

Høringsuttalelse fra Røst og Værøy kommune

Vi takker for mulighet til å komme med innspill til regjeringens høringsnotat om endringer i inntektssystemet for norske kommuner.

Som nevnt i høringsnotatet er det et viktig mål for denne regjeringen at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud, og det er et viktig prinsipp i inntektssystemet at kommunene skal få *full* kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. La det være klart med en gang: Dette er et syn vi i Røst og Værøy kommune deler fullt ut. Vårt ønske for et fremtidig inntektssystem er derfor ikke annet enn at dette må utformes slik at målet om et likeverdig tjenestetilbud også kan nås for innbyggere i samfunn som våre. Det er en selvfølge at tjenestetilbudet må tilpasses til samfunnenes størrelse, men de skal like fullt oppleves som likeverdige, og aldri uforsvarlige. Vår påstand er at dagens inntektssystem ikke gir oss forutsetninger til å klare dette, og ut fra vår vurdering vil dette heller ikke bli mulig gjennom utkastet til nytt inntektssystem som foreligger.

Vi mener at hovedårsaken til dette er at den ekstreme beliggenheten til våre samfunn gir oss ufrivillige merutgifter til tjenesteproduksjon som det ikke kompenseres for verken i dagens inntektssystem eller i forslag til nytt inntektssystem.

I det følgende vil vi redegjøre litt nærmere for hvorfor vi mener vi har merutgifter vi ikke kan strukturere oss bort fra, hvorfor vi mener at dette ikke er hensyntatt i inntektssystemet og hvilke muligheter vi ser for å kunne korrigere dette.

1. Hvorfor det er merutgifter knyttet til vår ekstreme beliggenhet

Våre to samfunn har det til felles at de har 550-750 innbyggere og ligger helt ytterst i Lofoten, hvor det er lange og værutsatte havstrekninger som må tilbakelegges før man kan nå større sentra. Begge samfunnene anløpes av bilførende ferge, samt et mer hurtiggående alternativ som for Røst er fly og for Værøy er helikopter.

Felles for alle reisealternativene er lav frekvens (anløp 1-2 g/dag), og i store deler av året en høy risiko for kanselleringer som følge av vær-, vind- og bølgeforhold. Fergen bruker i snitt ca 4,5 timer fra Værøy/Røst til Bodø i ren overfartstid, mens fly/helikopter bruker tilsvarende 0,5-1 time i ren flytid. Den lave frekvensen gjør at faktisk reisetid ofte blir mye lengre uavhengig av hvilket reisealternativ som velges, og ved dårlig vær kan samfunnene være isolert flere dager i strekk.

Fra et *beredskapsmessig* ståsted er det derfor ofte ikke noe forsvarlig alternativ til lokal tjenesteproduksjon, selv der dette skulle falle dyrt. Ingen av våre kommuner har mulighet til å inngå legevaktsamarbeid med andre kommuner og samtidig ivareta krav til responstid.



Et akuttrom som ikke ligger lokalt mister sin hensikt – det hender relativt ofte at været gjør det umulig for oss å frakte ut pasienter. Det er heller ikke mulig for oss å sikre en tilfredsstillende brannberedskap uten at denne finnes på stedet.

Også fra et *kvalitetsmessig* ståsted er det for våre samfunn ofte få alternativer til lokal tjenesteproduksjon, selv om dette ikke lar seg utgiftsmessig forsvare fra antall innbyggere alene. Det eneste tenkbare alternativet til en egen skole ville være internatskole på fastlandet fra 6-årsalder, som av mange årsaker ville være høyst betenkelig. En eldreomsorg uten en lokal representasjon ville ikke klart å tilfredsstille selv de mest grunnleggende krav til omsorgstjenester for innbyggerne.

Det er derfor ofte at våre kommuner ikke kan dra nytte av samarbeidsløsninger for å øke kapasitetsutnyttelsen og få ned enhetskostnadene. Og selv på de områdene hvor vi klarer å etablere samarbeidsløsninger med andre kommuner pådrar vi oss store merutgifter som en direkte følge av vår beliggenhet. Transport av personer og gods til og fra øyene er kostbart både i rene kroner og i tidskroner, både når våre ansatte skal besøke andre og når andre skal komme til oss. Mangel på fagressurser i egen organisasjon og tilbud ellers i lokalsamfunnet gir oss ofte få reelle valgmuligheter. Resultatet er drifts- og investeringsutgifter som ligger godt over normen for tilsvarende utgifter i andre kommuner, selv i andre mikrokommuner.

Et viktig poeng er at disse merutgiftene nesten utelukkende er knyttet til samfunnets beliggenhet, uavhengig av hvordan kommuneoverbygningen er. Det er således egentlig snakk om smådriftsulempen på *samfunnsnivå* heller enn kommunenivå, som vil vedvare all den tid innbyggerne også i våre samfunn skal ha et likeverdig tjenestetilbud.

2. Hvorfor disse merutgiftene ikke blir hensyntatt i dagens inntektssystem

I høringsnotatet hevdes det at gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene i dag fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse, både på tjenestenivå og på kommunenivå.

Vi har ikke klart å identifisere kriterier i dagens utgiftsutjevning som fanger opp de særskilte merutgiftene vi peker på forrige avsnitt. Det kompenseres for lokale karakteristika som spredtbebygghet *innad* i kommunen gjennom sone- og nabokriteriet, men det at kommunen i seg selv har spesielle geografiske karakteristika blir ikke hensyntatt. Det kompenseres også for at kommunen er *liten* gjennom basiskriteriet, men dette er for andre forhold hvor også våre kommuner har merutgifter per innbygger på grunn av kommunestørrelsen i seg selv, og hvor vi behandles likt med andre småkommuner som ikke har denne avstandsulempen.

Dette er etter vårt syn i brudd med det viktige prinsippet i inntektssystemet om at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Fylkesmannen har riktignok ved enkelte anledninger innvilget særlige skjønnsmidler til enkelte av våre merutgifter. Disse midlene kompenserer imidlertid bare en liten del av de totale merutgiftene, og har samtidig variert sterkt fra år til år. Dette skaper igjen



uforutsigbare rammebetingelser for kommunene. Våre avstandsulempes er på sin side de samme hvert eneste år, og burde etter vår mening bli hensyntatt fullt ut og systematisk.

De regionalpolitiske tilskuddene som småkommunetilskuddet og Nord-Norge-tilskuddet brukes derfor utelukkende til basisproduksjon av tjenester for å tette dette hullet i utgiftsutjevningen, men selv ikke dette strekker til. Stikk i strid med formålet med slike tilskudd om relativt sett bedre tjenestetilbud ser vi at det faktiske nivået på velferdstjenester på flere viktige områder trolig er lavere på Røst og Værøy enn i andre kommuner. Vi har store problemer med å kunne henge med i utviklingen av kompetansekrevene velferdstjenester som eksempelvis kreft- og demensomsorg, vi har ikke tilstrekkelige ressurser til å jobbe med næringsutvikling, og til en viss grad mangler vi også lovpålagt kulturskole.

- 3. Hvorfor forslag til nytt inntektssystem heller ikke kompenserer oss for disse merutgiftene**
- Spørsmålet om kompensasjon for smådriftsulempes i kommunal tjenesteproduksjon er gjort til et sentralt spørsmål i høringsnotatet. Det legges blant annet opp til en modell hvor det gjøres et skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempes i tjenesteproduksjonen, og hvor bare de ufrivillige skal kompenseres fullt ut gjennom innføring av et såkalt strukturkriterium som graderer basiskriteriet ut fra avstandsforhold. For øvrig er det, etter det vi kan se, ikke foreslått andre nye eller endrede bosettingskriterier i utgiftsutjevningen.

Vi har forståelse for ønsket om å innføre et skille mellom frivillige og ufrivillige ulemper. Vi registrerer også at departementet selv peker på avstand til større sentra som et godt egnet kriterium for å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulempes. Dette er i tråd med våre egne erfaringer. Vi har skjønnet det slik at ved beregning av gjennomsnittlig reiseavstand i kilometer er det korrigert for forskjell på avstander til lands og til havs, og det er riktig. Vi er ikke like sikre på at det også er korrigert for den store forskjellen det er i praktisk avstand mellom havstrekninger som trafikkeres 1-2 ganger daglig og strekninger som trafikkeres 10-20 ganger daglig. Det er veldig ofte den totale reisetiden som er utslagsgivende for avstandsulempene, ikke kilometerne i seg selv.

Det som fortsatt mangler i departementets forslag er en tilsvarende økning av kompensasjon i den andre enden for kommuner hvor avstandsulempene er ekstra store, hvor disse gir ufrivillige smådriftsulempes som det heller ikke i dag kompenseres for.

Når det så i tillegg foreslås at småkommunetillegg i større grad skal gis per innbygger enn i dag, så vil det tvert i mot gjøre dagens skjevhet for våre mikrokommuner enda større. Departementet erkjenner på den ene siden at det finnes ufrivillige avstandsulempes på kommunenivå ved tilstrekkelig høye avstander, slik det anføres i argumentasjonen for innføringen av strukturkriteriet. På den andre siden er et av hovedargumentene mot dagens småkommunetilskudd at det ikke er nøytralt med tanke på kommunesammenslutninger. Hvis det er slik at enkelte kommuner faktisk har ufrivillige avstandsulempes som man ikke kan organisere seg bort fra, så kan vi ikke se at det er rimelig å redusere småkommunetillegget til disse ut fra et ønske om at insentivene til å stå alene skal reduseres.



4. Hvordan man kan tenke seg en løsning på dette

Etter vår mening vil det være helt i tråd med de grunnleggende prinsippene i inntektssystemet at dette endres slik at våre kommuner får full kompensasjon for merutgifter ved tjenesteproduksjonen som en følge av våre ekstreme avstandsulemper.

En måte å løse dette på er at departementets forslag til strukturkriterium bygges ut med et graderingskriterium i den andre enden, slik at det ikke bare vil omfatte en *avkortning* av basiskriteriet for kommuner med kort avstand til sentra men også et *tillegg* i basiskriteriet for kommuner med spesielt lange avstander til sentra. Ut fra verdiene i forslag til strukturkriterium er det i dag ni kommuner med en gjennomsnittlig reiseavstand på 100 km eller mer for å nå 5 000 innbyggere, hvor våre kommuner er to av disse, uten at vi med dette har konkludert med at 100 km vil være en riktig innslagsterskel. Det sier likevel noe om at dette er en problemstilling som antas å gjelde for kun et fåtall kommuner. Det bør like fullt tas utgangspunkt i den *praktiske* reiseavstanden ved vurdering av hvilke kommuner som har ekstreme avstandsulemper, hvor også anløpsfrekvens/reell reisetid blir hensyntatt.

En annen måte å løse dette på vil kunne være ved et eget kriterium i utgiftsutjevningen som i større grad kan skreddersy nøkler for merutgifter som følge av avstander til havs.

Det er uansett slik at for oss er det ikke hvordan man setter sammen de ulike elementene i inntektssystemet som er det viktigste. For oss er det kun ett sentralt poeng, og det er at helheten i inntektssystemet også setter kommuner med ekstreme avstandsulemper i stand til å gi sine innbyggere et likeverdig tjenestetilbud.

