

Sammendrag:

Nytt kriterium for bosettingsmønster i inntektssystemet

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner er et system for fordeling av statlige rammetilskudd. Et hovedformål med systemet er å gi grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud i landets kommuner. Dette skjer bl a gjennom utjevning av ufrivillige kostnadsulemper knyttet til tjenesteproduksjonen på sentrale velferdsområder.

Det er etablert kostnadsnøkler som uttrykker relative forskjeller i utgiftsbehovet, herunder kostnadsulemper som skyldes spredt bosettingsmønster. Det er særlig kostnadene til grunnskolen og hjemmebaserte tjenester innenfor pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede som man antar vil være påvirket av bosettingsmønsteret.

Fram til 1992 ble antall innbyggere i spredtbygde strøk brukt som kriterium for bosettingsmønster. Fra 1992 ble det innført et nytt kriterium, ”personminutter” eller ”beregnet reisetid”. Kriteriet måler befolkningens gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret (rådhuset). Spredtbygdkriteriet skiller godt mellom bykommuner og typiske distriktskommuner, men gir ikke et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret i distriktene. Reisetidskriteriet behandler distriktskommunene mer differensiert, men har den ulempen at de største byene får for stor uttelling (fordi den gjennomsnittlige reisetiden til rådhuset er høy).

Inntektssystemutvalget (Rattsøutvalget) foreslo å sette i gang analysearbeid for å utvikle bedre mål på bosettingsmønsteret i kommunene. Dette er bakgrunnen for dette prosjektet som har hatt som formål å utvikle og teste nye indikatorer for bosettingsmønsteret.

Krav til ny indikator

Erfaringene med reisetidskriteriet har vist at det er viktig å ta hensyn til reiseavstandene når man skal måle bosettingsmønsterets betydning for de kommunale driftskostnadene. Men samtidig må en ta hensyn til at sammenhengende tettbygde områder gir mulighet for et rasjonelt driftsopplegg for kommunale tjenester selv om reiseavstandene til rådhuset i kommunen kan være lange.

Det må altså utvikles en bosettingsindikator som gjør det mulig å operere med flere målpunkter. Definisjonen av indikatoren må knyttes sammen med kriterier for valg av målpunkter og kriterier for bestemmelse av hvor stort omland hvert målpunkt skal forholdes til. Det vil si hvilke områder og hvilke bosatte som skal knyttes til hvert målpunkt.

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

En ny bosettingsindikator må med andre ord bygges opp ved hjelp av tre hovedkomponenter:

1. hensiktsmessig soneinndeling,
2. en metode for beregning av avstander innenfor sonene og
3. definerte geografiske målpunkter (senterpunkter) for avstandsberegningene.

Sonene må ha en størrelse som gir et passende befolkningsunderlag for egnede grunnenheter for kommunale tjenester. Driftsutgiftene til en slik enhet kan betraktes som basiskostnaden for produksjon av tjenesten.

Spredt bosetting innenfor sonen kan gi behov for oppbygging av flere driftsenheter (i sonen) for at avstanden til brukerne ikke skal bli for stor. Flere betjeningsenheter gir høyere driftskostnader i forhold til antall brukere. Tilsvarende utgiftsøkning oppstår dersom kommunen må dekke ekstra transportkostnader for å få tjenesten fram til brukerne.

Stedfesting og avstandsberegning i utvikling av nye indikatorer

Grunnkrets er valgt som fast referanse for stedfesting og som minste geografiske enhet. I prosjektet benyttes TØIs kretsdatabase som er basert på ulike registerdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Beregningene er basert på kretsinnndelingen per 1. januar 1995. Landet var på det tidspunktet delt inn i omlag 13 600 grunnkretser.

Utvikling av bosettingsindikatorer forutsetter at vi kan beregne avstander fra alle bosatte områder til definerte målpunkter. Til dette har vi utviklet en modell som beregner avstander mellom grunnkretser. Datagrunnlaget for modellen er framskaffet gjennom bearbeiding og kopling av data fra flere offentlige registre, i hovedsak SSBs nabokretsbase.

Soneinndeling

Ideelt sett skal en sone ha en befolkningsmengde som (når det ikke tas hensyn til reiseavstander) gir grunnlag for effektiv drift av de ulike tjenestene. Det vil si at sonene må ha en størrelse som gir et passende befolkningsunderlag for egnede grunnenheter for kommunale tjenester. Tre soneinndelinger er testet:

2000-soner. Minstekrav er 2000 bosatte, som med normal aldersfordeling gir grunnlag for en en-parallell skole med ca 25 elever per klassetrinn. Dette gir mulighet for ønsket effektiv drift i skolesektoren, forutsatt at alle elevene kan komme til skolen uten kostnader til transport (skoleskyss).

400-soner. Fordi bosettingsmønsteret kan variere mellom aldersgruppene, er det også valgt å gjennomføre beregninger med soner der kravet er satt til minimum 400 bosatte i aldersgruppen 0-15 år. I gjennomsnitt tilsvarer dette kravet om 2 000 bosatte totalt.

5000-soner. Vi har ikke informasjon om hvilket klienttall som gir grunnlag for effektiv drift av de hjemmebaserte tjenestene. Med bakgrunn i denne usikkerheten er det valgt å beregne en bosettingsindikator basert på soner med minst 5 000 bosatte i tillegg til 2000-sonene.

Sonene er basert på SSBs inndeling av kommunene i delområder (bydeler/bygdelag). Disse er sammensatt av grunnkretser og gir vanligvis en brukbar geografisk inndeling av kommunene etter naturgeografiske forhold, bosetting og

kommunikasjonsforhold. Delområdene skal normalt (etter SSBs egen norm) ha 1 000 - 3 000 bosatte i spredtbygde strøk og 3 000 - 5 000 bosatte i tettbygde strøk.

I Oslo, Bergen og Trondheim brukes kommunenes egne bydelsinndelinger. Mange av disse bydelene har mer enn 10 000 bosatte og er derfor for 2000-sonene og 400-sonene delt opp i underbydeler. Disse er satt sammen av grunnkretser og er forsøkt avgrenset etter naturlige grenser i bylandskapet (f eks barrierer som høydedrag, elveløp, hovedveier, jernbaner etc). For 5000-sonene brukes hele bydeler.

De minste delområdene har for liten befolkning for å danne egne soner. I slike tilfeller er det valgt å slå sammen flere delområder til en større sone for å oppnå ønsket befolkningstetthet. Unntak gjelder dersom kommunen består av kun ett delområde. Her danner hele kommunen én sone, uavhengig av antall bosatte. Sammenslåingen gjøres separat for henholdsvis 400-soner, 2000-soner og 5000-soner. Det er satt en øvre grense på ca 10 000 bosatte per sone for 400-sonene og 2000-sonene.

I regi av Kommunal- og regionaldepartementet har 2000-sonene og 5000-sonene vært sendt ut på høring til alle landets kommuner. Hensikten har vært å få tilbakemelding på sonenes egnethet. Mange er kritiske til bruk av SSBs delområder som grunnlag for soneinndelingene. Kommentarene går på manglende geografisk sammenheng innenfor sonen og for stort antall innbyggere.

Manglende geografisk sammenheng kan i stor grad knyttes til at SSBs delområder ble fastlagt for 20 år siden. Utbyggingsmønster og nye kommunikasjonsforhold har noen steder medført at delområdene ikke lenger framstår som naturlige geografiske enheter i kommunen. I enkelte delområder er det til og med nødvendig å reise gjennom én eller flere andre delområder for å komme fra en del av delområdet til en annen del. Slike ”delte” soner vil neppe bli oppfattet som naturlige i forhold til driften av de kommunale tjenestene. De ”delte” sonene vil i tillegg gi lengre internavstander og således påvirke bosettingsindikatoren. Det er i prosjektet ikke utarbeidet noen kriterier for å eliminere slike effekter. I hovedsak er imidlertid soneinndelingen hensiktsmessig.

I de fleste 2000-sonene finner vi én eller flere skoler. Mange har likevel i høringsuttalelsen vært opptatt av manglende samsvar mellom sonene og egne skolekretser. Dersom soneinndelingen skulle fulgt lokal skolekretsinnstilling, ville antall soner kommet opp i knapt 2 600. 70 prosent av disse skolekretsene har færre enn 2 000 bosatte. Dermed er forutsetningen for effektiv drift ikke tilstede. Det vil derfor ikke være forenlig med de forutsetningene som er satt, å basere soneinndelingen på de lokale skolekretsene.

Det er gjennomført noen stikkprøver for å sammenlikne sonene med kommunenes inndeling i omsorgsdistrikter. I tillegg er det sett på uttalelser fra kommuner i tilknytning til departementets høringsrunde. Samlet sett gir ikke materialet grunnlag for å trekke noen entydige konklusjoner om forholdet mellom sonene og omsorgsdistriktene. Det ser ut som kommunene har forskjellige tradisjoner og oppfatninger med hensyn til hva som er mest rasjonell geografisk organisering. Det ser imidlertid ut til at i hvert fall 5000-sonene gjennomgående oppfattes som for store. Således kan det se ut til at 2000-sonene er mer i samsvar med hva kommunene oppfatter som hensiktsmessig inndeling i omsorgstjenesten.

Bosettingsindikatorer

Bosettingsindikatorerne forutsetter at det velges et senterpunkt eller en senterkrets i hver sone som målpunkt for avstandsberegningene. To senterpunkter er testet:

Senterpunkt 1 definert som den grunnkretsen som har flest bosatte innenfor sonen.

Senterpunkt 2 definert som den grunnkretsen som har størst konsentrasjon av varehandel, bank og forretningsmessig tjenesteyting innenfor sonen (datagrunnlag fra GAB).

Senterpunkt 1 er valgt fordi det kan bestemmes med lett tilgjengelige data og fordi det i de fleste tilfeller faller sammen med sonens befolkningstyngdepunkt, sonens skoletyngdepunkt og sonens forretningsmessige tyngdepunkt.

Følgende bosettingsindikatorer er testet (se også notat fra SSB, Langørgen 1998a):

- A. Gjennomsnittsavstand i km til senterpunkt i 2000-soner.
- B. Gjennomsnittlig reisetid i minutter til senterpunkt i 2000-soner.
- C. Gjennomsnittsavstand i km for reiselengder over gitt grense. 2000-soner.
- D. Gjennomsnittsavstand for 2000-soner med vektning av avstander.
- E. Gjennomsnittsavstand i km til senterpunkt i 400-soner. Beregnes for bosatte i aldersgruppen 0-15 år.
- F. Gjennomsnittsavstand i km til senterpunkt i 5000-soner.
- G. Gjennomsnittlig avstand fra hver grunnkrets til nærmeste nabokrets i samme 2000-soner.
- H. Tetthet – gjennomsnittlig antall dekar bosatt område per bosatt innenfor 2000-soner.

Indikator H er beregnet ved hjelp av data fra GAB.

Ut fra analyser av bl a samvariasjon mellom indikatorene, er det *anbefalt å satse på indikator A* for måling av gjennomsnittlig reiselengde til senterpunktet i soner og *indikatorene G og H* som to ulike mål for lokal spredning.

Innføring av ny indikator gir betydelige endringer

Det er inndelingen av kommunene i soner som er det viktigste skillet mellom de nye indikatorene og indikatoren *beregnet reisetid*. Alle de nye indikatorene gir kommunene en helt annen fordeling enn etter beregnet reisetid. I hovedsak ser det ut til at kommunene får en mer differensiert behandling med de nye indikatorene.

Dersom dagens indikator skiftes ut med den nye indikatoren, vil det som følge av dette oppstå betydelige forskyvninger i rangeringen av kommunene. Det er i hovedsak byene og andre tett befolkede og sentrale kommuner som vil få vesentlig lavere rang. Men også en del distriktskommuner får lavere rang.

Indikatorene viser klar samvariasjon med tall for skolesektoren

Antall elever per klasse gir et uttrykk for hva slags skolestruktur det er i en kommune. Få elever per klasse er en indikasjon på desentralisert skolestruktur med

høye driftskostnader per elev. Andel elever som har rett på skoleskyss gir også en indikasjon på skolesektorens kostnader.

Beregningene viser at det er en sammenheng mellom klasseinndelingene og omfanget av skoleskyss på den ene siden og de tre indikatorene for bosettingsmønster på den andre siden. Mer omfattende analyser er imidlertid nødvendig for å trekke konklusjoner om bosettingsmønsterets betydning for kostnader i skolesektoren. Slike analyser gjennomføres av SSB (Langørgen 1998b).

Bosettingsendringer og endringer i kommunestrukturen

Indikatoren ”gjennomsnittsavstand til sonesenter” (indikator A) er beregnet for bosettingsmønsteret i 1980 i tillegg til 1995. Resultatene viser betydelig lavere verdier for 1995 enn for 1980 i mange kommuner. Dette er et uttrykk for at bosettingsmønsteret har blitt mer konsentrert innenfor disse kommuner. Med de tendensene som kan observeres i den regionale utviklingen, må det forventes at bosettingsindikatoren vil utvikle seg på samme måte i årene framover.

Sammenslåing av kommuner ser ut til å ha liten effekt på indikator A. Konklusjonen er basert på en test i noen utvalgte områder hvor sammenslåing er under vurdering.

Oppsummering

Vi har i rapporten dokumentert at det kan utvikles indikatorer som gir en detaljert beskrivelse av variasjoner i bosettingsmønstrene fra kommune til kommune. Vår anbefaling er at det benyttes på to typer bosettingsindikatorer til inntektssystemet, én som måler gjennomsnittlig reiselengde til senterpunktet i soner og én (eller to) som måler lokal spredning.

Vi har videre sett at det er sammenheng mellom bosettingsmønsteret (målt med de anbefalte indikatorene) og oppbyggingen av skolesystemet i kommunene (betydningen for de hjemmebaserte tjenestene har vi ikke kunnet analysere). Og vi har sett at indikatorene trolig beskriver bosettingsmønsteret på samme måte selv om de administrative inndelingene skulle bli endret. Det er først når bosettingsmønsteret eller kommunikasjonsforholdene som sådan endres, at indikatorene blir påvirket.