fordobler seg i løpet av de neste 10 årene.

Samlet vil dette bety at behovsprofilen for tjenesten vil være rimelig stabil i de to neste økonomiplanperiodene, og deretter endres gradvis gjennom hele resten perioden. Dette området vil måtte ta en stadig større andel av ressursene som kommunen har til rådighet, og det vil være en utfordring for Sør-Varanger å tilpasse driftsnivået til dette.

Pleie- og omsorgstjenesten samlet

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:	
234	Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og funksjonshemmede
253	Bistand, pleie og omsorg i institusjoner for eldre og funksjonshemmede
254	Bistand, pleie og omsorg for hjemmeboende
261	Institusjonslokaler

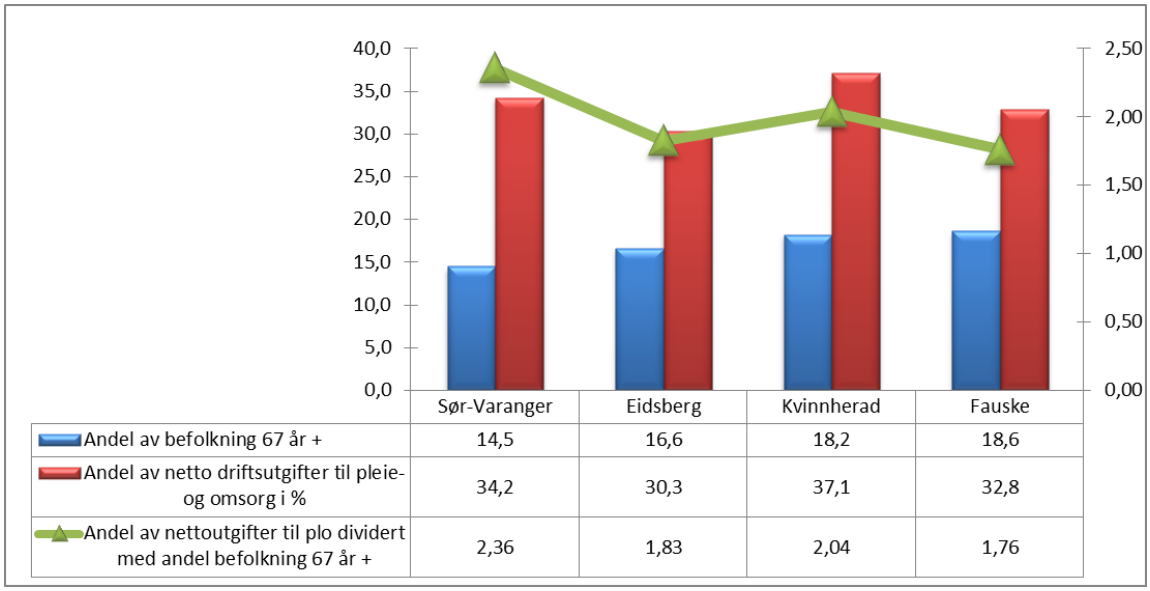
Vi starter med å se på sammenhengen mellom andelen de eldste utgjør av befolkningen og hvor mye av kommunens økonomiske ressurser som går til denne målgruppen:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel av netto driftsutgifter til pleie- og omsorg i%	34,2	30,3	37,1	32,8	31,2
Andel av befolkning 67 år +	14,5	16,6	18,2	18,6	15,2

Ser vi på de sammenlignbare kommunene, skiller ikke Sør-Varanger seg spesielt ut mht andel av kommunens totale netto driftsutgifter som går til dette område. Sør-Varanger kommune ligger middels i utvalget med en andel på 34,2 % av budsjettet som går til pleie og omsorgsformål. Landsgjennomsnittet ligger på 31,2 %, og lavest er Eidsberg der 30,3 % av budsjettet går til dette formålet. Ser vi på andelen som innbyggere over 67 år utgjør av den totale befolkningen, så er dette derimot klart lavest i Sør-Varanger der bare 14,5 % av befolkningen er over 67 år. I Kvinnherad utgjør gruppen over 67 år 18,2 % av innbyggerne, noe som er høyest i utvalget. Sør-Varanger har altså nest høyest andel av budsjettet til denne gruppen, men den laveste andel til å forbruke den.

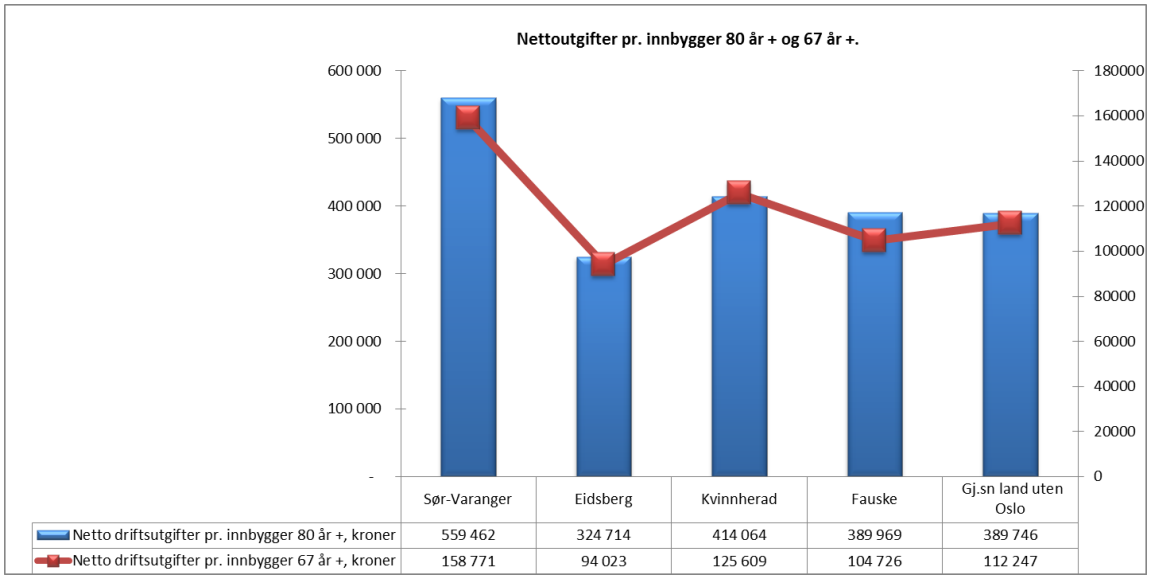
Sammenligner vi den andelen som pleie- og omsorgsbudsjettet utgjør av kommunens totale driftsbudsjett, med andelen innbyggere over 67 år, så får vi et interessant tall:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Andel av befolkning 67 år +	14,5	16,6	18,2	18,6
Andel av netto driftsutgifter til pleie- og omsorg i %	34,2	30,3	37,1	32,8
Andel av nettoutgifter til plo dividert med andel befolkning 67 år +	2,36	1,83	2,04	1,76

Ved å dividere disse tallene med hverandre får vi et uttrykk for hvordan de ulike kommunene prioriterer denne sektoren *i forhold til størrelsen på målgruppa* (jo høyere tall man får, jo høyere prioriterer man). Som vi ser ligger Sør-Varanger klart høyest blant kommunene i utvalget med en faktor på 2,36. Eidsberg ligger lavest med en faktor på 1,83, Kvinnherad 2,04, mens Fauske har 1,76. Samlet sett betyr dette at tilgangen på tjenester/ressursbruk i Sør-Varanger er svært høy i forhold til de andre kommunene i utvalget. Dette bekreftes også i diagrammet nedenfor

Sammenligner vi netto driftsutgifter pr innbygger 67+ og 80+ får vi følgende bilde:



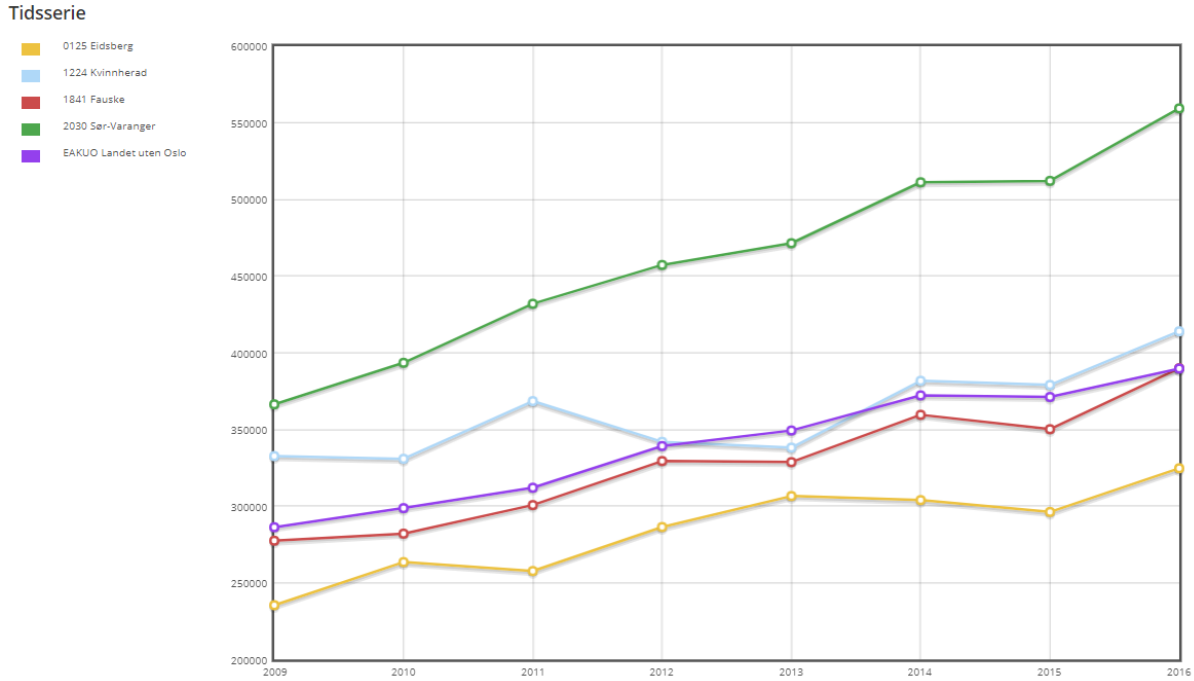
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter pr. innbygger 80 år +, kroner	559 462	324 714	414 064	389 969	389 746
Netto driftsutgifter pr. innbygger 67 år +, kroner	158 771	94 023	125 609	104 726	112 247

Sør-Varanger kommune bruker kr 559 462 pr innbygger i gruppen 80+ som er klart høyest i utvalget. Eidsberg ligger lavest i utvalget pr innbygger over 80 år på kr 324 714, mens landsgjennomsnittet kr 389 746. Forholder oss til innbyggergruppen 67+ så ligger Sør-Varanger kommune også her høyest i utvalget, med en kostnad på kr 158 771 pr innbygger over 67 år. Her er landsgjennomsnittet kr 112 247. Ressursinnsatsen på dette området er med andre ord svært høy i Sør-Varanger.

Eventuelle variasjonen mellom ulike kommuner i netto driftsutgifter pr innbygger over 67 år og 80 år, vil normalt skyldes en eller flere av følgende faktorer:

- Ulikt behov i befolkningen
- Ulik vekting mellom hjemmetjeneste og institusjonstjeneste
- Forskjell i årsverk/kostnad pr bruker
- Ulik prioritering/tilgjengelighet/dekningsgrad til tjenesten generelt, spesielt sykehjem
- Omfanget av tjenester til psykisk utviklingshemmede/yngre funksjonshemmede

Tar vi for oss utvikling for tjenesten over tid (målt som netto driftsutgifter pr innbygger 80 +), så får vi følgende bilde:



I diagrammet over presenteres netto driftsutgifter pr innbygger 80+ i perioden 2009–2016. Sør-Varanger hadde i perioden 2009 -2012 en vekst i kostnadene pr innbygger over 80 år som var langt kraftigere enn landsgjennomsnittet. I 2009 brukte Sør-

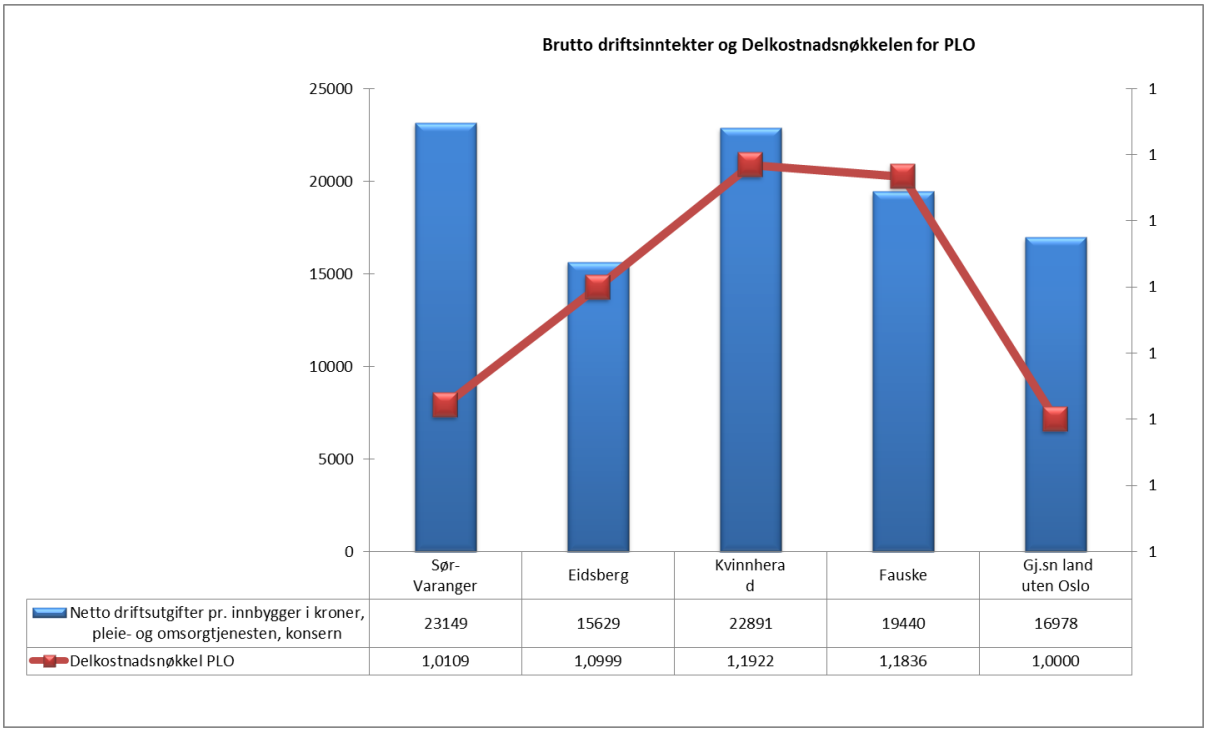
Varanger 30 mill mer enn landsgjennomsnittet på pleie og omsorgstjenester pr innbygger 80+. I 2016 brukte man 70 millioner mer. Det er en produktivitetsforverring på 40 millioner på syv år.

Fra kostnadsnøklene finner vi følgende informasjon om de ulike aldersgruppene:

	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Delkostnadsnøkkel PLO	1,0109	1,0999	1,1922	1,1836

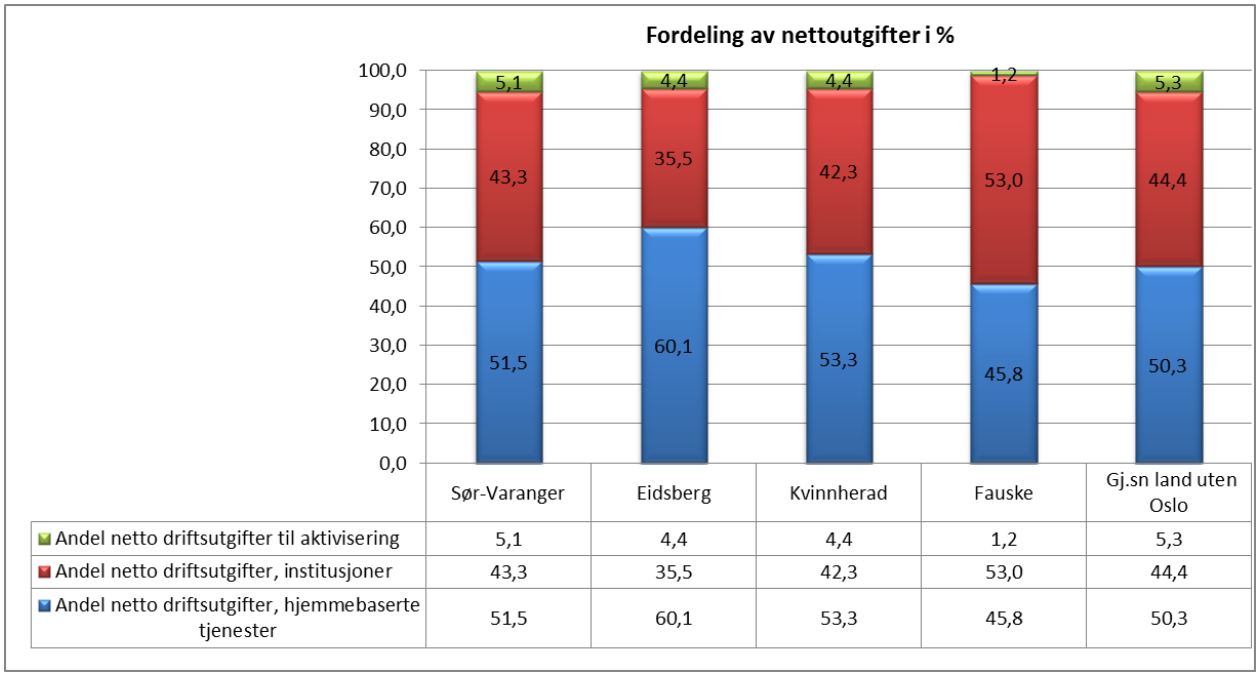
Som vi ser av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg ligger Sør-Varanger *lavest* i utvalget med 1,1 % (1,0109) over landsgjennomsnittet. Kvinnherad ligger høyest med 19,2 % høyere enn landsgjennomsnittet. Sett i lys av dette blir ressursinnsatsen i pleie og omsorgssektoren enda kraftigere.

Hvis man sammenstiller netto driftsutgifter pr innbygger til pleie og omsorgstjenesten og delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg finner man følgende:



Diagrammet over viser at jo mer overlapp det er mellom den blå søylen og den røde linjen, desto bedre tilgang (ressursbruk) er det i kommunen for pleie- og omsorgstjenester. Som vi ser over, er tilgangen (ressursbruken) suverent høyest i Sør-Varanger. Den ligger også godt over landsgjennomsnittet (som er svært høyt da det trekkes opp av en lang rekke små og svært rike kommuner). Lavest ressursinnsats i forhold til utgiftsbehovet er det i Fauske (men det er ikke store forskjellene mellom øvrige kommuner i utvalget).

Dersom vi ser på tjenesteprofilen (sammensetningen av tjenesten) får vi følgende bilde:



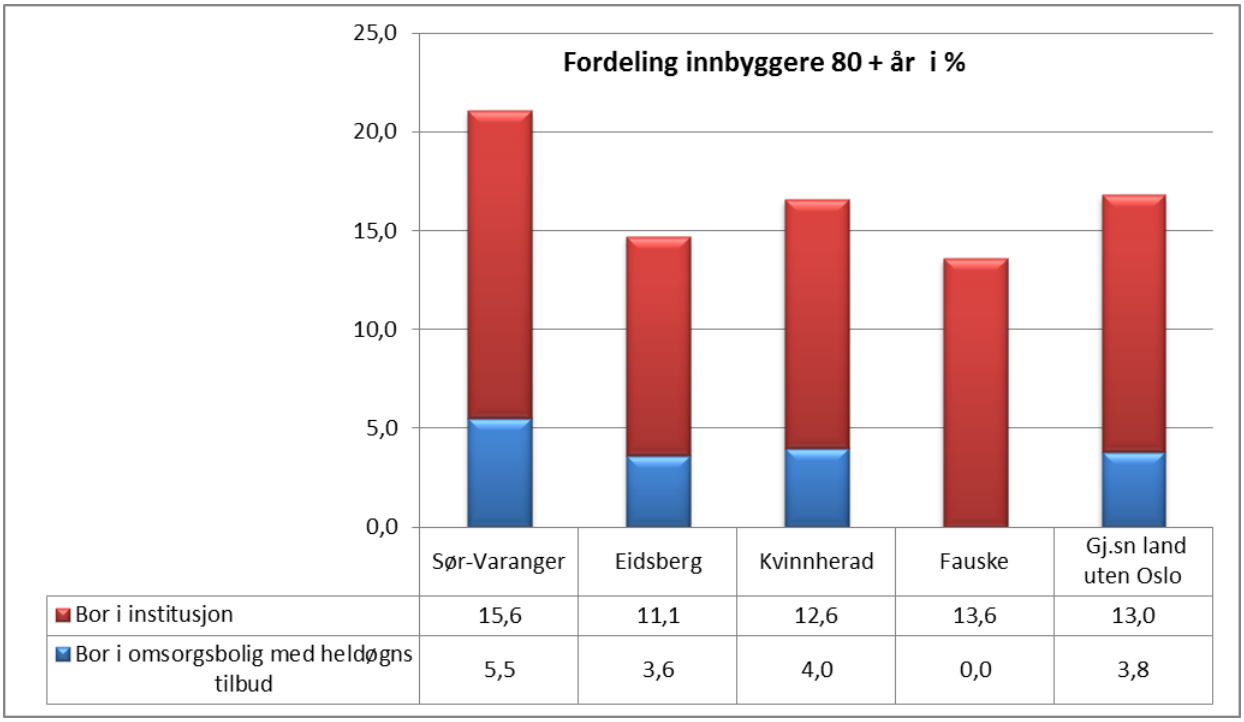
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel netto driftsutgifter til aktivisering	5,1	4,4	4,4	1,2	5,3
Andel netto driftsutgifter, institusjoner	43,3	35,5	42,3	53,0	44,4
Andel netto driftsutgifter, hjemmebaserte tjenester	51,5	60,1	53,3	45,8	50,3

Fordelingen av netto driftsutgifter til pleie og omsorg mellom institusjonstjenesten, hjemmetjenesten og aktivisering, viser at Sør-Varanger hadde:

- Høyest andel i utvalget mht til aktivisering – 5,1 %
- Middels i utvalget til institusjonstjenesten – 43,3 %
- Middels i utvalget til hjemmetjenesten – 51,5 %

Generelt kan man si at i et økonomisk perspektiv bør man søke å begrense bruken av institusjonsplasser. Institusjonsplasser er svært dyrt, og ofte er det slik at man både kan få bedre og billigere tjenester ved i større utstrekning å satse på hjemmebasert omsorg (herunder omsorgsboliger med heldøgns bemanning) og hverdagsrehabilitering (aktivisering og opptrening). Dette forutsetter dog at man ikke overstiger et gitt timetall pr bruker i hjemmetjenesten.

Det neste vi ser på er derfor omfanget av heldøgns tilbud om omsorgsplasser i institusjon og heldøgnsbemannede boliger:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Bor i institusjon	15,6	11,1	12,6	13,6	13,0
Bor i omsorgsbolig med heldøgns tilbud	5,5	3,6	4,0	0,0	3,8

Som vi ser av diagrammet over bor 15,6 % av alle innbyggere over 80 år i Sør-Varanger på institusjon, noe som er høyest i utvalget og godt over landsgjennomsnittet. I tillegg er bor 5,5 % av befolkningen over 80 år i boliger med heldøgns tilsyn og bemanning. Totalt har Sør-Varanger klart høyest andel av innbyggere over 80 år som bor i bolig med heldøgns omsorg, med 21,1 %. Dette langt over nivået til landsgjennomsnittet, der 16,8 % av innbyggerne over 80 år bor i bolig med heldøgns omsorg. En reduksjon ned til landsgjennomsnittet ville bety at man hadde 18 færre heldøgns omsorgsplasser. En reduksjon ned til nivået til Fauske ville bety 32 færre plasser.

KOSTRA bruker korrigerte brutto driftsutgifter pr bruker/plass for produktivitet. Korrigeringen består av at driftsutgiftene, inkludert avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon, er korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordelingen av utgifter/internkjøp mv. pr bruker. Indikatoren viser dermed enhetskostnadene eller produktiviteten ved den aktuelle tjenesten. Normalt vil variasjoner i slike driftsutgifter følge antall årsverk pr bruker. Følgende er normalt bestemmende for ressurser pr bruker for tjenesten samlet sett:

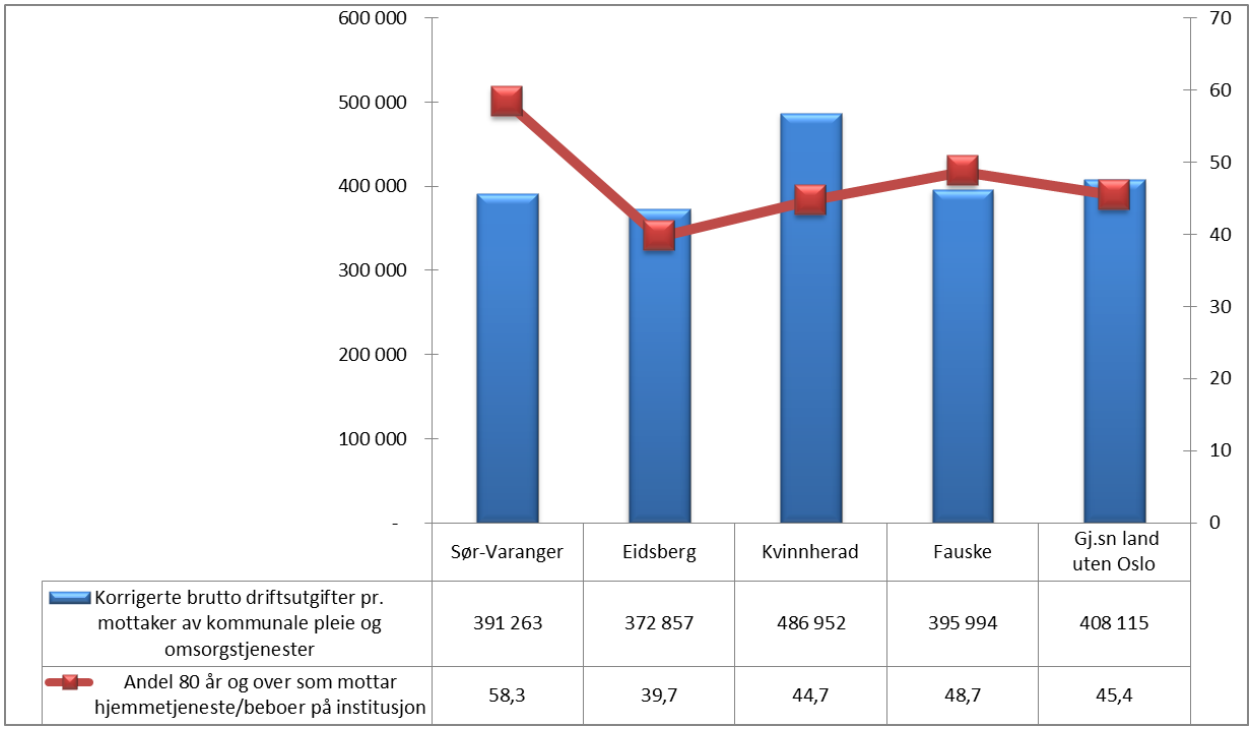
- Fordelingsprofilen mellom institusjons- og hjemmetjeneste
- Alderssammensetning av eldre over 67 år, da pleiebehovet stiger med økt alder
- Det generelle pleiebehovet i brukergruppen

- Andel ressurskrevende brukere og antall psykisk utviklingshemmede (i gjennomsnitt går omtrent 60 % av kostnadene til hjemmetjenestene til brukere under 67 år/psykisk utviklingshemmede)
- Lokale prioriteringer avhengig av "behov" eller terskel for å få tildelt tjenester

Andre forhold som også påvirker nivået på korrigerte brutto driftsutgifter vil være:

- Utdanningsnivå og ansiennitet hos personalet
- Størrelsen på institusjonene

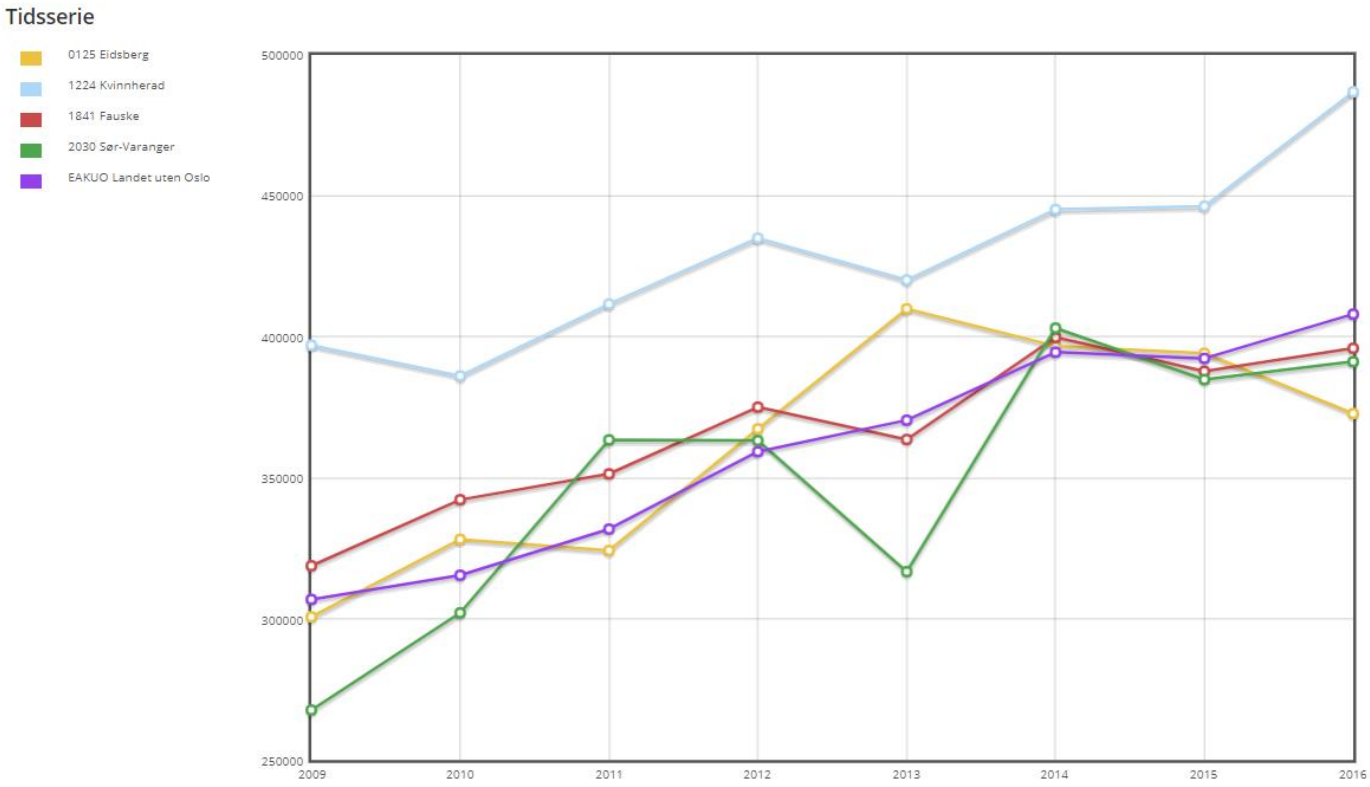
Ser vi på korrigerte brutto driftsutgifter for tjenesten samlet har vi følgende bilde:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester	391 263	372 857	486 952	395 994	408 115
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjeneste/beboer på institusjon	58,3	39,7	44,7	48,7	45,4

Ser vi først på korrigerte brutto driftsutgifter pr mottaker, ligger denne middels i utvalget for Sør-Varanger på kr 391 263. Lavest ligger Eidsberg med kr 372 857, mens landsgjennomsnittet er kr 408 115. Nå er det også slik at jo flere som får litt tjenester, desto lavere blir gjennomsnittlig kostnad pr bruker i gjennomsnitt. For hver nye bruker faller behovet og innsatsen litt. Det betyr at jo fler brukere du har – desto lavere blir gjennomsnittskostnaden.

Når det gjelder *brutto driftsutgifter* må man være klar over at her inngår også kostnader til særlig ressurskrevende brukere før refusjonen fra staten trekkes fra. Utviklingen for korrigerte brutto driftsutgifter over tid viser følgende:



Her ser vi at utviklingen i korrigerte brutto driftskostnadene pr mottaker av pleie og omsorgstjenester i hele perioden stort sett har fulgt utviklingen for landet.

Ser vi så på andelen av de over 80 + som mottar tjenester fra pleie og omsorgssektoren (diagrammet på forrige side) utgjør denne 58,3 % i Sør-Varanger. Dette er suverent høyest blant kommunene i utvalget og langt over landsgjennomsnittet. En reduksjon ned til nivået til Eidsberg der 39,7 % av alle innbyggere over 80 år mottar tjenester, ville bety at 78 færre personer over 80 år ville mottatt hjemmetjenester eller bodd på institusjon. Terskelen for å få tildelt tjenester i Sør-Varanger er med andre ord lav.

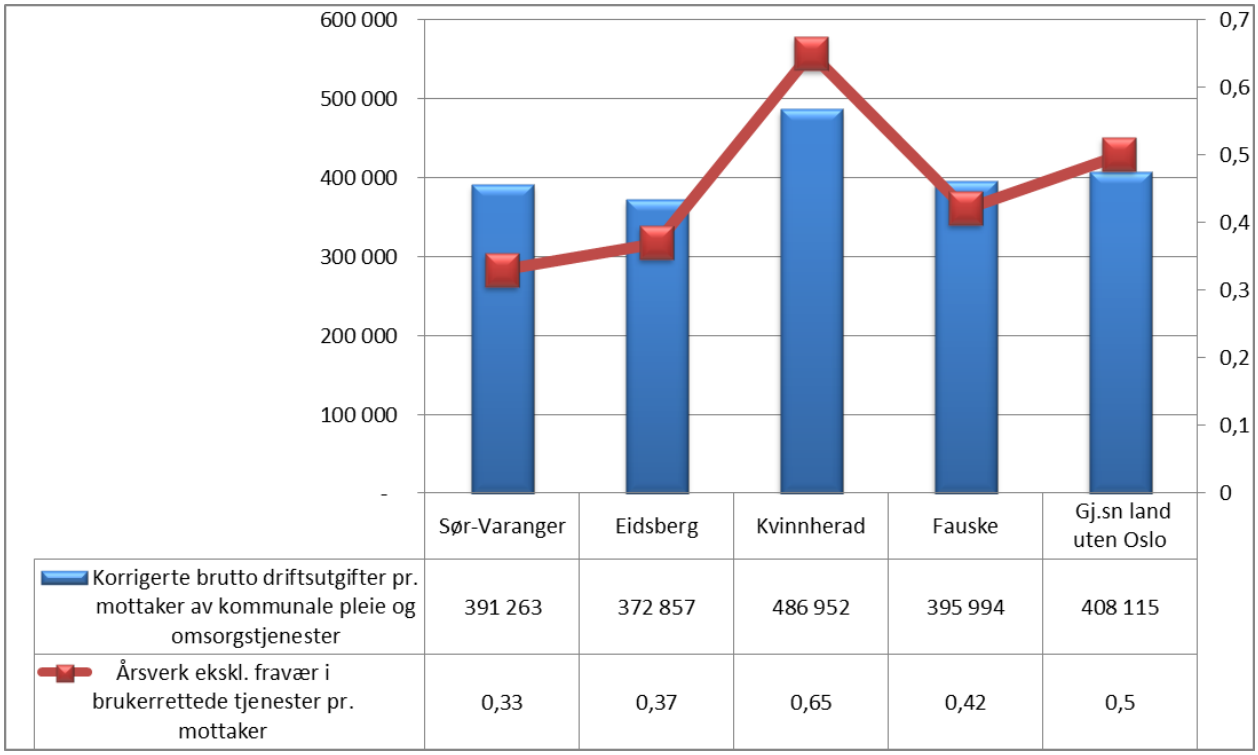
Telemarksforsking skriver/dokumenterer i rapporten «Kostnader og kvalitet i pleie og omsorgssektoren» fra 2011:

> *Kommunens frie inntekter har en klar og sterk positiv effekt på tjenesteomfanget og synes å være den enkeltfaktoren som har størst betydning for forskjellene i dekningsgrad mellom kommuner*[1]

[1] **Telemarkforsking TF-rapport 280/2011 «Kostander og kvalitet i pleie og omsorgssektoren», side 15.**

Det vil altså si at det ikke er noen definert «objektiv størrelse/omsorgsbehov» som nødvendigvis skal dekkes i en kommune. Man bruker de pengene man har (ofte pluss litt til) og gir tjenester ut i fra det. Det vil si at hvor mye pleie og omsorgstjenester som gis i sammenligningskommunene, først og fremst defineres ut i fra de ressursene som er til rådighet og den sedvane/praksis man har, og ikke ut i fra et objektivt, allmendefinert behov. Dette er også i høyeste grad tilfelle for Sør-Varanger.

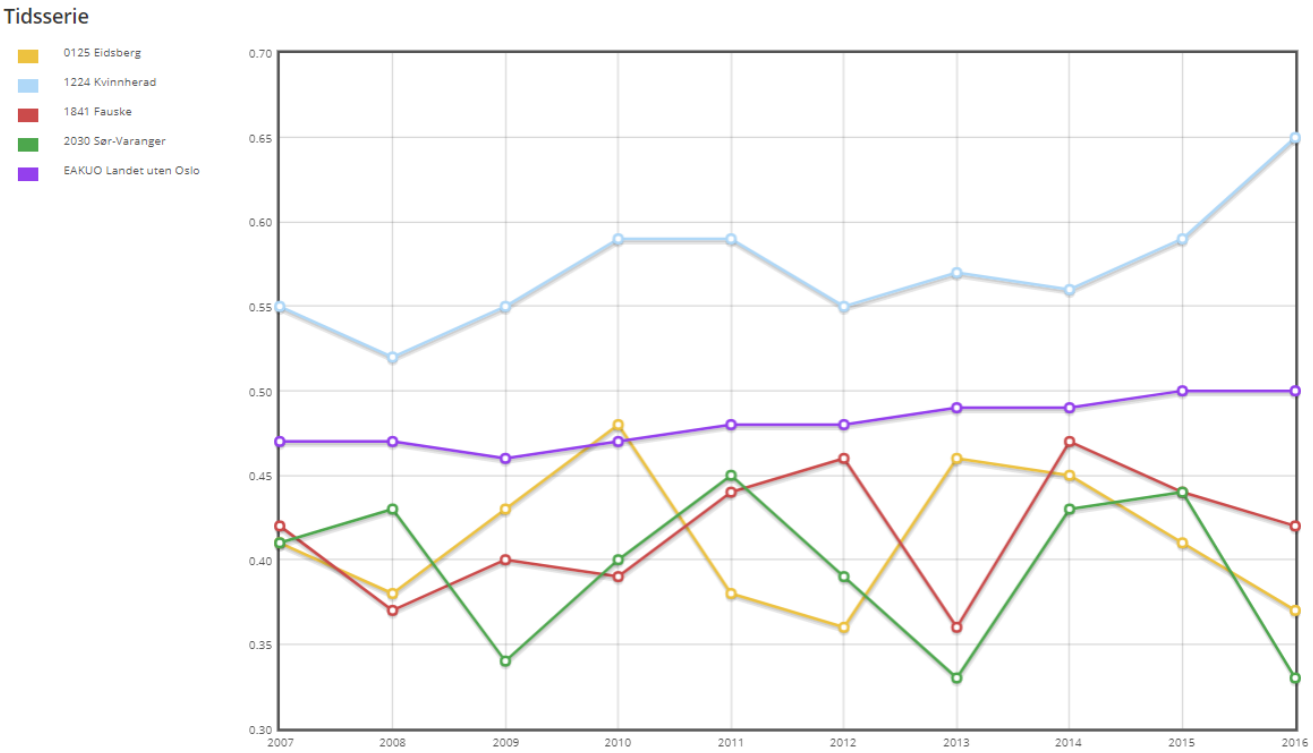
Som vi så på forrige side bruker Sør-Varanger kr 391 263 pr bruker, noe som er middels i utvalget. Men hvordan er bemanningen i forhold til antall brukere totalt?



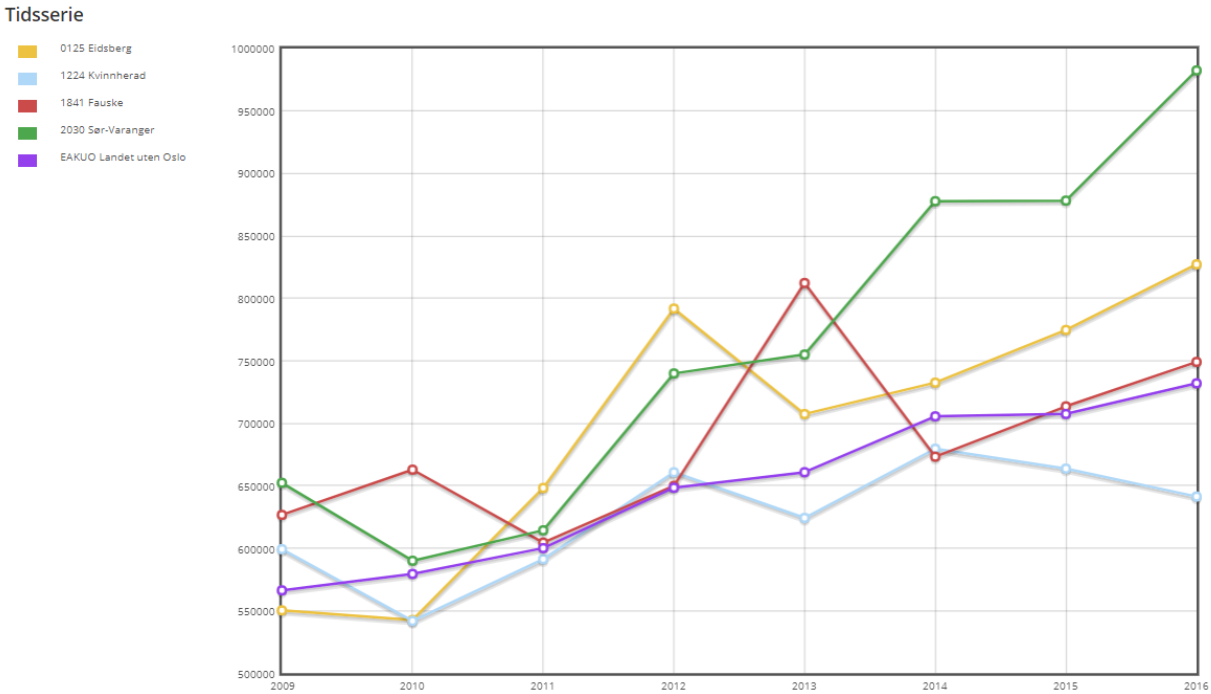
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester	391 263	372 857	486 952	395 994	408 115
Årsverk ekskl. fravær i brukerrettede tjenester pr. mottaker	0,33	0,37	0,65	0,42	0,5

Når vi ser på bemanningsfaktoren og årsverk eksklusive fravær i brukerrettede tjenester pr mottaker, så ser vi at Sør-Varanger ligger lavest i utvalget. Sør-Varanger hadde i 2016 en andel årsverk eksklusiv fravær med 0,33 årsverk pr mottaker av kommunene i utvalget. Eidsberg hadde 0,37 årsverk eksklusive fravær pr mottaker, mens Kvinnherad som ligger høyest av kommunen i utvalget bare hadde 0,067. Men her er det samme tilfelle som over; jo flere brukere du har – desto lavere blir årsverksinnsatsen (siste bruker er den som har minst behov).

Som vi ser av diagrammet nedenfor har det vært en litt variasjon i utvikling i antall årsverk pr mottager i Sør-Varanger de siste årene:



Hvis vi ser på lønnsutgifter pr kommunalt årsverk ekskl. fravær i pleie og omsorgstjenesten så finner vi følgende utvikling over tid;

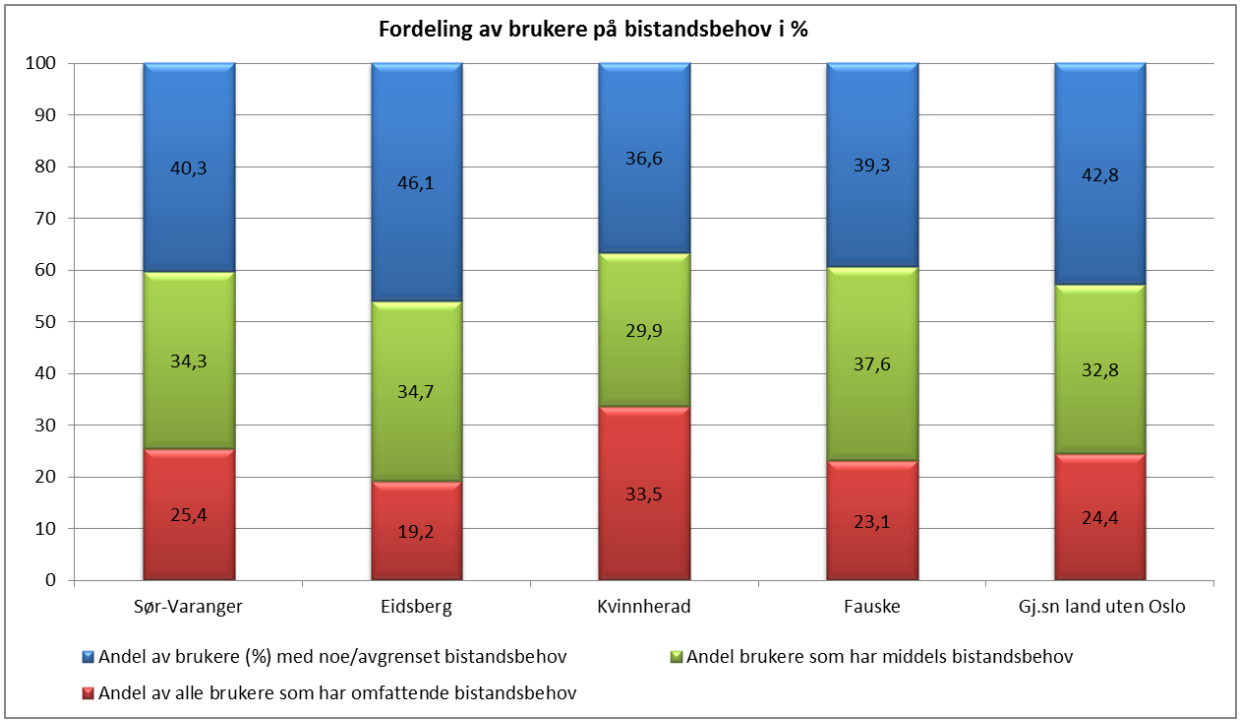


Indikatoren viser lønn og sosiale utgifter ved egen tjenesteproduksjon korrigert for sykelønnsrefusjon, konsern. Indikatoren viser dermed lønnskostnader pr enhet eller arbeidsproduktiviteten ved den aktuelle tjenesten. Sør-Varanger har hatt en langt

kraftigere vekst enn landsgjennomsnittet her. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til denne kraftige veksten.

Hvor stort er behovet hos brukerne egentlig? Og hvilke tjenester skal dette utløse? Vurderingen av dette blir dermed sentralt, og til dette brukes IPLOS. «IPLOS» er et nasjonalt helseregister med data som beskriver ressurser og bistandsbehov til dem som søker om eller mottar nærmere definerte kommunale helse- og omsorgstjenester. I IPLOS registreres brukernes funksjonsnivå etter 17 bistands-/ assistansevariable: Alminnelig husarbeid, Skaffe seg varer og tjenester, Personlig hygiene, På og avkledning, Toalett, Lage mat, Spise, Bevege seg innendørs, Bevege seg utendørs, Ivareta egen helse, Hukommelse, Kommunikasjon, Beslutninger i dagliglivet, Ivareta egen økonomi, Sosial deltakelse, Styre atferd og Syn/hørsel.

Ser vi på den kartlagte profilen når det gjelder bistandsbehovet i brukergruppa i våre utvalgte kommuner, er den som følger:

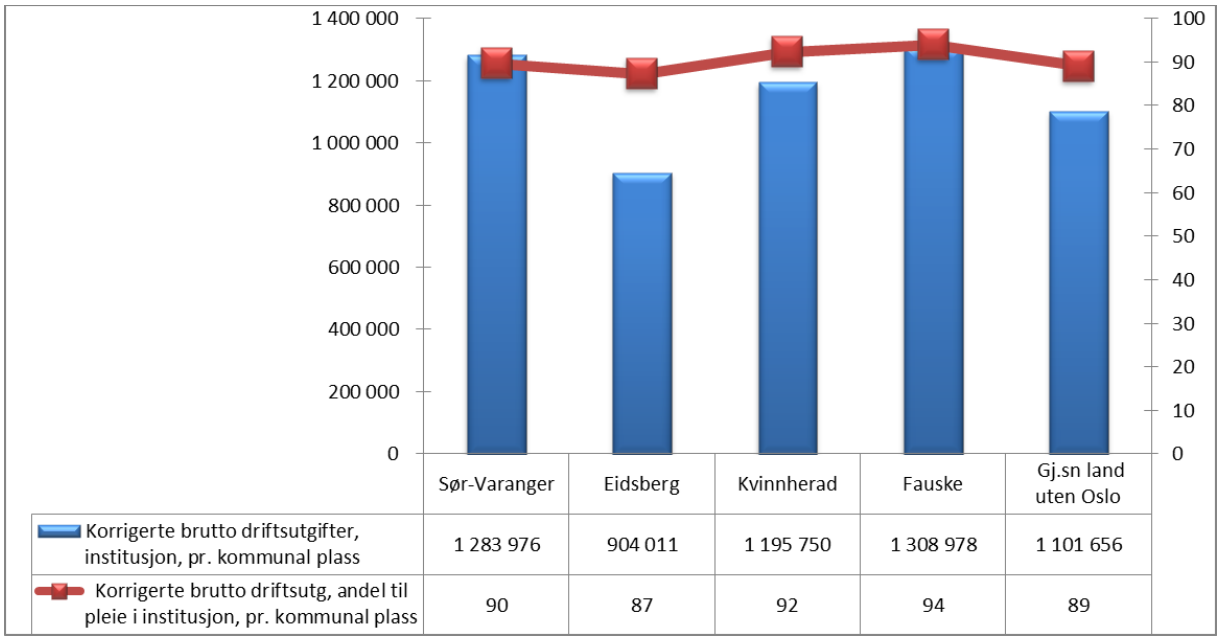


For Sør-Varanger sin del ser vi at omfanget på andel brukere med omfattende bistandsbehov er nest høyest av kommunene med 25,4 %. 34,3 % av brukerne har et middels bistandsbehov, mens 40,3 % har et avgrenset bistandsbehov. Når vi ser at det er forskjeller mellom kommunene kan dette skyldes flere forhold. Det første er at det er en faktisk variasjon i behov. Den andre er den faglige vurderingen av hva

som er omfattende behov eller ikke, og det tredje er vurderingen av hvilket omfang på tjenestetilbudet de ulike behovskategoriene utløser – bruken av omsorgstrappa. Her ser vi ofte at skjønnet varierer ganske betydelig i mellom kommunene.

Institusjonstjenester

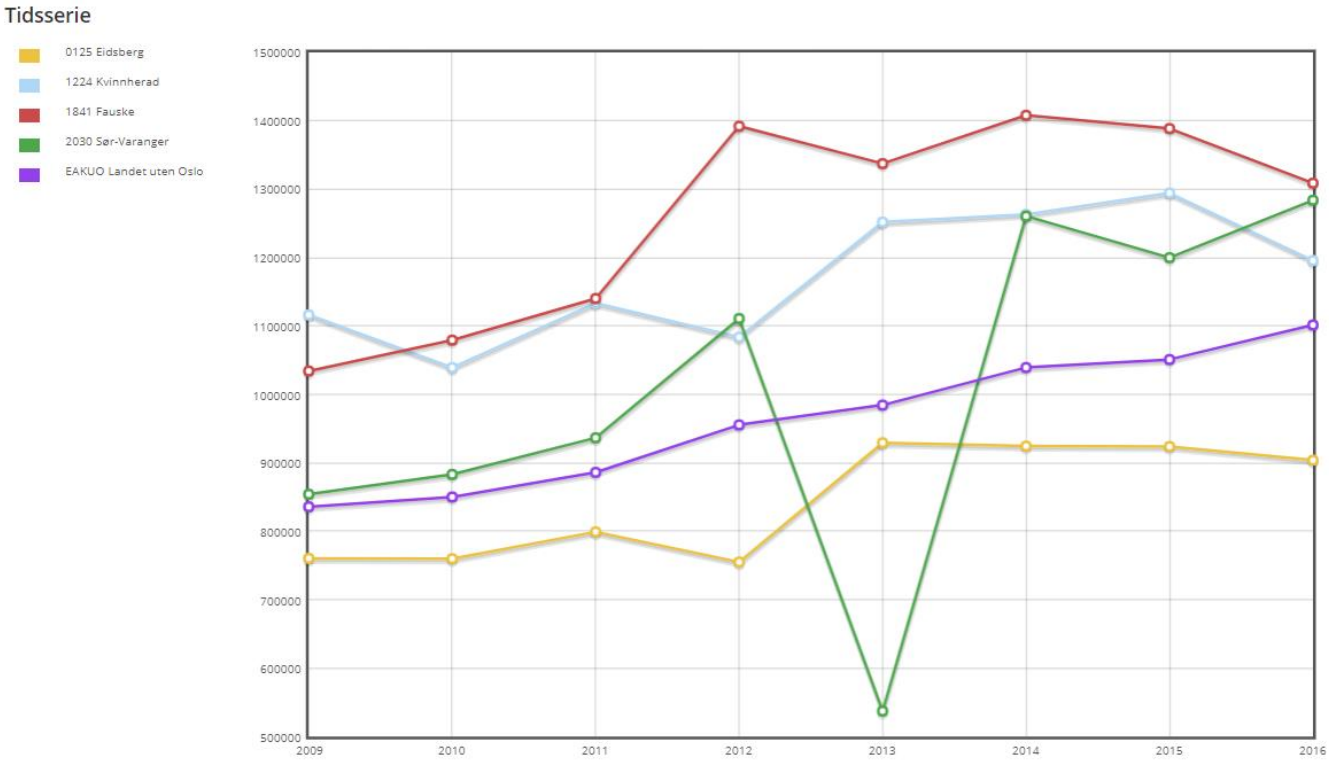
Neste skritt i rapporten blir å se nærmere på de ulike tjenesteområdene hver for seg, og første ut er den institusjonsbaserte delen av tjenesten. Diagrammet nedenfor sier noe om produktiviteten i den institusjonsbaserte tjenesten:



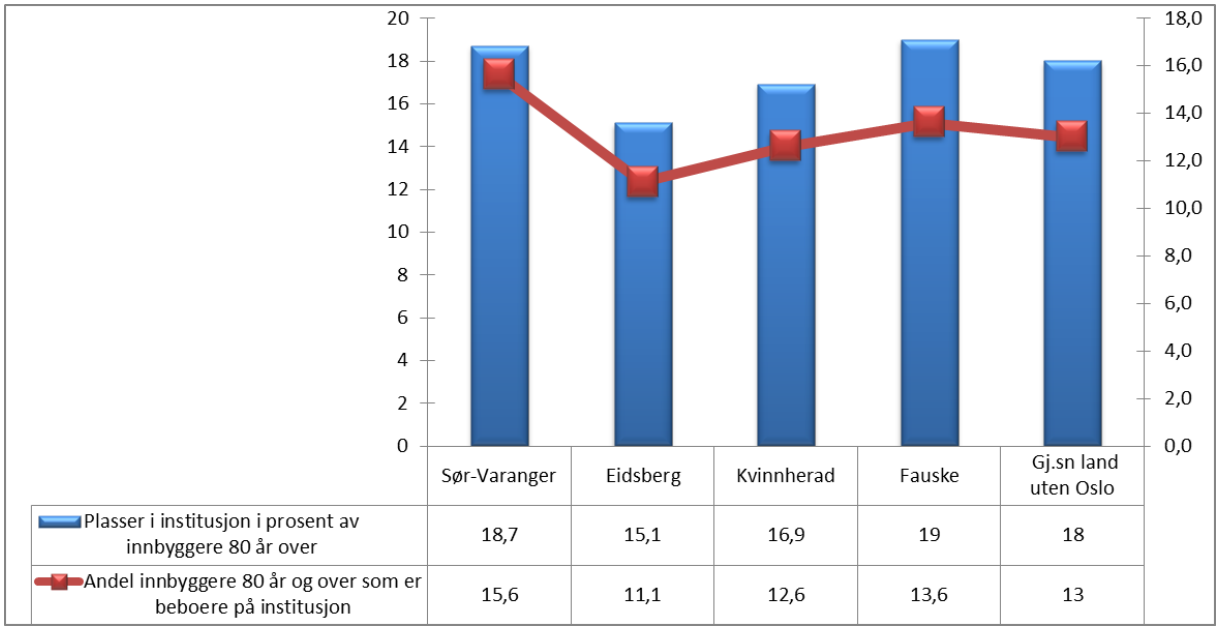
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass	1 283 976	904 011	1 195 750	1 308 978	1 101 656
Korrigerte brutto driftsutg, andel til pleie i institusjon, pr. kommunal plass	90	87	92	94	89

Linjen i diagrammet setter fokus på andelen som går til pleie pr kommunal plass. I Sør-Varanger utgjør det 90 %, noe som er middels i utvalget. Søylene i diagrammet viser korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunal plass for kommunene. Høyest andel her betyr lavest produktivitet i utvalget. Sør-Varanger ligger med nest høyest kostnad med kr 1 283 976 pr plass. Fauske har lavest produktivitet med kr 1 308 978 pr plass, mens Eidsberg har best produktivitet med kr 904 011. Det er 4 avlastningsboliger i Sør-Varanger, men i perioder (for eksempel sommer) blir plassene benyttet til faste plasser, noe som gir økte kostnader. Tallene her sier imidlertid ingen ting om omfanget og kvaliteten på tjenesten. Landsgjennomsnittet er på kr 1 101 656.

I diagrammet på neste side, ser vi at Sør-Varanger har hatt en vekst i korrigerte driftsutgifter til institusjonsplasser fra 2010 - 2016 (2013 er nok en feilføring):



Grundigere analyser i KOSTRA viser at det i de fleste tilfeller er en nær sammenheng mellom det antallet plasser som en kommune har i forhold til antall innbyggere i aldersgruppen 80+, og den faktiske bruken av plassene og dekningsgraden for gruppen 80+.

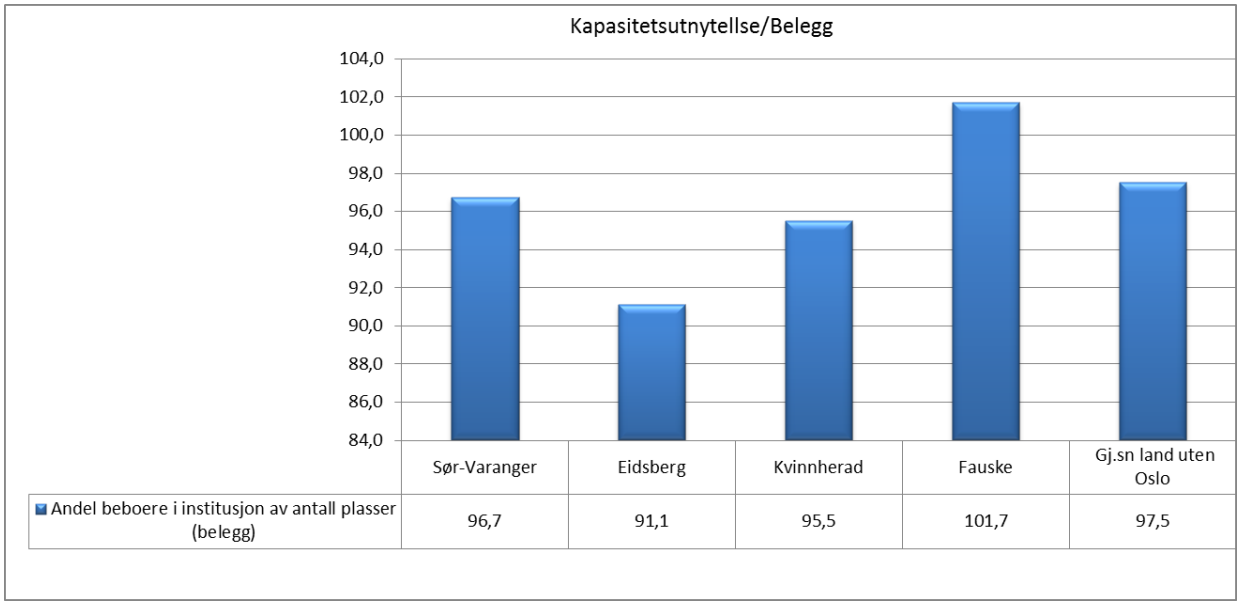


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år over	18,7	15,1	16,9	19	18
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	15,6	11,1	12,6	13,6	13

Ser vi først på andelen plasser i institusjon i forhold til andel innbyggere 80+ utgjør denne 18,7 % i Sør-Varanger, som er nest høyest i utvalget (like bak Fauske).

Ser vi så på hvor stor andel av de over 80 år som bor fast på institusjon ligger Sør-Varanger med 15,6 % av innbyggerne over 80 år som beboere i institusjon, noe som er høyest i utvalget. Lavest ligger Eidsberg med 11,1 %. Landsgjennomsnittet er 13 %.

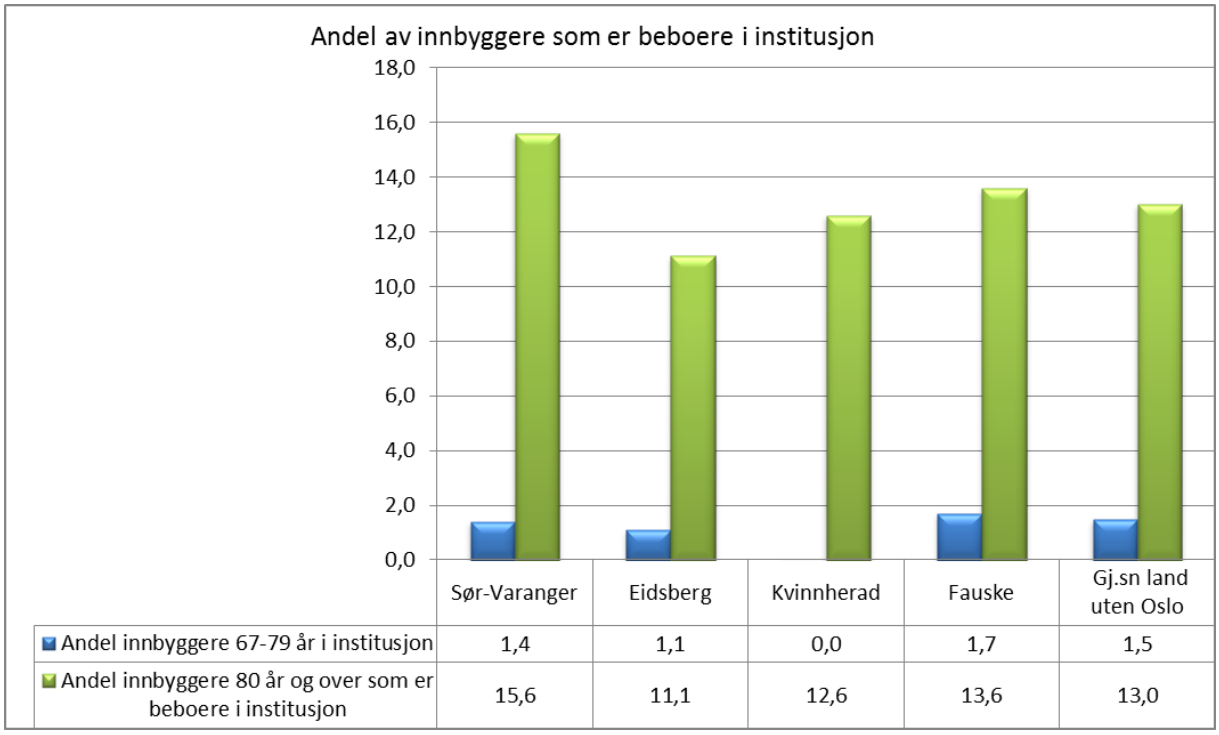
Ser vi på sammenhengen mellom disse to faktorene, ser vi at nivået på andel plasser og andel innbygger 80+ som bor på institusjon er relativt sammenfallende i alle kommunene. Men noe forskjell er det, og det fremgår ikke direkte av KOSTRA hva forskjellen mellom disse to tallene skyldes. Hovedforklaringen er ofte at man bruker plasser til rehabilitering og avlastningsopphold, men det kan også være at man har beboere under 80 år på institusjon, har ledige plasser, at man har overbelegg eller at man selger plasser ut av kommunen. Ut i fra KOSTRA-tallen kan det se ut som om man har tett på fult belegg i Sør-Varanger:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel beboere i institusjon av antall plasser (belegg)	96,7	91,1	95,5	101,7	97,5

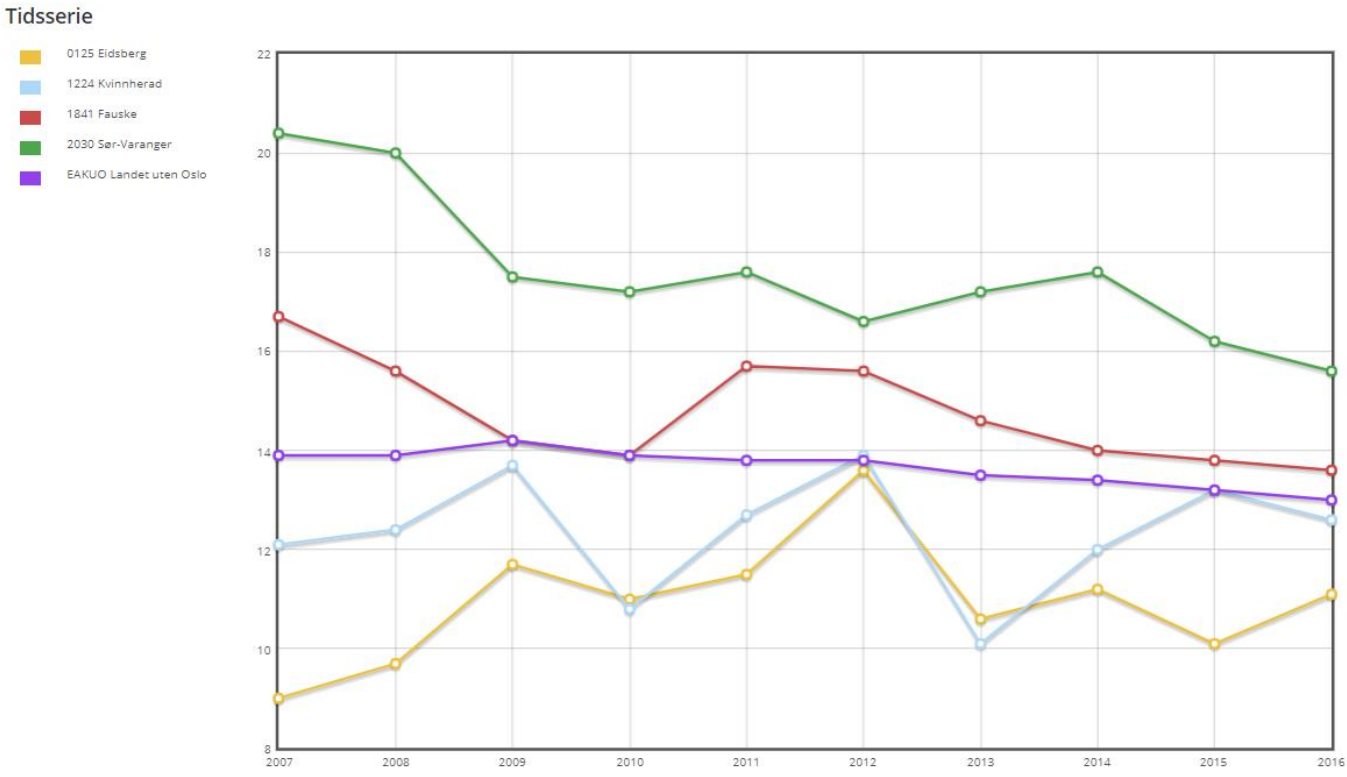
Indikatoren over viser antall beboere i prosent av antall plasser i institusjoner (sykehjem, aldershjem og barneboliger) totalt i kommunen (eksklusive avlastning). Vi ser at Sør-Varanger har nest høyest kapasitetsutnyttelse med 96,7 % mens Fauske ligger høyest med 101,7 %.

Dekningsgraden hvor stor andel av eldre i ulike aldersgrupper som er beboere i institusjon ved utgangen av rapporteringsåret. Rapporteringen tar ikke hensyn til salg og kjøp av plasser, dvs hvor beboeren er hjemmehørende.



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel innbyggere 67-79 år i institusjon	1,4	1,1	0,0	1,7	1,5
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere i institusjon	15,6	11,1	12,6	13,6	13,0

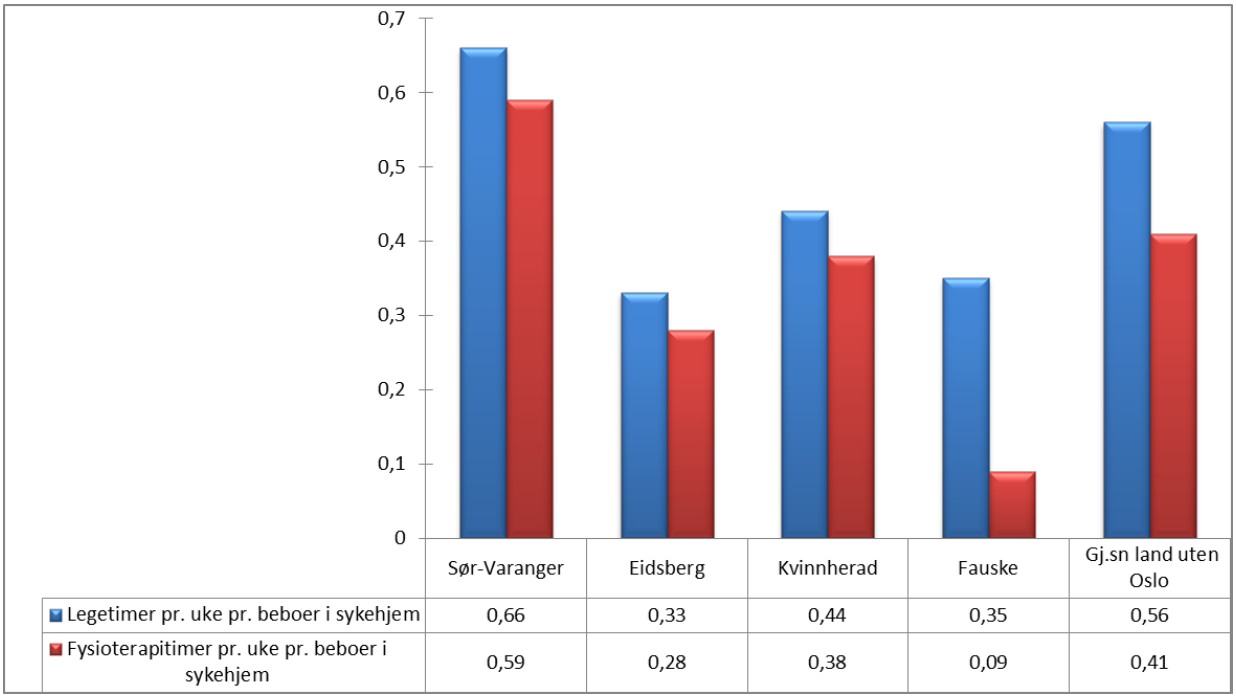
For Sør-Varanger sin del ser vi at kommunen har 1,4 % av innbyggerne i aldersgruppen 67-79 år i institusjon. Landsgjennomsnittet er 1,5 %. Og man har som nevnt over 15,6 % av innbyggerne over 80 år boende i institusjon. Landsgjennomsnittet her er 13,0 %. Ser vi på den historiske utviklingen for andel innbyggere 80+ som er beboere på institusjon, så ser bildet slik ut:



Andelen innbyggere 80+ som er beboere på institusjon har blitt redusert fra over 20 % i 2010 til 15,6 % nå. Nivået er hele veien vesentlig høyere enn øvrige kommuner i utvalget og landsgjennomsnittet.

Forskjellen i dekningsgrader refererer hovedsakelig til nivået på tilbudet i hjemmetjenesten, ulike terskler for innleggelse mellom kommunene, antallet plasser i institusjon i forhold til antallet eldre 80+ og tilgangen på omsorgsboliger med heldøgns tilsyn. Hva som er riktig nivå på antall institusjonsplasser avhenger av omsorgsfilosofien hos den enkelte kommune. Det er kommuner i Norge hvor mer enn 55 % av innbyggerne over 80 år bor på institusjon, og blant de som bruker minst er tallet under 2 % prosent.

Til slutt for institusjonstjenesten, ser vi på omfanget av tilgang til lege- og fysioterapitjenester:



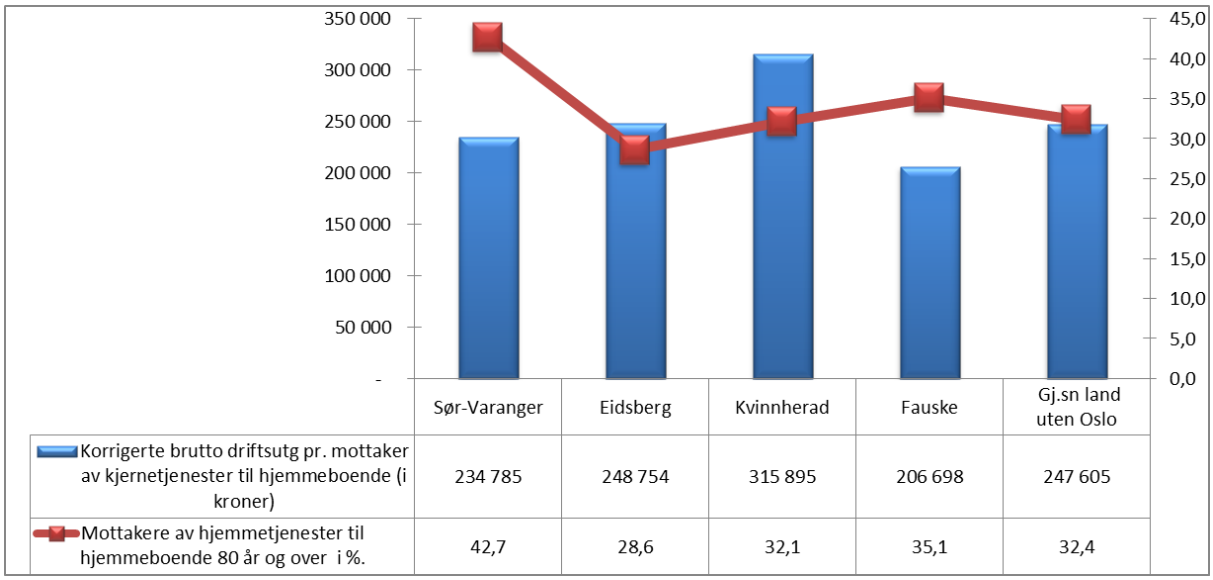
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,66	0,33	0,44	0,35	0,56
Fysioterapitimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,59	0,28	0,38	0,09	0,41

I Sør-Varanger har beboerne 0,66 legetimer og 0,59 timer med fysioterapeut hver uke. Det er noen variasjoner i mellom kommunene hvor alle de øvrige kommunene i utvalget ligger på et vesentlig lavere nivå. Hvor vidt man bruker tid på rehabilitering, tilrettelegging og forebyggende tiltak fremgår ikke av tallene, men verdien av denne type virksomhet er at man i neste runde kan spare kommunen for direkte utlegg gjennom f.eks. høyere bruk av institusjonsplasser.

Hjemmebaserte tjenester

KOSTRA bruker også korrigerte brutto driftsutgifter pr bruker som indikator for produktiviteten i hjemmebasert omsorg. Korrigeringen består av at driftsutgiftene, inkludert avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon, er korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. pr bruker.

I diagrammet under er andelen innbyggere 80+ som mottar hjemmetjenester illustrert ved den røde linja, og korrigerte brutto driftsutgifter pr mottaker illustreres av de blå søylene.

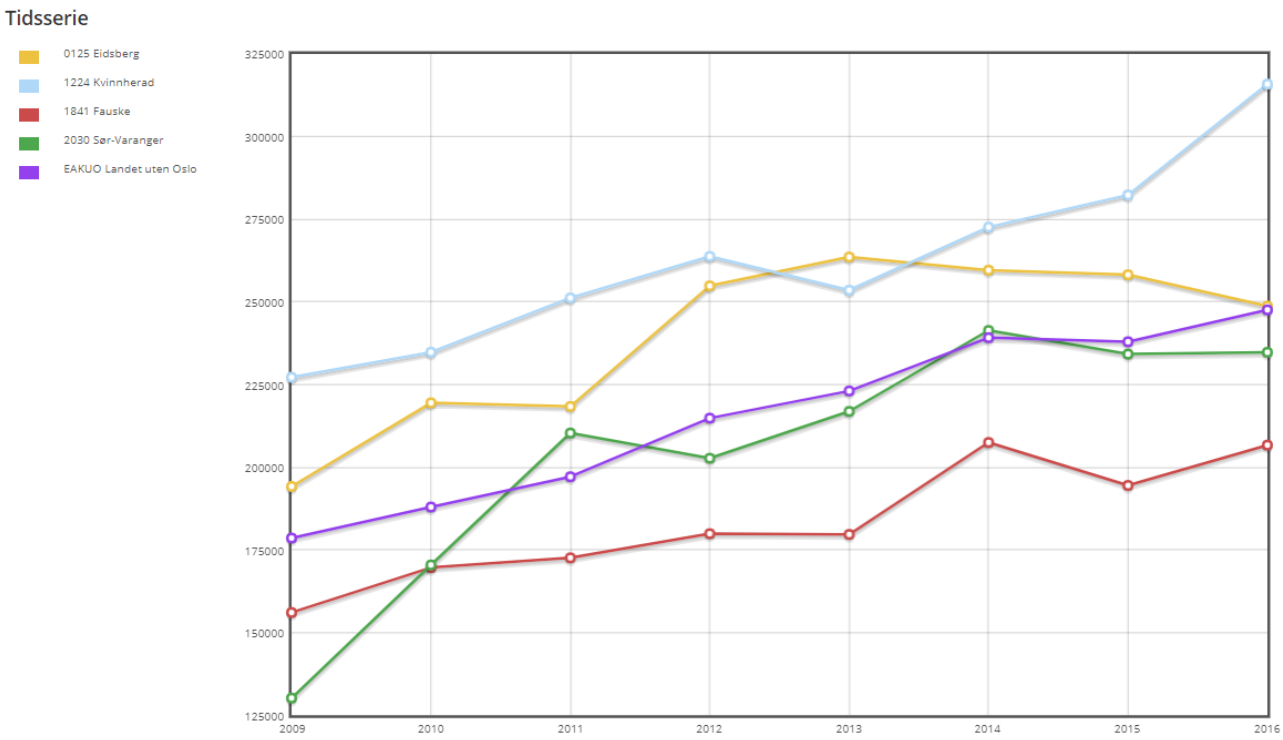


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av kjernetjenester til hjemmeboende (i kroner)	234 785	248 754	315 895	206 698	247 605
Mottakere av hjemmetjenester til hjemmeboende 80 år og over i %.	42,7	28,6	32,1	35,1	32,4

Vi ser av søylene at Sør-Varanger kommune brukte kr 234 785 pr mottaker av hjemmetjenesten. Dette er nest lavest i utvalget. Landsgjennomsnittet ligger på kr 247 605, men her må vi huske at dette også inkluderer at en lang rekke kommuner har bygget opp et omfattende botilbud med heldøgns omsorg i form av omsorgsboliger, noe som utgiftsføres som hjemmetjenester. Også her er det slik at jo flere brukere kommune har – desto lavere blir gjennomsnittskostnaden.

Ser vi på omfanget av de over 80+ som mottar tjenester, ligger dette på 42,7 % i Sør-Varanger, noe som er suverent høyest i utvalget. Her er landsgjennomsnittet 32,4 %. Øvrige kommuner i utvalget ligger rundt dette nivået.

Tar vi så for oss kostnadsutviklingen (korrigerte brutto driftsutgifter pr mottaker) for hjemmetjenesten over tid, så får vi følgende bilde:



Den historiske utviklingen i viser at kostnadene har fulgt utviklingen for landet stort sett hele veien.

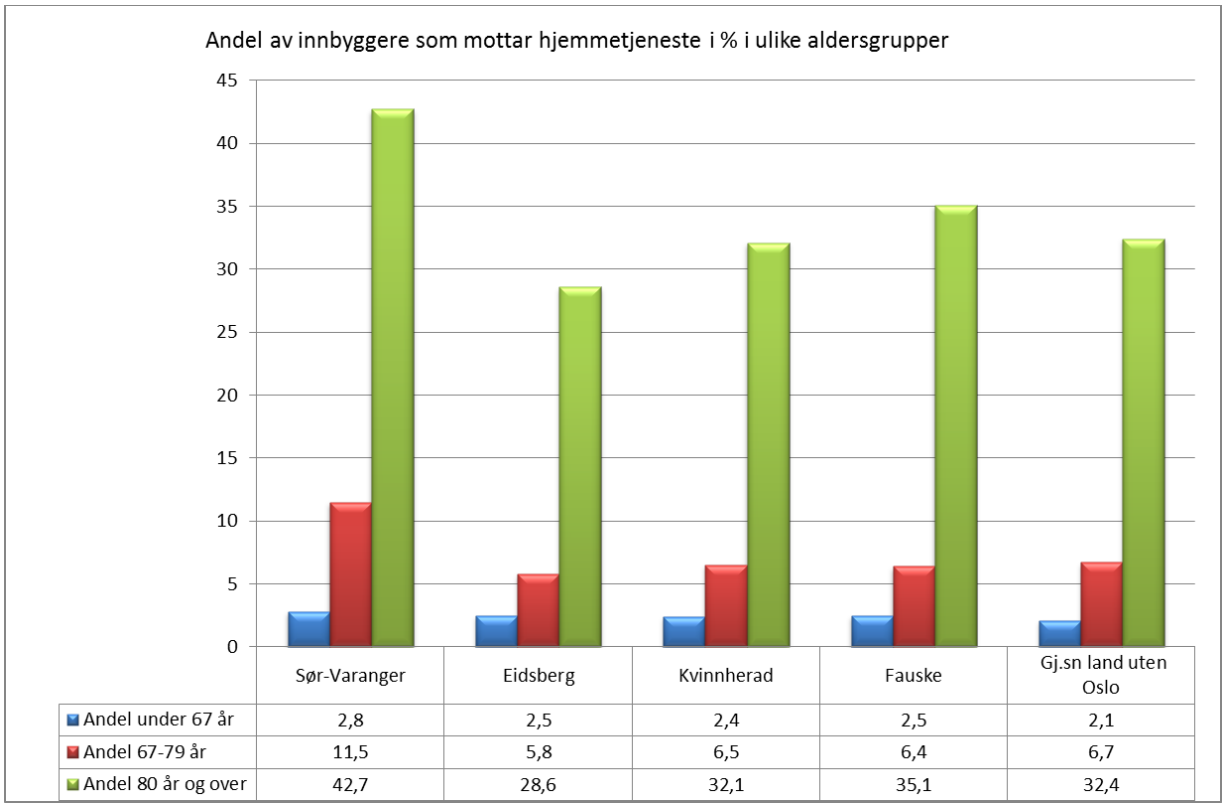
Korrigert bruttokostnad pr. bruker i hjemmetjenesten vil normalt variere med:

- årsverk pr bruker, dvs. timetildelingen pr bruker
- Antall brukere som mottar tjenester
- aldersfordelingen i kommunen og andel 80 år + i institusjon
- andelen ressurskrevende brukere / PU
- utdanningsnivå / ansiennitet hos ansatte, dvs. lønnskostnader
- andel av det samlede antall årsverk som brukes direkte i tjenesteytingen / brukerkontakt vs. kjøring, administrasjon mv.
- lokale prioriteringer for øvrig

I KOSTRA er det ikke foretatt noe skille mellom ulike brukergrupper i rapporteringen av korrigerte utgifter pr mottaker, men erfaringsmessig går en betydelig andel av hjemmetjenestens kostnader til brukere under 67 år og/eller PU i en kommune. Disse er vanligvis ikke mange i antall, men har ofte et desto mer omfattende pleiebehov. Det fins heller ikke indikatorer i KOSTRA som kan angi behovet for ressursinnsats til spesielt kostnadskrevende brukere.

Som følge av dette er det derfor heller ikke mulig å vurdere om kommunen har en tilstrekkelig ressursinnsats pr mottaker eller ikke. Kommunen kan få enda større innsikt i dette ved i større grad å vurdere egen registrering av IPLOS-data og timetildeling pr bruker sammenlignet med registrert pleiebehov.

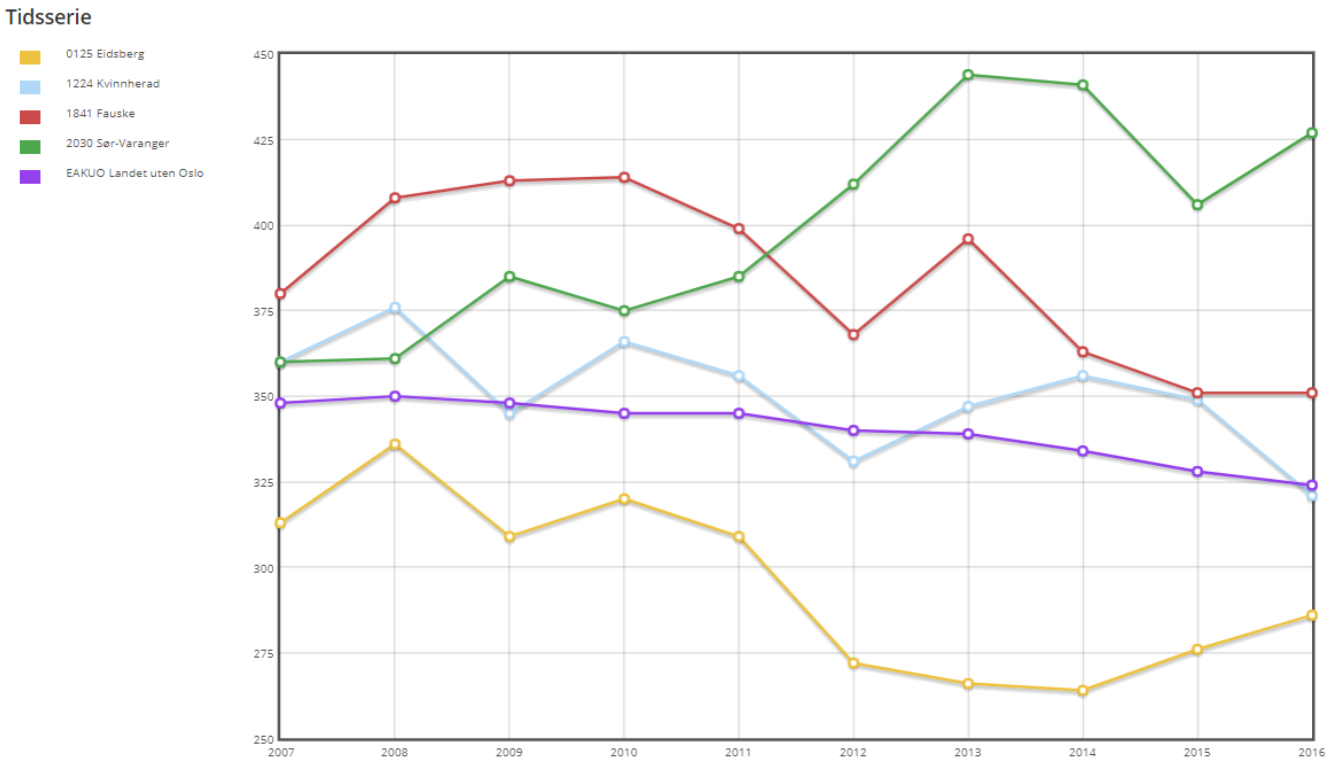
KOSTRA inneholder opplysninger om andel av innbyggere i ulike aldersgrupper som mottar tjenester og omfanget på bistanden. Ser vi først på fordelingen mellom de ulike aldersgruppene, har vi følgende bilde:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel under 67 år	2,8	2,5	2,4	2,5	2,1
Andel 67-79 år	11,5	5,8	6,5	6,4	6,7
Andel 80 år og over	42,7	28,6	32,1	35,1	32,4

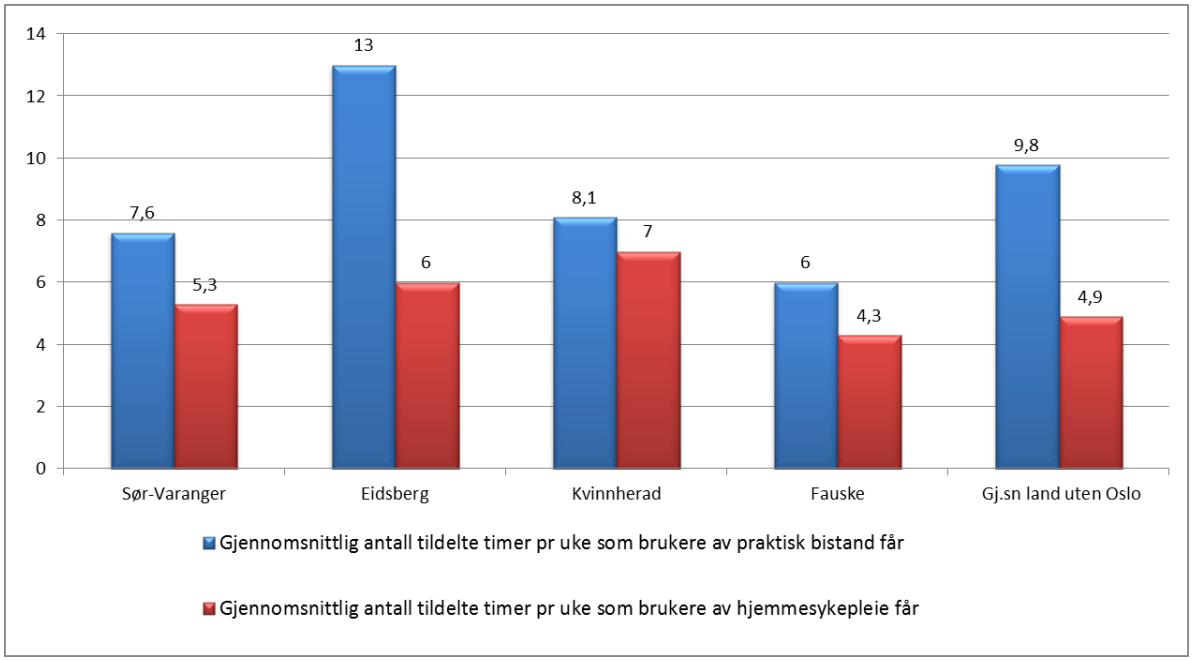
Ut fra dette bildet ser vi at 42,7 % av alle innbyggere over 80 år mottar hjemmetjenester, noe som er klart høyest i utvalget. For aldersgruppen under 67 år, er det 11,5 % av innbyggerne som mottar hjemmetjenester, noe som er klart høyest og nesten dobbelt så høyt som øvrige kommuner i utvalget. Skulle Sør-Varanger gitt samme mengde som Eidsberg hadde man gitt tjenester til 61 færre personer i denne målgruppa i 2016. For innbyggere under 67 år er andelen 2,8 % noe som er høyest (men omtrent som øvrige kommuner i utvalget).

Hvordan har så utviklingen vært over tid for innbyggere 80 + som mottagere av hjemmetjenester?



I 2008 mottok 36 % av alle innbyggere over 80 år hjemmetjenester i Sør-Varanger. I 2015 var dette tallet økt til 42,7 %. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsak til denne økningen, men det sammenfaller med reduksjonen i andelen over 80 år som er beboere på i institusjon i samme periode (i følge kommunen ble det lagt ned en avdeling på Wesselborgen sykehjem). Som vist over er samlet andel innbygger 80 + med tjenester klart høyest i Sør-Varanger.

Ser vi så på profilen når det gjelder antall timer praktisk bistand og hjemmesykepleie som mottakerne får, har vi følgende bilde:

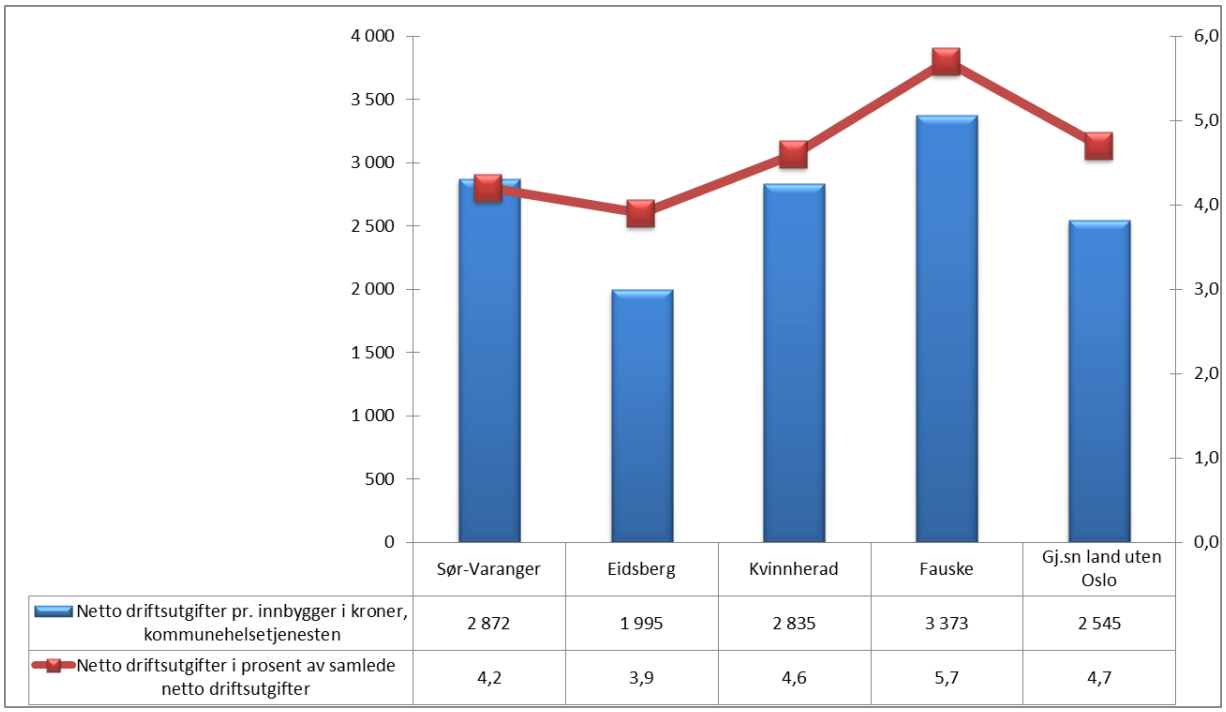


Her ser vi at tildelingen pr mottaker varierer noe mellom kommunene i gruppa. I Sør-Varanger får brukerne av praktisk bistand gjennomsnittlig 7,6 timer pr uke, noe som er middels i utvalget. Når det gjelder hjemmesykepleie, så mottar brukerne gjennomsnittlig 5,3 timer, noe som også er middels i utvalget.

5 Helsetjenester

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste
233 Annet forebyggende helsearbeid
241 Diagnose, behandling og re-/ habilitering

I det første diagrammet her starter vi med å gi et bilde av hvordan kommunen prioriterer helsetjenester. I diagrammet er netto driftsutgifter pr innbygger til helse vist på søylene og hvor stor andel disse utgjør i % av kommunens samlede utgifter illustreres ved hjelp av linjen:

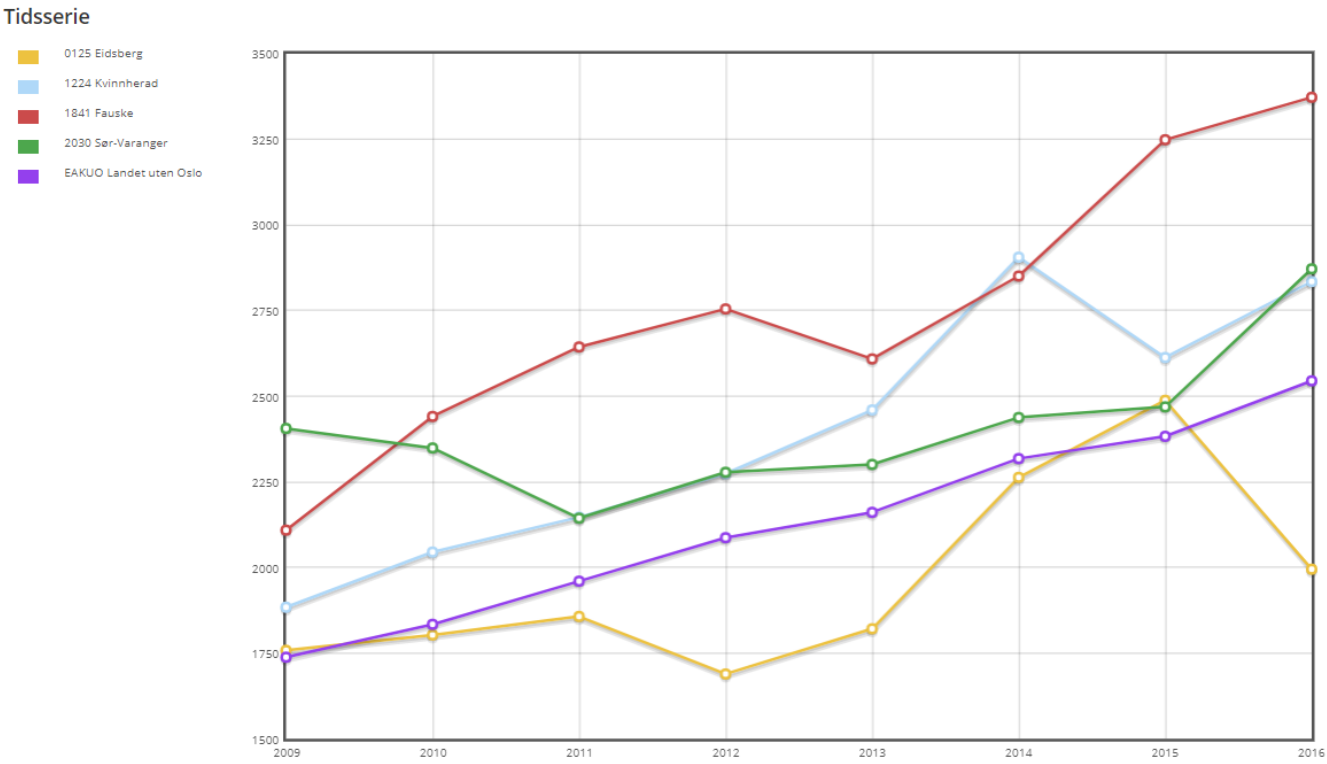


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten	2 872	1 995	2 835	3 373	2 545
Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter	4,2	3,9	4,6	5,7	4,7

Sammenlignet med pleie- og omsorgssektoren utgjør dette et betydelig mindre omfang av tjenester. For Sør-Varanger kommune ser vi at netto driftsutgifter pr innbygger er kr 2 872 noe som er nest høyest i utvalget. Eidsberg ligger lavest i utvalget på kr 1 955 pr innbygger. En reduksjon ned til nivået til Eidsberg ville bety en reduksjon ca 9 millioner i helsebudsjettet i Sør-Varanger i 2016.

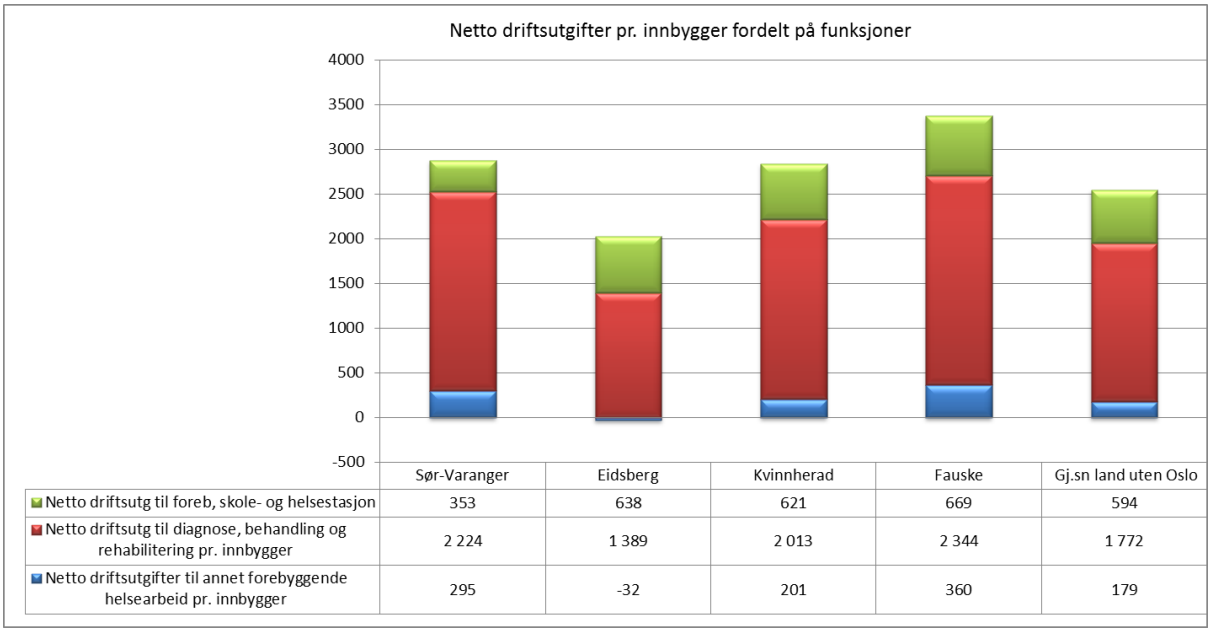
Av de samlede utgiftene til kommunal tjenesteyting, utgjør utgiftene til helse 4,2 % som er middels andel i utvalget. Landsgjennomsnittet er på 4,7 %.

Ser vi på utviklingen over tid, så finner vi følgende bilde:



Her ser vi Sør-Varanger hadde en reduksjon i forhold til landsgjennomsnittet frem til 2015, men at man i 2016 har hadde et kraftig hopp kostnadsutvikling. Det fremkommer ikke av KOSTRA-tallen hva som er årsaken til denne økningen, men i følge kommunen skyldes det revideringen av legeavtalene.

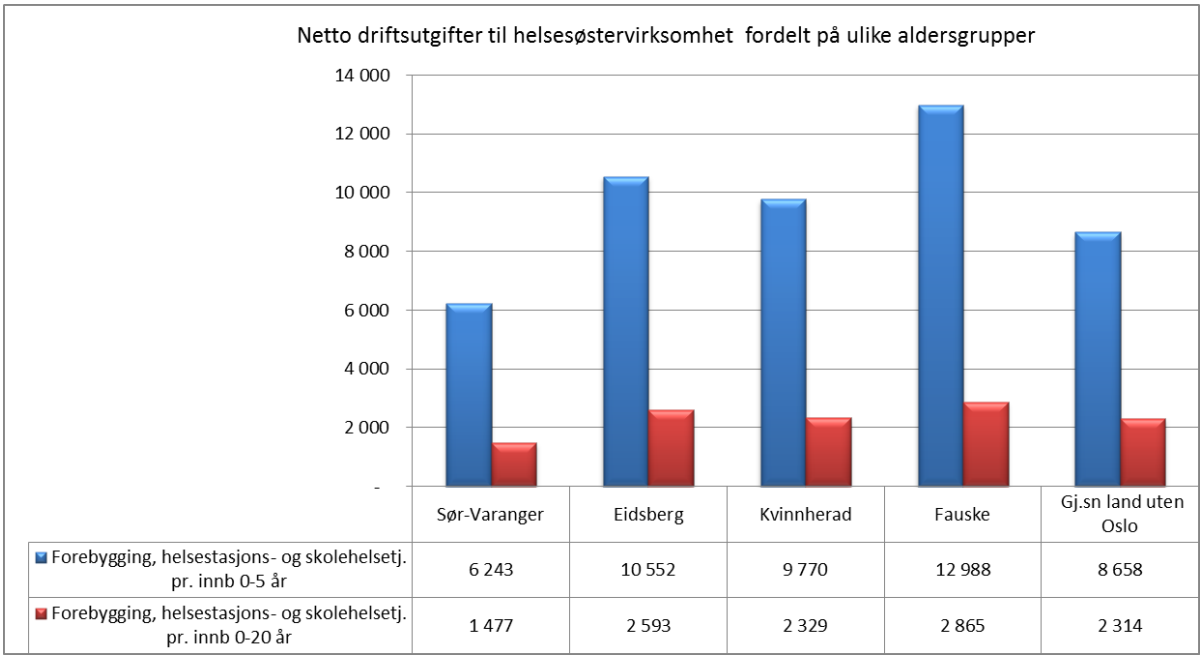
Ser vi på nettoutgiftene pr innbygger fordelt på hovedfunksjonene i KOSTRA, har vi følgende bilde:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutg til foreb, skole- og helsestasjon	353	638	621	669	594
Netto driftsutg til diagnose, behandling og rehabilitering pr. innbygger	2 224	1 389	2 013	2 344	1 772
Netto driftsutgifter til annet forebyggende helsearbeid pr. innbygger	295	-32	201	360	179

Diagnose, behandling og rehabilitering utgjør den største andelen av de 4,2 % angitt over. Her bruker Sør-Varanger kr 2 224 pr innbygger, som ligger nest høyest i utvalget. Videre ser vi at det forebyggende arbeidet som utføres av helsestasjon og skolehelsetjenesten i Sør-Varanger ligger klart lavest med kr 353 pr innbygger. Ser vi på netto driftsutgifter til annet forebyggende helsearbeid i Sør-Varanger, så ligger det en netto kostnad på kr 295 pr innbygger, noe som er nest høyest i utvalget.

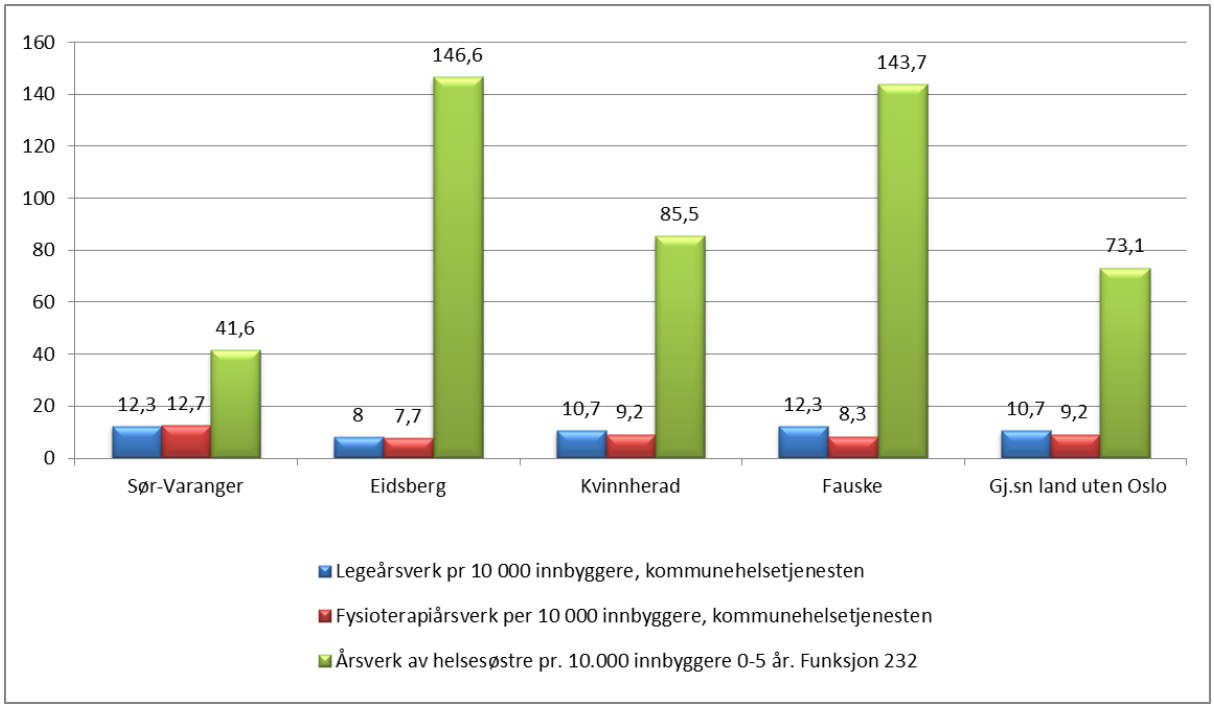
Ser vi på hvordan utgiftene til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste fordeler seg på brukergruppene ut fra to aldersgrupperinger, har vi følgende bilde:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-5 år	6 243	10 552	9 770	12 988	8 658
Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-20 år	1 477	2 593	2 329	2 865	2 314

Diagrammet viser nettoutgifter fordelt på aldersgruppene 0 - 5 år og 0 - 20 år for helsestasjonen og skolehelsetjenesten (funksjon 232). Ser vi på målgruppa 0-5 år ligger Sør-Varanger klart lavest i utvalget på kr 6 243. Målt i forhold til målgruppa 0 – 20 år ligger Sør-Varanger også klart lavest med kr 1 477 pr innbygger i denne målgruppen.

Årsverksinnsatsen for de viktigste tjenesteområdene ser vi i følgende figur:

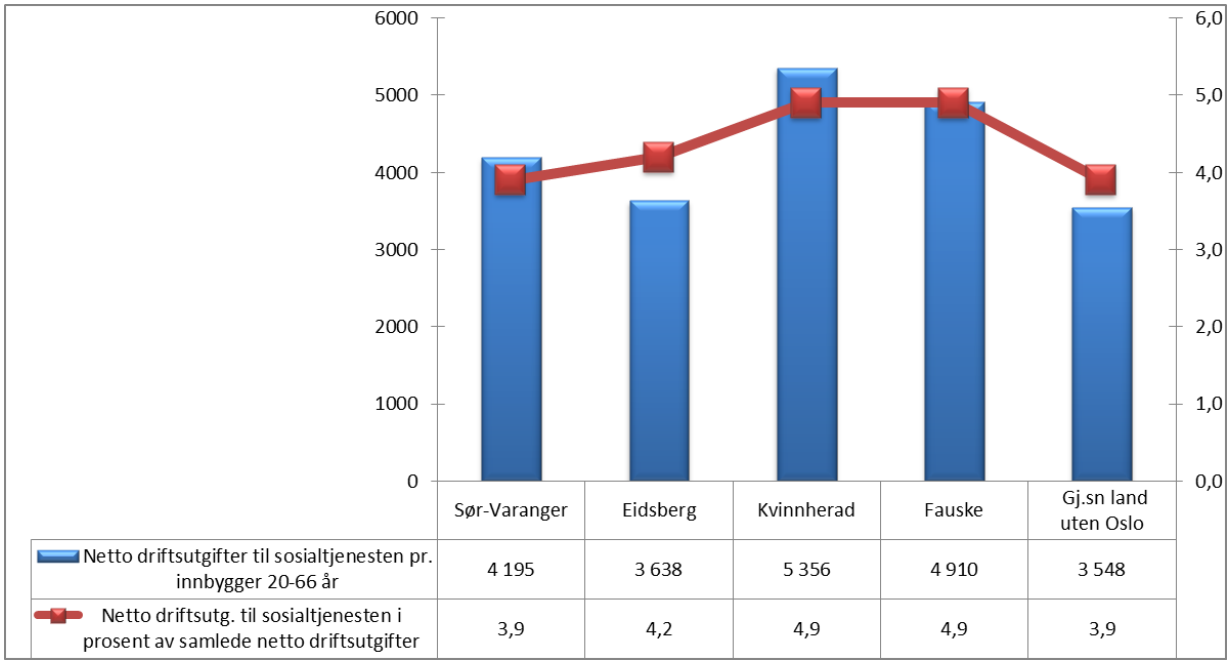


Ser vi først på årsverk for leger, ligger Sør-Varanger sammen med Fauske, høyest i utvalget mht omfanget på legeårsverk med 12,3 årsverk - omregnet i hele årsverk pr 10 000 innbyggere i målgruppa. For fysioterapeuter ligger andelen i Sør-Varanger med 12,7 årsverk pr 10 000 innbyggere, noe som også er klart høyest i utvalget. For helsesøstertjenesten ligger man med 41,6 årsverk, omregnet til antallet pr 10 000 innbyggere 0-5 år. Dette er klart lavest i utvalget og nesten 50 % under landsgjennomsnittet, og bare 28 % av det man har i Eidsberg og Fauske. I følge kommunen skyldes den lave andelen at man kun har rapportert helsesøsterstillinger med helsesøsterutdanning, og ikke antall hjemler.

6 Sosialtjenesten

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
242 Råd, veiledning, og sosialt forebyggende arbeid
243 Tilbud til personer med rusproblemer
281 Økonomisk sosialhjelp

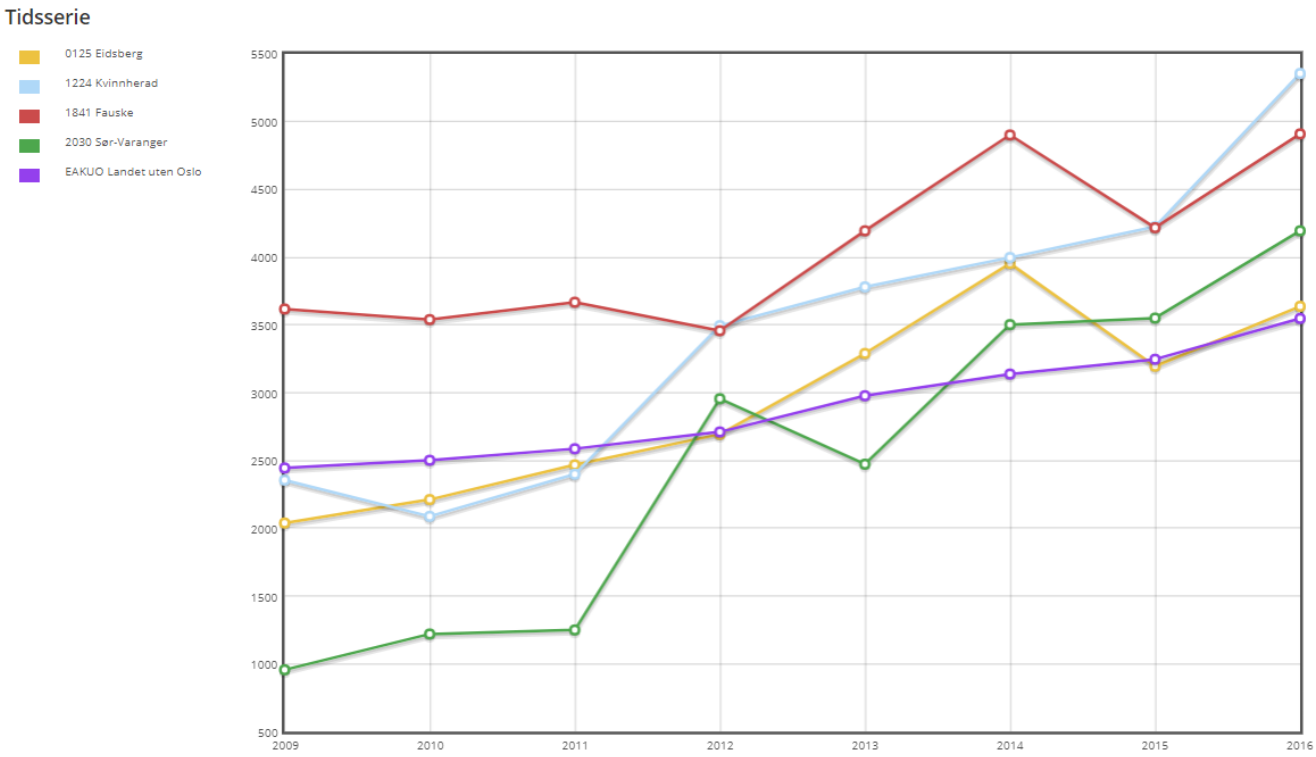
Prioriteringen av sosialtjenesten finner vi ved å se på netto driftsutgifter pr innbygger i målgruppa illustrert av søylene, og andelen disse utgjør av kommunens samlede utgifter illustreres ved hjelp av linjen:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år	4 195	3 638	5 356	4 910	3 548
Netto driftsutg. til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter	3,9	4,2	4,9	4,9	3,9

Når det gjelder netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr innbygger 20 – 66 år ligger Sør-Varanger middels i utvalget med kr 4 195 pr innbygger 20-66 år, mens Eidsberg ligger lavest med kr 3 638 pr innbygger 20-66 år. Ser vi på andelen dette utgjør av kommunens totale budsjett, så er den på 3,9 % i Sør-Varanger. Dette er lavest nivå i utvalget og på nivå med landsgjennomsnittet.

Historisk sett har utgifter til sosialtjenesten pr innbygger 20-66 år i Sør-Varanger mer enn landsgjennomsnittet:

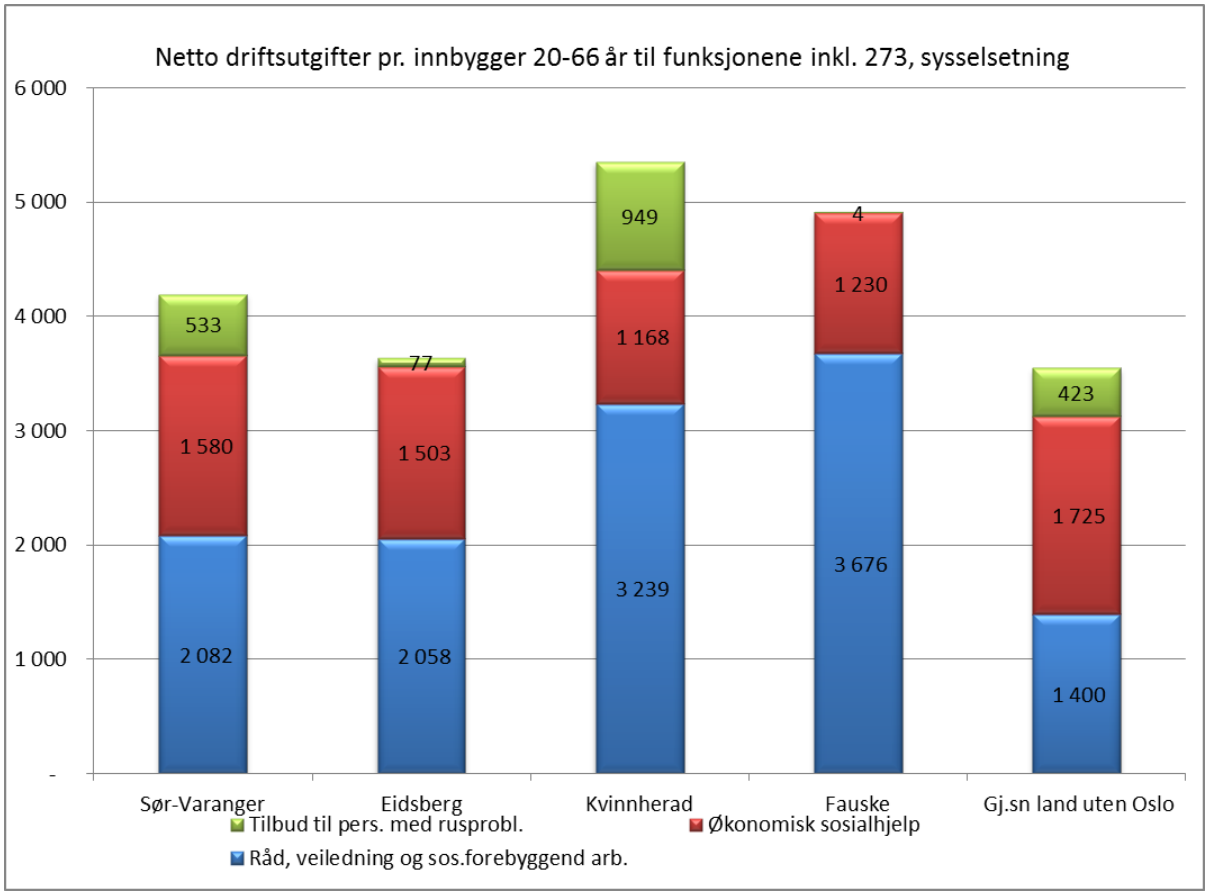


I diagrammet over ser vi at Sør-Varanger har hatt en betydelig høyere vekst enn øvrige kommuner i utvalget og landsgjennomsnittet. I 2011 lå man langt under landsgjennomsnittet og vesentlig lavere enn øvrige kommuner i utvalget. I 2016 ligger man godt over landsgjennomsnittet og middels i utvalget. Årsaken til denne veksten er i følge kommunen at man frem til 2012 førte statstilskudd flyktninger på feil funksjon.

Nettoutgifter pr innbygger i målgruppen er normalt et resultat av fire forhold:

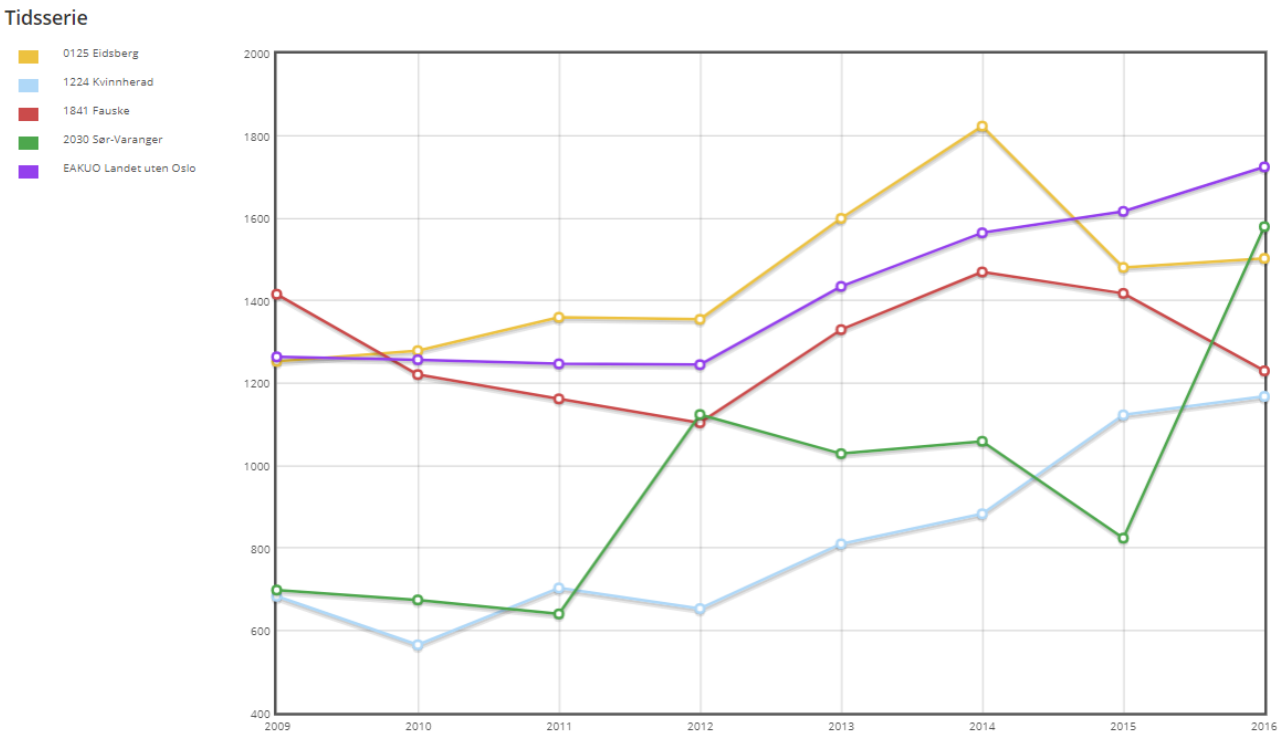
- Andel innbyggere som har tjeneste, dvs. antall
- Gjennomsnittlig stønadslengde
- Satser/gjennomsnitt utbetaling pr mottaker
- Årsverksinnsats pr mottaker på sosialkontoret

Ser vi på hvordan utgiftene fordeler seg mellom funksjonene i KOSTRA får vi følgende bilde:



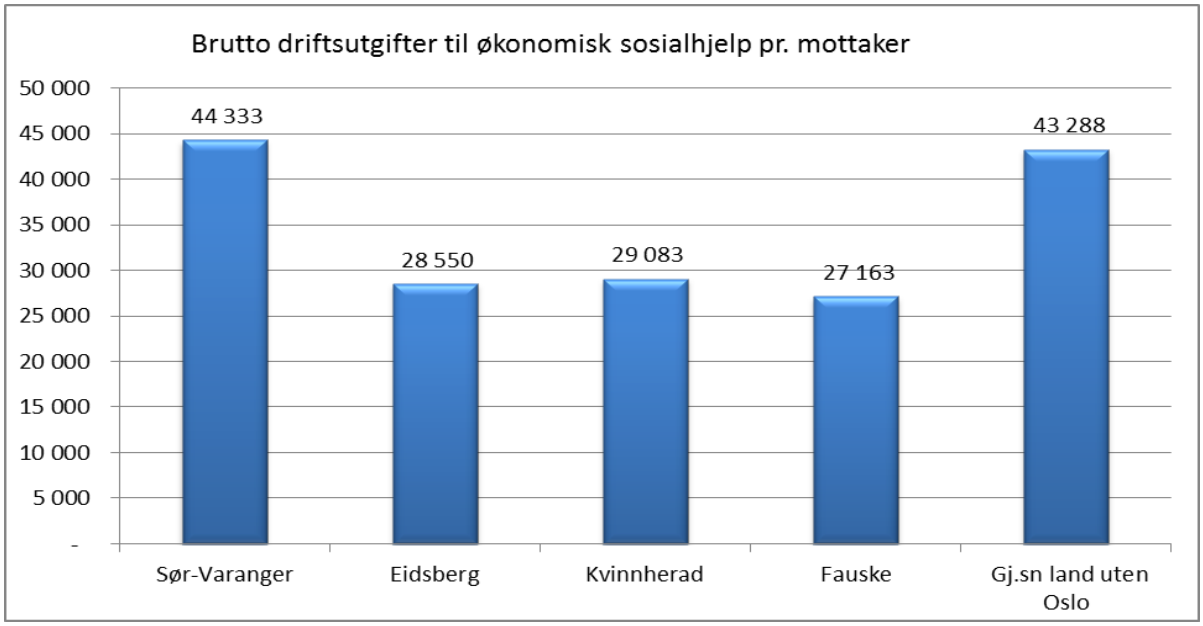
Av diagrammet ser vi hvor stor andel de ulike funksjonene utgjør av netto driftsutgifter. Rådgivnings- og veiledningstjenesten/driften av kontoret (blått) ligger lavest i utvalget for Sør-Varanger (sammen med Eidsberg) på kr 2 082 innbygger i målgruppa 20 – 66 år, mens landsgjennomsnittet er på kr 1 400 pr innbygger i målgruppa. Ser vi så på utgiftene til økonomisk sosialhjelp for Sør-Varanger viser denne kr 1 580 pr innbygger i målgruppa, noe som er høyest i utvalget. Her ligger Kvinnherad lavest med kr 1 168. Kostnader til tilbud til personer med rusproblemer står med kr 533, noe som er middels. Det må bemerkes at det erfaringsvis er store ulikheter i kommunenes føringspraksis knyttet til rusfeltet i KOSTRA.

Kostnadene til økonomisk sosialhjelp har økt kraftig det siste året i Sør-Varanger:



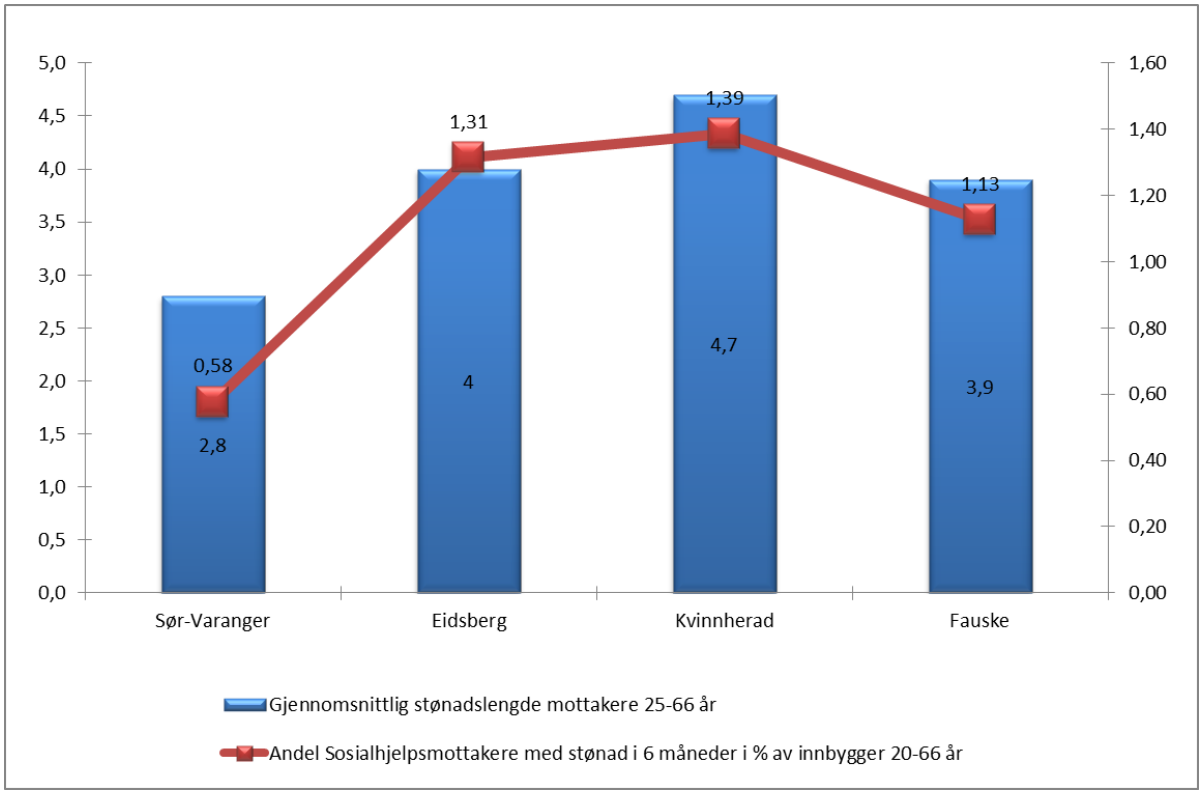
I diagrammet over ser vi at nettoutbetaling til sosialhjelp (målt pr innbygger 20-66 år) har vokst kraftig i Sør-Varanger. I 2015 lå Sør-Varanger lavest i utvalget, mens man i 2016 gjør et kraftig hopp og ligger høyest av kommunen i utvalget. Sør-Varanger brukte i 2016 4,9 mill mer på økonomisk sosialhjelp enn det man gjorde i 2015. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til denne veksten. I følge kommune er det at Sør-Varanger kommune over flere år har hatt vedtak om bosetting av 40 flyktninger, men i 2015 og 2016 ble det vedtatt å bosette 80 ekstra fordelt over de to årene. Dette medfører også økte kostnader. Kommunen har også høye priser i leiemarkedet.

Ser vi så på utbetaling av sosialhjelp pr mottaker, finner vi følgende:



Her ser vi at Sør-Varanger ligger høyest blant kommunene i utvalget med en utbetaling på kr 44 333 pr mottaker. Fauske ligger lavest med kr 27 163 og landsgjennomsnittet kr 43 288.

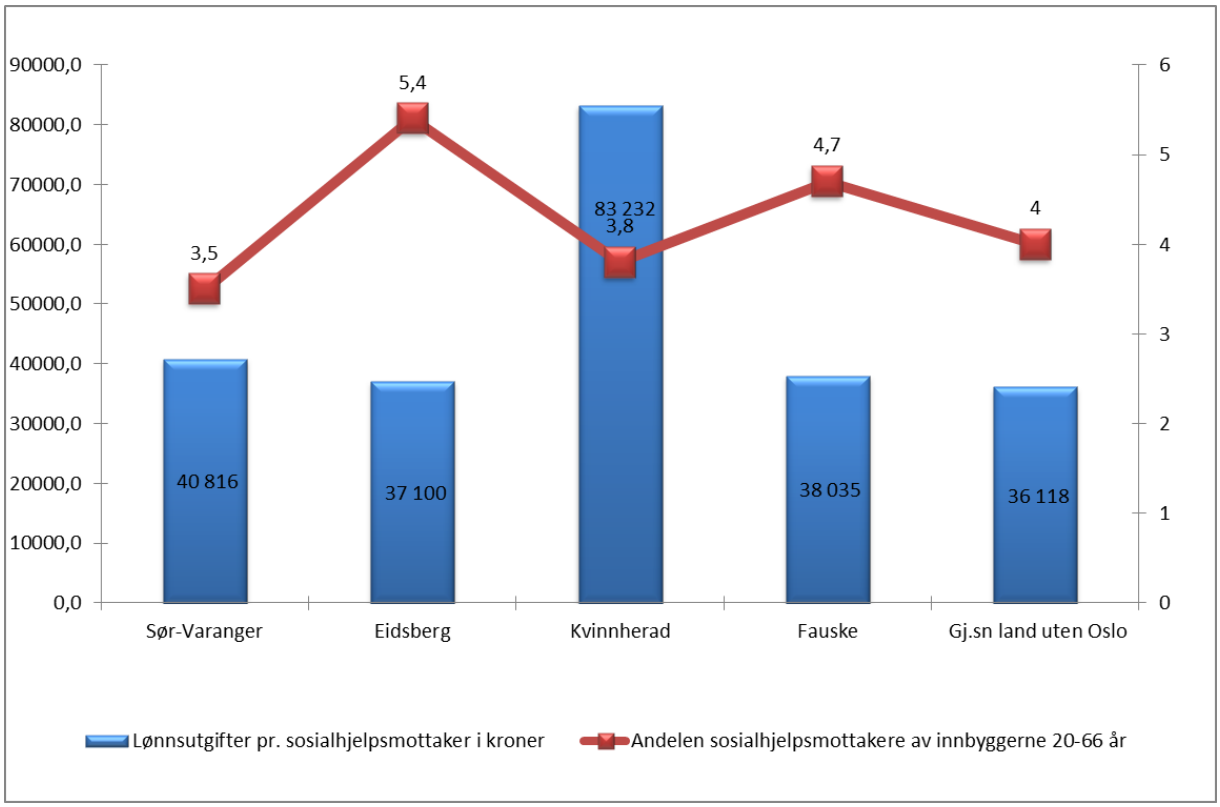
Ser vi så på stønadslengden i kommunene finner vi følgende:



Sør-Varanger har lavest gjennomsnittlig stønadslengde blant mottakerne med 2,8 måneder, og lavest andel langtidsmottakere av sosialhjelp der 0,58 % av alle

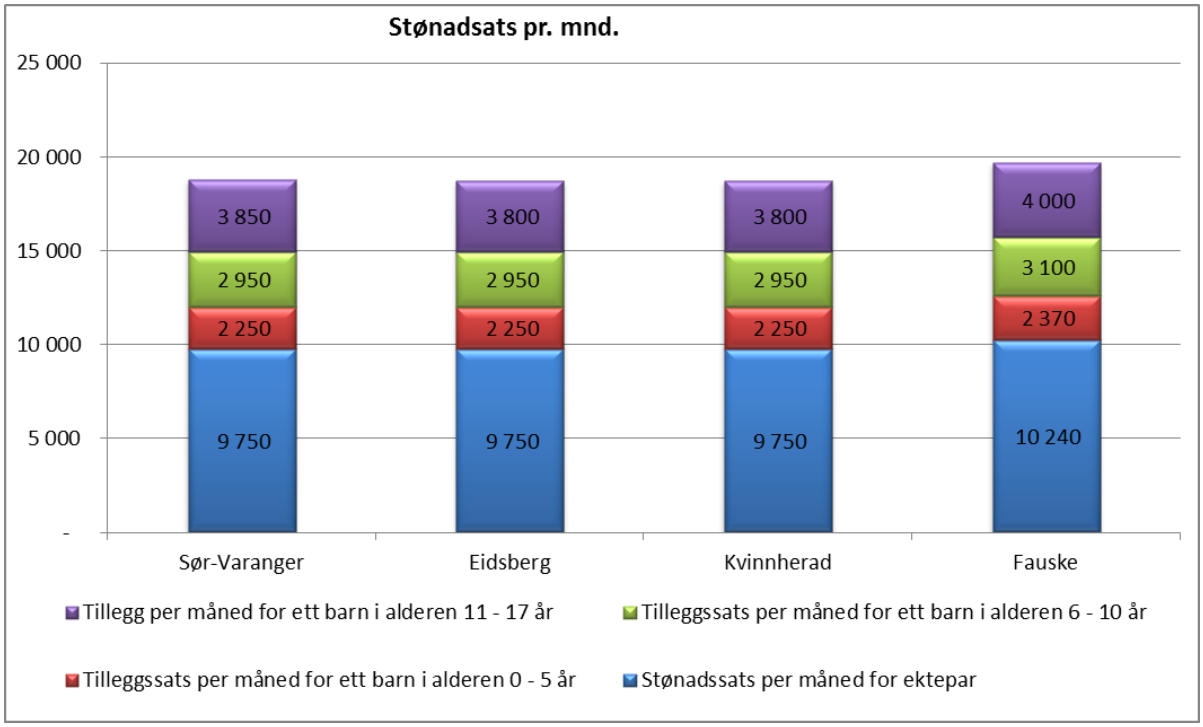
innbyggere i aldersgruppa 20-66 år mottar sosialhjelp i mer enn 6 måneder. Dette er vesentlig lavere enn øvrige kommuner i utvalget.

KOSTRA rapporterer fra 2016 ikke lengre på årsverk, men på lønnsutgift pr sosialhjelpsmottaker:



Som vi ser ligger Sør-Varanger med kr 40 816 pr sosialhjelpsmottaker, noe som er middels i utvalget. Kvinnherad er den som skiller seg ut her med kr 83 232 (rapporteringsfeil?). Den røde linjen viser at 3,5 % av alle innbyggere i mellom 20 – 66 år mottar en eller annen form for sosialstønad, noe som er lavest i utvalget.

Til slutt ser vi på stønadssatser:

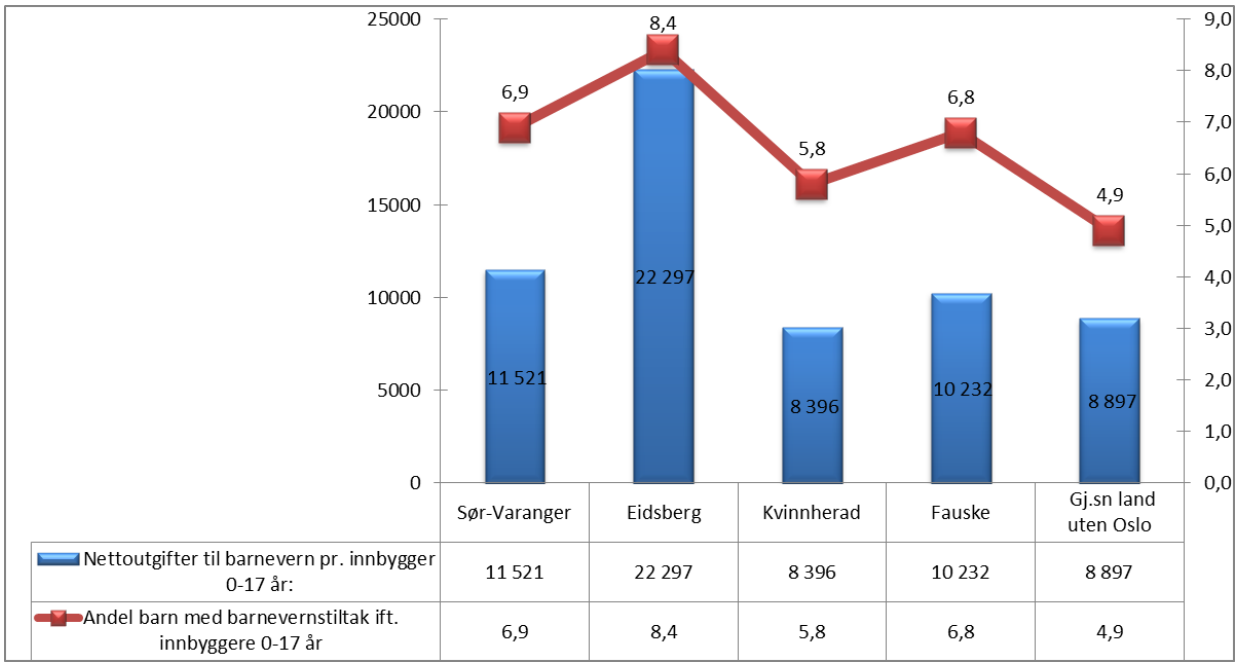


Her ser det ut som om samtlige kommuner i utvalget har lagt seg på de statlig anbefalte satsene fra Arbeids- og sosialdepartementet, noe som kan være et smart trekk for ikke å fremstå som en «attraktiv» kommune for nye innbyggere som ikke har noen form for inntektsgivende arbeid.

7 Barnevern

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
244 Barnevernstjenesten
251 Barnevernstiltak i familien
253 Barnevernstiltak utenfor familien

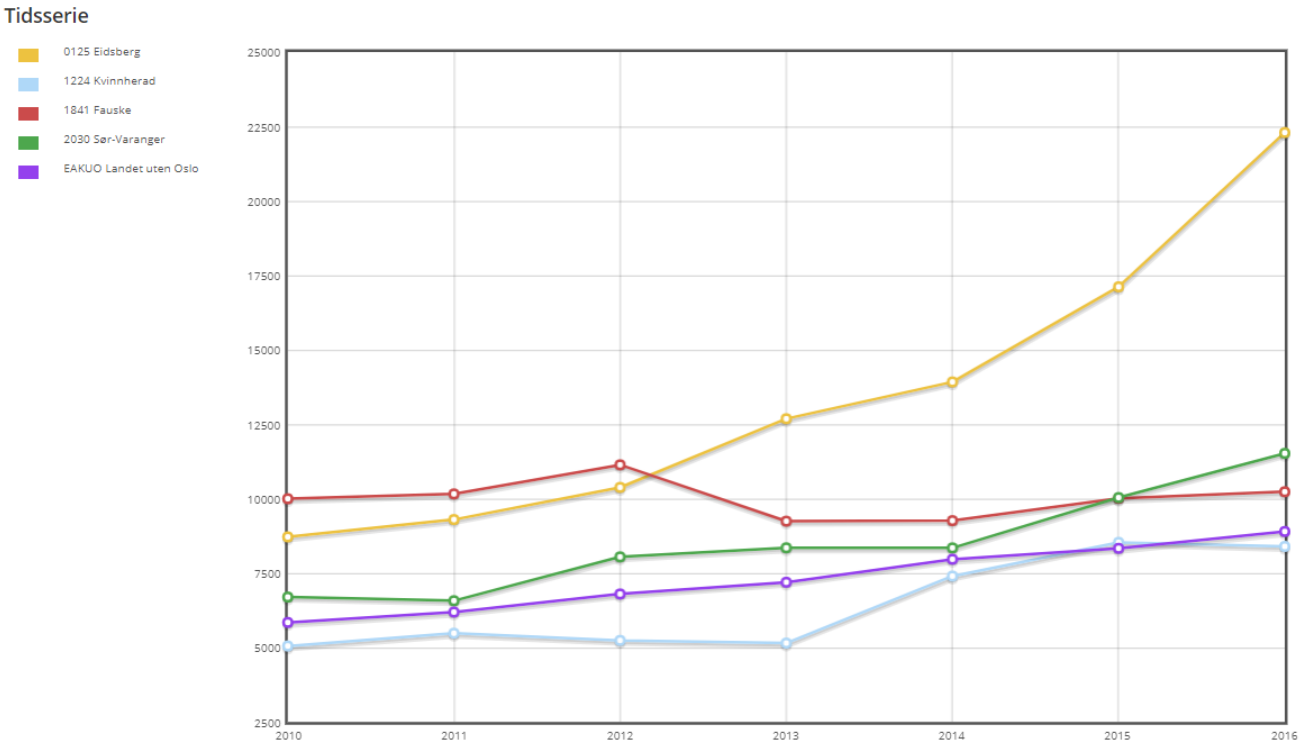
For barnevernstjenesten starter vi med netto driftsutgifter til barnevern pr innbygger i målgruppa.



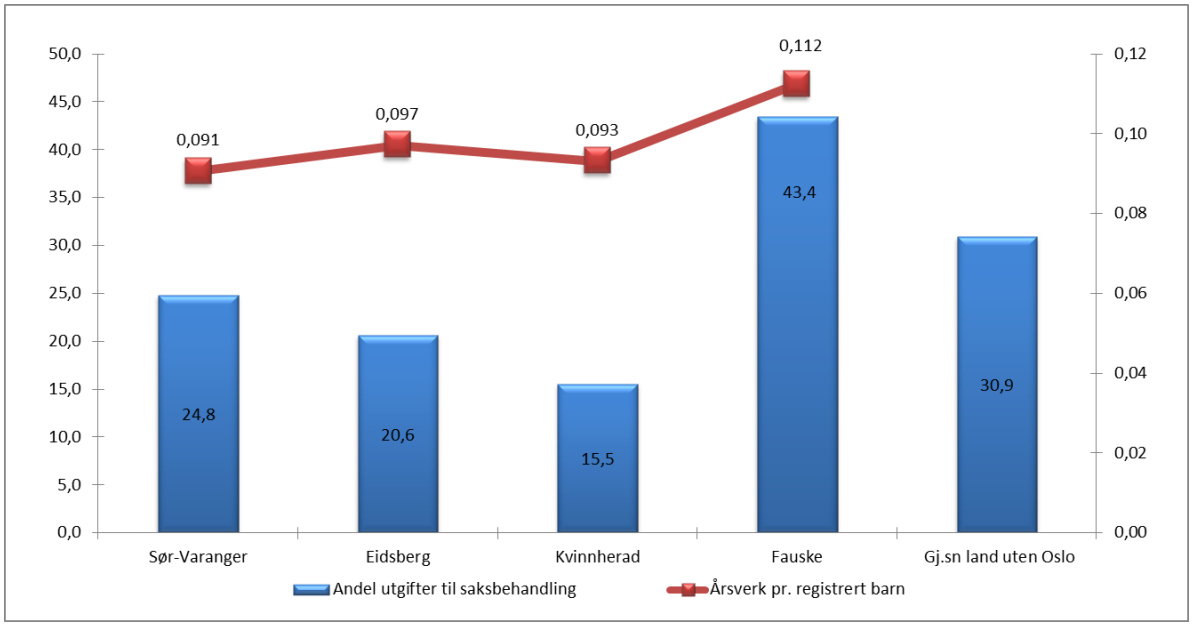
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Nettoutgifter til barnevern pr. innbygger 0-17 år:	11 521	22 297	8 396	10 232	8 897
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	6,9	8,4	5,8	6,8	4,9

Sør-Varanger ligger her med kr 11 521 pr innbygger 0-17 år. Dette er middels i utvalget. På den røde linjen ser vi andel barn med undersøkelsessaker i forhold til antall innbyggere 0-17 år. Her ser vi at Sør-Varanger ligger med 6,9 %, noe som også er middels i utvalget av kommunene. Eidsberg er den kommunen som skiller seg ut her både med høyest andel med tiltak og høyest kostnad pr innbygger 0-17 år.

I diagrammet nedenfor, ser vi at kostnadene til barneverntjenesten i Sør-Varanger har hatt en noe sterkere kostnadsutviklingen enn utviklingen for landet de tre siste årene.



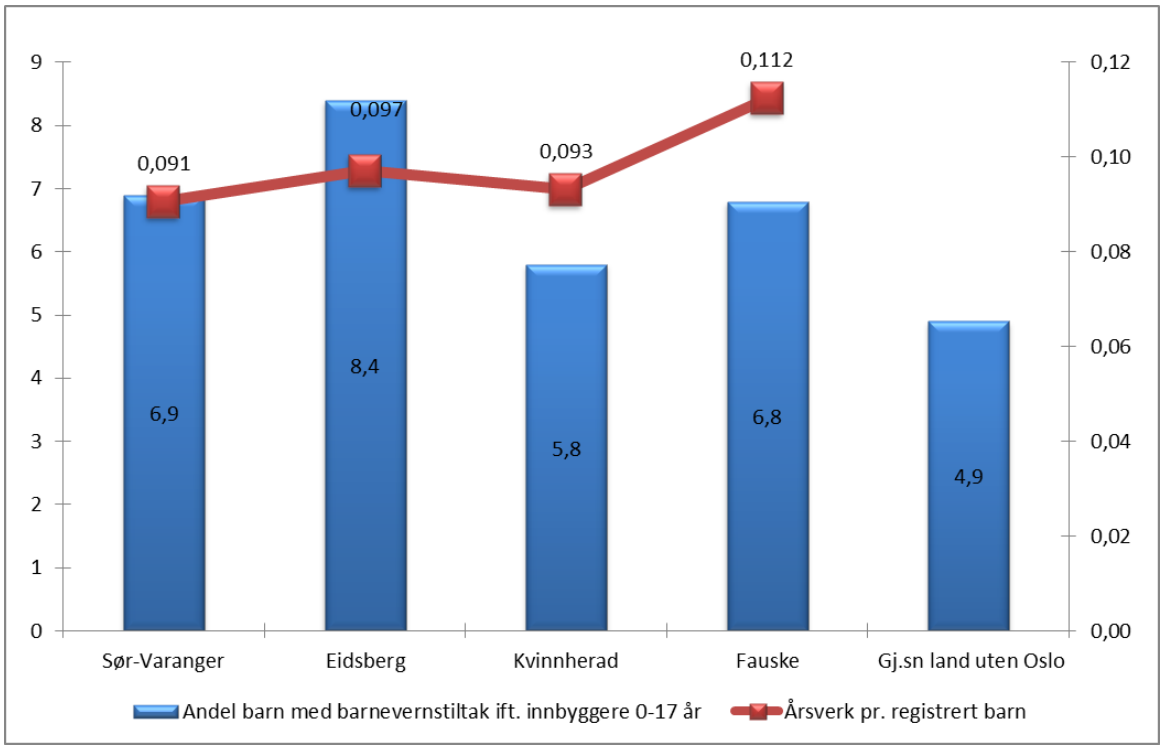
Ser vi på omfanget av utgiftene som går til saksbehandlingen og bemanningsfaktoren, får vi følgende bilde:



Andelen utgifter til saksbehandling varierer mellom kommunene. I Sør-Varanger er andelen 24,8 %, mens den i Fauske er på 43,4 %. Ser vi på bemanningsfaktoren ligger Sør-Varanger lavest (men omtrent på samme nivå Eidsberg og Kvinnherad), med en bemanningsfaktor på 0,091 årsverk pr registrert barn. Erfaringsvis kan det

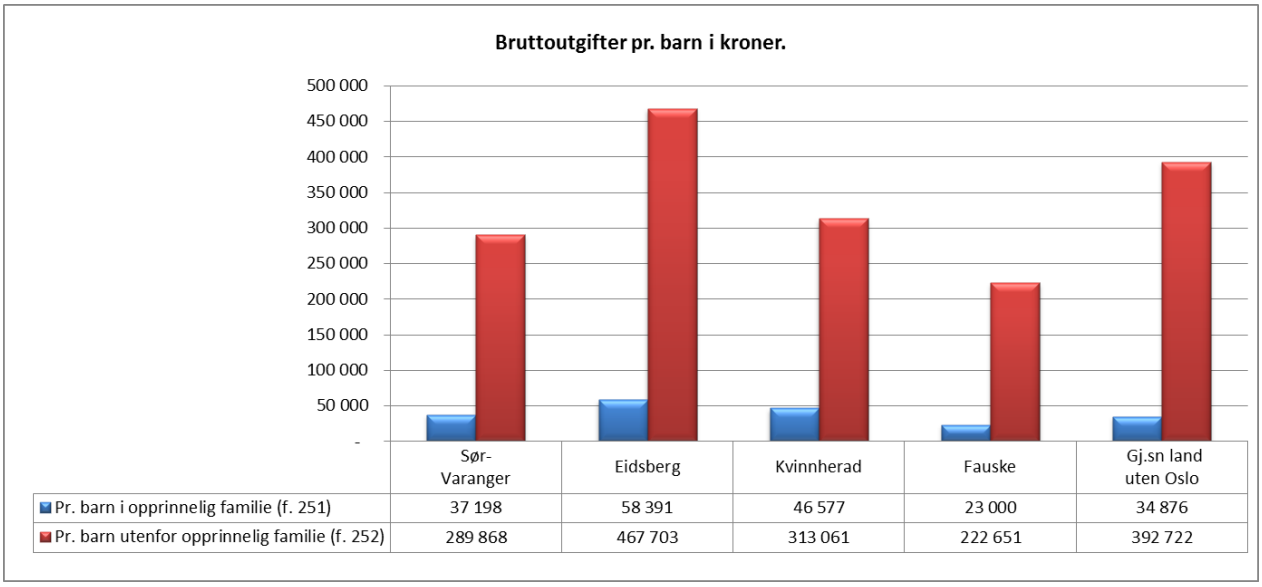
være litt feil i føringene på årsverk ettersom barnevernet ofte er interkommunalt og kommunene/KOSTRA ikke alltid håndterer dette riktig.

I neste diagram ser vi på sammenstillingen mellom andel barn med barnevernstiltak og bemanningsfaktoren:



Vi ser her at i Sør-Varanger har 6,9 % alle barn mellom 0-17 år hjelpetiltak eller omsorgstiltak i en eller annen form, noe som er middels i utvalget. Andelen årsverk pr registrerte melding til barnevernet er som nevnt over 0,091.

Til slutt tar vi et blikk på hva bruttokostandene er pr barn (i gjennomsnitt) med tiltak:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Pr. barn i opprinnelig familie (f. 251)	37 198	58 391	46 577	23 000	34 876
Pr. barn utenfor opprinnelig familie (f. 252)	289 868	467 703	313 061	222 651	392 722

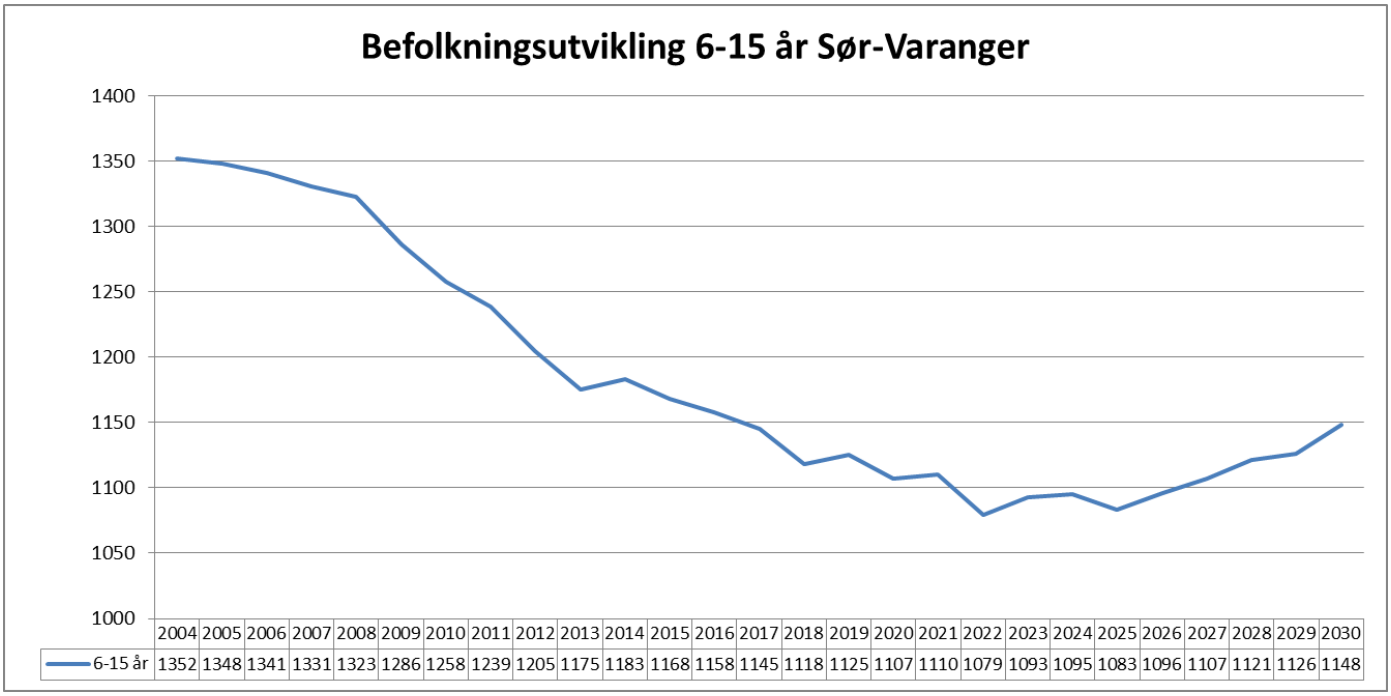
Her ser vi at Sør-Varanger ligger middels i utvalget i kostnader både når det gjelder pr barn med tiltak i opprinnelige familie (barn som ikke er plassert) med kr 37 198 og pr barn utenfor opprinnelige familie (er plassert) med kr 289 868. Eidsberg er den som skiller seg ut her med klart høyest kostnader på begge funksjoner.

8 Grunnskole

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
202 Grunnskole
213 Voksenopplæring
215 Skolefritidstilbud
222 Skolelokaler
223 Skoleskyss

Befolkningsprognose for unge frem til 2040

Når man skal planlegge for utviklingen i skole, er det viktig at man også har et blikk på fremtiden. Vi starter derfor med å se på hva prognosen sier om utviklingen i folketallet for innbygger 6-15 år i Sør-Varanger kommune, i henhold til middelsalternativet (MMMM) fra SSBs befolkningsprognose fra 2016:



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
6-15 år	1352	1348	1341	1331	1323	1286	1258	1239	1205	1175	1183	1168	1158	1145	1118	1125	1107	1110	1079	1093	1095	1083	1096	1107	1121	1126	1148

Historisk ser vi at det har vært et kraftig fall i antall innbyggere 6-15 år fra 1 352 i 2004 og ned til 1 158 i 2016. Dette er en reduksjon på 207 barn på 12 år. I prognosen ser vi at tallet på innbyggere i alderen 6-15 vil falle med ytterlige 79 barn til 1 079 i 2022, før det vokser litt igjen frem mot 2030. Tallen viser estimert gjennomsnittlig reduksjon og vekst for *hele* kommunen, og sier ikke noe om hvor i kommunen denne veksten kommer eller om det er demografiske endringer internt i kommunen. Her er det viktig å huske på at staten igjennom inntektssystemet overfører ca 110 000 kr pr innbygger 6-15 år i rammetilskudd til Sør-Varanger. Det

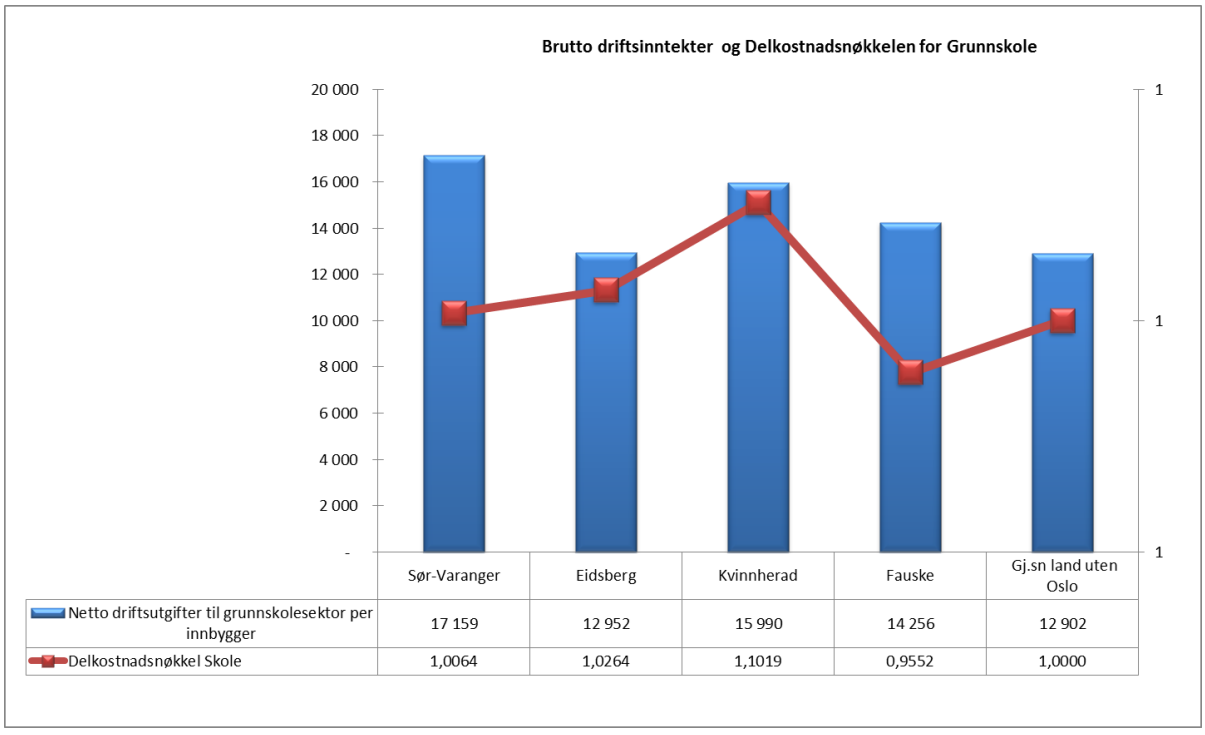
betyr at Sør-Varanger i perioden 2004 – 2020 vil ha mistet ca 30 millioner i rammetilskudd (målt i 2016 kroner).

Hvis vi ser på delkostnadsnøklene for grunnskole finner vi følgende informasjon:

	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Delkostnadsnøkkel Skole	1,0064	1,0264	1,1019	0,9552

Landsgjennomsnittet er 1,000, mens Sør-Varanger har en delkostnadsnøkkel for grunnskole på 1,0064. Dette betyr at Sør-Varanger objektivt sett har et behov i grunnskoledriften som er like kostnadskrevende å drive enn landsgjennomsnittet. Det lavere enn Eidsberg (2,6 % under) og Kvinnherad (10,2 % under), men over Fauske (4,5 % over).

Hvis vi ser på forholdet mellom delkostnadsnøkkelen (som beskriver «behovet») og netto driftsutgifter til grunnskolesektoren pr innbygger (som beskriver ressursbruken), ser vi at Sør-Varanger er den kommunen som prioriterer skole klart høyest av kommunen i utvalget:

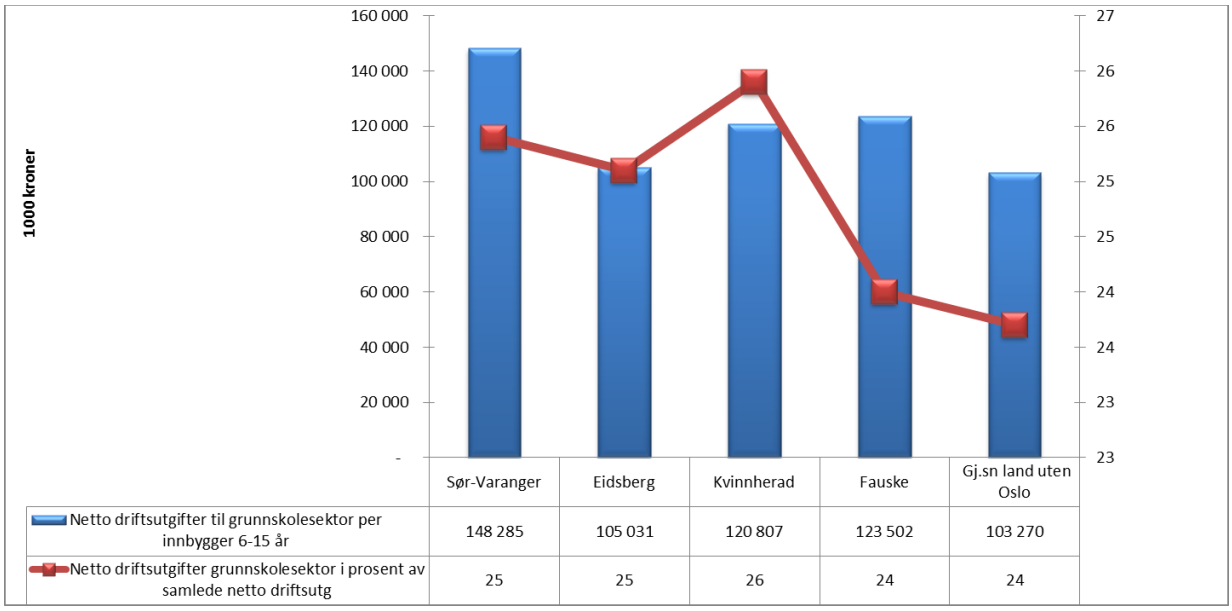


Det er *avstanden i mellom* den blå søylen og den røde linjen som er av betydning; Sør-Varanger har en vesentlig større avstand enn landsgjennomsnittet. Det samme har Fauske, mens Eidsberg og Kvinnherad har mindre avstand mellom søyle og linje

enn landsgjennomsnittet, og prioriterer dermed skole lavere enn landsgjennomsnittet.
KOM HIT

Grunnskoleopplæring

Vi vil starte med å se på netto driftsutgifter pr innbygger 6 – 15 år illustrert ved de blå søylene, og hvor stor andel av netto driftsutgifter til grunnskolesektor (funksjonene 202, 222 og 223) utgjør av kommunes samlede netto driftsutgifter, illustrert av den røde linja:

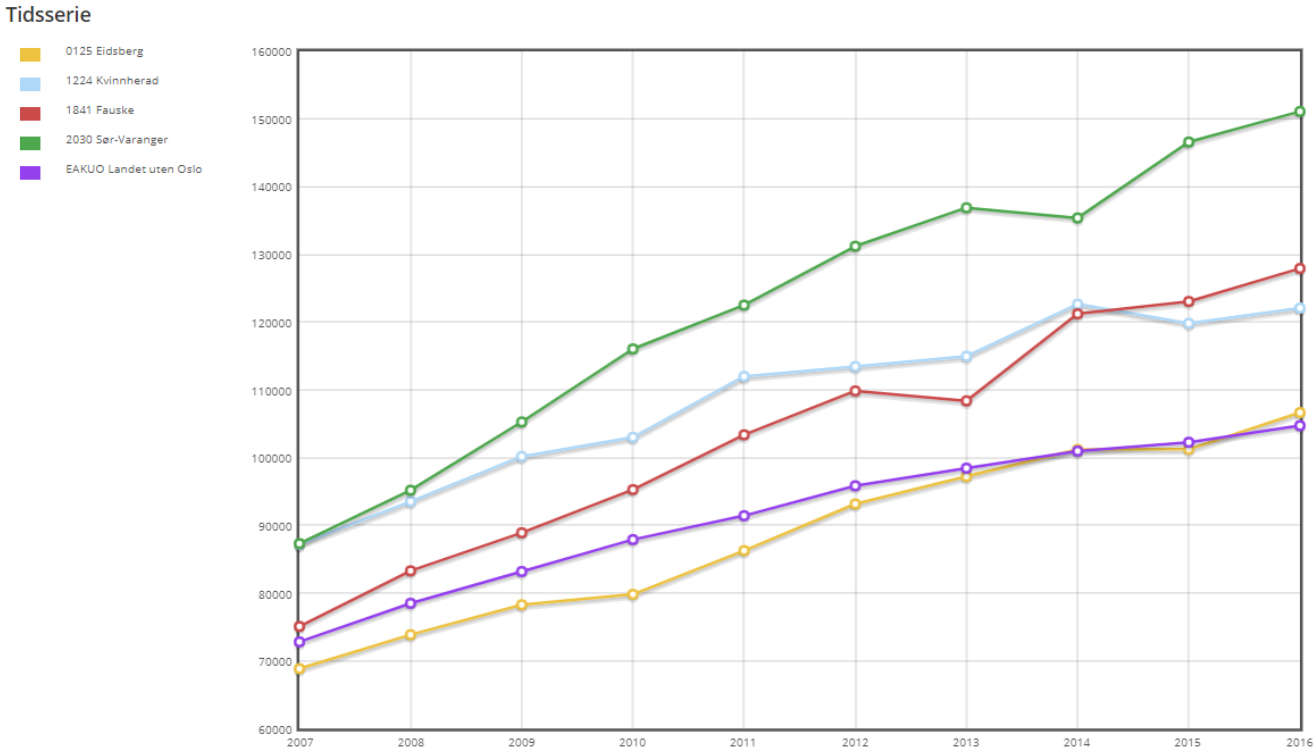


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år	148 285	105 031	120 807	123 502	103 270
Netto driftsutgifter grunnskolesektor i prosent av samlede netto driftsutg	25	25	26	24	24

Her ser vi at for netto driftsutgifter pr innbygger i målgruppa (ekskl SFO), ligger Sør-Varanger høyest i utvalget på kr 148 285. Lavest ligger Eidsberg med kr 105 031 pr innbygger 6-15 år. Landsgjennomsnittet er på kr 103 270.

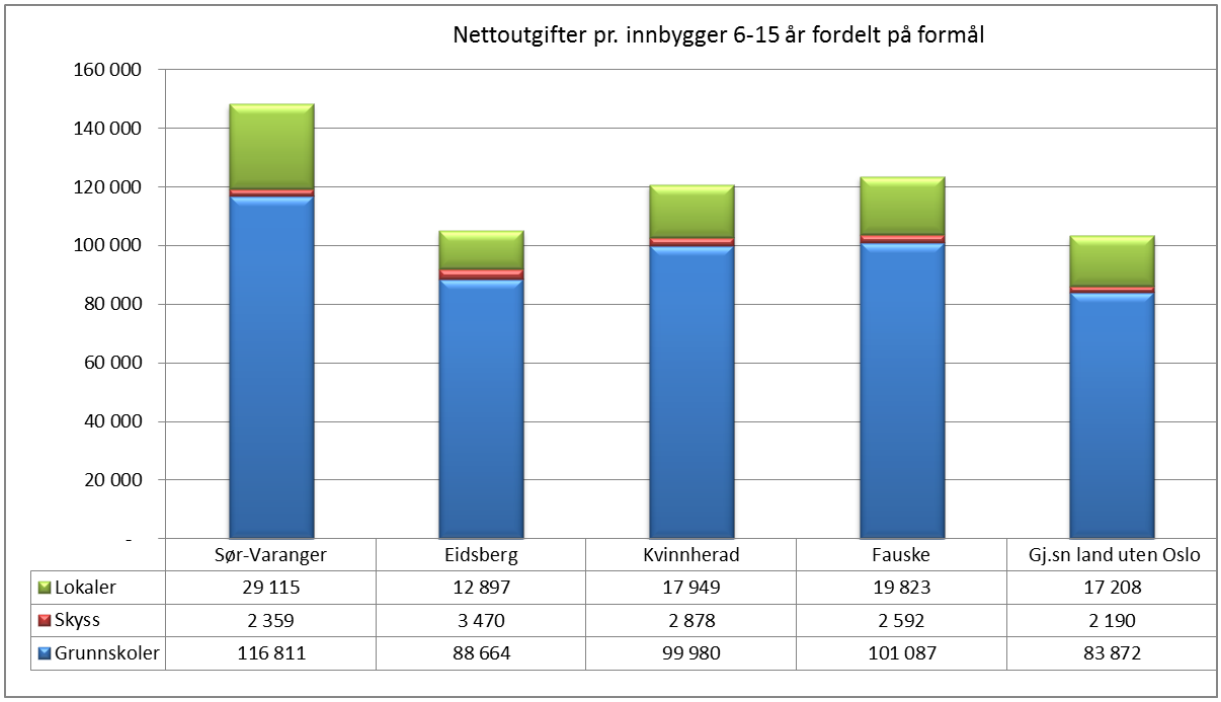
Ser vi på hva denne sektorens budsjett utgjør av kommunens totalbudsjett, ligger dette på 25 %. Dette er middels blant kommunene i utvalget.

Hvordan har så kostnadsutviklingen for tjenesten vært over tid (her inklusiv kostnader til SFO):



Her ser vi at netto driftsutgifter pr innbygger 6-15 år i Sør-Varanger vokste betydelig mer enn det den gjordet for landet i perioden 2008 -2016. I 2007 brukte Sør-Varanger 19 mill mer enn landsgjennomsnittet på skole. I 2016 er dette tallet økt til 54 mill. Det er en produktivitetsforverring på 35 mill på ni år. Hovedgrunnen til dette er jo som vi så over at man har hatt et kraftig fall i antall elever i skolen, men at man ikke kuttet utgiftssiden tilsvarende (men inntektssiden er forsvunnet i rammetilskuddet fra staten).

I diagrammet nedenfor er nettoutgiftene pr innbygger 6 – 15 år tatt med for de ulike funksjonene:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Lokaler	29 115	12 897	17 949	19 823	17 208
Skyss	2 359	3 470	2 878	2 592	2 190
Grunnskoler	116 811	88 664	99 980	101 087	83 872

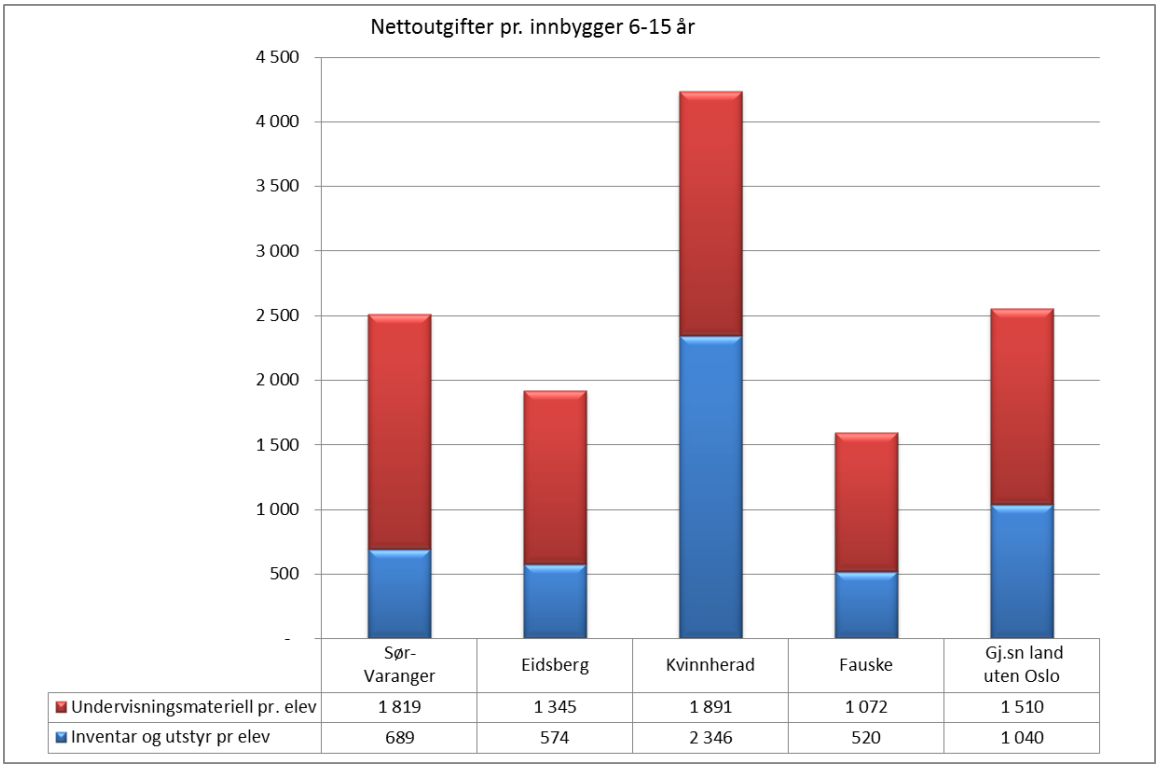
Sør-Varanger kommune ligger altså samlet sett høyest i utvalget mht nettoutgifter pr innbygger i aldersgruppe 6 – 15 år i sammenligningsgruppa. Ser vi så på de enkelte områdene for seg, ligger Sør-Varanger an som følger:

- For grunnskoledrift: høyest i utvalget
- For lokaler: klart høyest i utvalget
- For skyss: lavest i utvalget

Nettoutgiften til grunnskole vil normalt være avhengig av følgende elementer:

- Skolestruktur/antall skoler/gjennomsnittlig skolestørrelse
- Gruppestørrelse/antall elever i gruppene, lærertetthet pr elev
- Lærenes ansiennitet, dvs lønnsnivå og utdanningsnivå
- Andel elever som mottar spesialundervisning
- Forbruksmateriell og inventar / utstyr

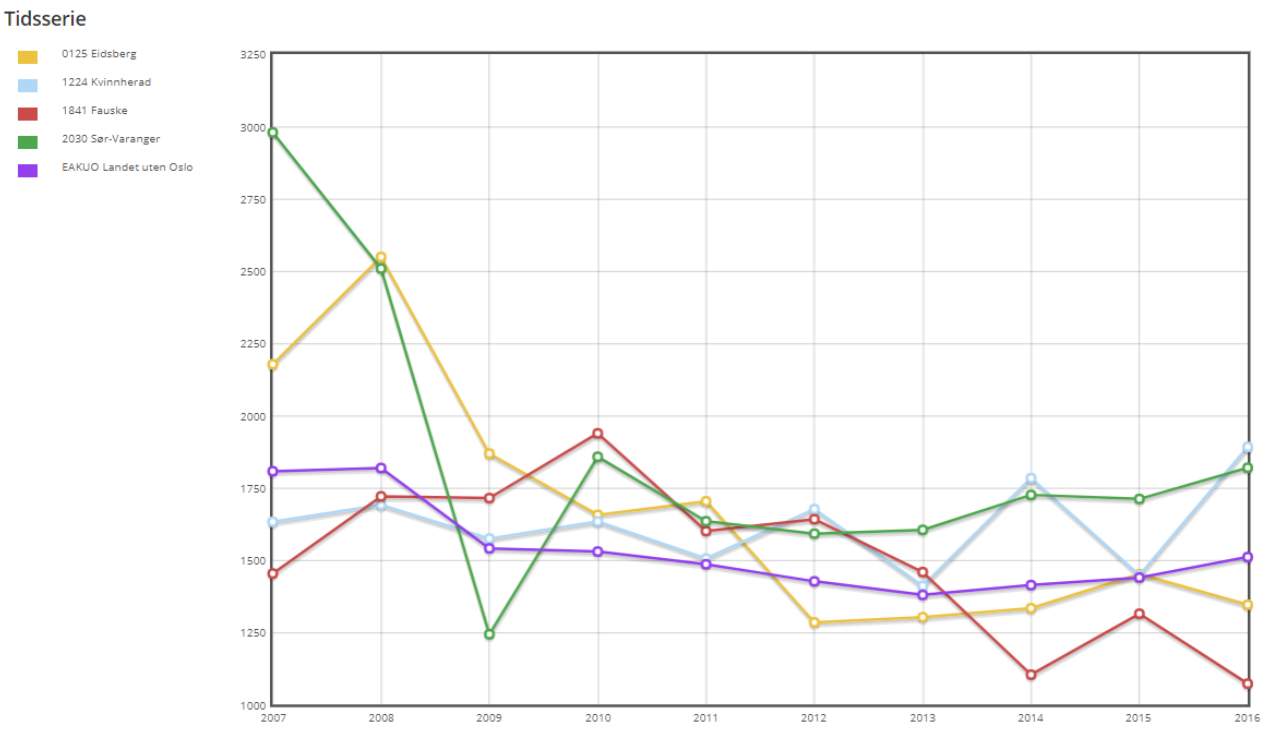
Det er noe variasjon i omfanget på utgifter til forbruksmateriell og inventar/utstyr i mellom kommunen i utvalget:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Undervisningsmateriell pr. elev	1 819	1 345	1 891	1 072	1 510
Inventar og utstyr pr elev	689	574	2 346	520	1 040

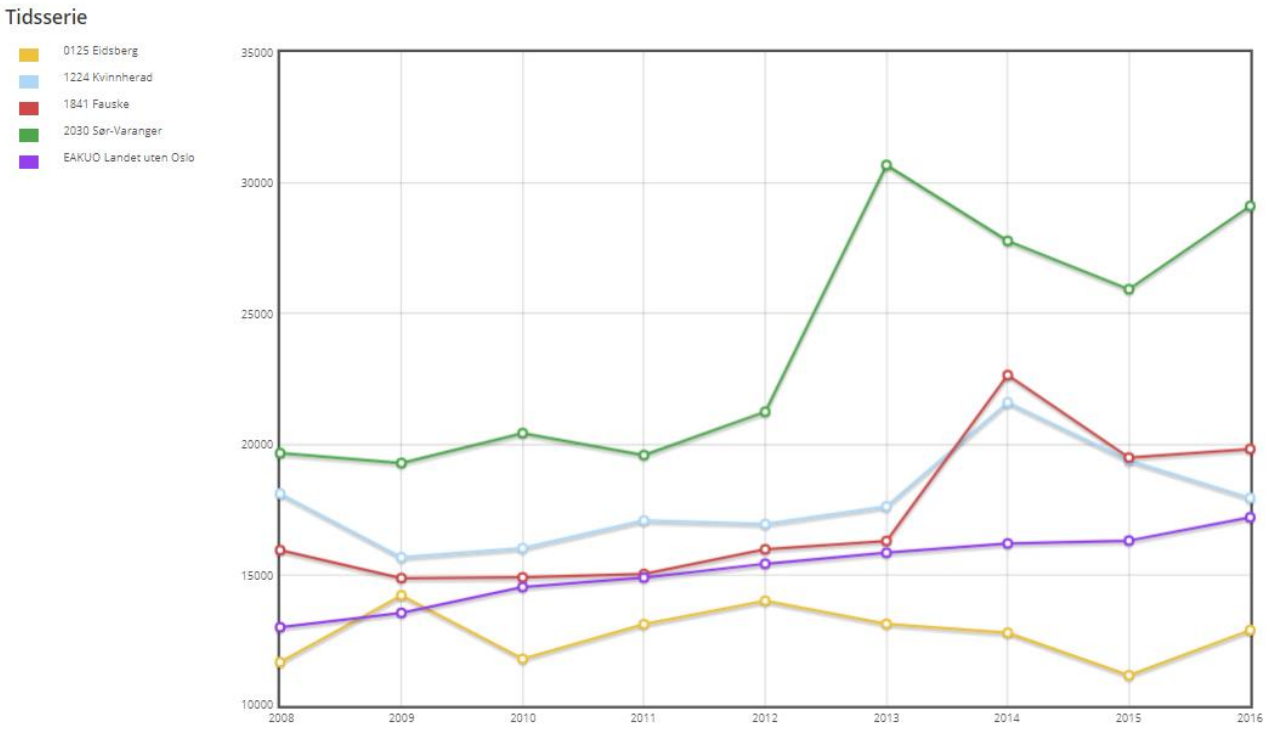
I diagrammet over har vi sammenstilt kommunenes kostnader til undervisningsmateriell pr elev, og inventar og utstyr pr elev.
Hvis vi først ser på undervisningsmateriell ser vi at at Sør-Varanger ligger nest høyest i utvalget mht utgifter pr elev til undervisningsmateriell på kr 1 891 elev. Ser vi på inventar og utstyr ligger Sør-Varanger også nest høyest i gruppa med kr 689 pr elev. Samlet for disse to ligger Sør-Varanger nest høyest med kr 2 508 pr elev. En reduksjon til Fauskes nivå ville betydd en reduksjon på 1 millioner til disse formålene i Sør-Varanger i 2016.

Sør-Varanger har tradisjon for å ligge høyt på driftsutgifter til undervisningsmateriell (202), per elev:



Skolelokaler

Ser vi på den historiske utviklingen for kostnader til skolelokaler pr innbygger 6-15 i Sør-Varanger har man alltid ligget høyt, samt at man har hatt en kraftig vekst fra 2012 til 2013. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til dette, men kommunen oppgir at det skyldes byggingen av nye Kirkenes barne- og ungdomsskole ble bygget for 375 mill.kr



Produktivitet i sektoren

Som nevnt over påvirker kommunens skolestruktur og gruppestørrelser utgiftsnivået. Og normalt er det en nær sammenheng mellom ressursinnsats pr elev og antall elever pr skole. Erfaringsmessig vil få elever pr skole gjøre det vanskelig å få et rasjonelt elevtall pr årstrinn/gruppe. Våre erfaringer fra tidligere evalueringer viser derfor at små skoler i all hovedsak er dyrere å drive enn store skoler, nettopp som følge av begrensningen i å kunne få til rasjonelle/kostnadseffektive inndelinger av elevene i undervisningsgrupper og slik en optimal bruk av lærerressursene (i et økonomisk perspektiv).

Vi starter med å se på skolestrukturen som er en av de vesentlige kostnadsdriverne:

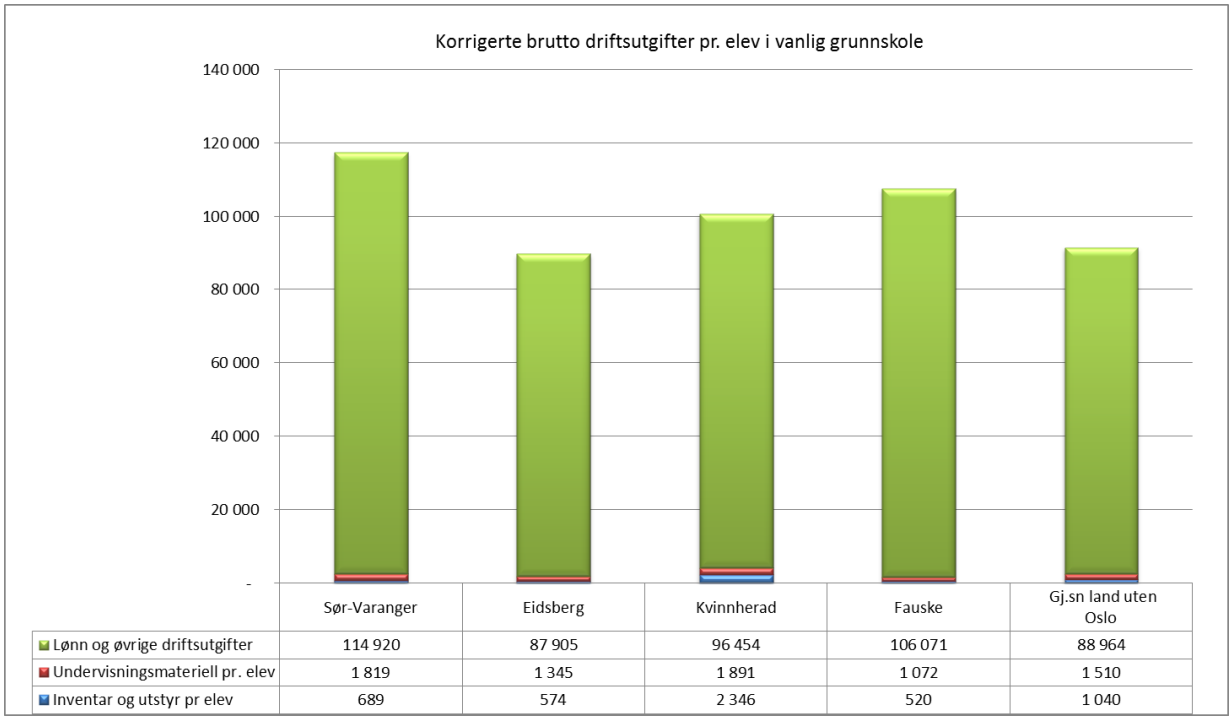
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Antall skoler	11	7	15	6
Elever pr. skole i snitt	105	199	113	179

Sør-Varanger hadde i følge tallene som fremgår av KOSTRA, 11 skoler i 2016, noe som nest høyest i utvalget. På skolen i Sør-Varanger går det 105 elever i snitt som lavest i utvalget. I Eidsberg er gjennomsnittsstørrelsen 199 elever pr skole, i Kvinnherad er det 113 og i Fauske er det 179. Tallene viser dog bare *gjennomsnittlig antall elever*. Fra kommunens årsmelding kan man finne følgende oppstilling:

Antall elever per skole	Kirkenes barne-skole	Kirkenes Ungdoms-skole	Hesseng flerbruk-senter	Sandnes skole	Bjørnevatn skole	Pasvik skole	Skogfoss oppvekst-senter	Bugøynes oppvekst-senter	Neiden oppvekst-senter	Jakobsnes oppvekst-senter	Jarfjord oppvekst-senter	Totalt
2013/2014	265	244	194	83	240	48	12	26	9	24	19	1164
2014/2015	292	238	185	103	221	59	16	26	5	21	18	1184
2015/2016	281	235	176	105	232	65	14	26	5	20	18	1179
2016/2017	291	222	171	121	218	62	13	19	5	19	12	1153

Kilde: GSI

Produktivitet (eller enhetskostnaden) måles i KOSTRA med korrigerte brutto driftsutgiftene pr elev i vanlig grunnskole. For våre kommuner får vi følgende bilde:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Lønn og øvrige driftsutgifter	114 920	87 905	96 454	106 071	88 964
Undervisningsmateriell pr. elev	1 819	1 345	1 891	1 072	1 510
Inventar og utstyr pr elev	689	574	2 346	520	1 040

Driftsutgiftene til grunnskole fordeles i KOSTRA på områdene ”lønn og øvrige driftsutgifter”, ”undervisningsmateriell” og ”inventar og utstyr”. Sør-Varanger ligger samlet sett høyest i utvalget når det gjelder brutto driftsutgifter pr elev, og dermed med lavest produktivitet av kommunene. Ser vi på utgiftene knyttet til lønn og øvrige driftsutgifter pr elev som klart utgjør den største andelen av utgiftene, ligger Sør-Varanger høyest i utvalget på kr 114 920. Eidsberg bruker minst med kr 87 905.

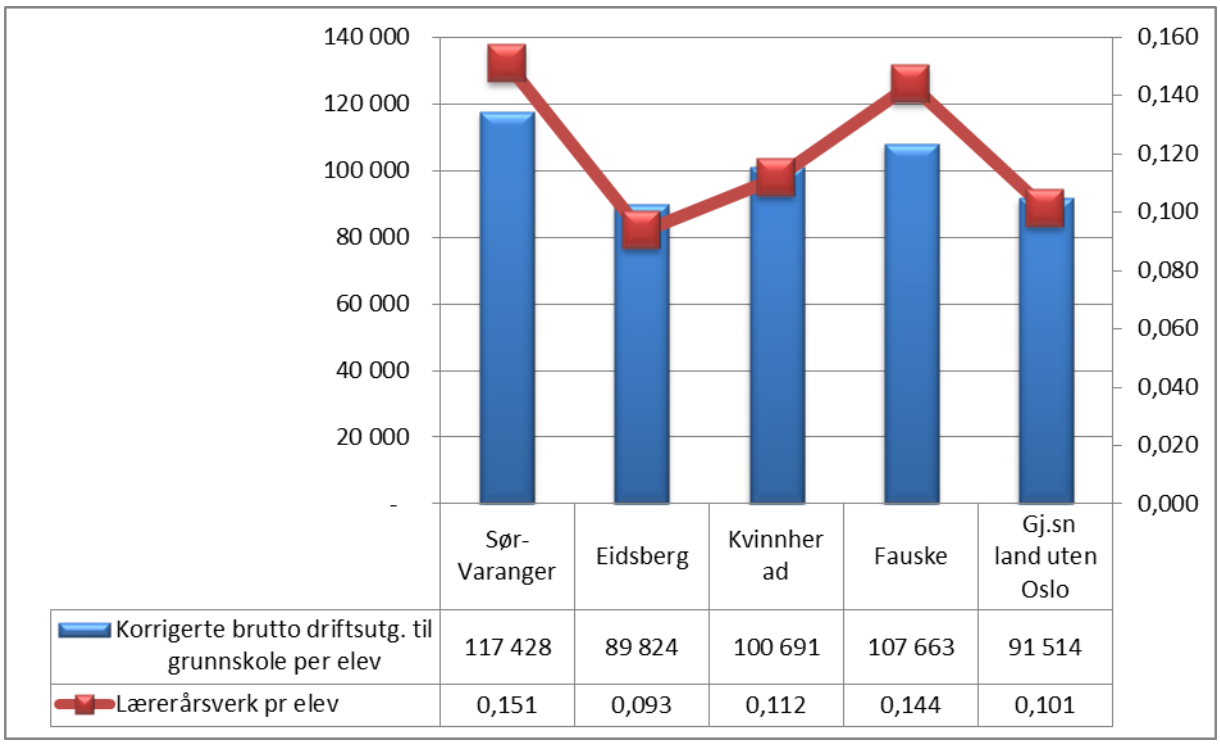
Som vist over går i underkant av 90 % av driftskostnaden i grunnskolen til lønn og øvrige driftsutgifter. Størrelsen på kostnadene i skole knyttes i stor grad enten til:

- lønnsnivå (lærere har et lønnssystem som gir høy uttelling til lærere med høy ansiennitet og høy utdanning)

- lærertetthet

Eller eventuelt en kombinasjon av disse.

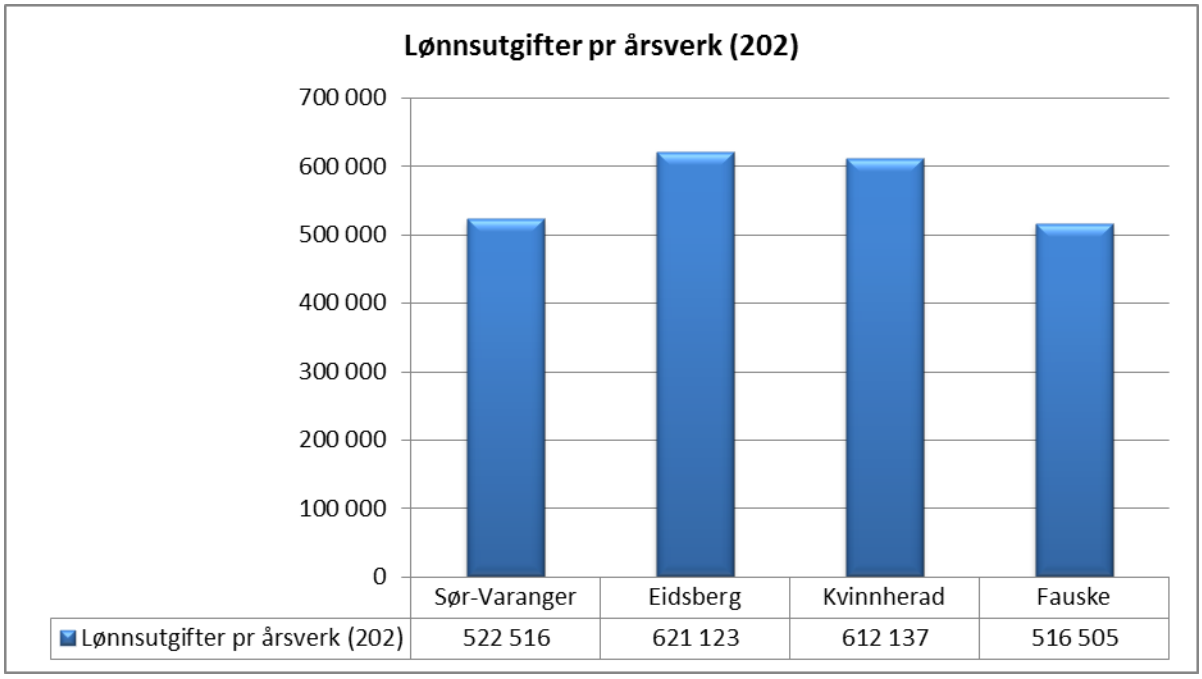
Ser vi på sammenhengen mellom produktivitet (funksjon 202) og årsverk får vi følgende:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Korrigerte brutto driftsutg. til grunnskole per elev	117 428	89 824	100 691	107 663	91 514
Lærerårsverk pr elev	0,151	0,093	0,112	0,144	0,101

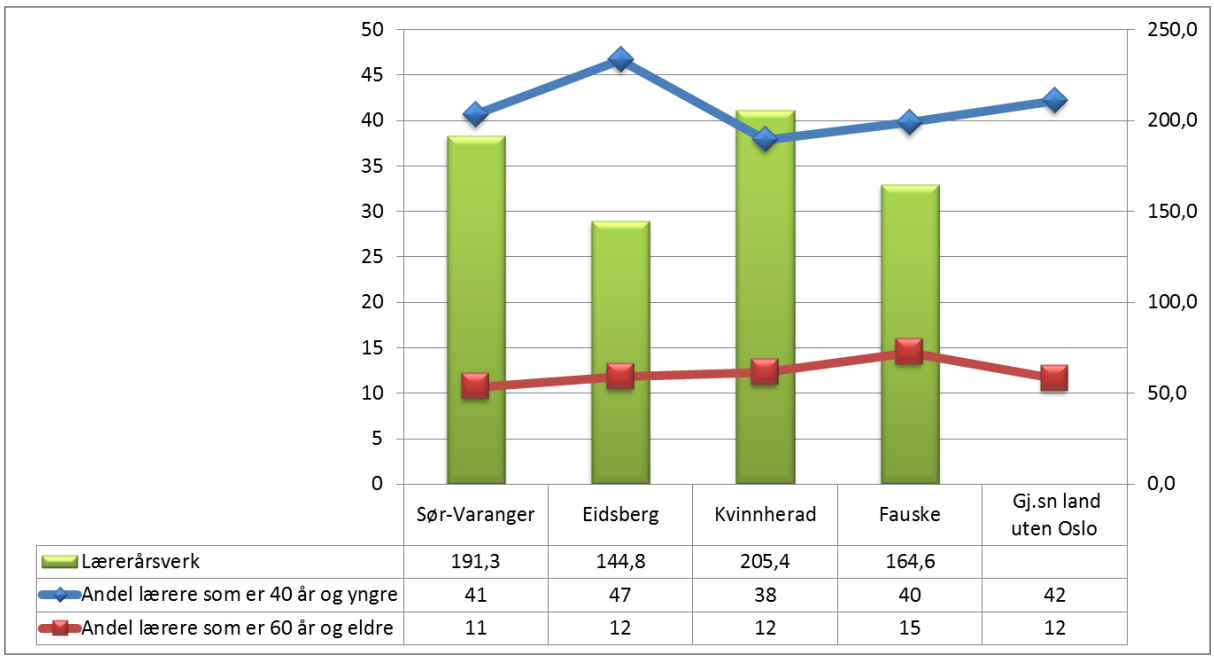
Sør-Varanger ligger i 2016 høyest i utvalget på korrigerte brutto driftsutgifter (eksklusive SFO) pr elev og har høyest nivå blant kommunen på andel lærerårsverk pr elev med en faktor på 0,151 (dvs 6,6 elev pr pedagog).

Når det gjelder lønnsutgifter pr årsverk, så er bildet slik:

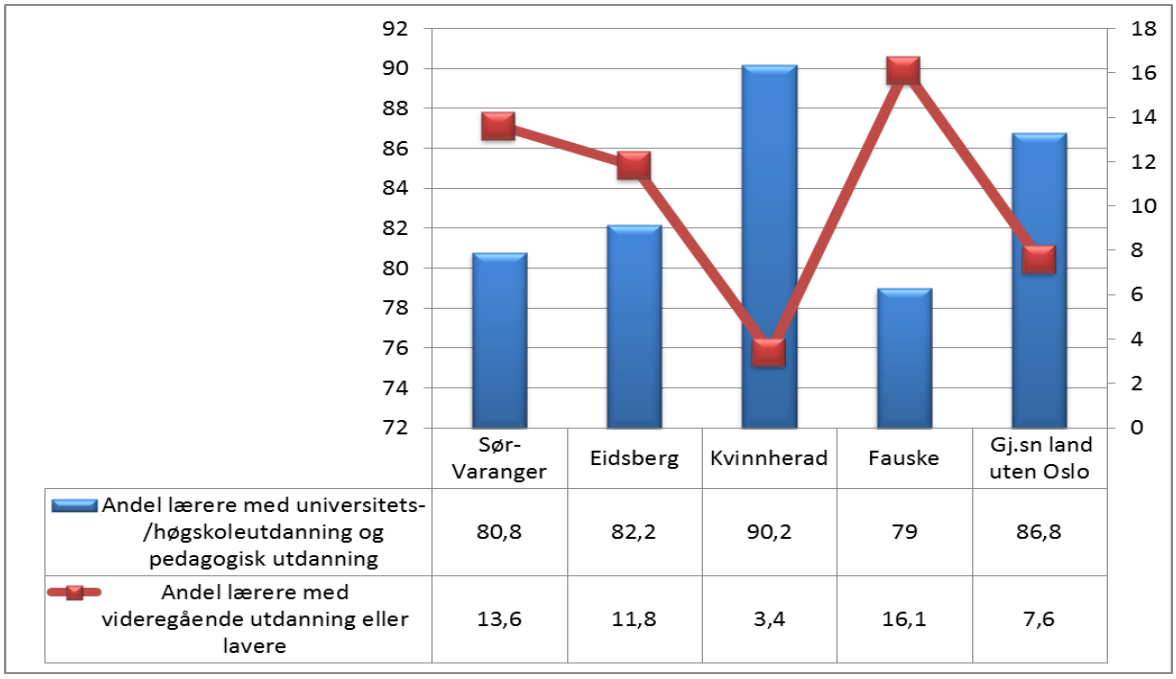


Vi ser her at Sør-Varanger har lavest årsverkskostnader i utvalget på kr 522 516 (inkl sosiale utgifter og pensjon). En vesentlig årsak til kostnadsforskjellene her er at Sør-Varanger ikke betaler arbeidsgiveravgift på disse årsverkene.

I diagrammet nedenfor har vi sammenstilt andel lærerårsverk som er over 60 år og andel som er yngre enn 40 år:



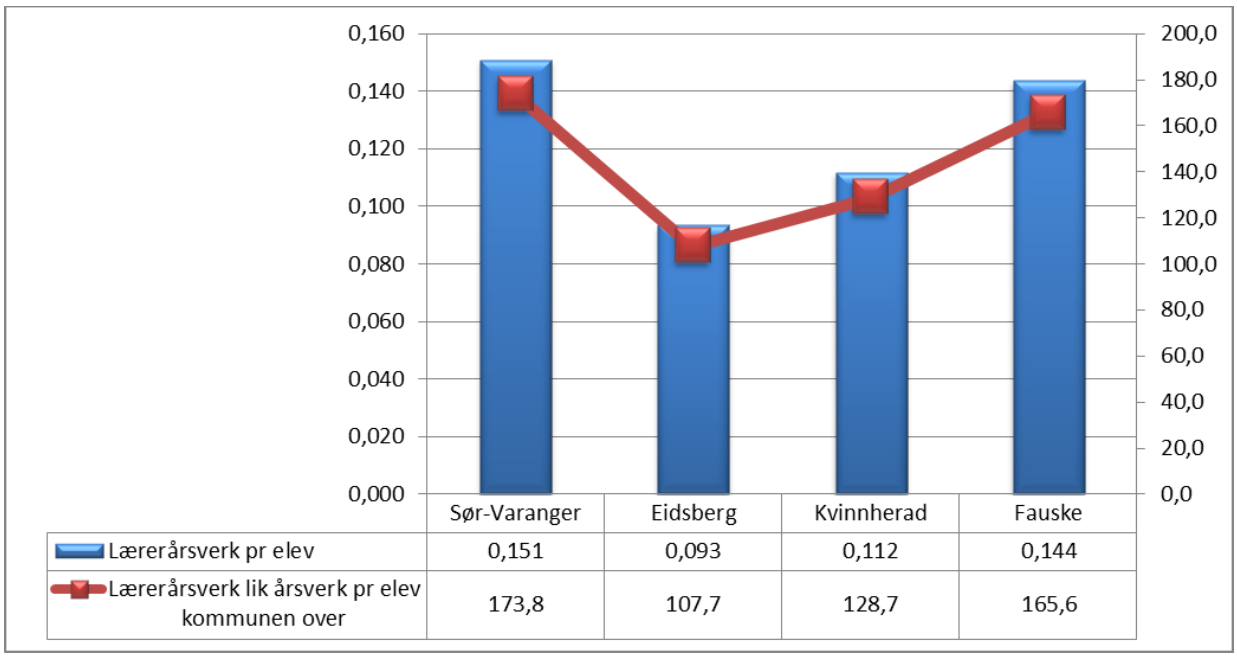
Her ser vi at Sør-Varanger har lavest andel av andel lærere over 60 år (11 %) og middels andel lærere som er 40 år og yngre (41 %). Hvis vi ser på utdanningsnivå, finner vi følgende:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning	80,8	82,2	90,2	79	86,8
Andel lærere med videregående utdanning eller lavere	13,6	11,8	3,4	16,1	7,6

Her ser vi at Sør-Varanger kommune har nest lavest nivå blant kommunene i utvalget på andel lærere med både pedagogisk og universitets-/høyskoleutdanning, og nest høyest andel med bare videregående utdanning eller lavere.

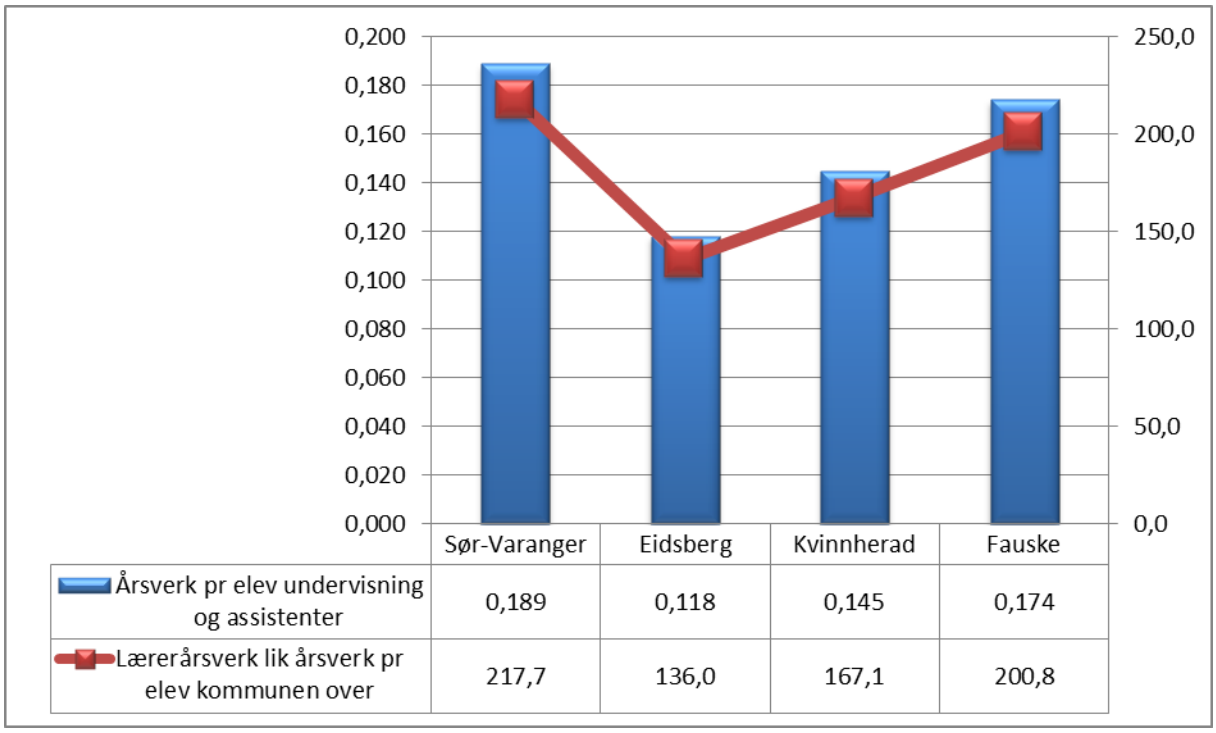
Som vi så over, var årsverksinnsatsen pr elv middels i utvalget i Sør-Varanger kommune. Vi ser nå på lærerårsverkene i de ulike kommunene, og hva det vil bety for Sør-Varanger dersom skolene i Sør-Varanger måtte justere sitt nivå lik nivået i de øvrige kommunene:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Lærerårsverk pr elev	0,151	0,093	0,112	0,144
Lærerårsverk lik årsverk pr elev kommunen over	173,8	107,7	128,7	165,6

Sør-Varanger har i følge rapporteringen 173,8 lærerårsverk (pedagogisk personell). Dersom skolen i Sør-Varanger skulle hatt samme nivå/dekningsgrad som Eidsberg (som ligger lavest) måtte man redusert med 66,1 årsverk pedagogisk personell til 107,7 årsverk. Skulle man hatt samme antall som Kvinnherad måtte man redusert med 45,1 årsverk til 128,7 årsverk og som til Fauske måtte man redusert med 8,2 årsverk.

Dersom vi gjør samme øvelsen men nå ser på både lærer *og assistentårsverk* får vi følgende oppstilling:



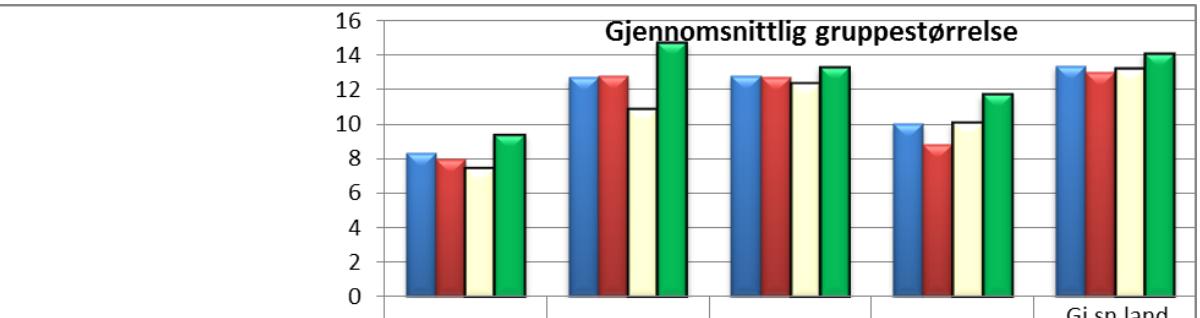
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Årsverk pr elev undervisning og assistenter	0,189	0,118	0,145	0,174
Lærerårsverk lik årsverk pr elev kommunen over	217,7	136,0	167,1	200,8

Her ser vi at årsverkstallen endrer seg for alle kommunene, og at avstanden mellom kommunene endres noe. Dersom Sør-Varanger nå skal legge seg på nivået til Eidsberg måtte de redusere med 81,7 årsverk til 136. Avstanden til Kvinnherad er nå 50,6 årsverk og til Fauske 16,9. Samlet sett ser vi altså at bemanningsnormen er suverent høyest i Sør-Varanger.

Fra og med 2003 rapporterer ikke KOSTRA på klassestørrelse, men på gruppestørrelser. KS-Konsulent vil understreke at tallene for gruppestørrelser i KOSTRA er beregnede gjennomsnittsverdier. Gruppestørrelser i KOSTRA gir ikke et riktig bilde av de virkelige gruppestørrelsene i elevenes opplæringssituasjon. Tallene for gruppestørrelser i KOSTRA er et uttrykk for gjennomsnittlig voksentetthet, og kun

egnet til å sammenligne kommuner imellom eller å synliggjøre endringer i voksentetthet over tid i en og samme kommune.

Indikatoren nedenfor viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (eks elevtimer på barnetrinn/lærertimer minus morsmål på barnetrinn, også kalt gruppestørrelse 1):

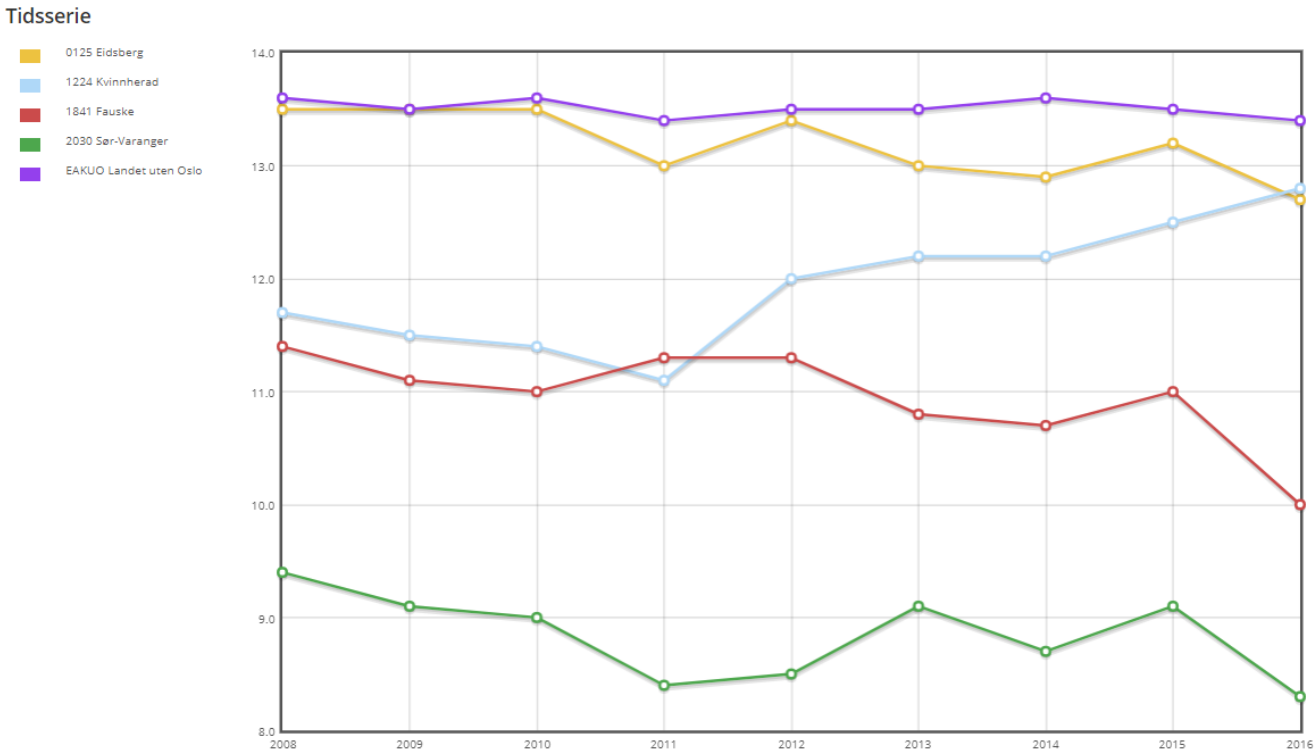


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10.årstrinn	8,3	12,7	12,8	10	13,4
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4.årstrinn	8	12,8	12,7	8,8	13
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn	7,5	10,9	12,4	10,1	13,2
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn	9,4	14,7	13,3	11,7	14,1

For barne- og ungdomstrinnet samlet viser denne indikatoren at Sør-Varanger har et gjennomsnitt på 8,3 elever pr gruppe. Dette er klart lavest i utvalget, og vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet der gjennomsnittlig gruppestørrelse er 13,4 elever pr gruppe. Det er igjen viktig å understreke at dette er *gjennomsnittstall*. De faktiske tallene pr skole/gruppe kan variere svært mye fra dette.

Går vi til de ulike alderstrinnene ligger Sør-Varanger lavest i utvalget mht gruppestørrelser for 1. – 4. trinn på 8 elever pr gruppe. For 5. – 7. trinn ligger Sør-Varanger også lavest med grupper på 7,5 elever. Ser vi på gruppene i 8. – 10. trinn ligger Sør-Varanger også lavest i utvalget med 9,4 elever i snitt pr gruppe.

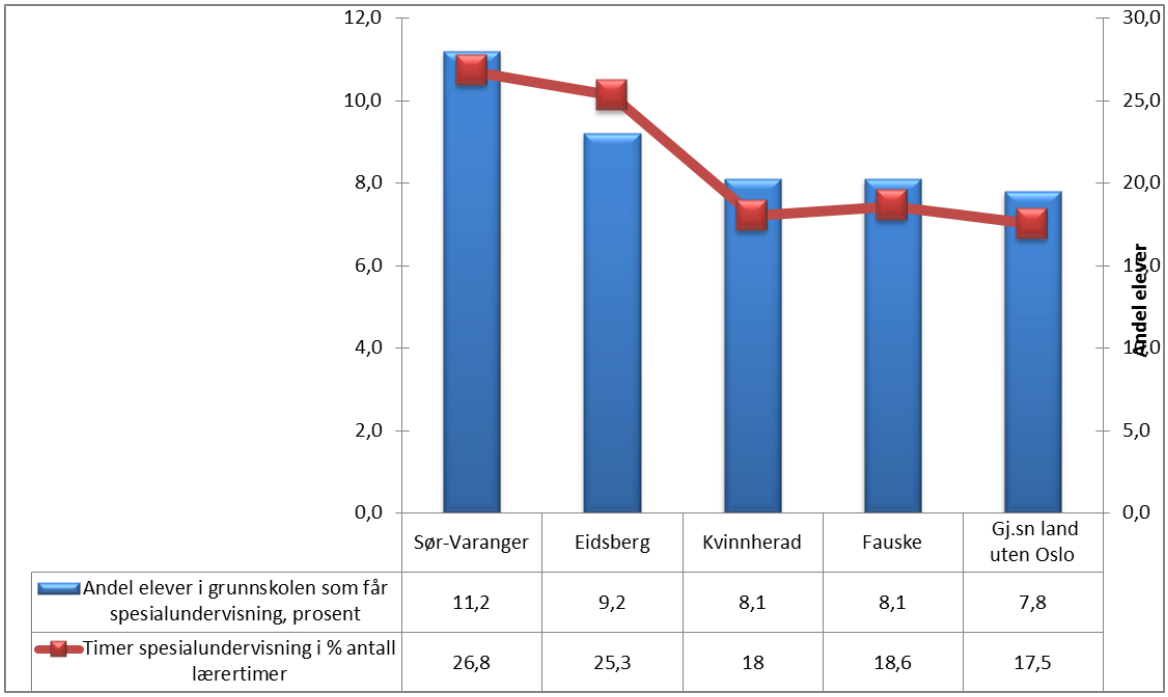
Som diagrammet nedenfor viser, har gjennomsnittlig gruppestørrelse blitt redusert fra 9,1 elever pr gruppe i 2015 til 8,3 elever pr gruppe i 2016:



Spesialundervisning

Omfanget av spesialundervisning er en kostnadsdriver i skolesammenheng, spesielt i de tilfeller hvor man benytter stor grad av 1:1-relasjon i tilretteleggingen av spesialundervisningen. De mest relevante indikatorene på dette feltet er andelen barn som mottar spesialundervisning, timer spesialundervisning i % av antall lærertimer og antall årstimer spesialundervisning pr elev som får spesialundervisning.

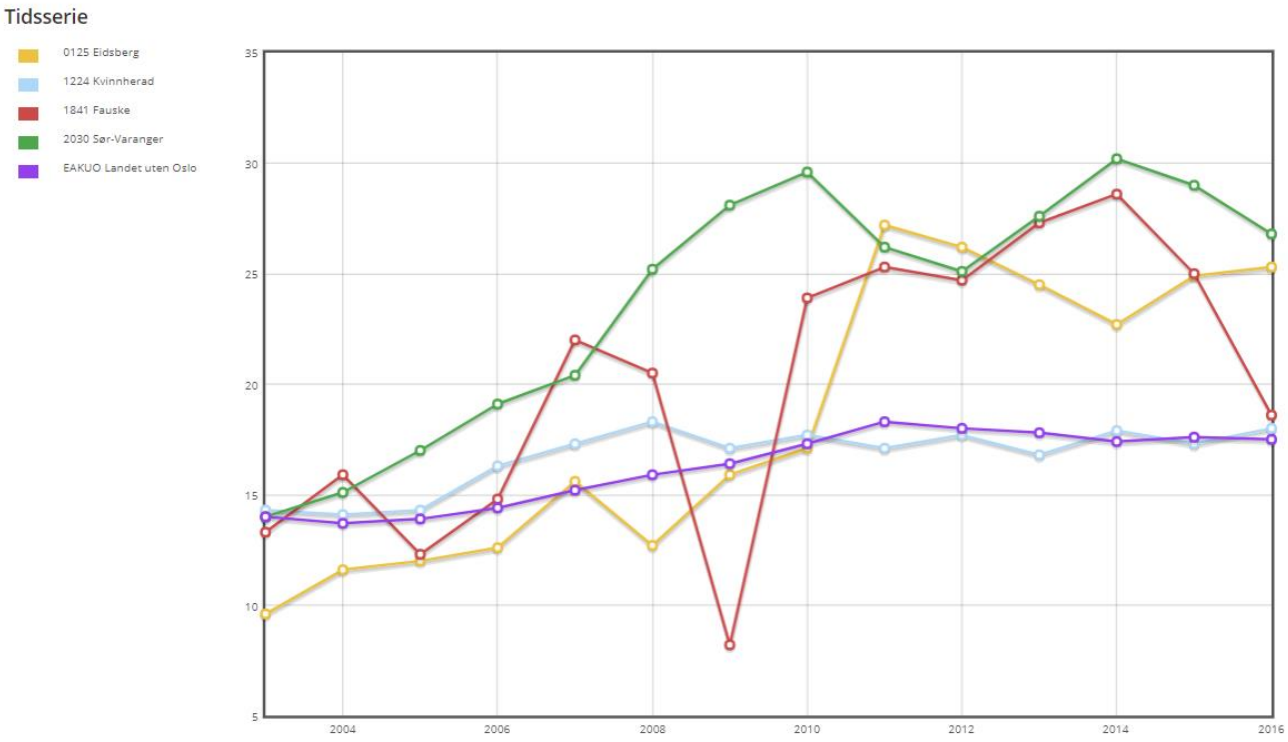
I diagrammet nedenfor er andelen elever med spesialundervisning illustrert med søylene, mens timer spesialundervisning i % av antall lærertimer er illustrert av den røde linjen:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	11,2	9,2	8,1	8,1	7,8
Timer spesialundervisning i % antall lærertimer	26,8	25,3	18	18,6	17,5

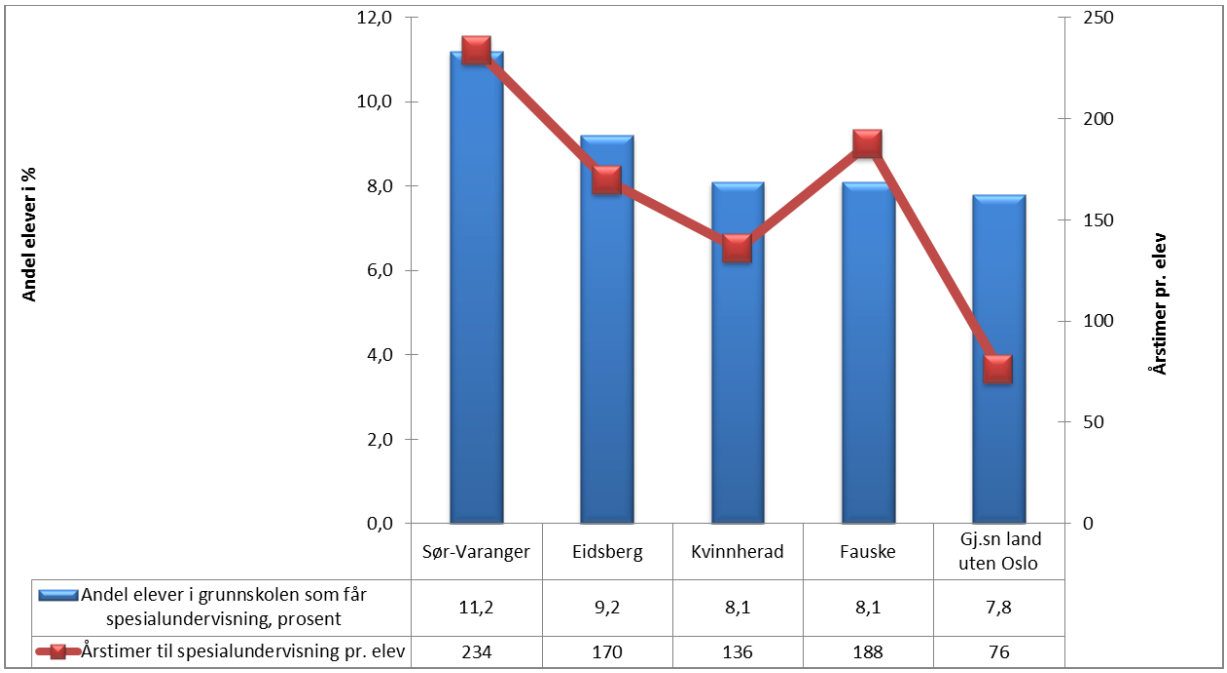
Andel elever som får spesialundervisning i Sør-Varanger utgjør 11,2 %, noe som er klart høyest i utvalget, og høyere enn landsgjennomsnittet er på 7,8 %. Kvinnherad og Fauske ligger lavest i utvalget. Der mottar 8,1 % av alle elevene i grunnskolen spesialundervisning. For andel lærertimer som går med til spesialundervisning utgjør dette hele 26,8 % i Sør-Varanger, noe som høyest i utvalget (sammen med Eidsberg). I 2016 gikk mer enn 1 av 4 timer man hadde tilgjengelig med pedagog til spesialundervisning.

Hvis vi ser på den historiske utviklingen for andel lærertimer (i prosent) som har gått til spesialundervisning, finner vi følgende:



Som vi ser av diagrammet har Sør-Varanger hatt voldsomme svingninger fra år til år i andel lærertimer som har gått til spesialundervisning. I 2003 gikk 14 % av alle tilgjengelige læretimer til spesialundervisning. I 2014 var tallet helt oppe i 30,2 % mens det som nevnt over var 26,8 % i 2016. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til denne veksten. Er det endret behov eller endret praksis?

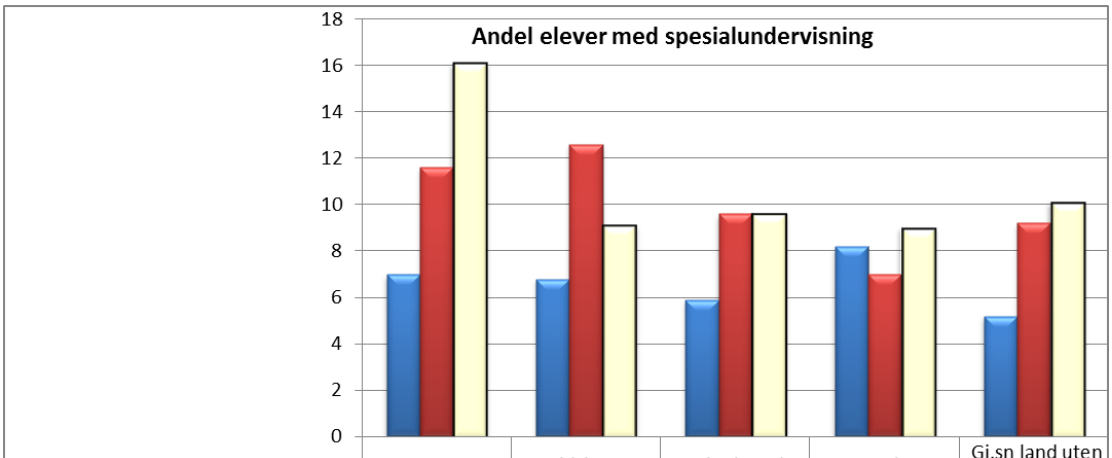
Hvordan er så profilen på spesialundervisningen?



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	11,2	9,2	8,1	8,1	7,8
Årstimer til spesialundervisning pr. elev	234	170	136	188	76

Her ser vi at elevene som mottar spesialundervisning i Sør-Varanger i gjennomsnitt får 234 timer hver. Dette er klart høyest nivå i utvalget, og mer enn tre ganger så høyt som landsgjennomsnittet.

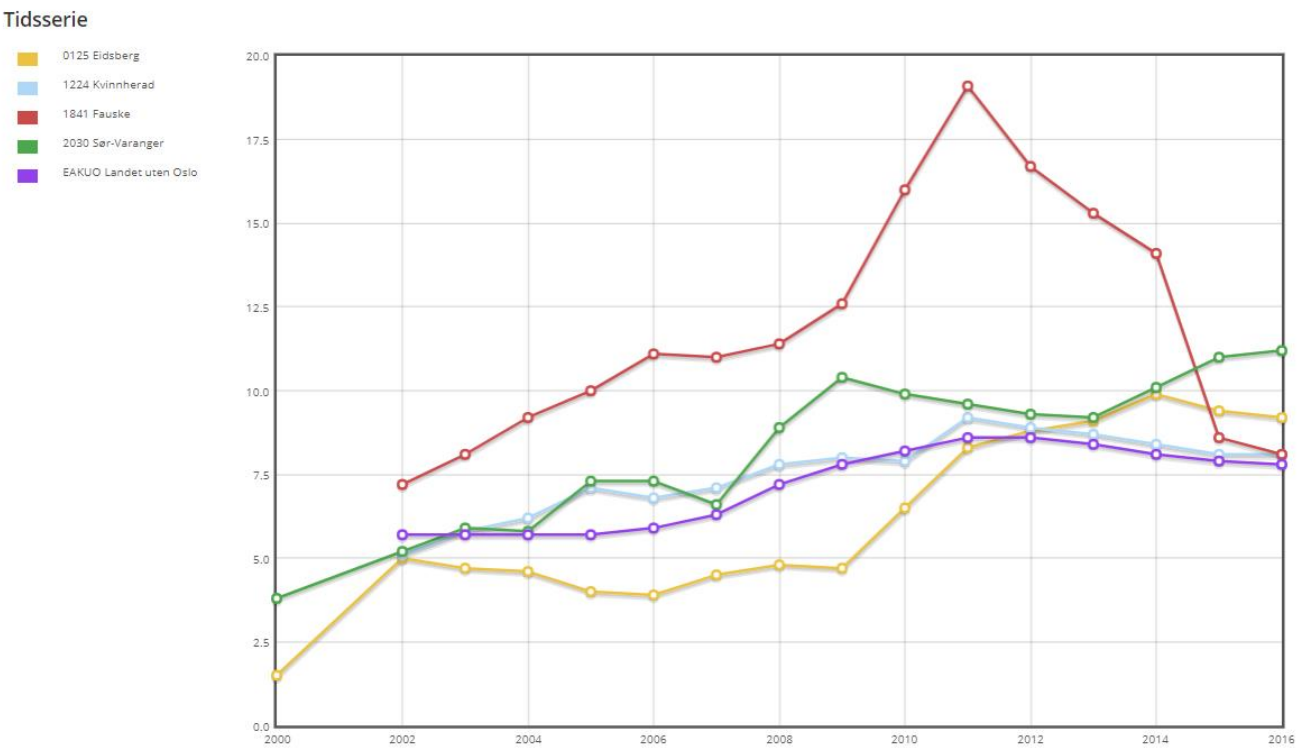
Ser vi så på fordelingen mellom trinnene finner vi følgende:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 1.-4. trinn	7	6,8	5,9	8,2	5,2
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 5.-7. trinn	11,6	12,6	9,6	7	9,2
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 8.-10. trinn	16,1	9,1	9,6	9	10,1

Vi ser at det i småskolen er rapportert at 7 % av elevene mottar spesialundervisning. Dette er middels i utvalget På mellomtrinnet er det 11,6 % av elevene mottar spesialundervisning, noe som er nest høyest i utvalget. På ungdomstrinnet mottar 16,1 % av elevene spesialundervisning, noe som er suverent høyest i utvalget. Mantra for spesialundervisning er i dag «tidlig innsats». Det ser ikke ut til at Sør-Varanger har en slik profil/tilnærming. I dette utvalget er det Fauske som har den «riktige» profilene på tjenesten ut i fra hva mye forskningen sier om ressursinnsats og fordeling av spesialundervisning.

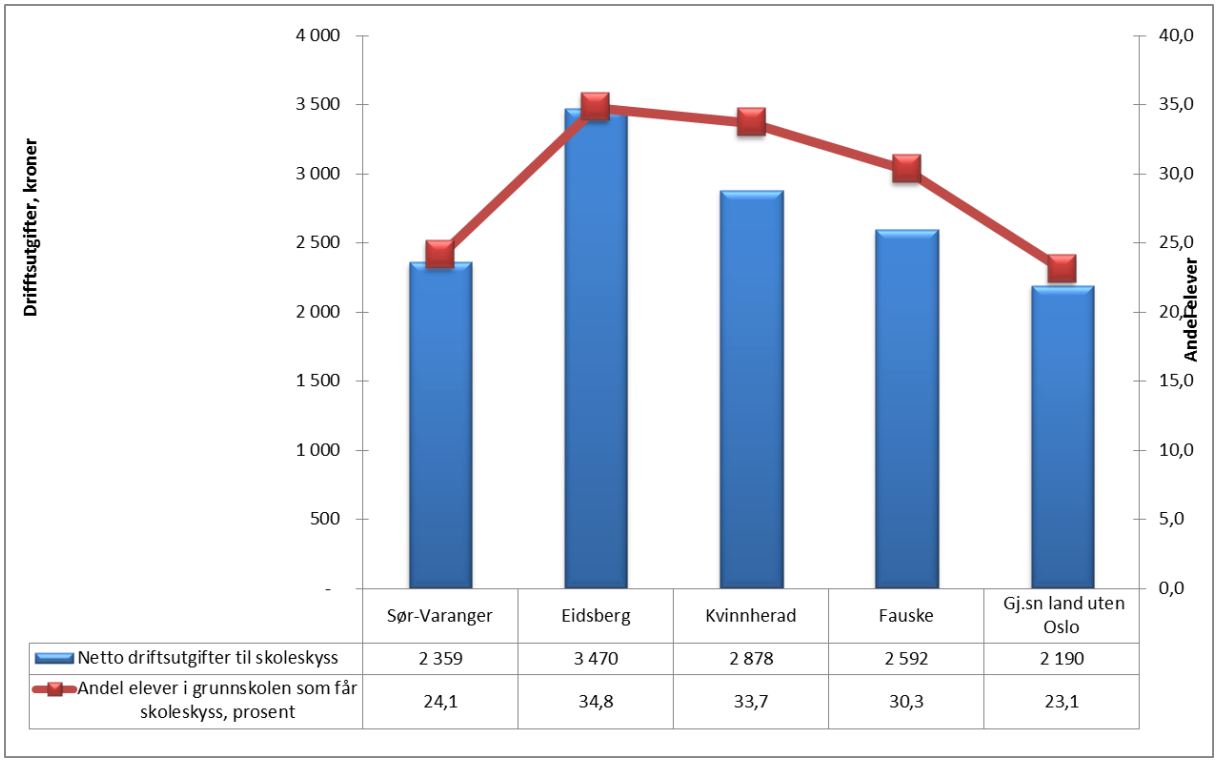
Hvordan har så utviklingen vært over tid når det gjelder andel elever som mottar spesialundervisning?



Også her ser vi at det har vært svingninger igjennom hele perioden, men med en kraftig vekst de siste årene. Om dette skyldes et endret behov eller endret praksis fremkommer ikke av KOSTRA.

Skoleskyss

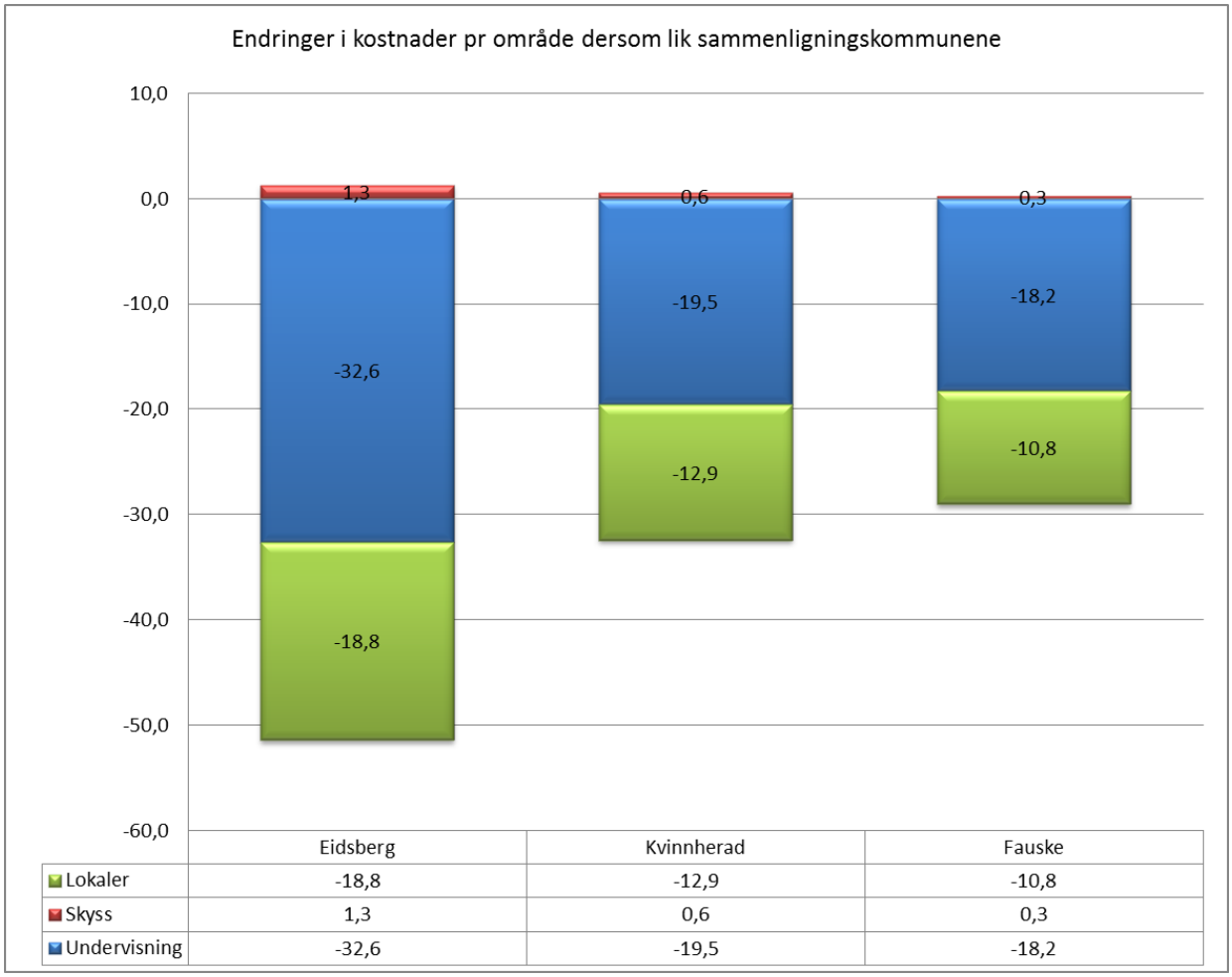
Utgifter til skoleskyss påvirker også kommunens utgifter til grunnskolesektoren. Ser vi så på enhetskostnaden og hvor stor andel av elevene som mottar tilbud om skoleskyss får vi følgende bilde:



Driftsutgifter til skoleskyss pr elev illustreres av søylene som viser at Sør-Varanger har lavest netto driftsutgifter til skoleskyss (dvs etter at refusjonen fra fylkeskommunen er trukket fra) med kr 2 359 og at man har lavest andel barn som får skoleskyss med 24,1 %.

Oppsummering

Hvis vi sammenstiller netto driftsutgifter til undervisning, skyss og lokaler mellom de ulike kommunene, og ser på hva det ville bety økonomisk for Sør-Varanger om man la seg på tilsvarende nivå som de øvrige kommunene, får vi følgende:

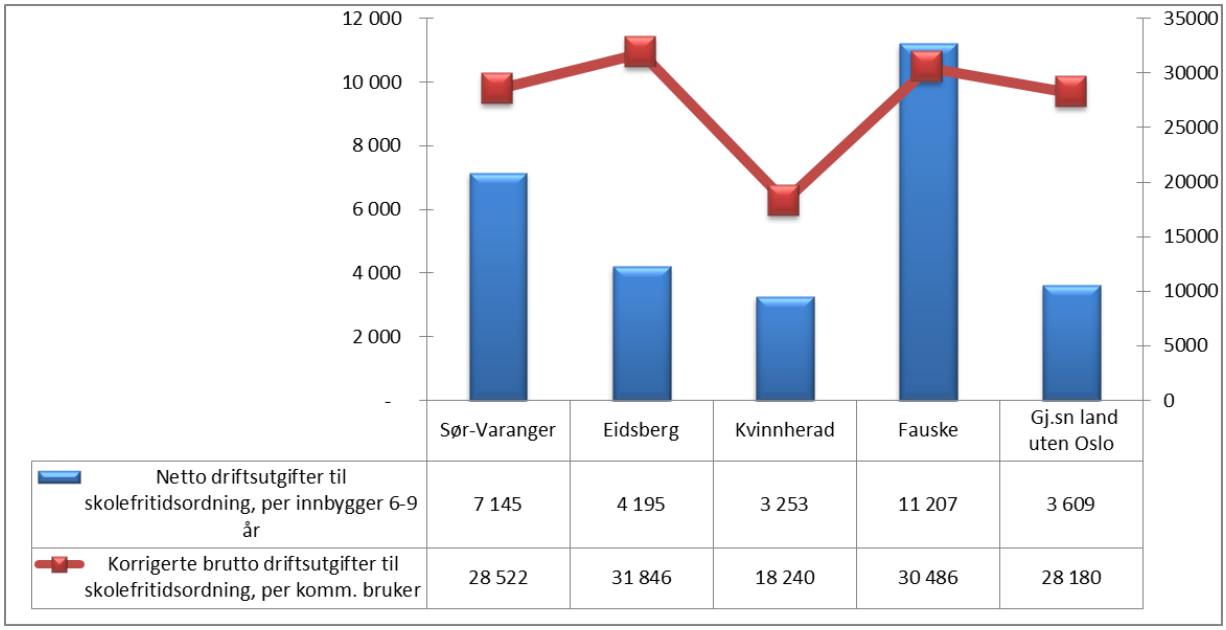


Tabellen er korrigert for antall elever i Sør-Varanger og viser følgende:

- **Undervisning**: Hvis man skulle ha samme utgiftsnivå som:
  - Eidsberg måtte reduser med 32,6 mill
  - Kvinnherad måtte man reduser med 19,5 mill
  - Fauske måtte man reduser med kr 18,2 mill
- **Skyss**: Hvis man skulle ha samme utgiftsnivå som:
  - Eidsberg måtte man øke med 1,3 mill
  - Kvinnherad måtte man øke med 0,6 mill
  - Fauske måtte man øke med 0,3 mill
- **Lokaler**: Hvis man skulle ha samme utgiftsnivå som:
  - Eidsberg måtte man redusere med kr 18,8 mill
  - Kvinnherad måtte man reduser med kr 12,9 mill
  - Fauske måtte man redusere med kr 10,8 mill

Skolefritidsordning - SFO

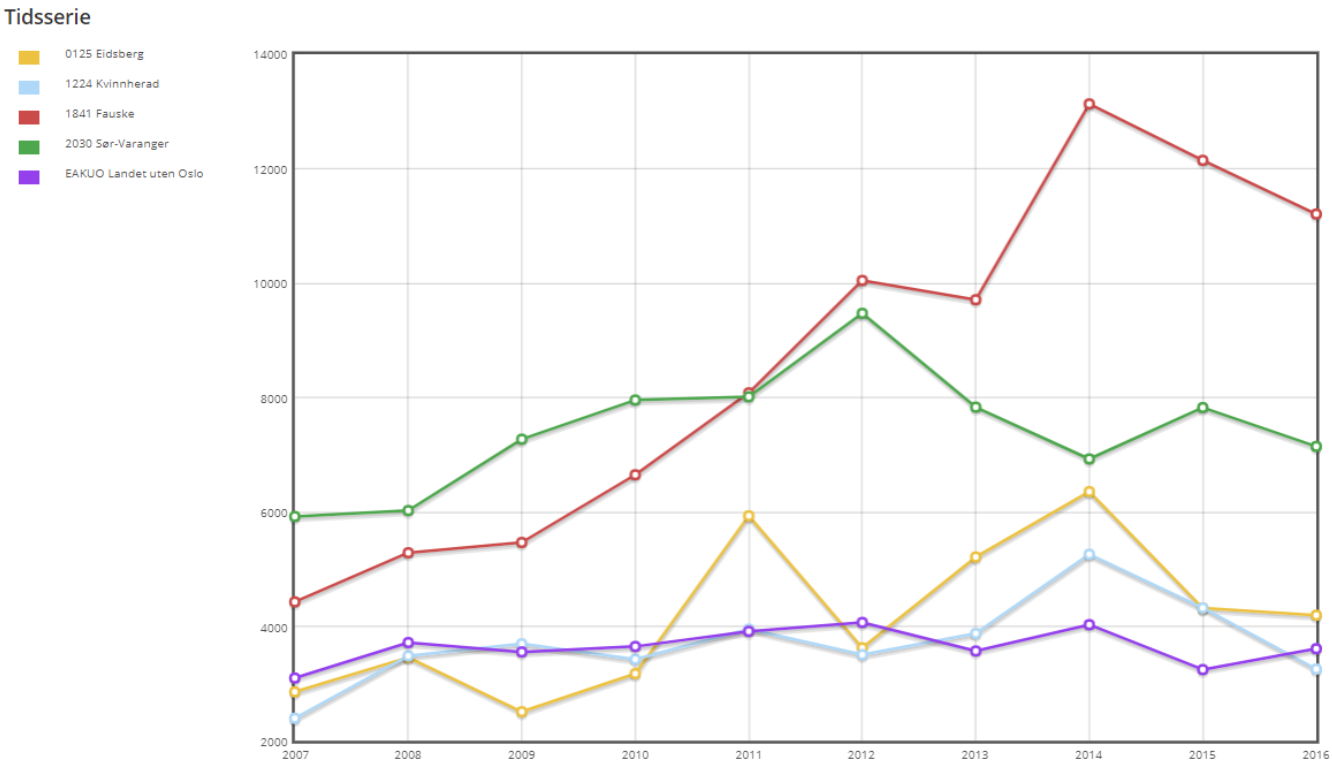
Også her kan vi starte med å se på netto driftsutgifter til SFO pr innbygger 6 – 9 år, illustrert med søylene, og på korrigerte brutto driftsutgifter til SFO pr bruker, illustrert av linja:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter til skolefritidsordning, per innbygger 6-9 år	7 145	4 195	3 253	11 207	3 609
Korrigerte brutto driftsutgifter til skolefritidsordning, per komm. bruker	28 522	31 846	18 240	30 486	28 180

I Sør-Varanger kommune har man en netto kostnad på kr 7 145 pr innbygger i aldersgruppa 6-9 år på SFO. Dette er nest høyest i utvalget. Her driver Kvinnherad billigst med en kostnad på kr 3 253 pr innbygger 6-9 år, mens landsgjennomsnittet er på kr 3 609. Bruttokostanden (som er kostnaden før foreldrebetalingen og andre inntekter er trukket fra) er på kr 28 522, noe som er middels i utvalget.

Utviklingene over tid har vært som følger:



Som vi ser av diagrammet over har Sør-Varanger redusert nettokostnadene fra 2012 til 2014, for deretter å øke noe mer enn landsgjennomsnittet igjen.

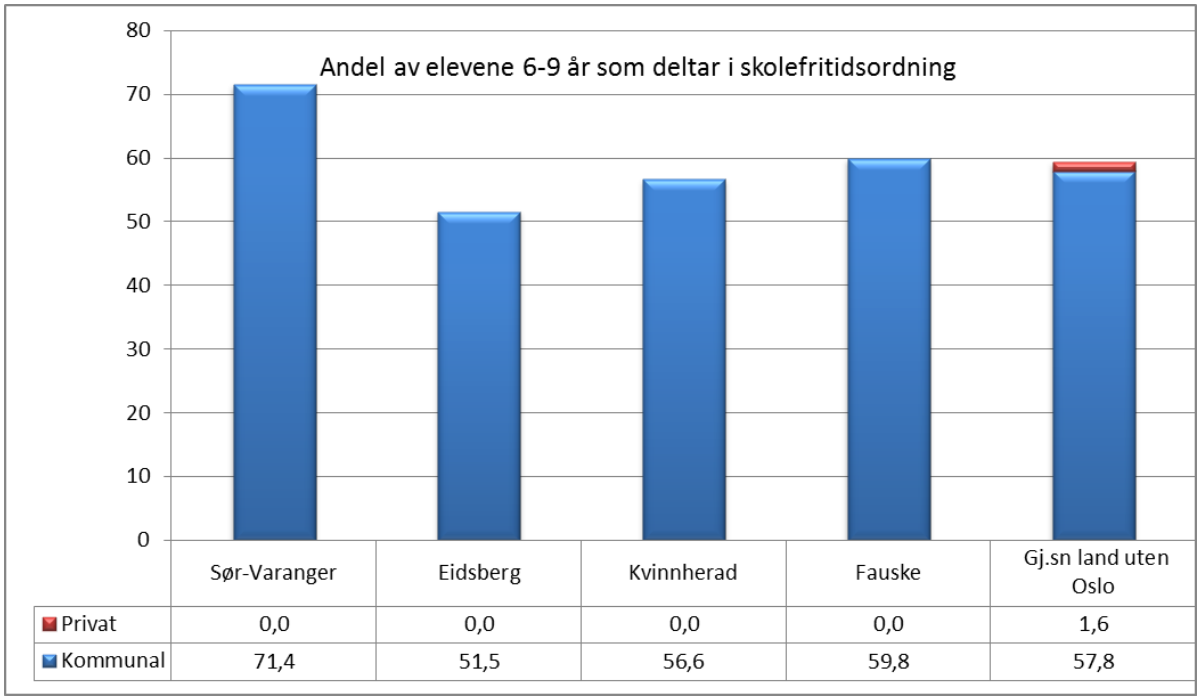
Netto driftsutgifter pr innbygger 6 – 9 år vil normalt variere med følgende:

- Antall skoler med SFO (som henger sammen med skolestruktur)
- Andel barn som deltar, dvs volum
- Oppholdstid pr uke
- Bemanningstetthet (barn pr voksen)
- Prisen foreldrene betaler
- Åpningstid ut over skoleruta

Produktiviteten/ressursbruk pr kommunal bruker målt som korrigerte brutto driftsutgifter vil normal variere med:

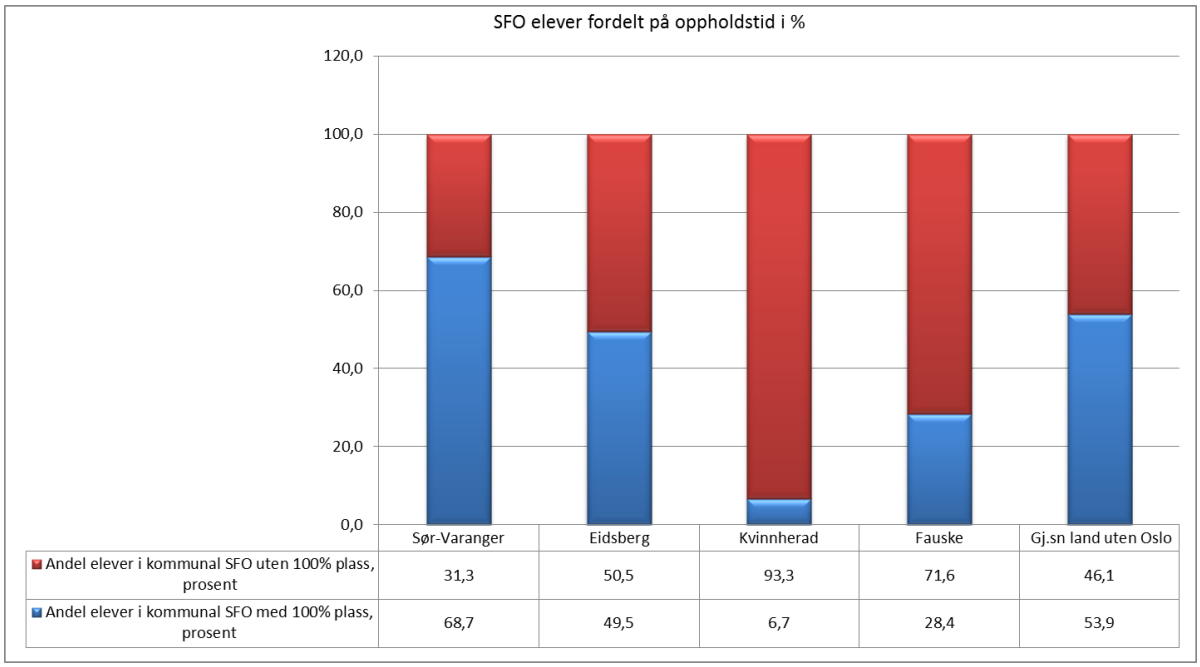
- Struktur, dvs antall steder som tilbyr SFO
- Bemanningstetthet pr barn
- Oppholdstid i gjennomsnitt pr barn

Diagrammet nedenfor viser at 71,4 % av 6 – 9 åringene i Sør-Varanger går i kommunal SFO og ingen i et privat tilbud. Dette ligger klart høyest i utvalget, og over landsgjennomsnittet som er på 59,4 % (inklusiv private tilbud).



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Privat	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6
Kommunal	71,4	51,5	56,6	59,8	57,8

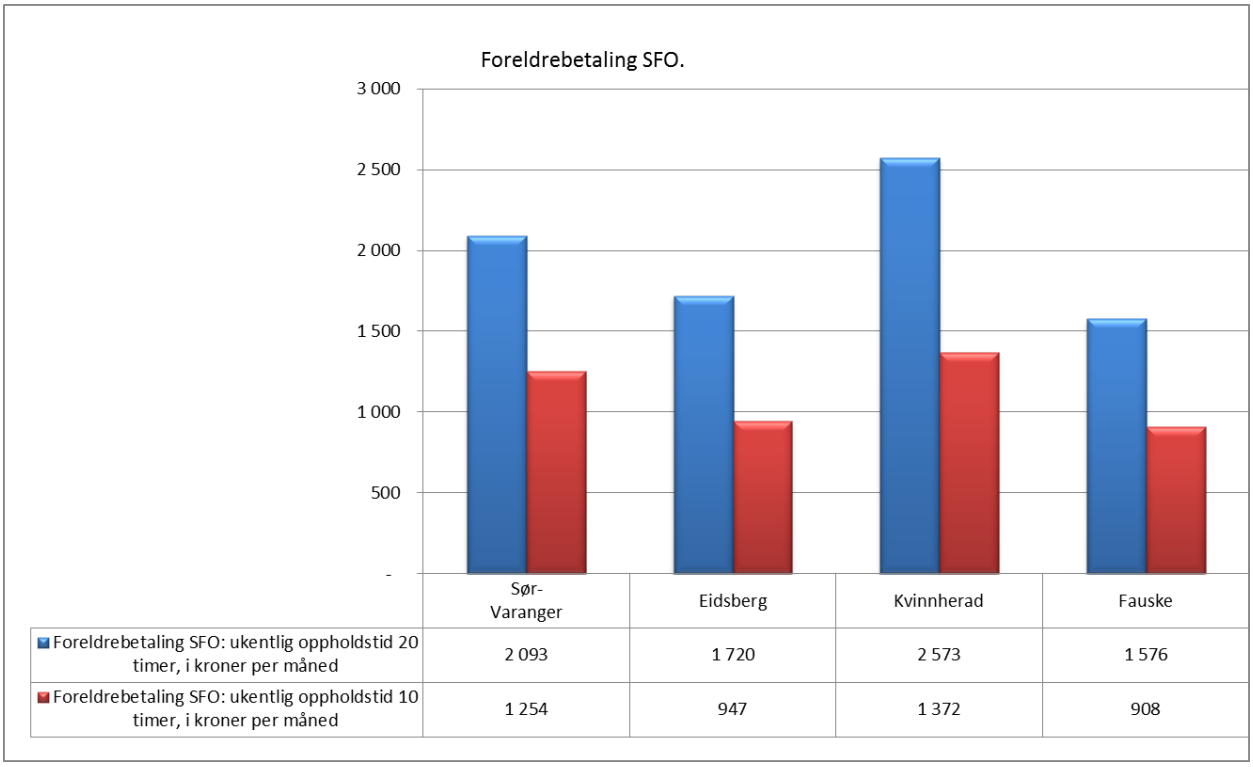
Dersom vi ser på oppholdstiden finner vi følgende:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Andel elever i kommunal SFO uten 100% plass, prosent	31,3	50,5	93,3	71,6	46,1
Andel elever i kommunal SFO med 100% plass, prosent	68,7	49,5	6,7	28,4	53,9

Her ser vi at fordelingen mellom full- og deltidsplass varierer mye mellom kommunene. I Sør-Varanger har 68,7 % av barna fulltidsplass (blå søyle). Dette er høyest blant kommune i utvalget.

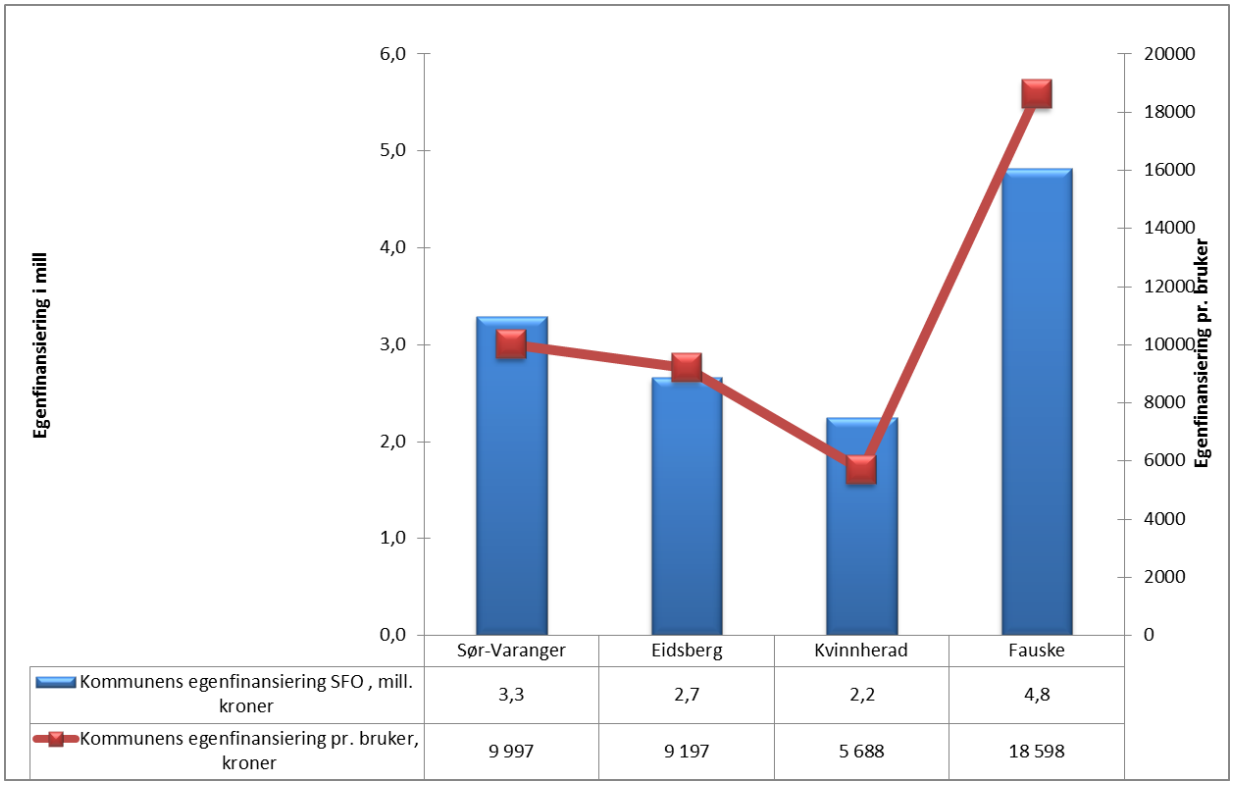
Hvordan ser så finansieringsbildet ut:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Foreldrebetaling SFO: ukentlig oppholdstid 20 timer, i kroner per måned	2 093	1 720	2 573	1 576
Foreldrebetaling SFO: ukentlig oppholdstid 10 timer, i kroner per måned	1 254	947	1 372	908

Når vi så ser på foreldrebetalingen pr måned for SFO ligger Sør-Varanger nest høyest i utvalget for de med oppholdstid lik 10 timer pr måned (rød søyle) med kr 1 254. Ser vi på månedssatsen for ukentlig oppholdstid tilsvarende 20 timer, koster det i Sør-Varanger kr 2 093 som er nest høyest i utvalget.

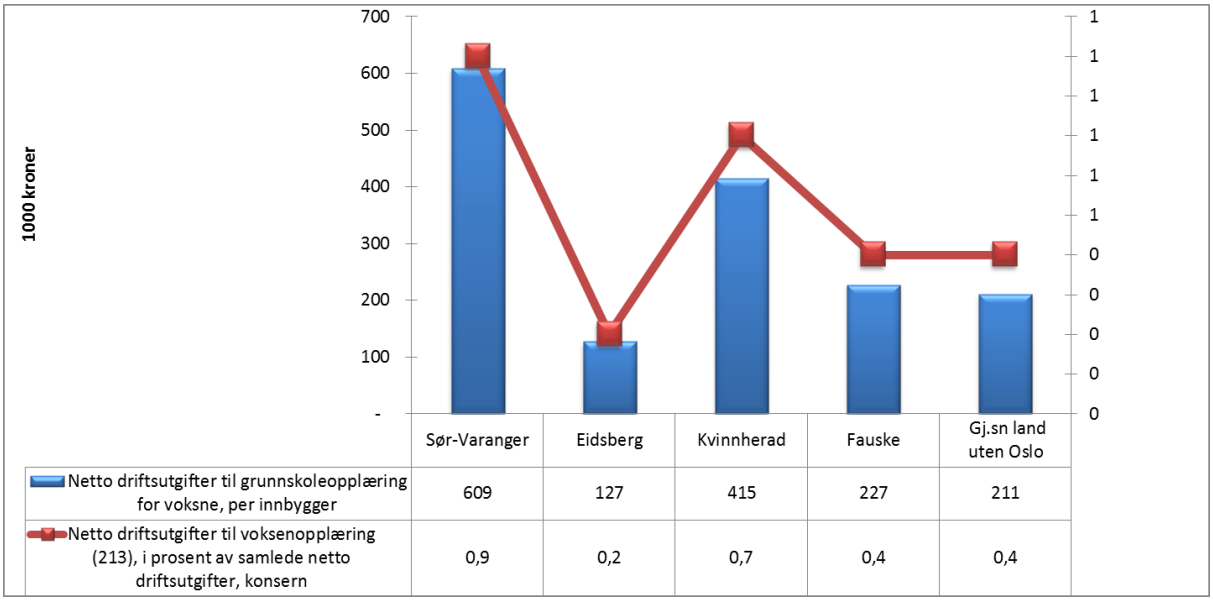
Ser vi så på kommunens egenfinansiering av SFO, er den som følger:



Sør-Varanger kommunes egenfinansiering av SFO koster kr 9 997 pr bruker pr år eller total 3,3 millioner pr år. Det er ca 20 kommuner i Norge som klarer å få dette til å gå til rundt til selvkost. SFO er ikke et område som ligger innenfor inntektssystemets beregninger (dvs at kommunen ikke mottar penger fra staten gjennom rammetilskuddet for dette).

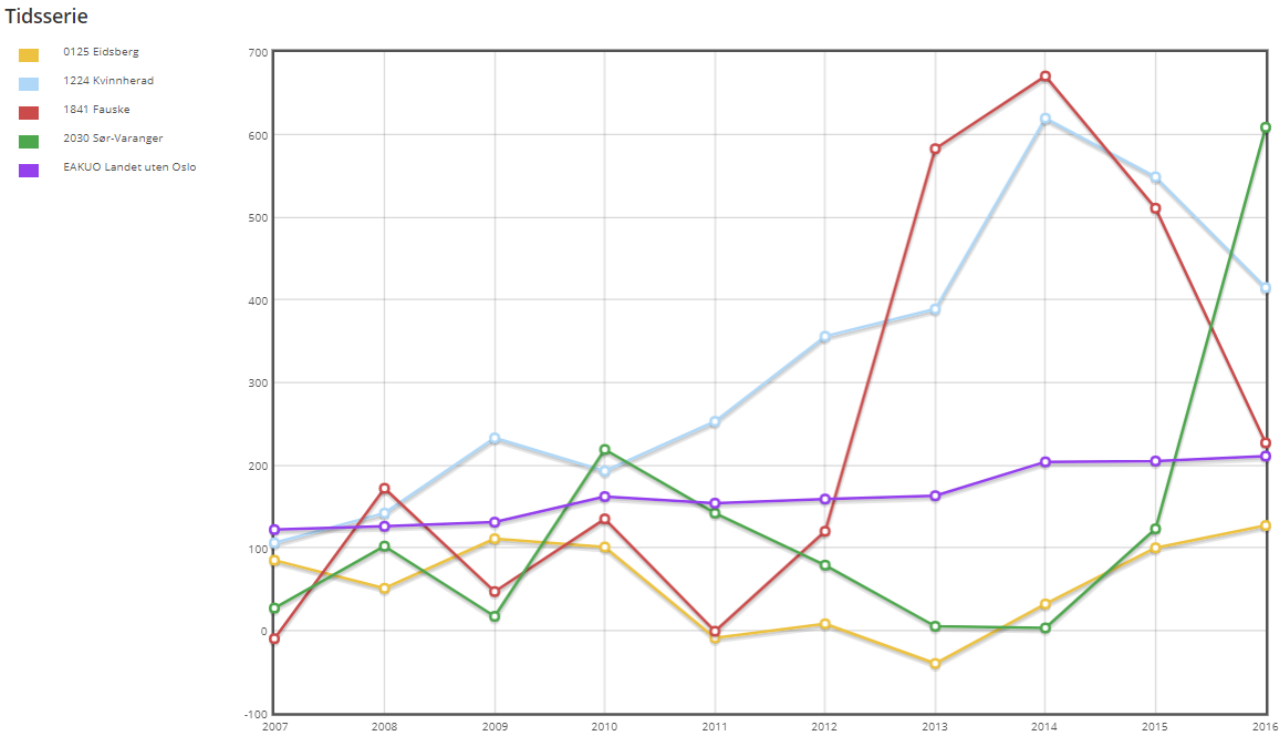
Voksenopplæring

Det er svært begrenset hva vi finner av informasjon om voksenopplæringen i KOSTRA. I diagrammet nedenfor ser vi kommunens netto driftsutgifter pr innbygger til voksenopplæring:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring for voksne, per innbygger	609	127	415	227	211
Netto driftsutgifter til voksenopplæring (213), i prosent av samlede netto driftsutgifter, konsern	0,9	0,2	0,7	0,4	0,4

Som vi ser har Sør-Varanger kommune kart høyest kostnader til voksenopplæring. Sør-Varanger bruker kr 609 pr innbygger. 0,9 % av kommunens budsjett går til dette området. Historisk har utviklingen i kostnader til voksenopplæring i Sør-Varanger vært slik:



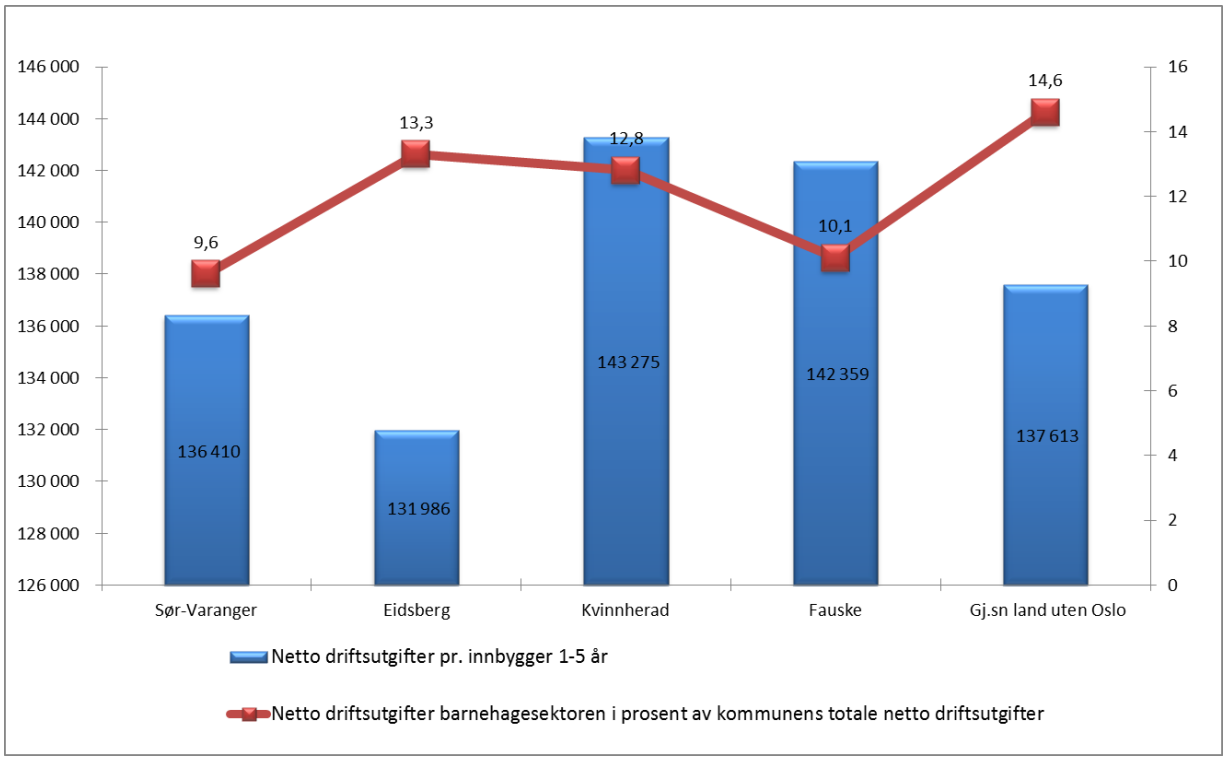
Vi ser her at Sør-Varanger over tid har hatt store svingninger i kostnadene til voksenopplæring, og at det har vært en voldsom vekst på dette området de to siste årene. I 2014 gikk dette området omtrent i null, mens man i 2016 brukte 6,2 millioner på dette området. I følge kommunen skyldes kostnadsveksten både økte kostnader og en feilføring i KOSTRA.

9 Barnehage

Ved gjennomgangen av barnehager er følgende funksjoner lagt til grunn:

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
201 Førskole
211 Styrket tilbud til førskolebarn
221 Førskolelokaler og skyss

Først ser vi på netto driftsutgifter pr innbygger 1 – 5 år illustrert ved de blå søylene, og hvor stor andel netto driftsutgifter til barnehagesektoren utgjør av kommunens samlede netto driftsutgifter, illustrert av den røde linja:

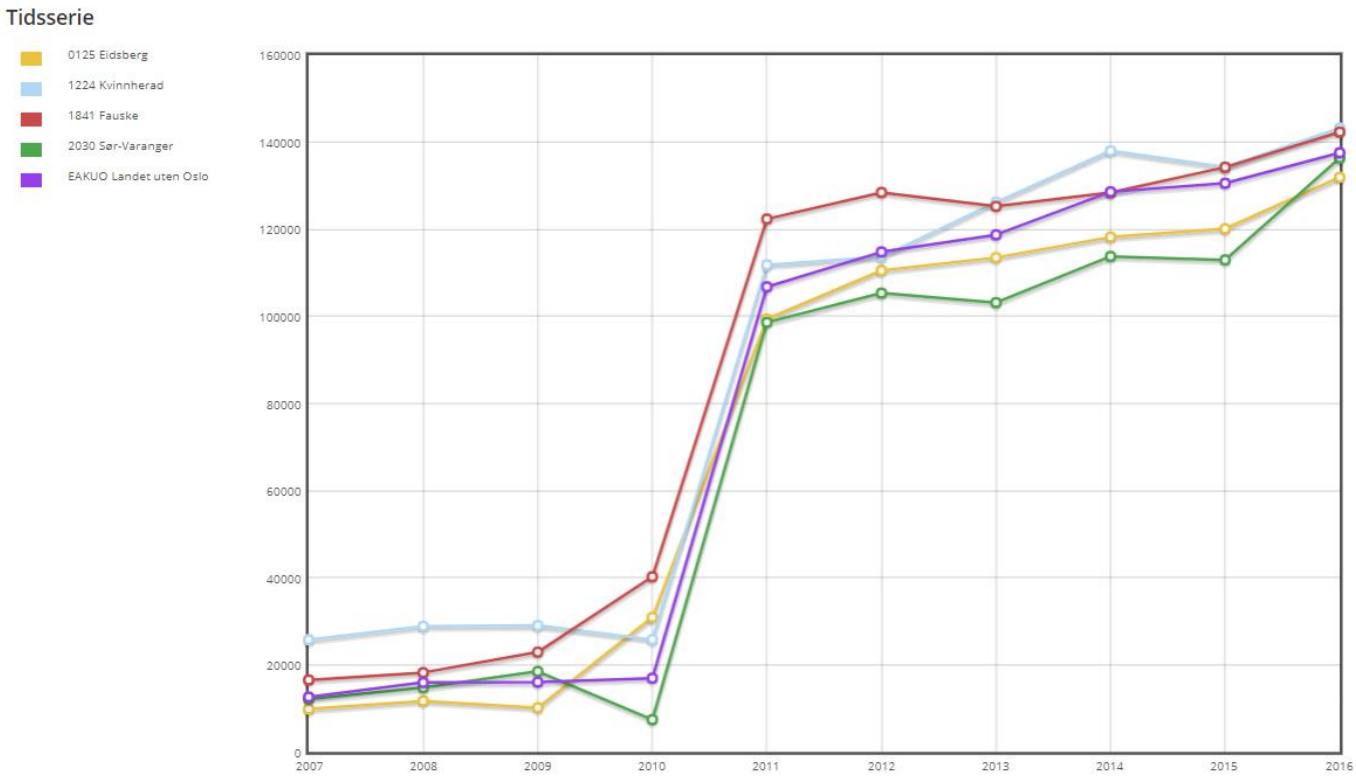


Av de blå søylene ser vi at Sør-Varanger kommune ligger middels i utvalget mht netto driftsutgifter til barnehage pr innbygger 1-5 år med kr 136 410. Eidsberg bruker minst med kr 131 986 pr innbygger 1-5 år på barnehage. Ser vi på hvor stor andel barnehagebudsjettet utgjør av kommunenes totale nettobudsjett, henger dette ikke nødvendigvis samme med profilen til netto driftsutgifter pr innbygger i målgruppa. Med 9,6 % i Sør-Varanger, ligger kommunen lavest i utvalget mht til barnehagenes andel av totalbudsjettet, mens gjennomsnittet for landet ligger høyest med 14,6 %. Tallene gjelder både private og kommunale barnehager.

Netto driftsutgifter pr innbygger i målgruppa er et resultat av en kombinasjon av følgende:

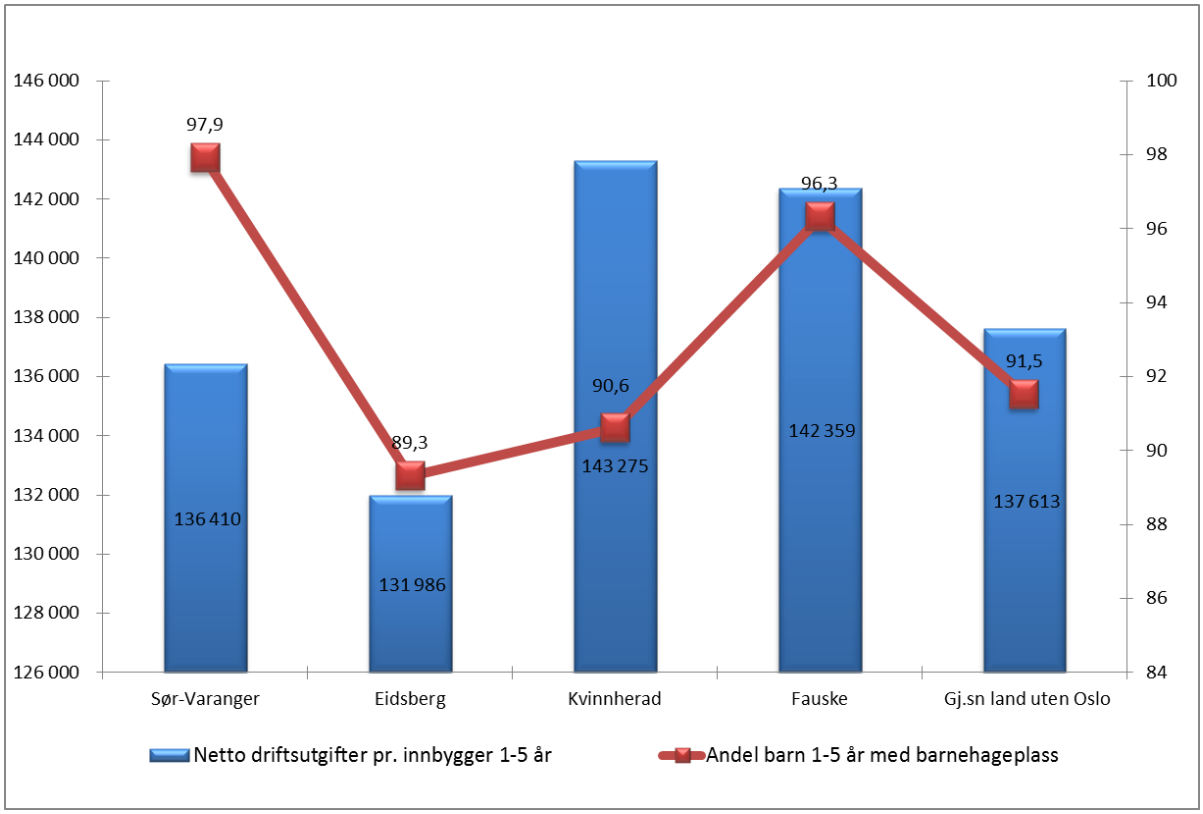
- Struktur på tilbudet
- Dekningsgrader i ulike aldersgrupper, hvor høy dekningsgrad gir høye nettoutgifter under ellers like forhold
- Bruttoutgiftene pr barn/årsverkstetthet korrigert for alder
- Nivået på foreldrebetalingen opp til max-pris

Ser vi på den historiske utviklingen av netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år (på konsernnivå - offentlige og private) så har den vært som følger:



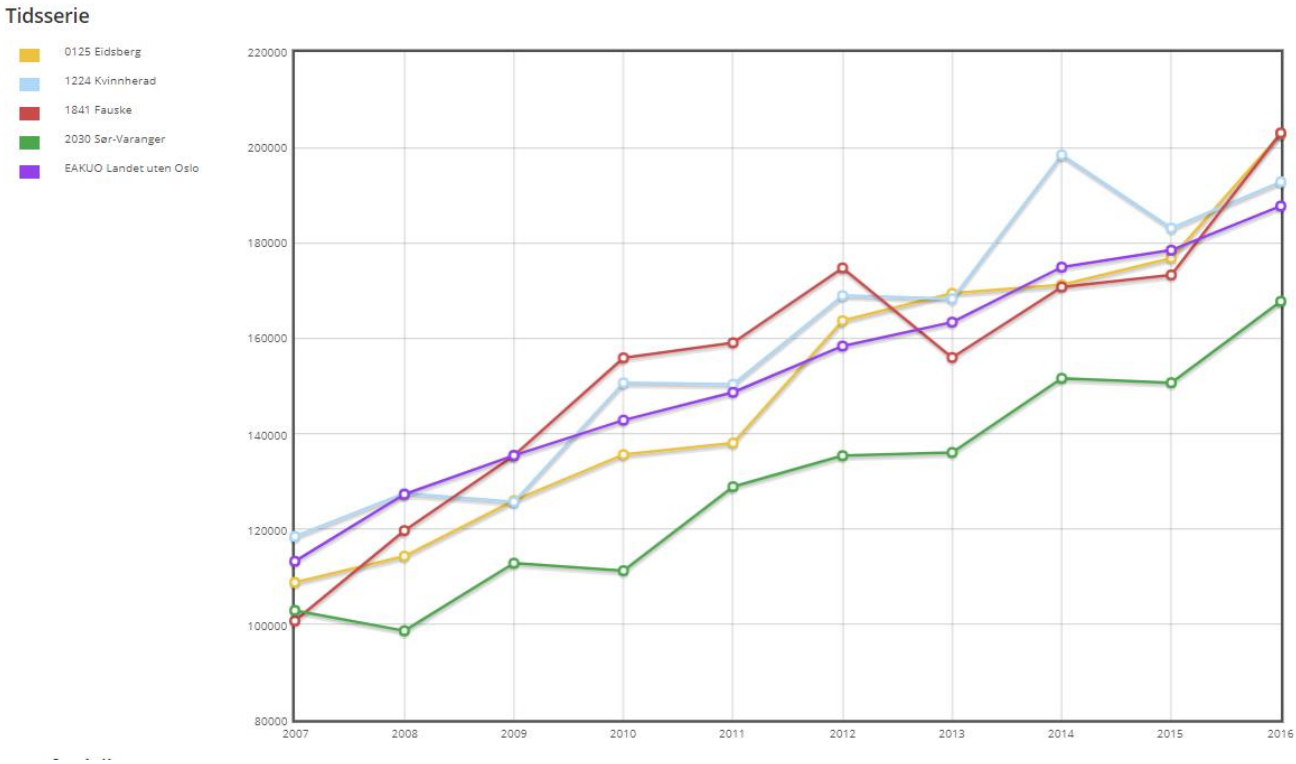
Vi ser at Sør-Varanger har hatt netto driftsutgifter som stort sett har vært lavere enn for landet igjennom hele perioden 2007 – 2015. I 2016 gjør derimot kostnadene er kraftig hopp opp. Hovedgrunnen til dette er en kraftig reduksjon i antall barn 1-5 år. I 2015 var det 528 barn i denne aldersgruppa i kommunen, mens det i 2016 var falt til 485, det vil si en nedgang på 43 barn. Veksten fra 2010 til 2011 for alle kommuner skyldes innlemmelsen av barnehagetilskuddet i rammefinansieringen. Tallene gjelder både private og kommunale barnehager.

Ser vi så på sammenhengen for våre kommuner mellom prioritering og dekningsgrad, får vi følgende bilde:



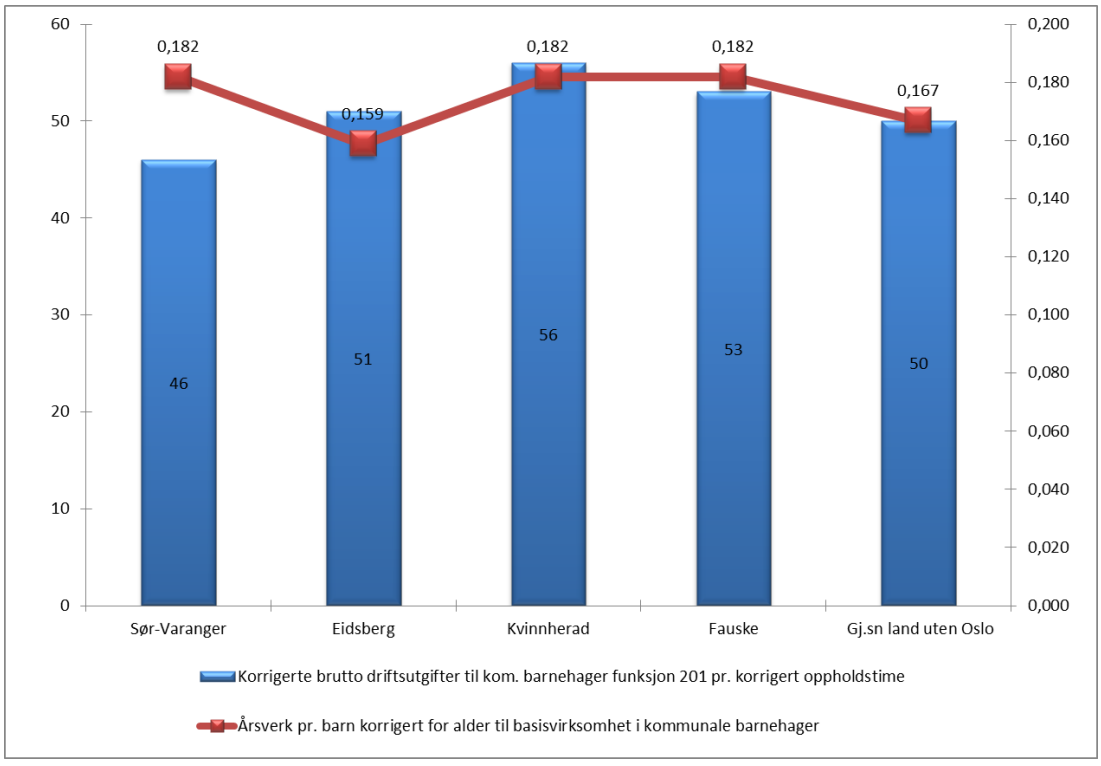
Sør-Varanger ligger med høyest andel barn 1-5 år med barnehageplass på 97,9 % og kommunen ligger middels i gruppa mht netto driftsutgifter pr innbygger.

Ser vi på utviklingen over tid for korrigerte *brutto* driftsutgifter for *barn i kommunale barnehager* finner vi følgende:



Her ser vi at i Sør-Varanger i periodene 2007 -2016 har hatt noe variasjon i brutto driftsutgifter pr barn i kommunal barnehage, men at man siste året har hatt en relativt kraftig økning. Kommunen har dog hele tiden ligget klart lavest i utvalget.

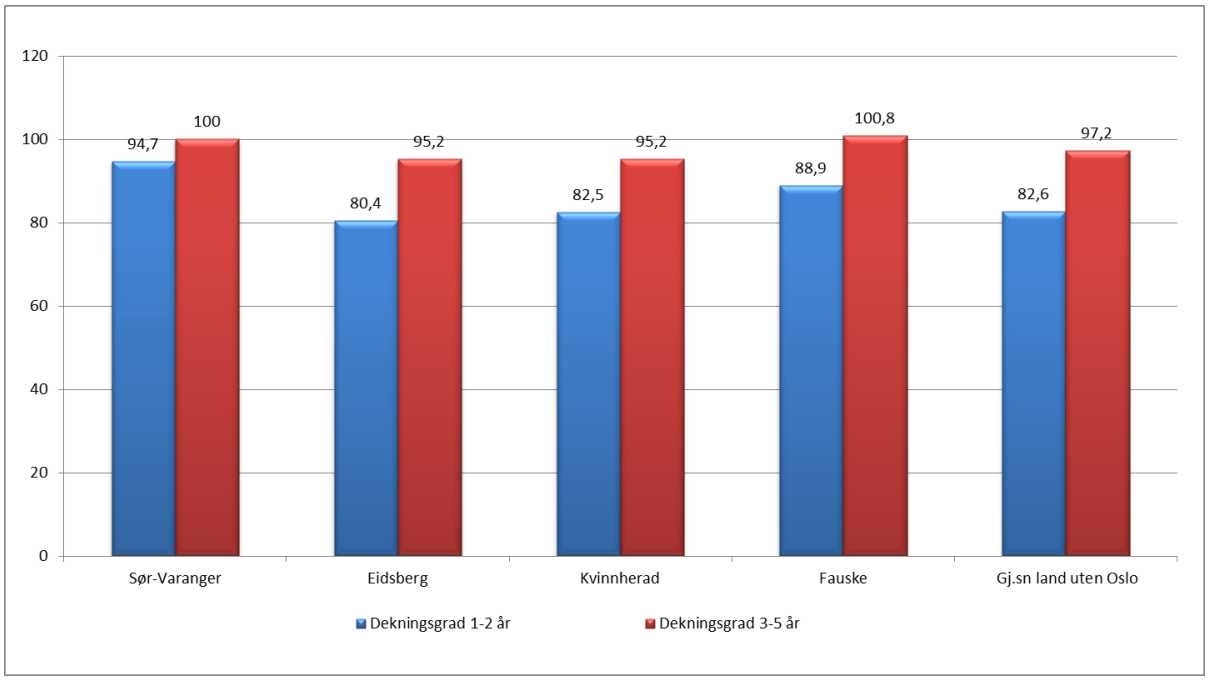
Ser vi så på sammenhengen mellom kommunens brutto pris pr oppholdstime og årsverk pr barn får vi følgende bilde:



Sør-Varanger ligger med lavest brutto driftsutgifter pr oppholdstime med kr 46, og med høy årsverksinnsats pr barn korrigert for alder med 0,182. Eidsberg ligger med en ressursinnsats pr oppholdstime med kr 51, og med lavest årsverksinnsats pr barn i kommunale barnehager korrigert for alder med 0,159. En reduksjon ned til årsverksinnsatsen til Eidsberg ville bety 14,3 færre årsverk.

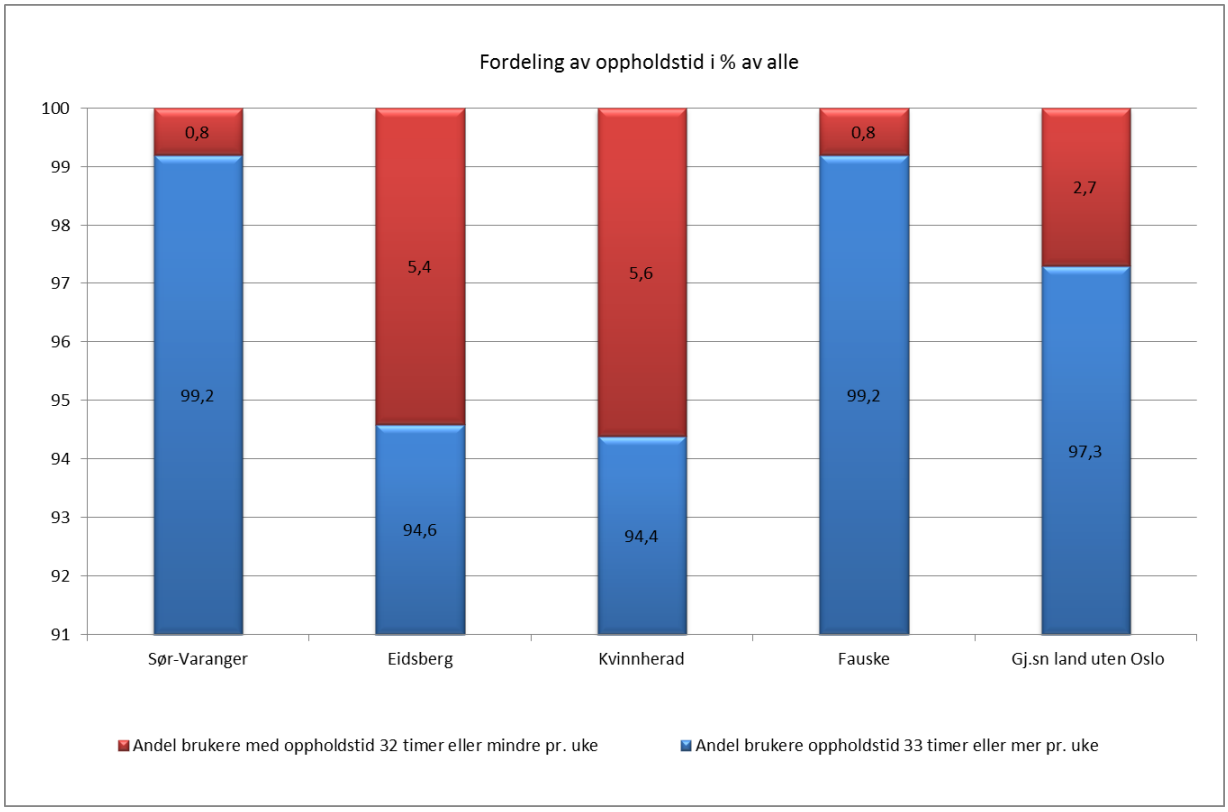
Det fremkommer ikke av KOSTRA hvorfor behovet/ressursbruken er forskjellig i de ulike kommunene. Erfaringsvis handler det ofte om struktur (mange små barnehager) og om uutnyttet kapasitet og lønnsnivå i barnehagen. Men deler av forklaringen ligger gjerne også i forskjeller i utdanningsnivå, ansiennitet og bemanningssammensetningen mht andel assistenter, andel med fulltidsplass, samt at man kan ha kortere åpningstid enn de øvrige kommunale barnehagene i utvalget.

Dekningsgraden angir hvor stor andel av barna i aktuell aldersgruppe som har barnehageplass, og er delt i dekningsgrader for barn 1–2 år og barn 3–5 år. Forskjellen i disse to gruppene vises i følgende diagram:



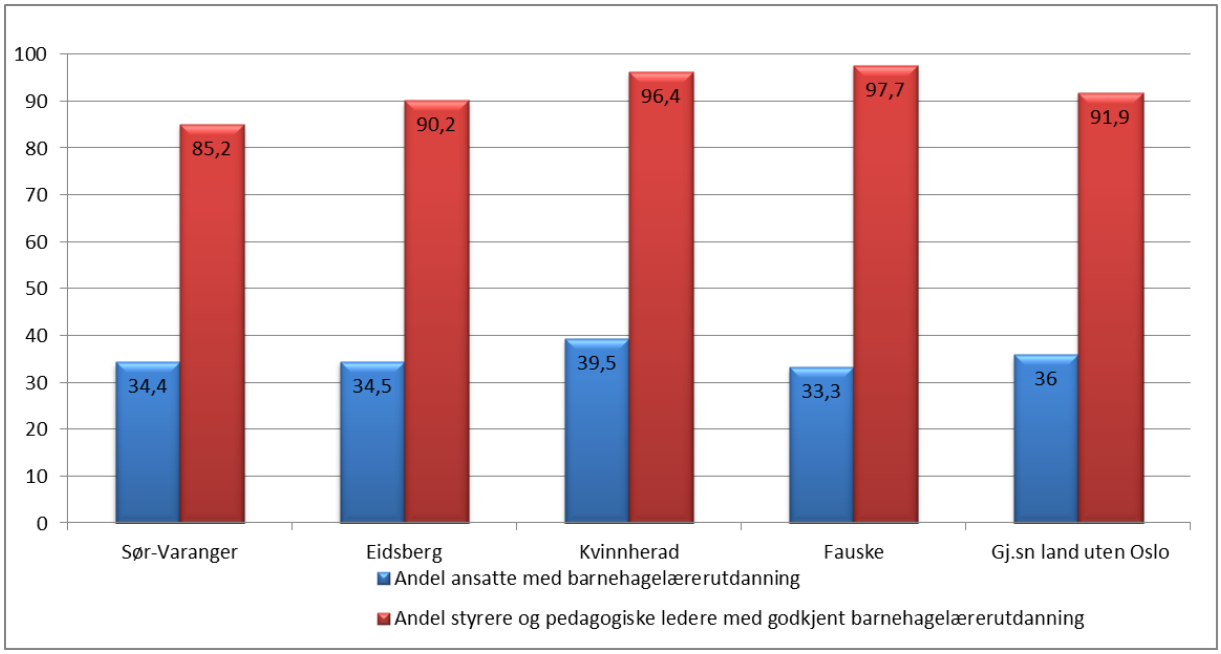
For aldersgruppen 3-5 år ligger i Sør-Varanger med en dekningsgrad på 100 % som er høyest i utvalget (sammen med Fauske). I aldersgruppen 1-2 år har man en dekningsgrad 94,7 %, som også er høyest i utvalget.

Stor fleksibilitet i tilbudet utfordrer en mest mulig effektiv ressursbruk og kan kreve tilpasninger som driver bemanningsfaktoren oppover. Fordelingen mellom full og deltidsplass ser vi nedenfor:



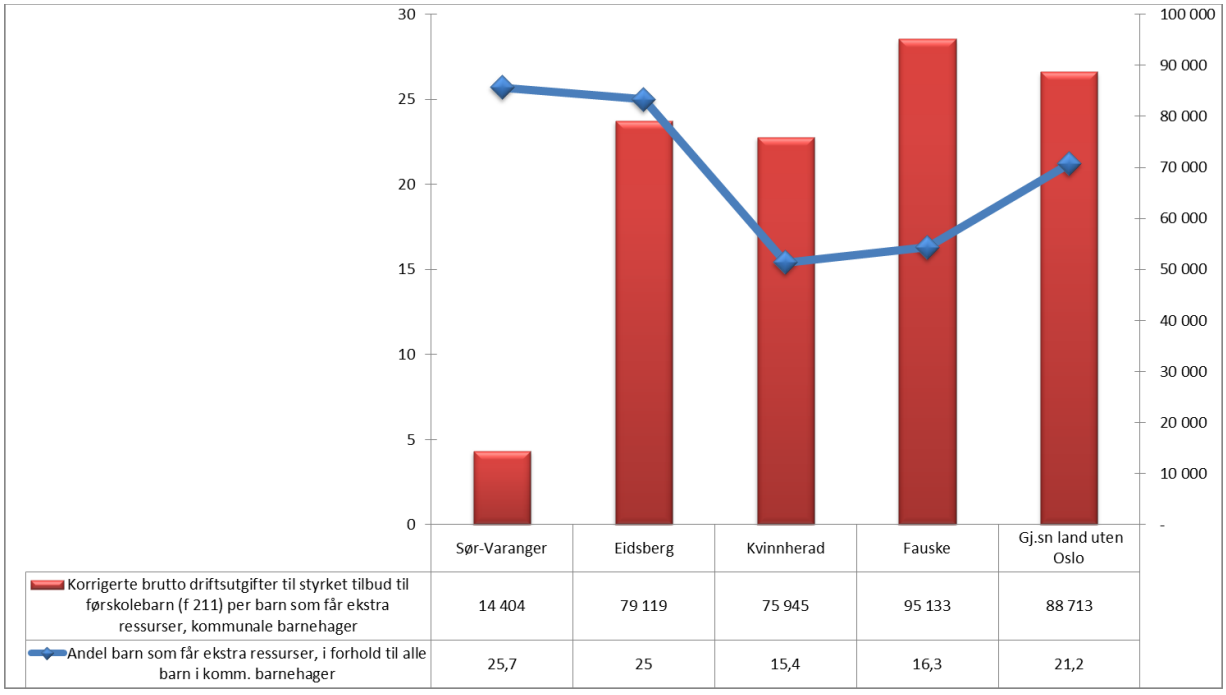
I Sør-Varanger er det rapportert at 99,2 % av brukerne har fulltidsplass, noe som er høyest i utvalget (sammen med Fauske).

Etter hvert som kravene og forventningene til barnehagene er blitt større, er det også her blitt enda viktigere å ha et kompetent personale på plass. Ser vi på utdanningsnivået i de kommunale barnehagene så er dette bilde:



Sør-Varanger ligger middels i utvalget mht andel ansatte med barnehagelærerutdanning (blå søyle) på 34,4 %. Ser vi på andel styrere og pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning, ligger Sør-Varanger lavest i utvalget med en andel på 85,2 % som har godkjent barnehagelærerutdanning.

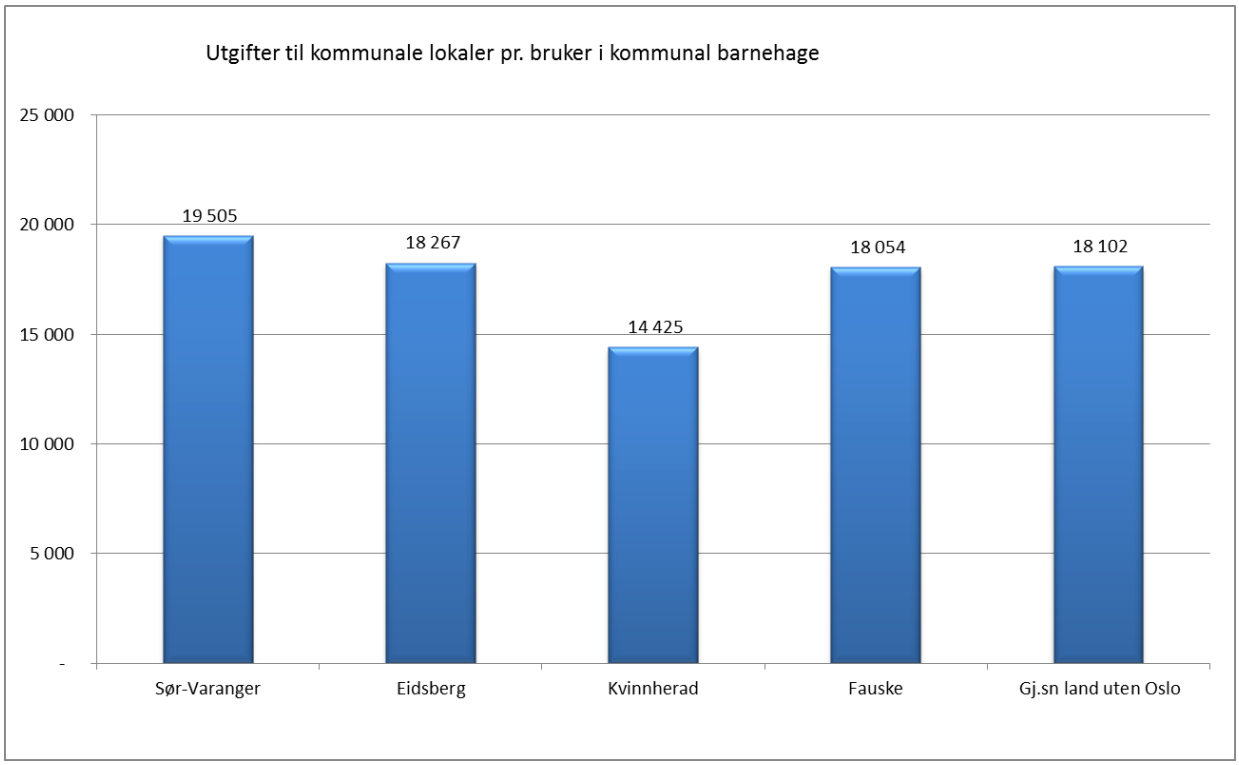
Når det så gjelder barn som krever ekstra ressurser, illustreres det i diagrammet nedenfor. Andel barn som får ekstra ressurser med blå linje, og utgifter pr barn som får ekstra ressurser av de røde søylene:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn (f 211) per barn som får ekstra ressurser, kommunale barnehager	14 404	79 119	75 945	95 133	88 713
Andel barn som får ekstra ressurser, i forhold til alle barn i komm. barnehager	25,7	25	15,4	16,3	21,2

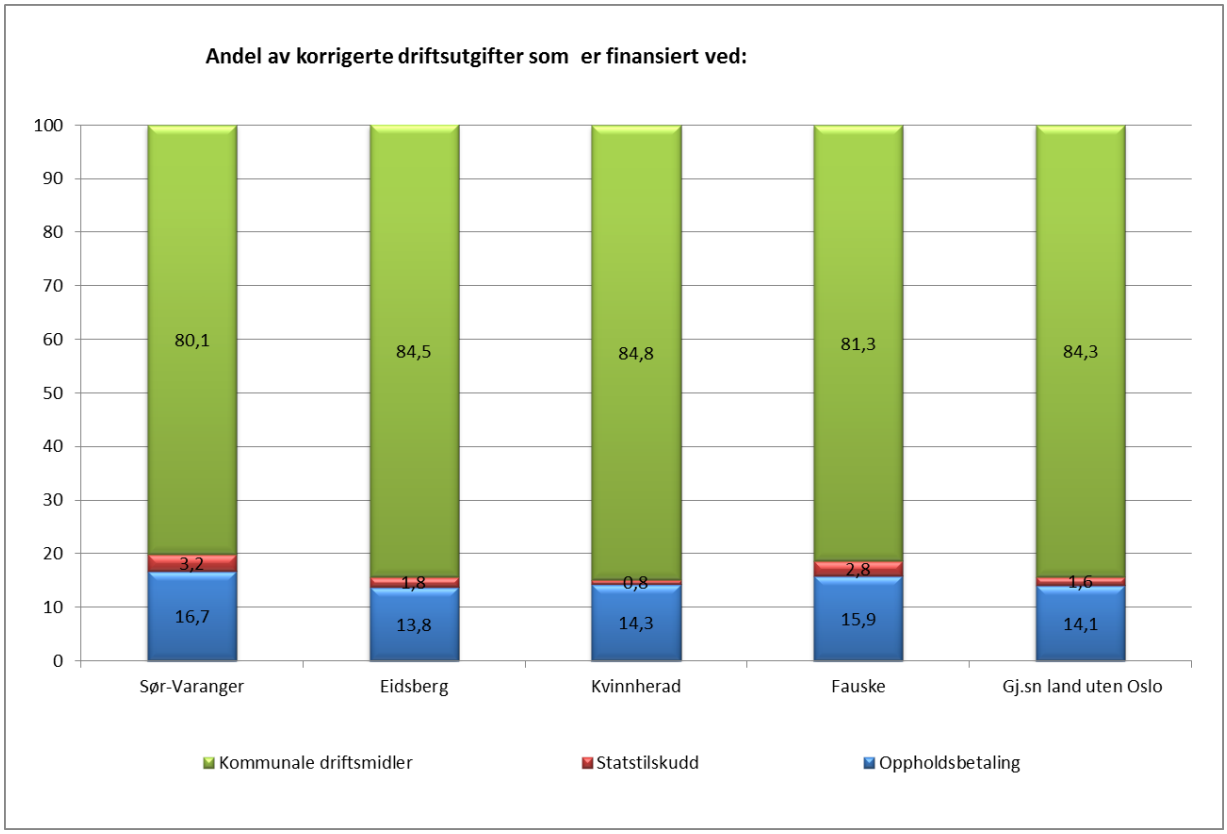
Andelen barn som får ekstra ressurser (blå linje) i Sør-Varanger utgjør 25,7 %, noe som er høyest i utvalget. Ser vi på omfanget av ressurser som brukes pr barn som får ekstra ressurser, så er den rapportert til kr 14 404, noe som er lavest i utvalget.

Ser vi så på utgiftene til lokaler pr bruker i kommunale barnehager er sammenhengen mellom kommunene som følger:



Sør-Varanger kommune ligger her høyest mht til utgifter til lokaler pr barn i kommunal barnehage med kr 19 505 pr bruker av kommunale barnehager.

Til slutt et blikk på hvordan finansieringsbildet ser ut:



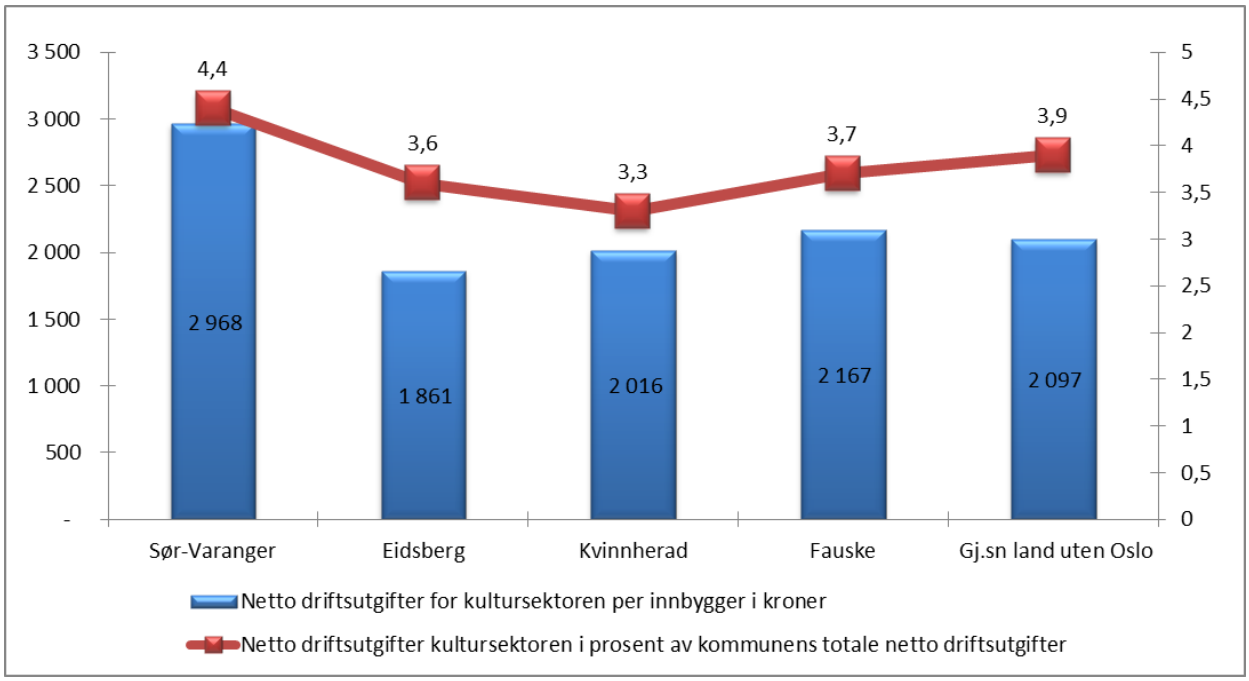
Sør-Varanger ligger med lavest andel i utvalget mht egenfinansiering av tjenestetilbudet via kommunale driftsmidler med 80,1 %. 3,2 % kommer fra statstilskudd (direkte tilskudd for flyktninger mm) og 16,7 % fra oppholdsbetaling, noe som er høyest i utvalget.

10 Kultur og kirke

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
231 Aktivitetstilbud til barn og unge
370 Bibliotek
373 Kino
375 Museer
377 Kunstformidling
380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
383 Musikk- og kulturskoler
385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andre kulturbygg
386 Kommunale kulturbygg
390 Den norske kirke
393 Kirkegårder, gravlunder og krematorier

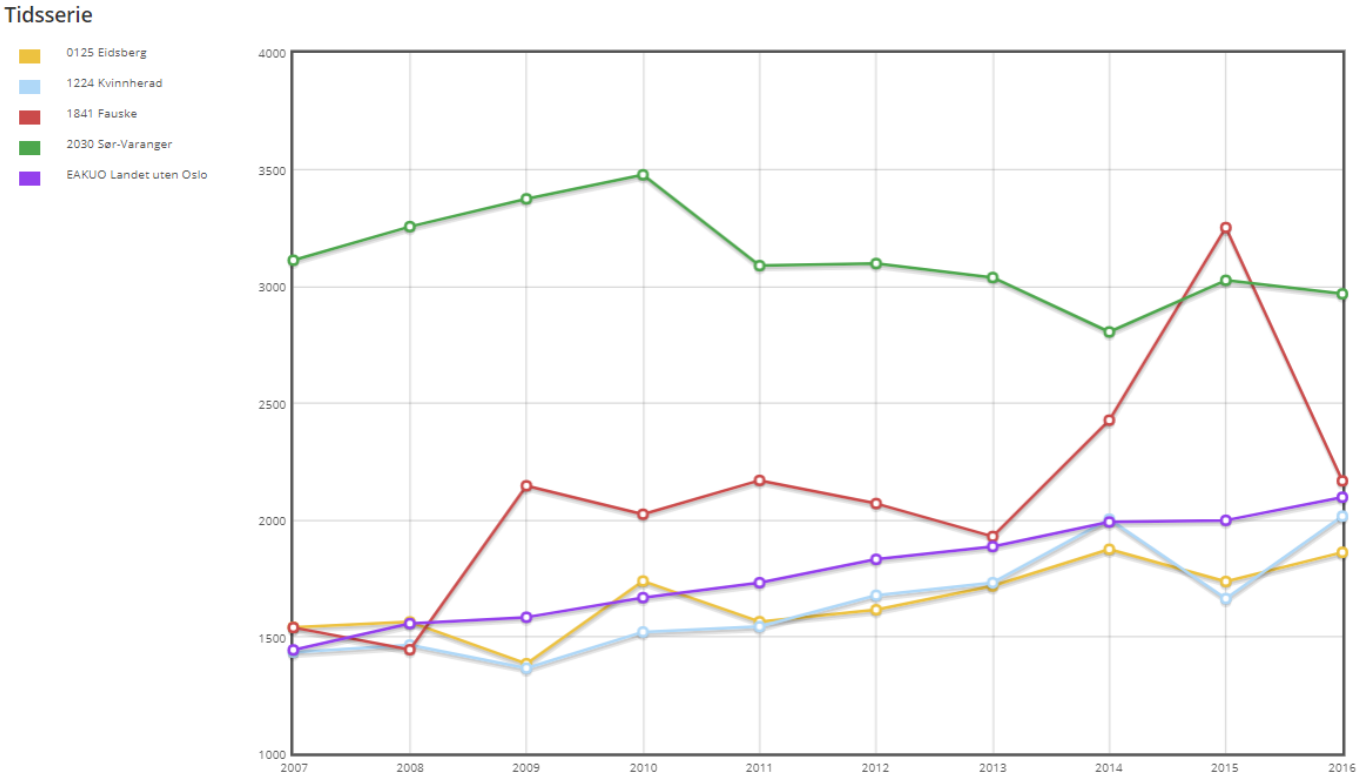
Kultur

I diagrammet nedenfor ser vi nettoutgifter til kultursektoren pr innbygger illustrert ved de blå søylene, mens linjen illustrer hvor stor andel av kommunens totale utgifter som går med til kultur.



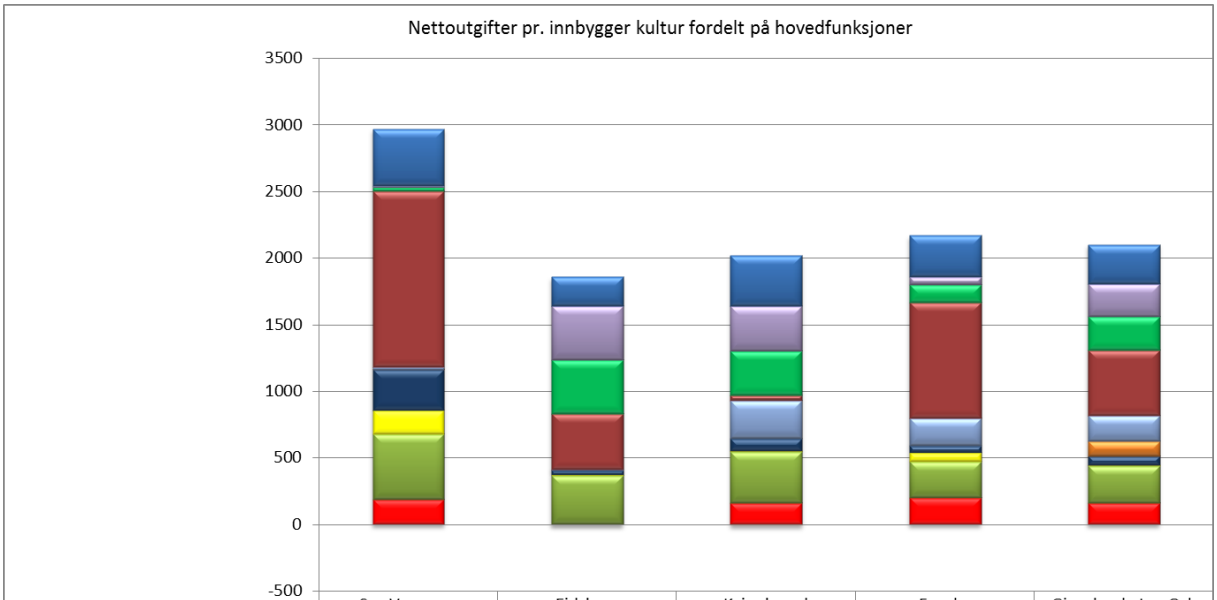
Sør-Varanger ligger klart høyest i utvalget mht prioritering av kultur pr innbygger og bruker kr 2 968 pr innbygger. Eidsberg ligger lavest med kr 1 861 pr innbygger. En reduksjon ned til nivået til Eidsberg ville bety et kutt på 11,3 mill i kulturbudsjettet i Sør-Varanger.

Ser vi på hvor stor andel dette utgjør av kommunens totalbudsjett, tilsvarer Sør-Varangers andel 4,4 %, noe som er klart høyest i utvalget. Kvinnherad bruker minst, der 3,3 % av budsjettet går til kultur. Historisk sett har kostnadsutviklingen vært slik:



Sør-Varanger har i hele perioden hatt kostnader til kultur som har ligget høyere enn landsgjennomsnittet. Den relative avstanden til landsgjennomsnittet (og de andre kommunene i utvalget) er redusert i perioden, men man ligger fortsatt lang over øvrige kommuner i utvalget.

I neste diagram ser vi på hvordan nettoutgiftene fordeler seg på de ulike KOSTRA-funksjonene:

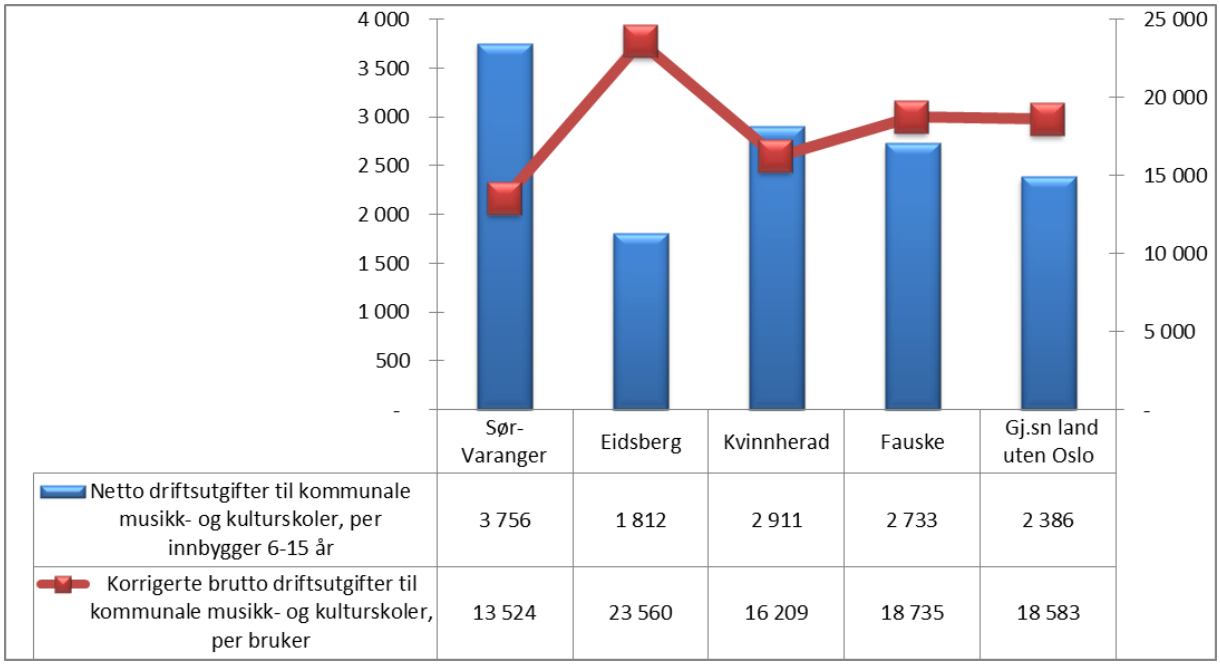


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
musikk- og kulturskoler (F383)	427	220	381	306	294
kommunale kulturbygg (F386)	12	404	333	61	243
andre kulturaktiviteter (F385)	27	402	333	137	252
idrettsbygg og idrettsanlegg (F381)	1321	421	42	867	491
idrett (F380)	18	4	282	206	193
kunstformidling (F377)	3	0	-2	0	113
museer (f375)	306	33	95	52	71
kino (f373)	175	7	6	69	2
folkebibliotek (F370)	490	367	385	269	279
aktivitetstilbud barn og unge (F231)	190	0	161	202	161

Ut fra tallene ser vi at Sør-Varanger har en kostnadsprofil som skiller seg ut fra Eidsberg ved at man bruker vesentlig mer både på de fleste områder unntatt kommunale kulturbygg (i følge kommunen skyldes dette feilføringer – kostnadene skulle vært høyere her). Særlig skiller man seg ut med høy andel på funksjon 381 – idrettsbygg og idrettsanlegg.

KS-Konsulent har for øvrig erfaring for at fordelingen mellom de ulike funksjonene her kan være noe tilfeldig, og da spesielt knyttet til bruken av funksjonen 385 for andre kulturaktiviteter.

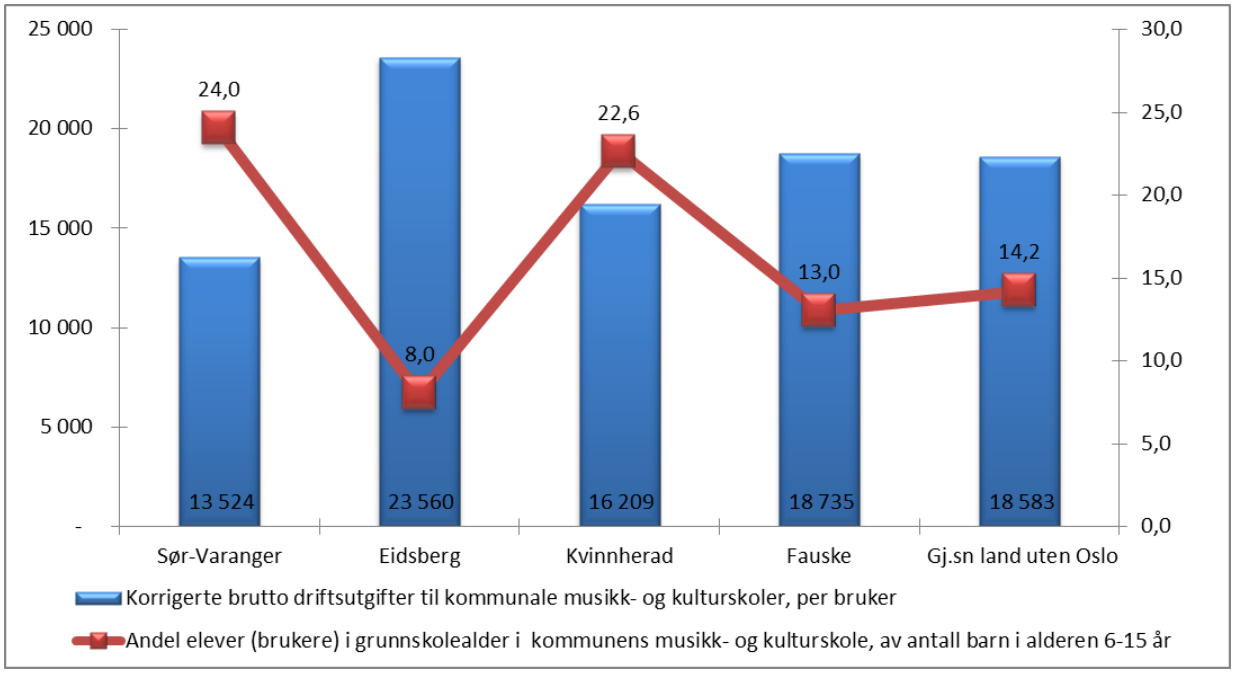
Ser vi så på musikk- og kulturskoler isolert har vi følgende bilde:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter til kommunale musikk- og kulturskoler, per innbygger 6-15 år	3 756	1 812	2 911	2 733	2 386
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale musikk- og kulturskoler, per bruker	13 524	23 560	16 209	18 735	18 583

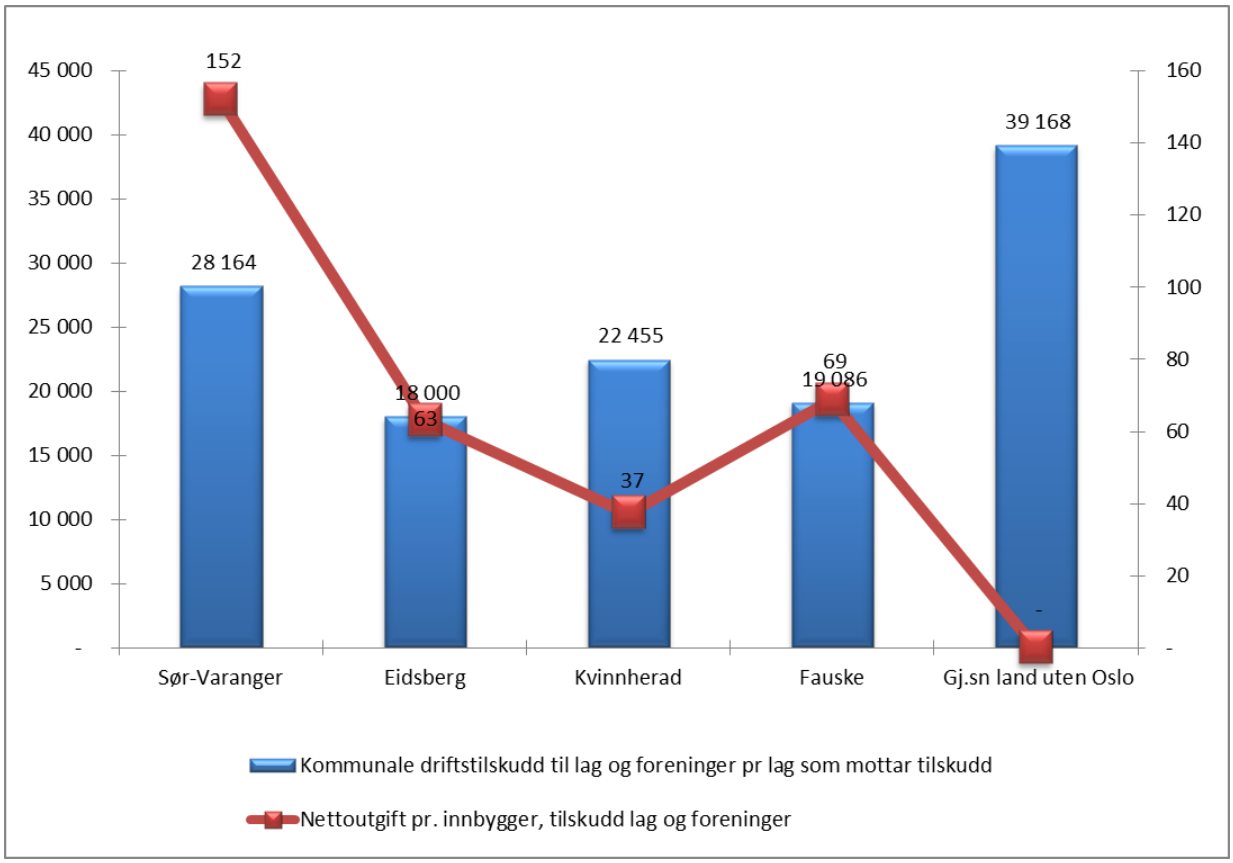
Ser vi først på netto driftsutgifter pr innbygger i målgruppa ligger Sør-Varanger på kr 3 756 som er klart høyest i utvalget. Eidsberg ligger lavest med kr 1 812 pr innbygger i målgruppa. Videre ser vi at korrigerte brutto driftsutgifter pr bruker for Sør-Varanger ligger lavest i utvalget på kr 13 524. Her ligger Eidsberg høyest med kr 23 560.

Ser vi på forholdet mellom bruttoutgifter og dekningsgrader finner vi følgende:



På den røde linjen ser vi at 24 % av innbyggerne i Sør-Varanger i alderen 6-15 år deltar i kulturskolen. Dette er høyest av sammenligningskommunene. Lavest ligger Eidsberg der 8 % av alle innbyggere 6-15 år deltar i kulturskolen.

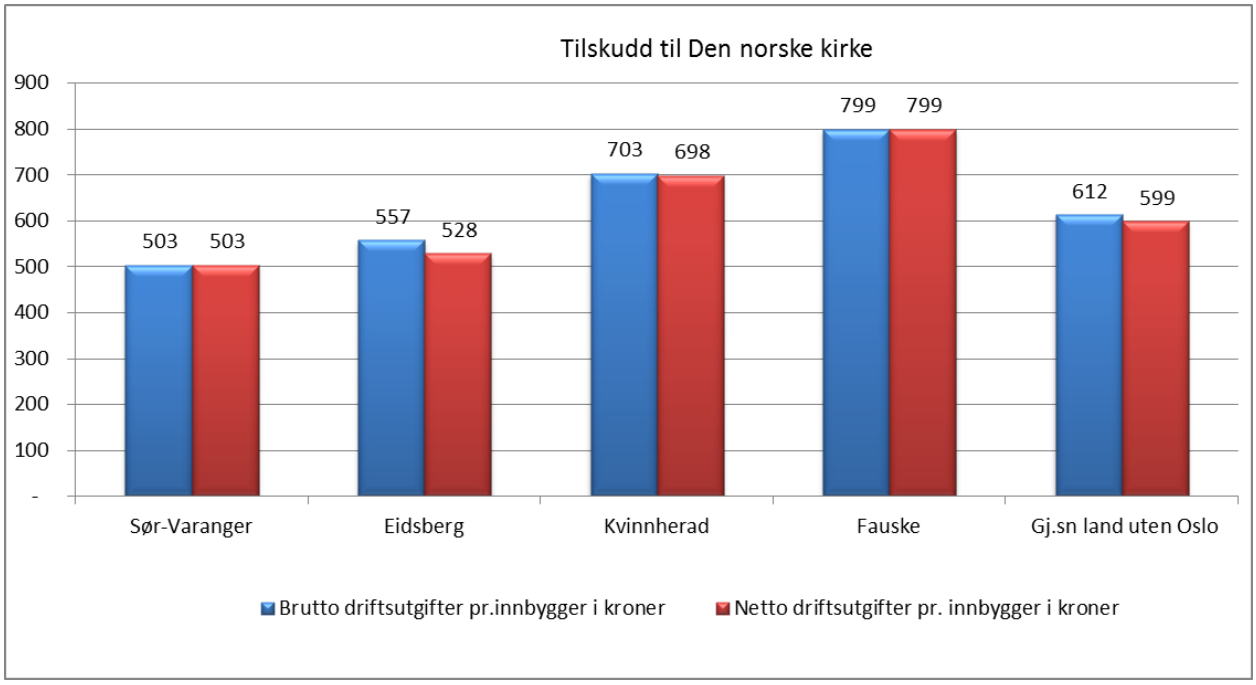
Siste diagram i kultursammenheng tar for seg tilskudd til lag og organisasjoner:



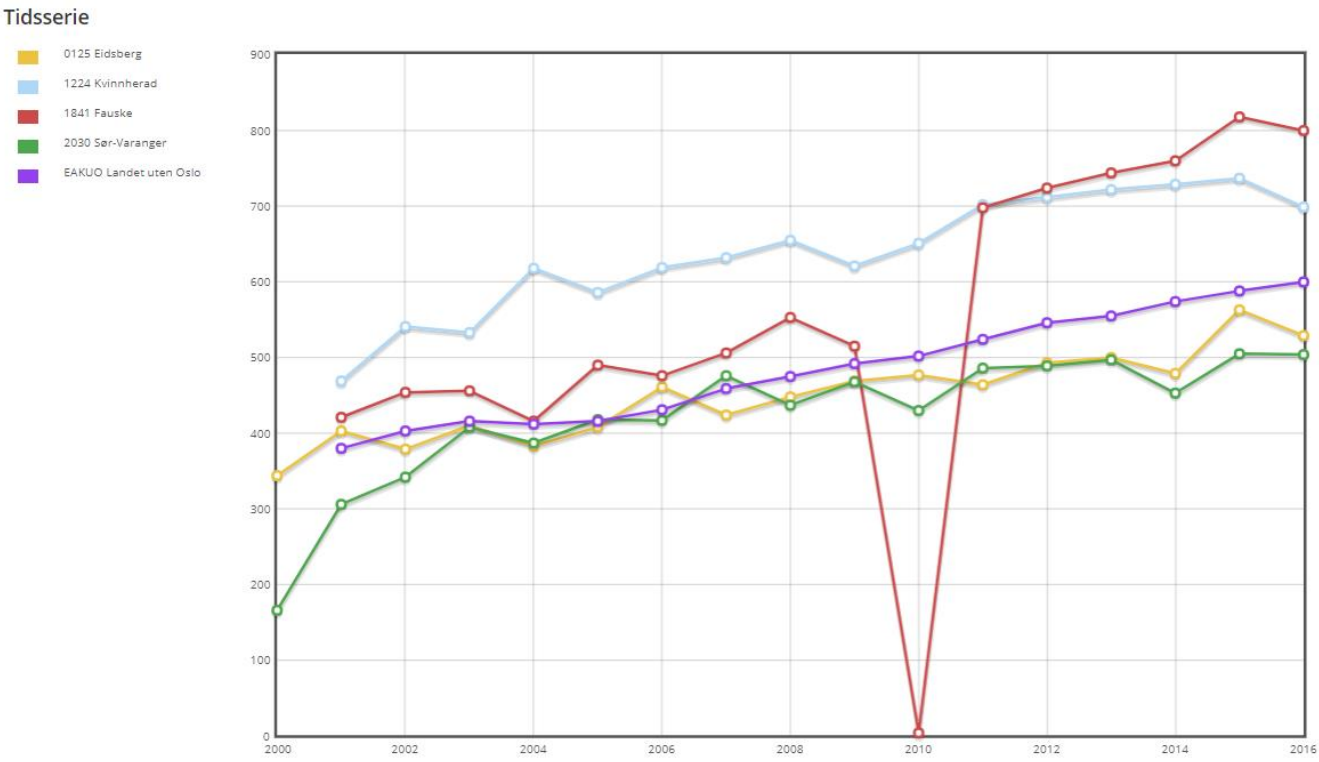
Her illustreres nettoutgiftene pr innbygger av den røde linja, og kommunalt driftstilskudd pr lag og forening som mottar tilskudd av de blå søylene. Sør-Varanger gir kr 152 pr innbygger i tilskudd til lag og foreninger, noe som er suverent høyest og mer enn dobbelt så høyt som de andre kommunene i utvalget. De lag og foreninger som mottar tilskudd, får i snitt kr 28 164. På landsbasis utbetales et gjennomsnitt på kr 39 168 pr organisasjon som mottar tilskudd.

Kirke

Ser vi på kommunenes utgifter til kirkeformål har vi følgene oppstilling:



Her ser vi at Sør-Varanger yter et netto tilskudd på kr 503 pr innbygger, som er lavest blant kommunene i utvalget. Den historiske utviklingen på området ser slik ut:

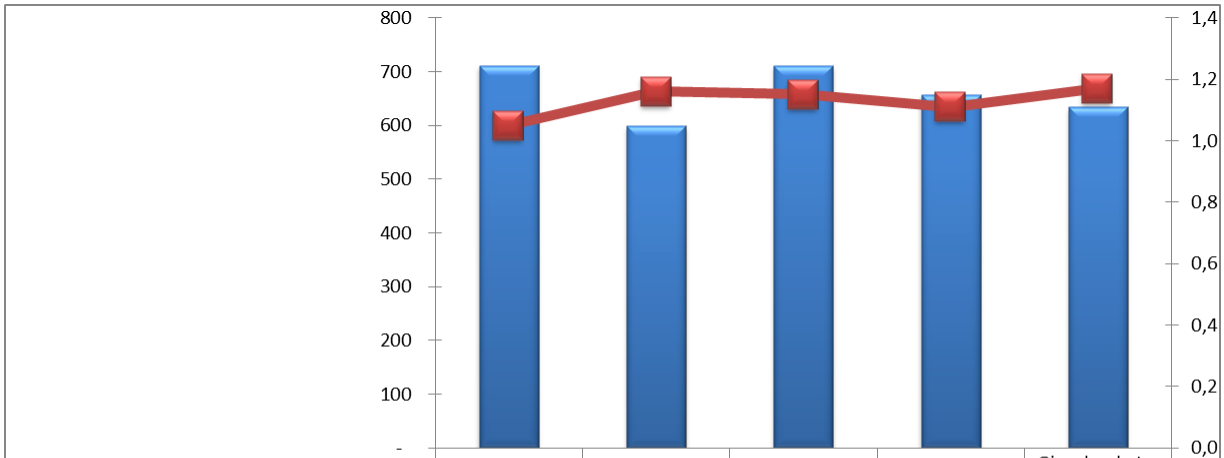


Vi ser i diagrammet over at veksten i tilskudd til religiøse formål (Den norske kirke) stort sett har vokst noe mindre enn utviklingen for landet fra 2006-2016.

11 Plan, kulturminne, natur og nærmiljø

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
301 Plansaksbehandling
302 Bygge og delesaksbehandling og seksjonering
303 Kart og oppmåling
335 Rekreasjon i tettsted
360 Naturforvaltning og friluftsliv
365 Kulturminnevern

Dette er også et sammensatt kapittel mht omfanget av tjenesteområder som inngår. Først ser vi på fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø:

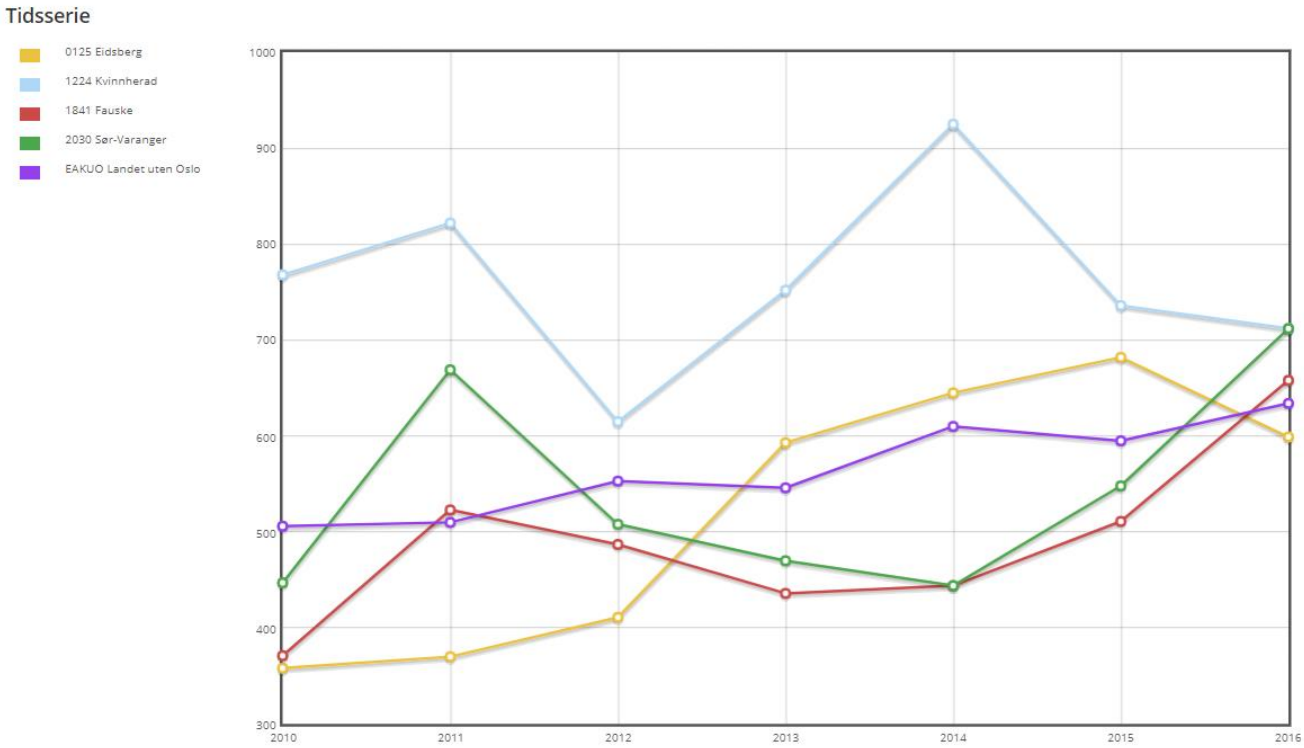


	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter til fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø per innbygger i kroner	712	599	712	658	634
Netto driftsutgifter til fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2

De blå søylene illustrer de samlede netto driftsutgifter pr innbygger til formålene, mens den røde linja illustrer hvor stor andel av kommunens nettoutgifter som prioriteres til dette området.

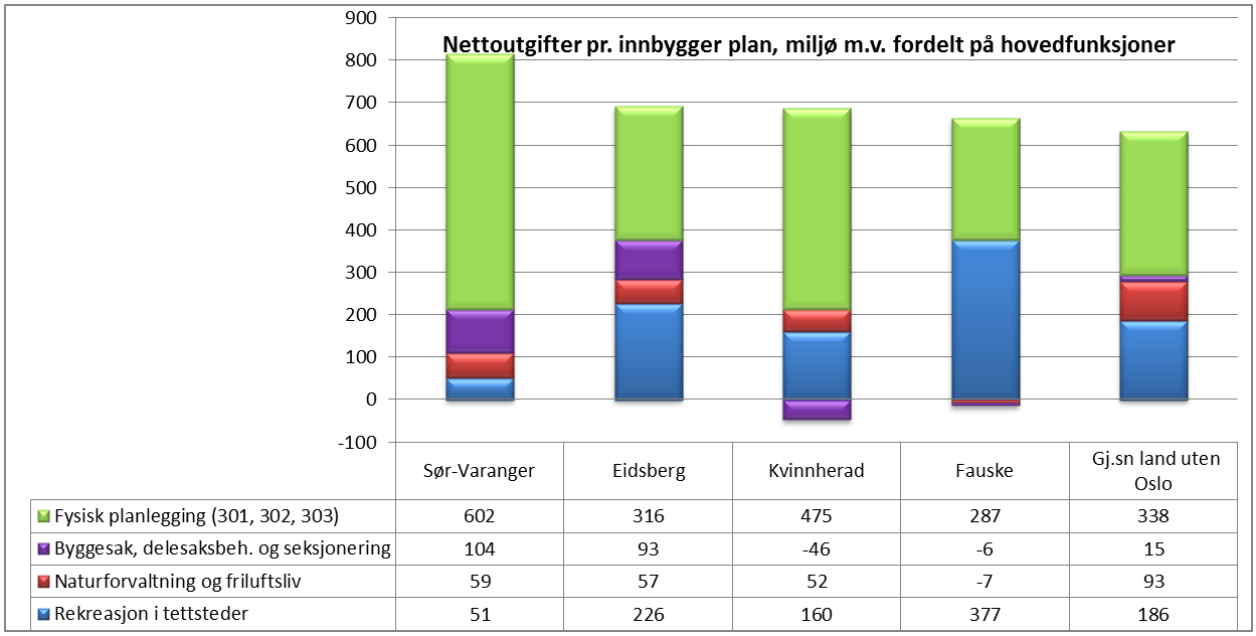
I Sør-Varanger går 1,1 % til disse formålene. Landsgjennomsnittets andel ligger på 1,2 %. Videre ser vi at Sør-Varanger sammen med Kvinnherad ligger høyest i utvalget med kr 712 pr innbygger pr innbygger til fysisk planlegging, kulturminner og natur og nærmiljø. Eidsberg ligger lavest med kr 599 pr innbygger. Indikatoren viser driftsutgiftene, inkludert avskrivninger, konsern etter at driftsinntektene som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra.

Hvis vi ser på den historiske utviklingen (se nedenfor) har Sør-Varanger hatt et noe varierende kostnadsbilde for netto driftsutgifter pr innbygger til fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø per innbygger:



Som vi ser har kostnadsnivået falt i perioden 2011 – 2014. Fra 2014 til 2016 gjør man et voldsomt hopp opp igjen. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til den store veksten.

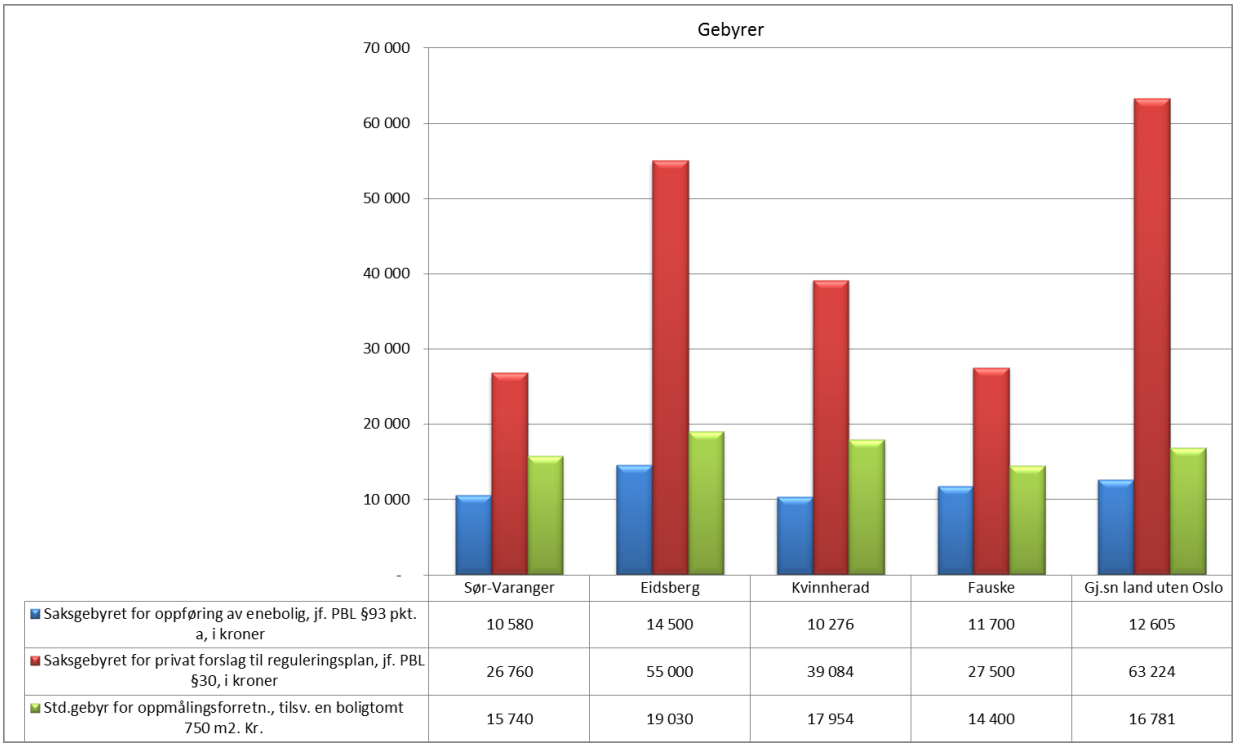
Ser vi på prioriteringen illustrert av netto driftsutgifter pr innbygger fordelt på funksjonene i denne gruppa har vi følgende fordeling:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Fysisk planlegging (301, 302, 303)	602	316	475	287	338
Byggesak, delesaksbeh. og seksjonering	104	93	-46	-6	15
Naturforvaltning og friluftsliv	59	57	52	-7	93
Rekreasjon i tettsteder	51	226	160	377	186

Når det gjelder fysisk planlegging (inkl byggesaksbehandling og oppmåling) ligger Sør-Varanger klart høyest blant kommunene i utvalget med en netto utgift på kr 602 pr innbygger. På byggesaksbehandling, delesaksbehandling og seksjonering brukte Sør-Varanger kr 104 i 2016, noe som er også er høyest i utvalget. På naturforvaltning og friluftsliv brukte man kr 59 som er på nivå med øvrige kommuner i utvalget i utvalget, mens på rekreasjon i tettsteder bruker Sør-Varanger kr 51 pr innbygger, noe som er lavest i utvalget.

Ser vi på gebyrer for saksbehandling så varierer det ofte hvor stor andel av omkostningene kommunene velger å ta seg betalt for. Ser vi først på gebyrenes størrelse har vi følgende oversikt:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Saksgebyret for oppføring av enebolig, jf. PBL §93 pkt. a, i kroner	10 580	14 500	10 276	11 700	12 605
Saksgebyret for privat forslag til reguleringsplan, jf. PBL §30, i kroner	26 760	55 000	39 084	27 500	63 224
Std.gebyr for oppmålingsforretn., tilsv. en boligtomt 750 m2. Kr.	15 740	19 030	17 954	14 400	16 781

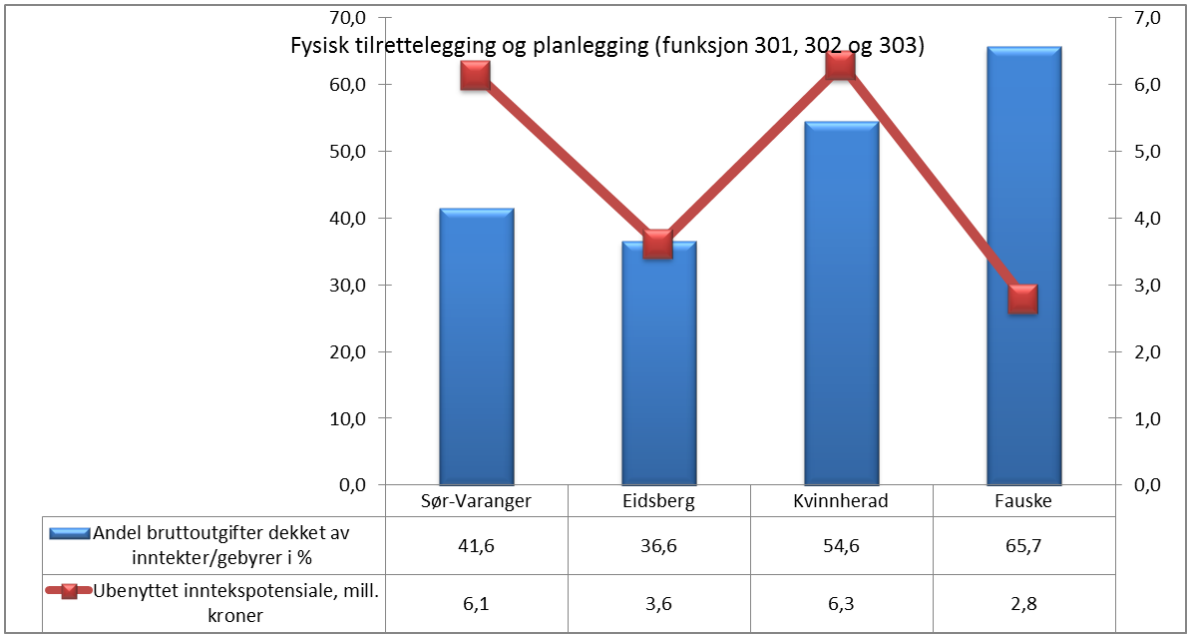
Her ser vi at forskjellen er stor mellom kommunene. Saksgebyret for oppføring av enebolig ligger nest lavest i utvalget for Sør-Varanger på kr 10 580. Høyest av kommunene ligger Eidsberg på kr 14 500, mens landsgjennomsnittet er kr 12 605. Selv om gebyret heter «oppføring enebolig» så gir det også føring for nivået på alle øvrige gebyrer for byggesaker. Når det gjelder saksgebyr for private forslag til reguleringsplaner så er dette kr 26 760 i Sør-Varanger, noe som er lavest i utvalget. Gebyret for kart- og delingsforretninger er nest lavest i Sør-Varanger, med kr 15 740.

I diagrammet nedenfor ser vi på sammenhengen mellom byggesaksgebyrene og netto driftsutgifter til fysisk planlegging (funksjon 301, 302 og 303):

	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Fysisk planlegging (301, 302, 303)	602	316	475	287	338
Saksgebyret for oppføring av enebolig, jf. PBL §93 pkt. a, i kroner	10 580	14 500	10 276	11 700	

I diagrammet over ser vi at det er en direkte sammenheng mellom gebyrnivå og nettokostnaden. Lave gebyrer gir høye nettokostnader.

Hva er så inntektspotensialet i denne sammenheng?



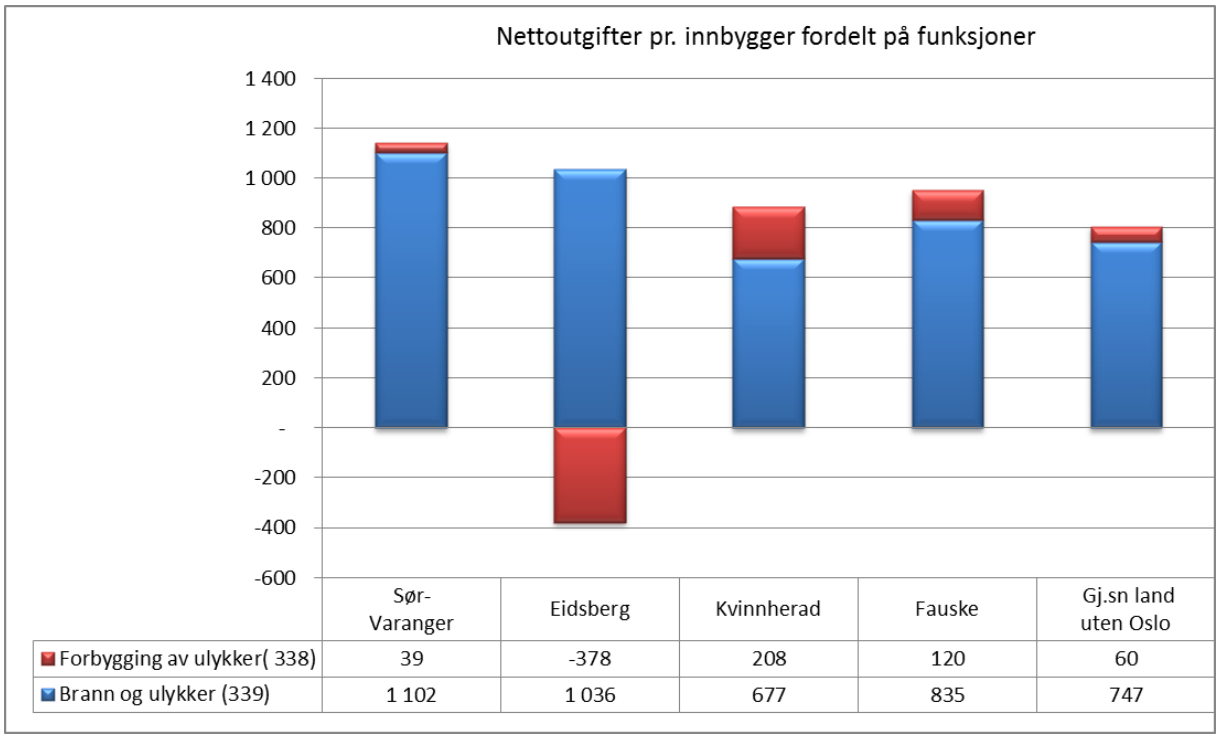
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Andel bruttoutgifter dekket av inntekter/gebyrer i %	41,6	36,6	54,6	65,7
Ubenyttet inntekspotensiale, mill. kroner	6,1	3,6	6,3	2,8

I Sør-Varanger får man 41,6 % av utgiftene dekket via gebyrer, noe som er middels i utvalget. Dette betyr for Sør-Varanger at man har et *teoretisk* inntektspotensial pr kr 6,1 mill forutsatt at alle utgifter kan gebyrfinansieres. Her er det viktig å være klar over at en del av saksbehandlingen ikke kan gebyrfinansieres, eksempelvis klagebehandling, veiledning, kommuneplanarbeid, mm.

12 Brann- og ulykkesvern

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
338 Forebygging av branner og andre ulykker
339 Beredskap mot branner og andre ulykker

For brann- og ulykkesvern har vi følgende diagram:



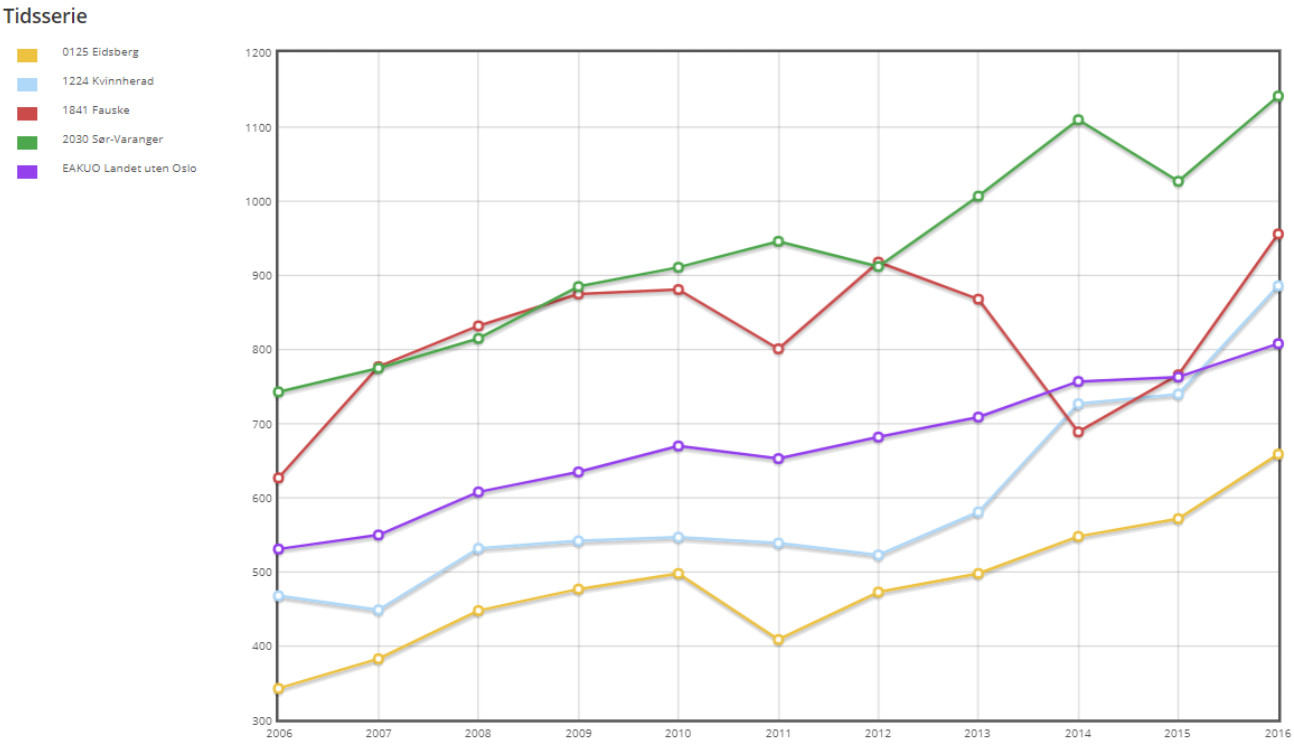
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Forbygging av ulykker(338)	39	-378	208	120	60
Brann og ulykker (339)	1 102	1 036	677	835	747

Her ser vi nettoutgiftene pr innbygger fordelt på forebygging og brann.

Forebygging er en tjeneste som kan gebyrfinansieres både mht feiing og kontroller utført av branninspektør. Av diagrammet ser vi at Sør-Varanger hadde en netto kostnad på kr 39 på dette i 2016.

For brannberedskap ligger nivået på kr 1 102 pr innbygger i Sør-Varanger. Dette er høyest nivå blant øvrige kommuner i utvalget.

Hvordan har så utviklingen vært over tid?



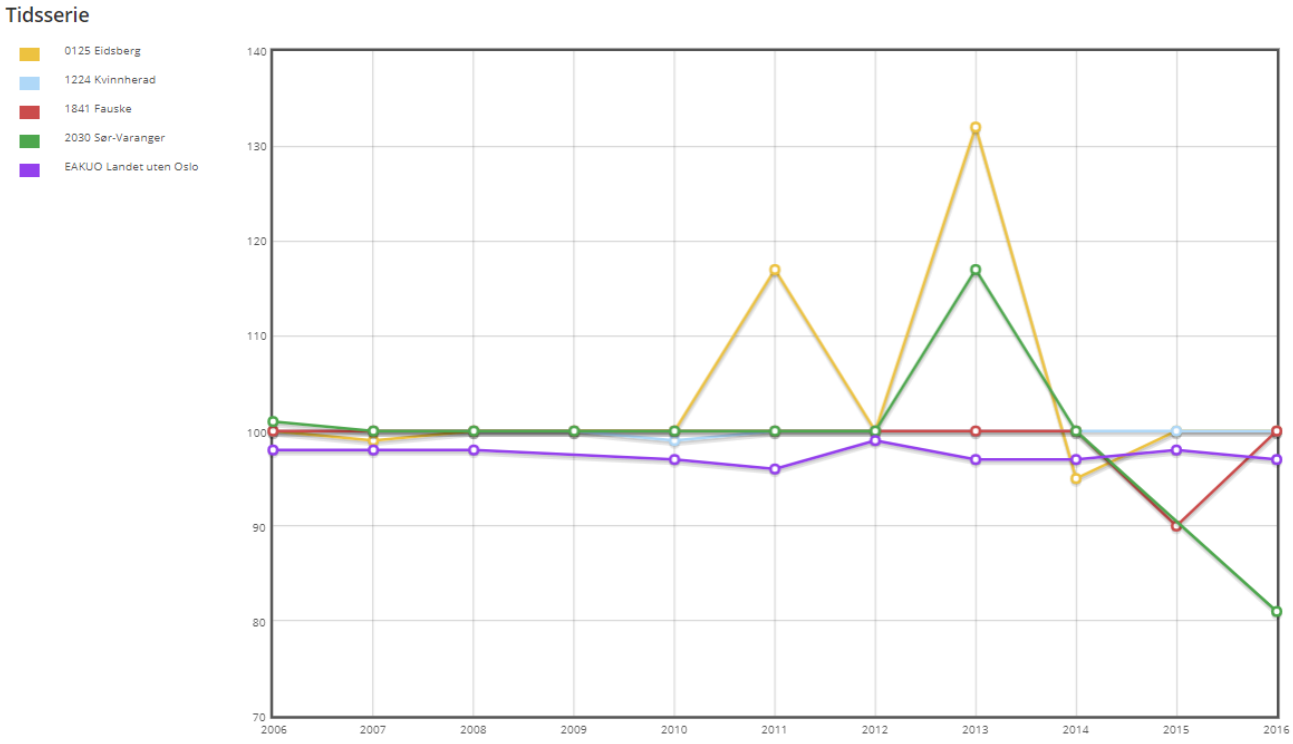
Sør-Varanger har hatt en kostnadsutvikling som har vært omtrent som veksten for landet og de øvrige kommunene frem til 2012. Fra 2013 har kostnadsveksten vært langt høyere enn kostnadsveksten for landet. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til denne veksten. Men erfaringsvis skyldes det ofte direkte pålegg fra DSB som kommunene må følge opp.

13 VAR (Vann, Avløp, Renovasjon)

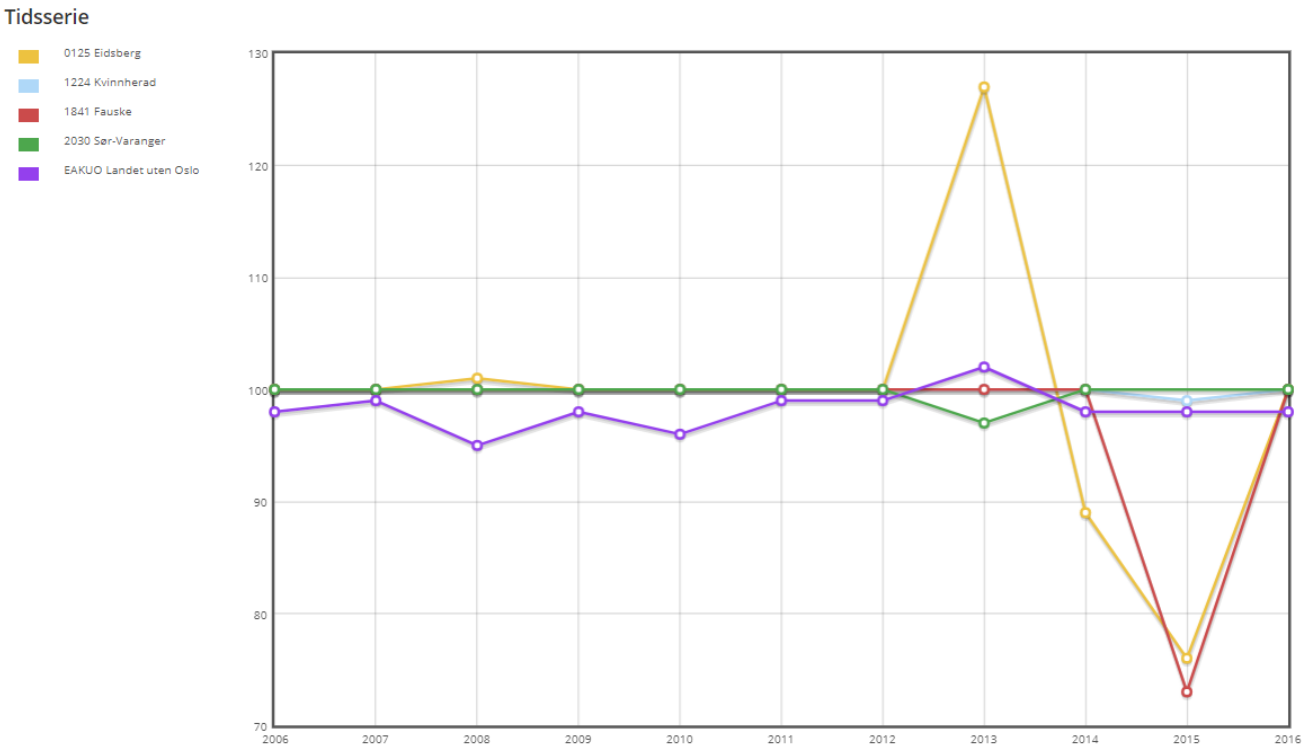
Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
340 Produksjon av vann
345 Distribusjon av vann
350 Avløpsrensing
353 Avløpsnett/innsamling av avløpsvann
354 Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l
355 Innsamling av husholdningsavfall
357 Gjenvinning og sluttbehandling av husholdningsavfall

VAR-området er et område som er ment å gå i selvkost. Nedenfor sjekker vi bare selvkostregnskapene.

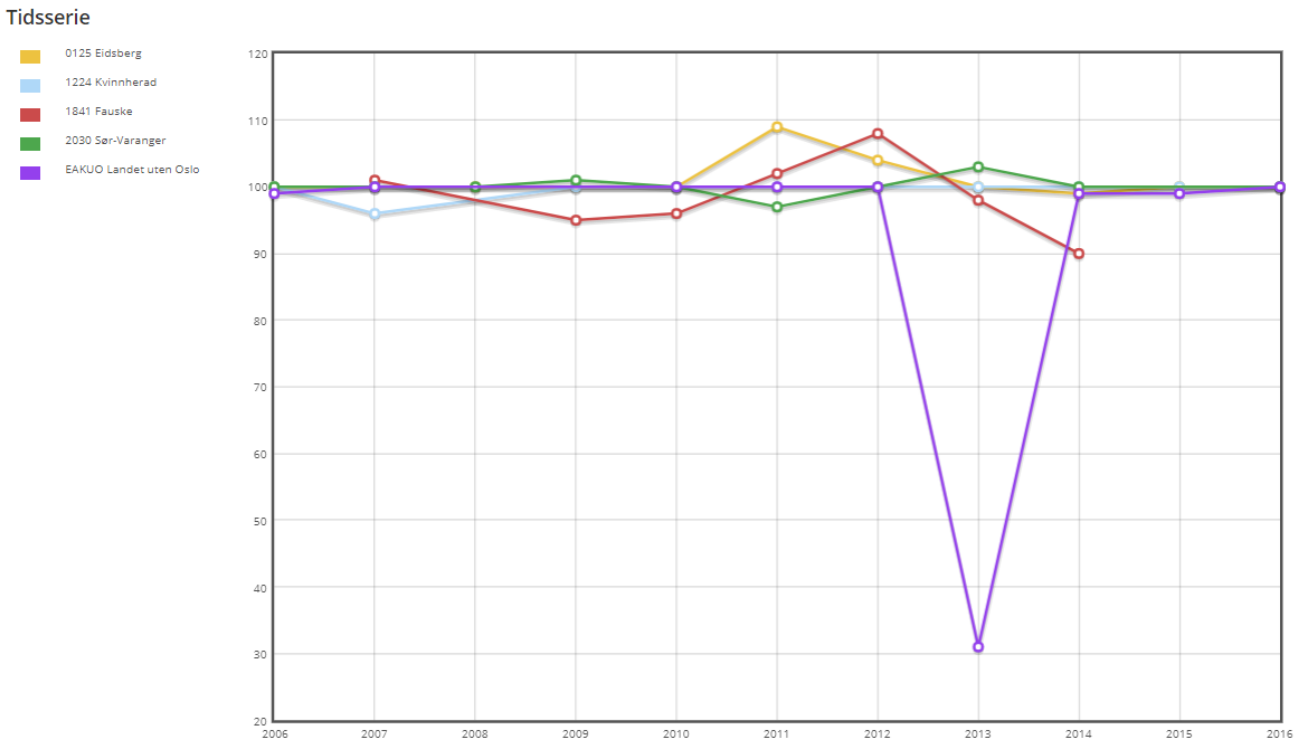
I diagrammet nedenfor ser vi at man historisk sett har gjort opp til selvkost på **Vann**-området i Sør-Varanger, men at man i 2015 og 2016 ikke gjorde dette. Dette kan ha sammenheng med at man tok inn for mye i 2013.



I diagrammet nedenfor ser vi at man historisk sett på området **Avløp** har gjort opp dette med en selvkostgrad på 100 %:



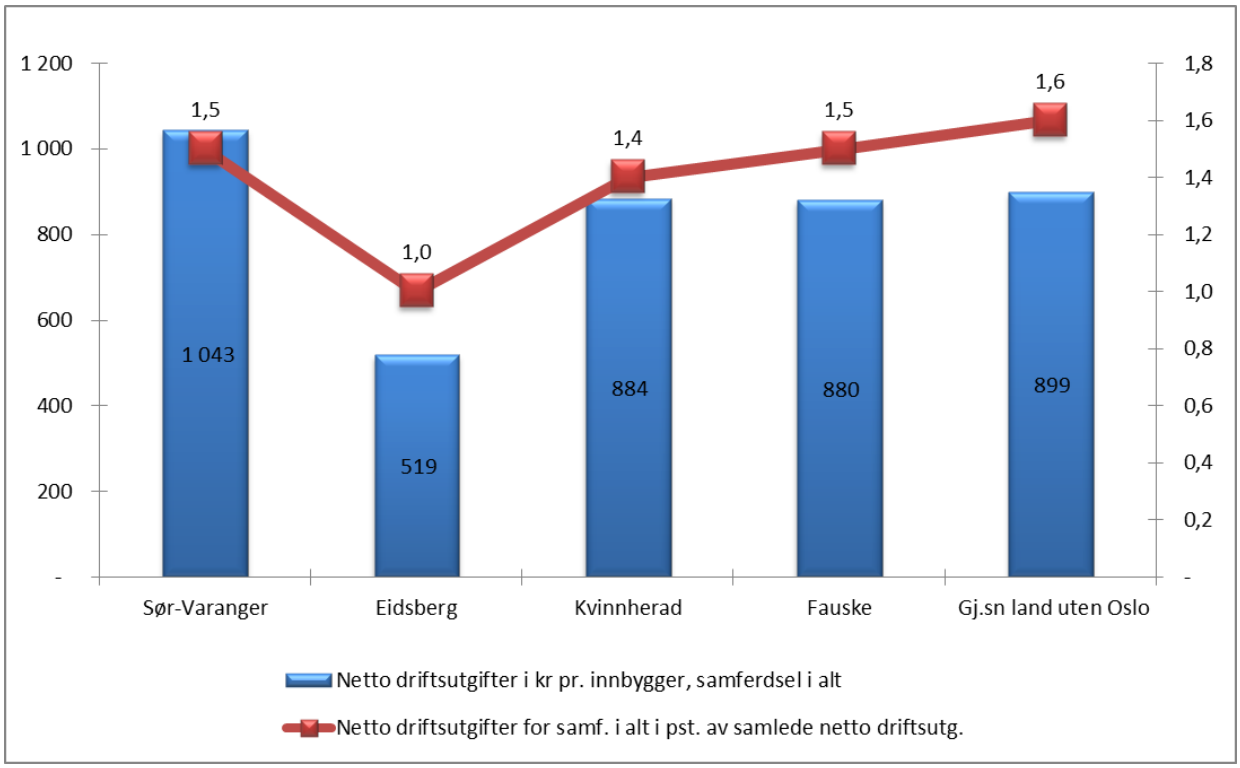
Når det gjelder **Avfall og renovasjon** så har dette variert litt over år, men i 2016 ble den gjort opp til 100 % selvkost:



15 Samferdsel

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
330 Samferdselsbedrifter og transporttiltak
332 Kommunale veier, miljø- og trafikksikkerhetstiltak og parkering

På samme måte som over starter vi med å se på tall for prioritering. Andel netto driftsutgifter pr innbygger og andel netto driftsutgifter til samferdsel av kommunens totalt budsjett.



Netto driftsutgifter pr innbygger illustreres av de blå søylene og andelen av kommunens totalbudsjett illustreres av den røde linja. Av søylene ser vi at Sør-Varanger plasserer seg høyest i utvalget med kr 1 043 pr innbygger til samferdsel. Eidsberg ligger lavest av kommunene med kr 519 pr innbygger.

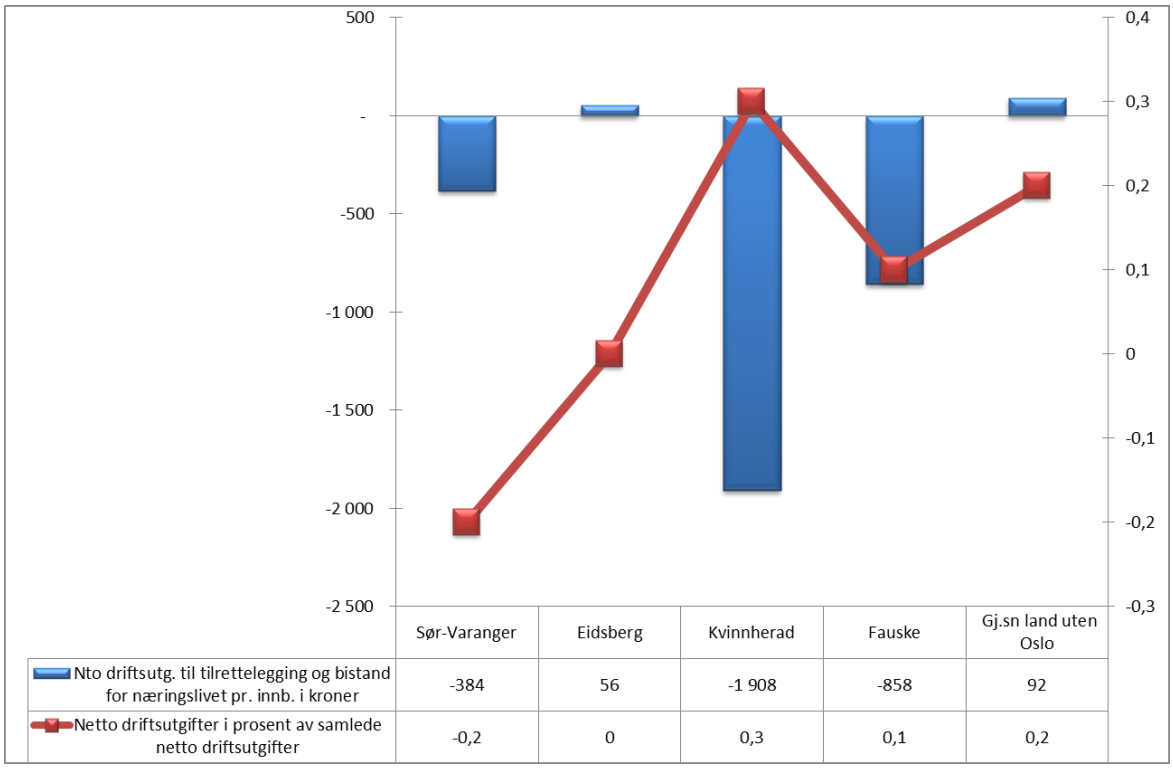
Andelen av totalbudsjettet som går til samferdsel i Sør-Varanger utgjør 1,5 % som er middels i utvalget, og på snittet med landet.

I diagrammet nedenfor ser vi at historisk har Sør-Varanger hatt store svingninger på kostnader knyttet til samferdselstiltak fra 2006 og frem til i dag. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til dette:

14 Kommunal næringsforvaltning og konsesjonskraft

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
320 Kommunal næringsvirksomhet
321 Konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg
325 Tilrettelegging og bistand for næringslivet
329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling

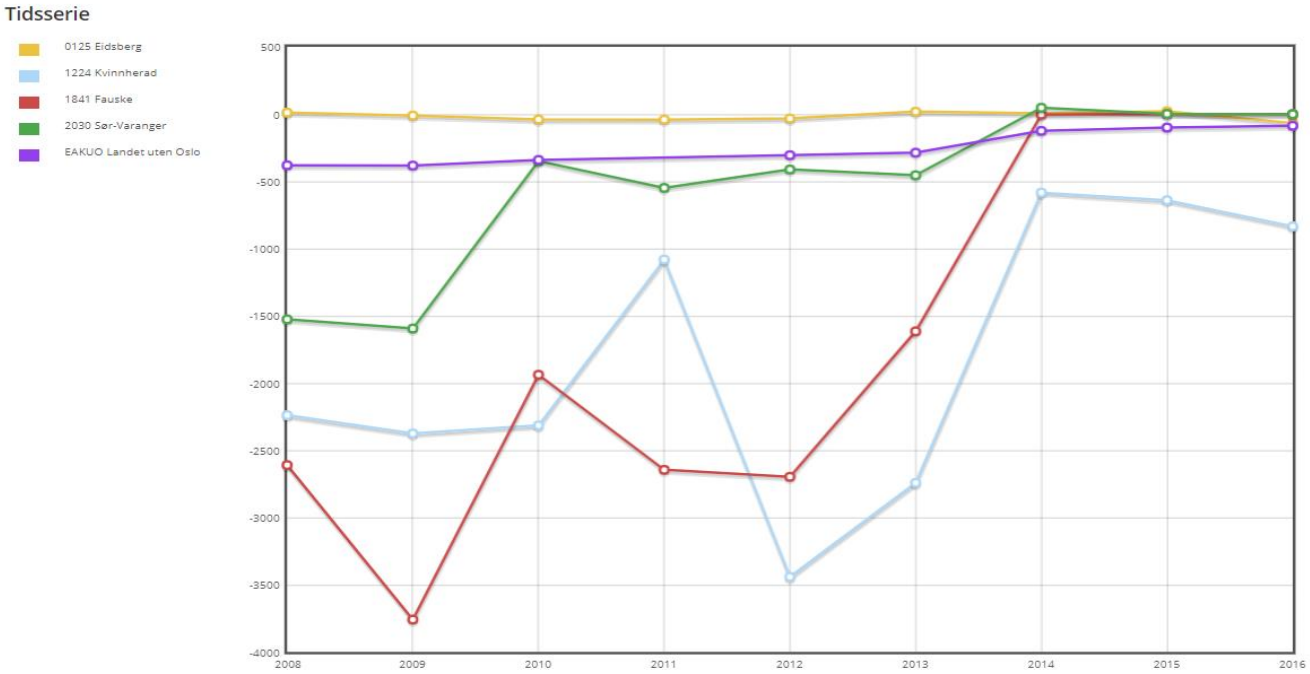
For næringsområdet (inklusive landbruk) er det begrenset hva vi finner av nøkkeltall i KOSTRA. Når vi ser på tallene samlet for prioritering av området (funksjonene 320, 321, 325, 329), finner vi følgende:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Nto driftsutg. til tilrettelegging og bistand for næringslivet pr. innb. i kroner	-384	56	-1 908	-858	92
Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter	-0,2	0	0,3	0,1	0,2

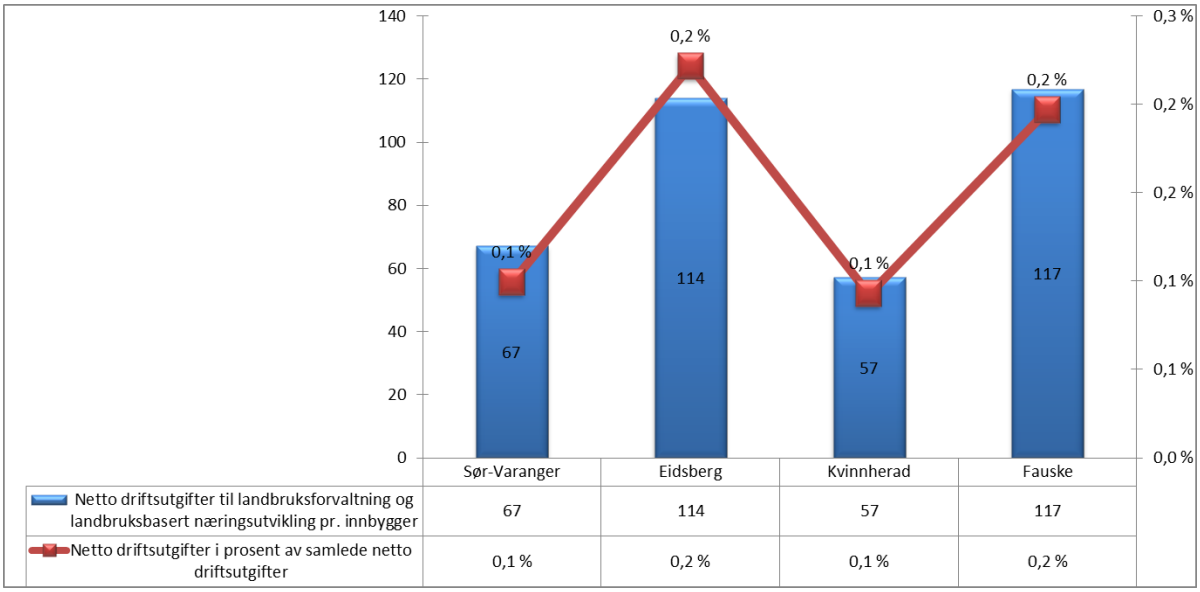
Av diagrammet ser vi at Sør-Varanger kommunes tall for dette området er en netto inntekt på kr 384 kr. Indikatoren viser driftsutgifter inkl avskrivninger etter at øremerkede tilskudd fra staten og ev andre direkte inntekter er trukket fra for funksjonene 320, 321, 325, 329. De resterende utgiftene må dekkes av kommunens skatteinntekter, rammeoverføringer mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av kommunens frie inntekter til kommunal næringsforvaltning og konsesjonskraft i forhold til andre tjenesteområder.

Hvis man ser bare på netto driftsutgifter tilrettelegging og bistand for næringslivet (funksjon 320) pr. innbygger finner man følgende:



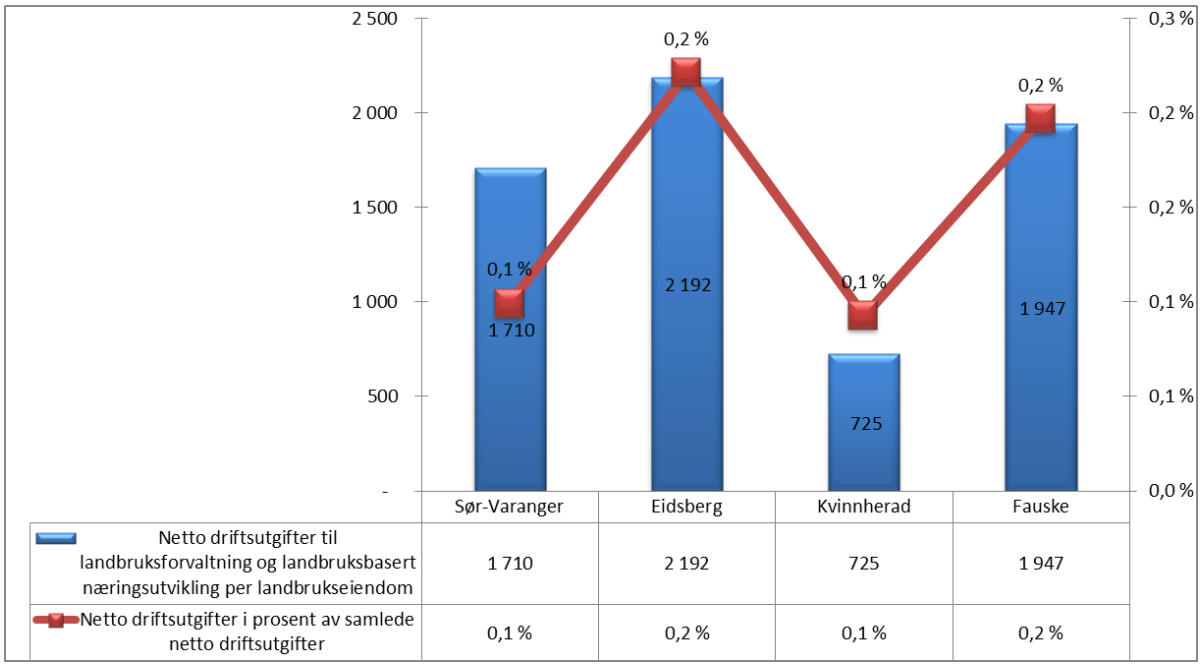
Det har vært en vekst i kostnadene på dette området (funksjon 320) fra 2013 – 2014, slik at området nå går ut i null, mens man tidligere hadde en god inntekt her. Det fremkommer ikke av KOSTRA hva som er årsaken til dette.

Ser vi på landbruksforvaltning (funksjon 329) isolert finner vi at andel netto driftsutgifter pr innbygger til landbruksforvaltning og andel netto driftsutgifter til området i % av samlet netto driftsutgifter har følgende profil:



Som vi ser av diagrammet over brukte Sør-Varanger kr 67 på landbruksforvaltning i 2016 pr innbygger. Dette utgjorde 0,1 % av driftsbudsjettet.

Ser vi på forholdet mellom netto driftsutgifter *pr landbrukseiendom* finner vi følgende:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske
Netto driftsutgifter til landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling per landbrukseiendom	1 710	2 192	725	1 947
Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %

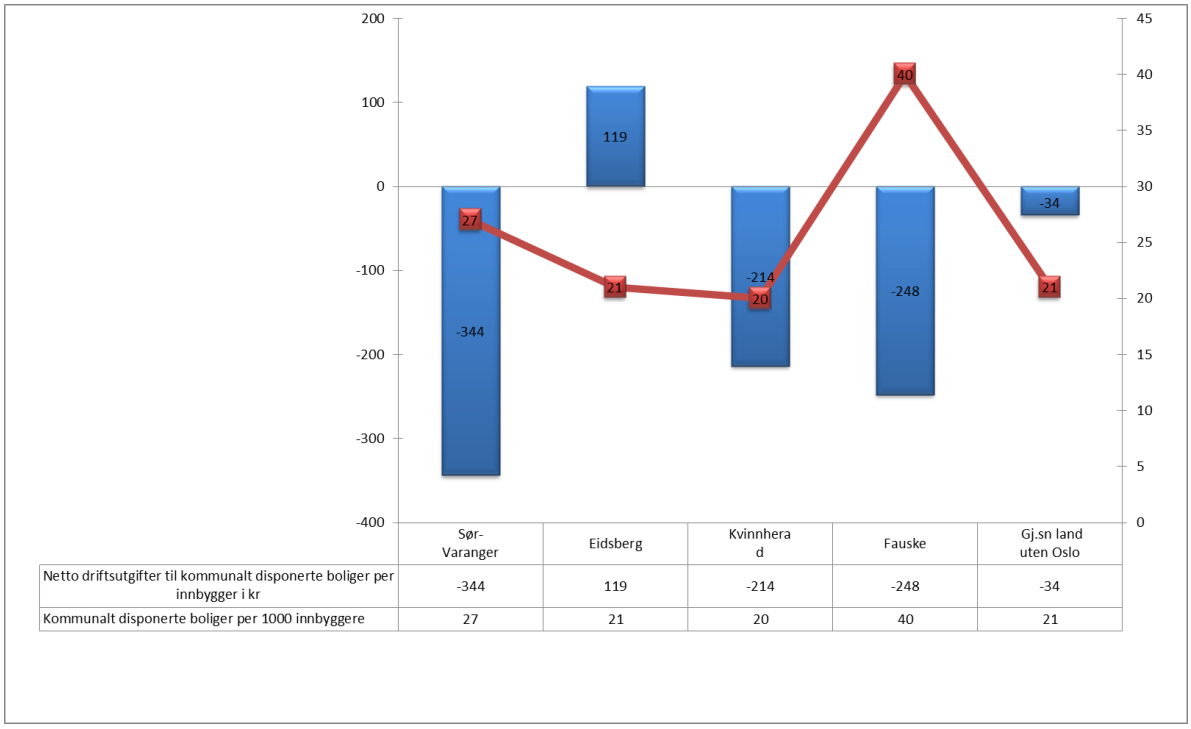
Her ser vi at Sør-Varanger brukte kr 1 710 i netto driftsutgifter til landbruksforvaltning pr landbrukseiendom i 2016. Kvinnherad bruker minst med kr 725 per landbrukseiendom.

16 Kommunale boliger

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
265 Driftskostnadene til kommunalt disponerte boliger

Det er relativt begrenset hva vi finner av informasjon om kommunale boliger i KOSTRA.

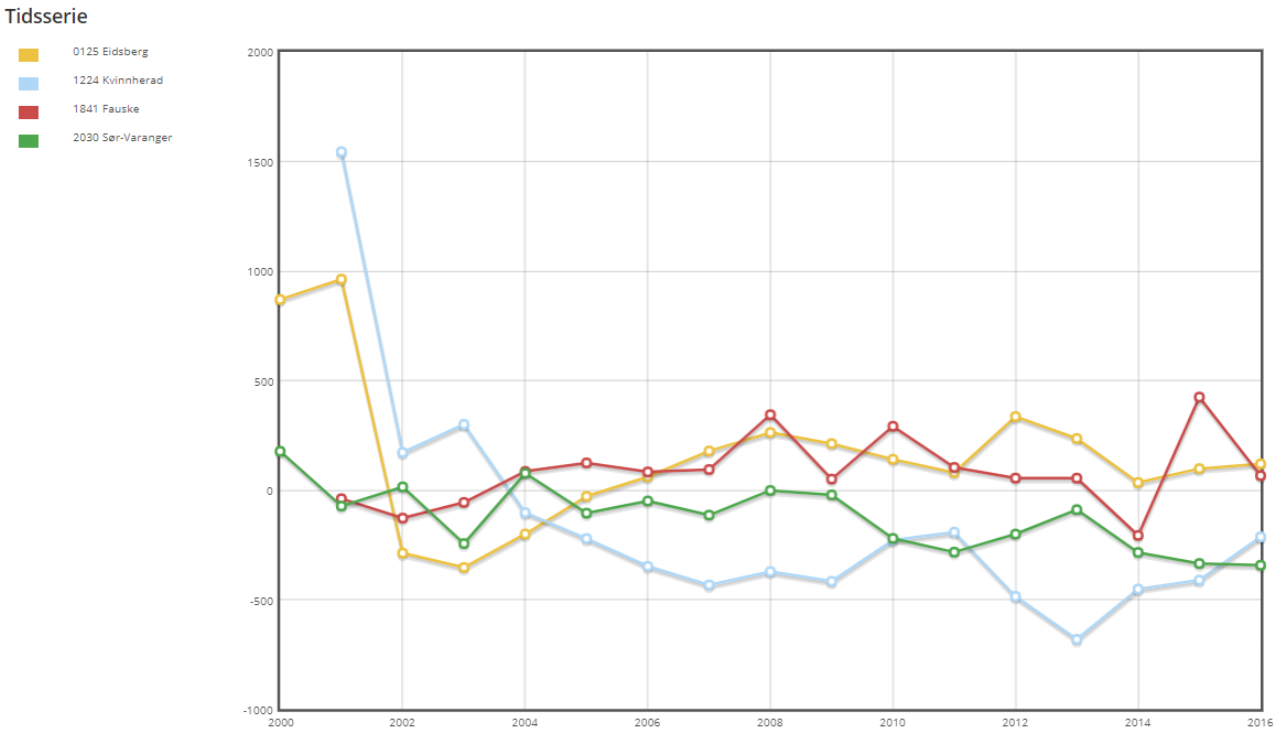
Vi starter med å se på netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger. Indikatoren viser driftskostnadene til kommunalt disponerte boliger (funksjon 265) målt i kroner pr innbygger etter at egenbetaling og øremerkete tilskudd fra staten og ev. andre direkte inntekter er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av kommunens skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten, og indikatoren viser dermed også prioritering av kommunens frie inntekter:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger per innbygger i kr	-344	119	-214	-248	-34
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	27	21	20	40	21

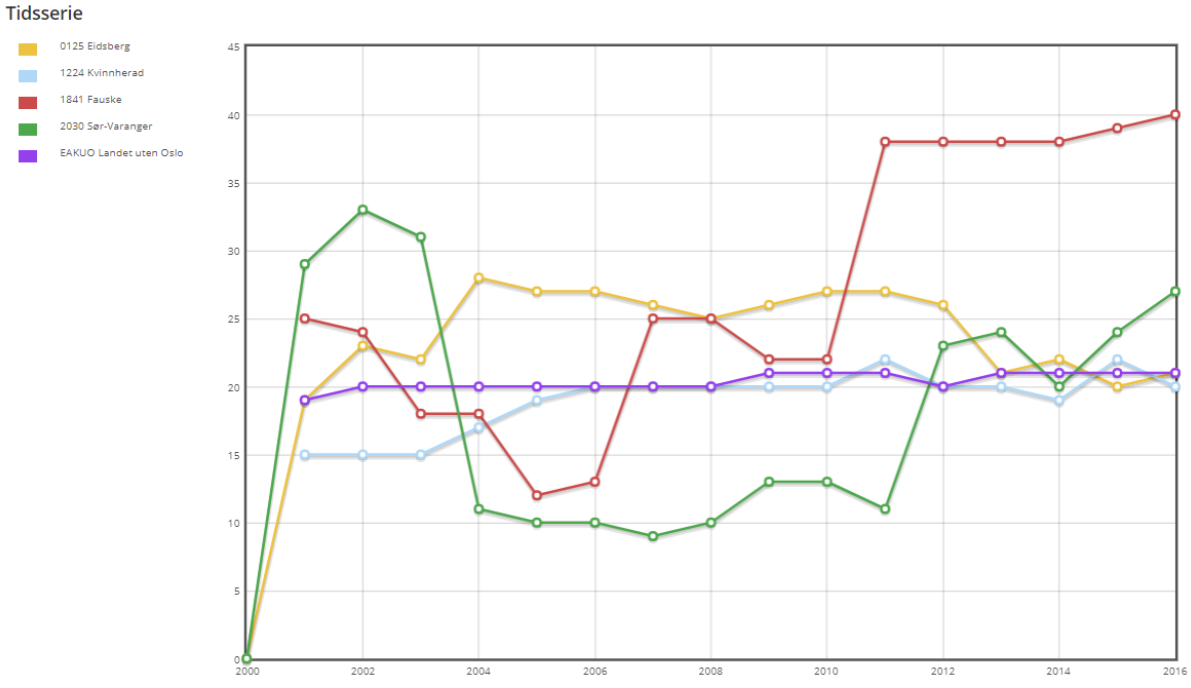
Her ser vi at Sør-Varanger ligger lavest med en inntekt på kr 344 pr innbygger til kommunalt disponerte boliger. Vi ser videre at Sør-Varanger har middels antall kommunalt disponerte boliger med 27 stk pr 1000 innbyggere. Dette er lavere enn Fauske, men høyere enn Eidsberg, Kvinnherad og landsgjennomsnittet.

Historisk har utviklingen på dette området vært slik:



Vi ser her at Sør-Varanger siden 2008 har hatt netto inntekter på dette området.

Sør-Varanger økte antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere kraftig fra 2011 til 2012. I perioden 2004-2011 lå man på ca 12 boliger pr 1000 innbyggere, mens fra 2012 – 2016 er antallet doblet til ca 24 boliger pr 1000 innbygger. I følge kommunen skyldes dette at man åpnet et nytt omsorgssenter i Tangenlia.

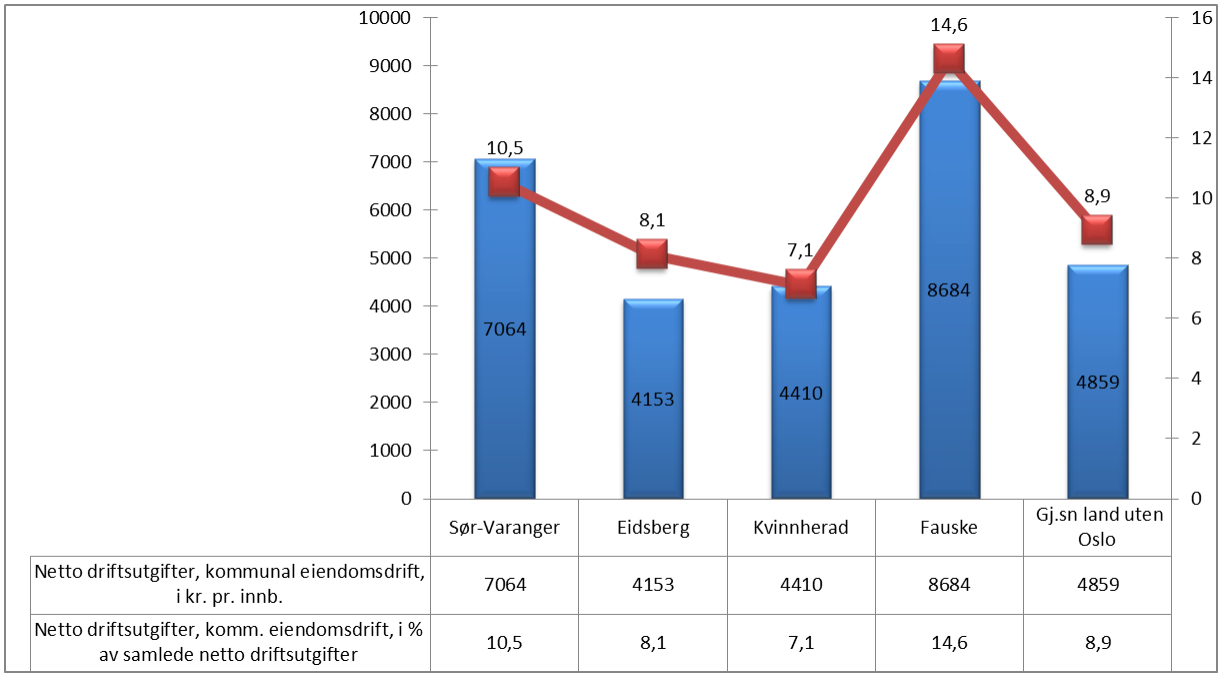


17 Eiendomsdrift

Kapitlet omfatter følgende funksjoner:
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
130 Administrasjonslokaler
221 Barnehager / førskolelokaler
222 Skolebygg
261 Institusjonslokaler
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
386 Kommunale kulturbygg

Siste tjenesteområde ut er eiendomsforvaltningen. Dette er et samlekapitel for alle funksjoner som har med eiendomsdrift å gjøre, og som er redegjort for tidligere under de ulike tjenesteområdene.

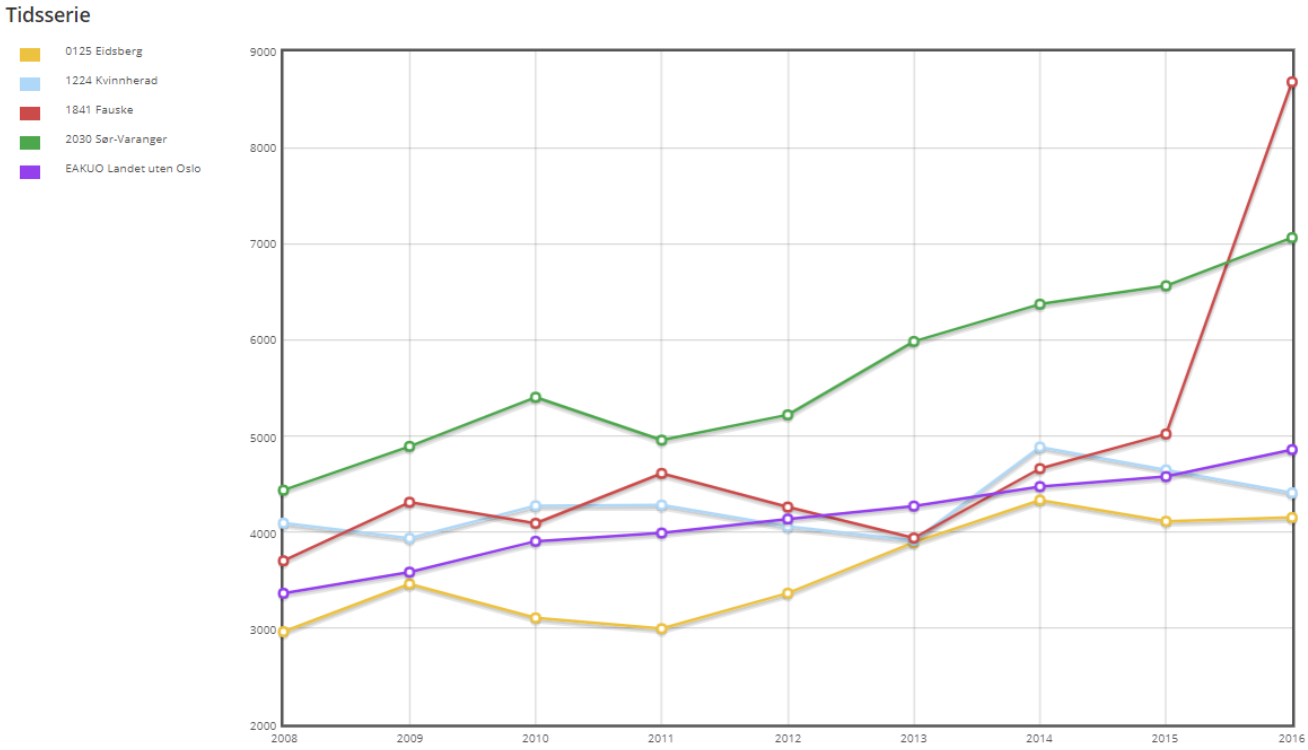
Netto driftsutgifter pr innbygger til eiendomsdrift illustreres av de blå søylene, og andelen av kommunens totale budsjett illustreres av den røde linja:



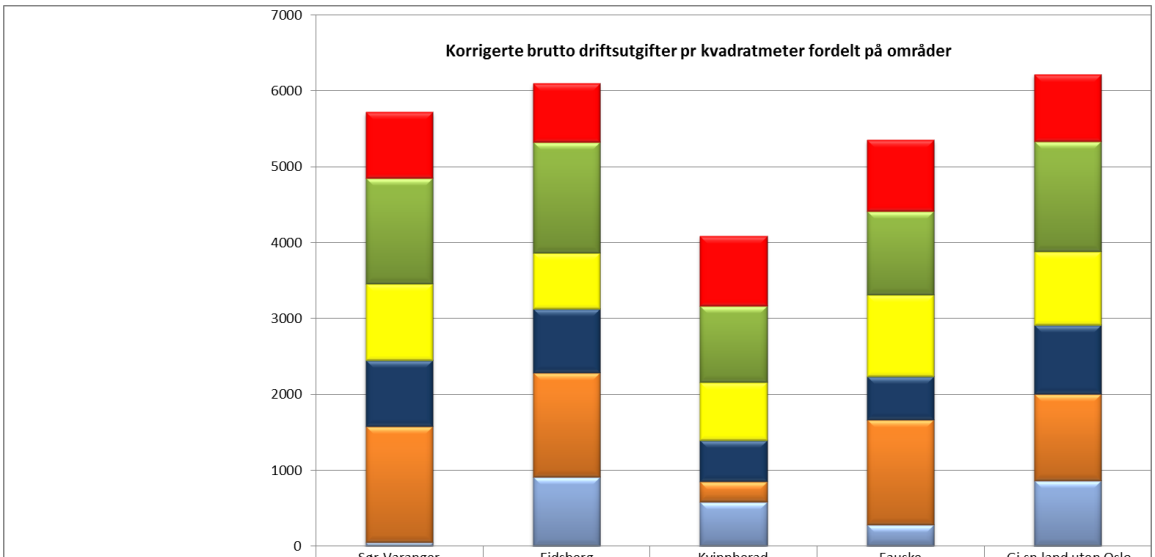
	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Netto driftsutgifter, kommunal eiendomsdrift, i kr. pr. innb.	7064	4153	4410	8684	4859
Netto driftsutgifter, komm. eiendomsdrift, i % av samlede netto driftsutgifter	10,5	8,1	7,1	14,6	8,9

For kommunal eiendomsdrift (blå søyler) ser vi her at det er variasjoner mellom kommunene. Sør-Varanger bruker nest høyest med kr 7 064 pr innbygger på eiendommer og eiendomsdrift. Målt i andel av kommunenes totale nettobudsjett utgjør dette 10,5 % som også er nest høyest i utvalget. Nivået er allikevel vesentlig høyere enn Eidsberg og en reduksjon ned til nivå med Eidsberg ville bety en reduksjon på ca 29,7 mill pr år.

Som man ser på diagrammet nedenfor, har Sør-Varanger hatt et kostnadsbilde der kostnaden har vokst vesentlig mer enn landsgjennomsnittet fra 2012 og frem til i dag:



Hvis vi ser på korrigerte brutto driftsutgifter pr kvadratmeter fordelt på områder finner vi følgende:



	Sør-Varanger	Eidsberg	Kvinnherad	Fauske	Gj.sn land uten Oslo
Administrasjonslokaler per kvadratmeter	872	771	917	935	887
Barnehagelokaler per kvadratmeter	1390	1460	1009	1102	1454
Skolelokaler per kvadratmeter	1012	742	761	1077	969
Institusjonslokaler per kvadratmeter	870	838	549	571	907
Kommunale idrettsbygg per kvadratmeter	1524	1373	262	1384	1139
Kommunale kulturbygg per kvadratmeter	54	914	587	285	865

18 Avslutning

Vi har i denne analysen gått gjennom ressursbruken til Sør-Varanger kommune og sammenlignet de ulike tjenesteområdene med de øvrige kommunene i utvalget basert på de endelige KOSTRA-tallene for 2016. Vi har sett at Sør-Varanger har en svært presset kommuneøkonomi. Årsresultatene har vært svake de siste årene, gjelden er veldig høy og kommunen har nesten ingen penger på bok. Dette kombinert med et svært høyt kostnadsnivå på de to største områdene – skole og pleie og omsorg (som til sammen står for neste 2/3 av kostnadene i kommunen), gjør at kommunen i 2018 og fremover må ta kraftige grep for at man ikke skal havne i et kraftig økonomisk uføre i slutten av kommende økonomiplanperiode.

KOSTRA vurderer ikke kvaliteten på de tjenestene som gis eller om brukerne er fornøyde eller ikke. KOSTRA sier heller ikke noe om hvorvidt kommunen har valgt et riktig nivå eller omfang på tjenestene sine - altså ingen ting om hva som er rett eller galt. Denne vurderingen må kommunen gjøre selv ut fra den kunnskapen man har om sine brukere. Man kan imidlertid være oppmerksom på at det nivå man har på tjenestene, antakelig er et nivå som har utviklet seg over tid, og som er et resultat av en subjektiv praksis som har etablert seg i Sør-Varanger kommune, og som gjør at man i andre kommuner og miljøer ville vurdert annerledes for tilsvarende bistandsnivå og omfang, noe som igjen påvirker ressursbruken.

Det er ikke noe «rett» eller «gal» ressursbruk beskrevet i denne rapporten. Det som til en hver tid er politisk vedtatt er pr definisjon rett. Det viktige er at Sør-Varanger kommune selv gjør seg opp en mening om hvilket nivå på tjenestene som er “godt nok”, med de konsekvenser det får for kommunens totaløkonomi og øvrige tjenestetilbud, og at dette ikke baserer seg på tro, men på faktisk kunnskap.

KS-Konsulent as
Postboks 1378 Vika
0114 OSLO
www.kskonsulent.no
konsulent@ks.no
24 13 26 00