

Aktuelle temaer – Islands bidrag

1.	Forberedelse af et forslag til Altingsbeslutning om målsætning i kommunale forhold	2
a.	Bestemmelser om målsætning i kommunale forhold	2
b.	Forberedelse og samråd	2
c.	Om forslaget til Altingsbeslutning om målsætning i kommunale forhold	3
d.	Indsatsplanen	4
e.	Realisering af planen og samråd mellem stat og kommuner	4
f.	Indsatsforslag 1: Mindste indbyggertal for kommuner	5
2.	Kommunernes indtægter og indtægtskilder	6
a.	En klar målsætning om kommunernes indtægtskilder.....	8
3.	Kommunernes Udligningsfond	8
a.	Indsatsforslag 2: Økonomisk støtte til sammenslutning af kommuner.....	9
4.	Revision af kommunelovens kapitel om finanser	10
5.	Om kommunernes landsdelsforbund.....	11

1. Forberedelse af et forslag til Altingsbeslutning om målsætning i kommunale forhold

a. Bestemmelser om målsætning i kommunale forhold

Med islandsk lov nr. 53/2018 tilføjes til kommunalstyringsloven nr. 138/2011 bestemmelser om at staten udarbejdede en målsætningsskabende plan for kommunale forhold. Ifølge dem skal kommuneministeren mindst hvert tredje år fremlægge for Altinget et forslag til Altingsbeslutning om kommunale forhold for de næste femten år. Planen skal endvidere angive en handlingsplan for de næste fem år på dette område. Det drejer sig om en nyskabelse som svarer til anden planlægning under Islands trafik- og kommuneministerium.

Hovedformålet med den målsætningsskabende plan for kommunale forhold er at samle hovedelementerne i statens langsigtede målsætning for området for så vidt angår kommunernes opgaver, og bidrage til en koordinering i statens og kommunernes målsætning med henblik på det kommunale niveau samlede interesser. Endvidere skal der fremsættes mål for hvad man skal sigte mod i det kommunale niveau forhold ud fra styrkelse af det og dets bæredygtighed.

Planen skal endvidere tage udgangspunkt i målsætningen i kommunalstyringsloven og myndighedernes målsætning om en bæredygtig udvikling. Den skal tage afsæt i offentlige myndigheders foreliggende målsætningsskabende planer angående kommunale forholds stilling og udvikling. Man skal især tage den målsætning i betragtning der fremgår af regionalplaner og udviklingsplaner. Endvidere skal man bl.a. tage hensyn til trafikplaner, kommunikationsplaner og landsplansmålsætning. Ved udformningen af planen skal man altid værne om kommunernes selvbestemmelsesret.

b. Forberedelse og samråd

Arbejdet med forberedelsen af forslaget til Altingsbeslutning begyndte i starten af 2019 med nedsættelse af en arbejdsgruppe. Ministeren forelagde gruppen en instruks med sine fokuspunkter i kommunernes forhold. Endvidere havde arbejdsgruppen til støtte Islands Kommunalforbunds målsætning vedtaget på dets landsting i 2018 og flere rapporter og sammendrag fra de seneste år.

Arbejdsgruppen har fulgt trafik- og kommunalministeriets arbejdsgang ved udformning af målsætninger i dets emnegrupper. Den skal sikre et omfattende samråd og en demokratisk tilgang til det offentliges målsætning. Den 30. april 2019 udsendte arbejdsgruppen **Grønbogen — et debatoplæg**. Med den blev borgerne og interesseparterne inviteret til at fremsætte deres synspunkter på spørgsmål, opgaver og visioner som kunne være til gavn for målsætningen. Der indkom i alt 25 indlæg. Samtidig holdt arbejdsgruppens repræsentanter møder med folk i kommunerne i alle landsdele. Der blev opgaven præsenteret, man redegjorde for indhold og opbygning af Grønbogen, og der var debat og udveksling af synspunkter.

I sommer har man arbejdet med den endelige udformning af forslaget til Altingsbeslutning med inddragelse af de synspunkter der er fremkommet i samrådsprocessen. Forslaget blev i endelig form igen opslået i regeringens samrådsportal, og der har alle mulighed for at fremsætte kommentarer.

Derefter sendes forslaget til Islands Kommunalforbund. Det tages til drøftelse og behandling på forbundets ekstraordinære kongres den 6. september i år. Derefter sendes det til Altinget til drøftelse og behandling. Det er hensigten at den proces er afsluttet før nytår.

c. Om forslaget til Altingsbeslutning om målsætning i kommunale forhold

Forslaget til Altingsbeslutning om målsætning i kommunale forhold bliver fremlagt i Altinget til efteråret. Eftersom der ifølge loven skal fremlægges en ny plan i det mindste om tre år, er det sikret at der foregår en stadig debat og fornyelse i målsætningen og de enkelte indsatser i forbindelse med den. I betragtning af dette har arbejdsgruppen bestræbt sig på at have denne første plan godt afgrænset hvad angår mål og indsatser. Det er vigtigt at den første handlingsplan får en god start, og at man ikke går i gang med flere indsatser end nødvendigt. Tiden vil vise om man skal have flere målsætninger og tilføje eller ændre de enkelte indsatser.

I forslaget fremsættes to mål udformet ud fra behandlingen i Grønbogen — et debatoplæg og de kommentarer der er tilføjet i samrådsportalen. Det første mål drejer sig om kommunernes bæredygtighed og deres demokratiske virksomhed. Det andet mål drejer sig om kommunernes selvstyre og deres ansvar, blandt andet for at sikre størst mulig lighed mellem indbyggerne i rettigheder og adgang til service.

Der defineres en række forskellige fokuspunkter ved hvert enkelt mål som enten kan føre til direkte og definerede indsatser eller til integration med indsatser i andre offentlige planer, så planens målsætninger nås. Det er vigtigt at disse fokuspunkter tages i betragtning ved anden målformulering hos myndighederne og aktuelle udviklingsprojekter.

Der fremsættes veldefinerede målestokke ved hver målsætning, og de bruges til at evaluere planens fremadskriden. Ministeriet vil regelmæssigt udgive en oversigt over dens fremadskriden og status for de enkelte målestokke i forhold til udgangspunktet.

Arbejdsgruppen foreslår tolv direkte indsatser med henblik på at nå disse mål. Hver indsats beskrives kort, dens målsætning og hovedindhold, og desuden angives den ansvarlige og samarbejdspartnere. Endelig opgøres så vidt muligt omkostningerne ved indsatsen.

d. Indsatsplanen

Altinget beslutter at man skal arbejde i overensstemmelse med følgende fem års indsatsplan for at sikre realiseringen af målsætningen for en målsætningskabende plan for det kommunale niveau.

Indsatserne er:

1. Minimum for indbyggertal i kommuner.
2. Økonomisk støtte til sammenslutning.
3. Kommunernes indtægtsgrundlag.
4. Finanser og gældsnormer.
5. Arbejdsfordeling mellem stat og kommuner.
6. Landsdelsforbund for kommuner og regionalt samarbejde.
7. Kontakten mellem stat og kommuner.
8. De valgte repræsentanters arbejdsforhold.
9. Et demokratisk forum.
10. Digital forvaltning i kommuner.
11. Flere offentlige arbejdspladser uden for hovedstadsområdet.

e. Realisering af planen og samråd mellem stat og kommuner

En vellykket realisering af målsætningen og handlingsplanen for kommunale forhold beror på et nært samarbejde mellem alle berørte, ikke mindst stat og kommuner. Samtidig skal man sikre en harmonisering med andre offentlige målsætninger og planer og et nært samarbejde mellem stat og kommuner om udførelsen af målsætningen. Af indsatser som man tager i betragtning i den forbindelse, er der følgende:

- Et årligt samrådsmøde mellem repræsentanter for regeringen og repræsentanter for Islands Kommunalforbunds bestyrelse.
- Et samarbejdsudvalg mellem staten og kommunerne som holder møde mindst en gang om måneden. I dette udvalg drøftes regelmæssigt udførelsen af målsætningen og enkelte spørgsmål i den forbindelse.
- Altinget modtager regelmæssigt en rapport om udførelsen af målsætningen og aktuelle spørgsmål i kontakten mellem staten og kommunerne.
- Omkostningsvurderingen af lovforslag og forvaltningsbeslutninger med økonomiske følger for kommunerne styrkes, og det sikres at der årligt offentliggøres en samlet oversigt over omkostningsvurderingen.
- Der foregår en systematisk formidling af information, udforskning, oplysning og international sammenligning om det kommunale niveau.

Endvidere bør der regelmæssigt foretages en standardiseret måling af kommunernes bæredygtighed med gennemgang af samspillet mellem indtægter og udgifter samt det økonomiske udbytte på kortere og længere sigt.

Trafik- og kommunalministeriet har det overordnede tilsyn med udførelsen af målsætningen i samarbejde med de enkelte berørte ministerier og ikke mindst Islands Kommunalforbund.

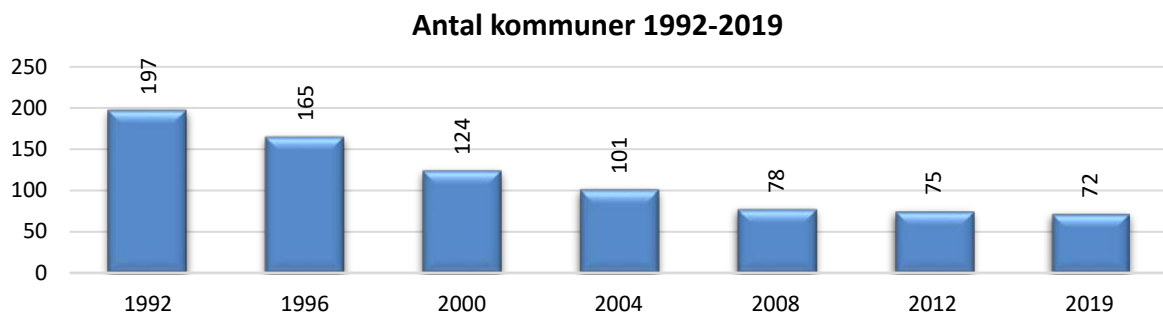
f. **Indsatsforslag 1: Mindste indbyggertal for kommuner**

Det er rimeligt at redegøre yderligere for dette indsatsforslag, for der er en del andre forslag der tager udgangspunkt i det. Målsætningen med indsatsen er at styrke kommunernes bæredygtighed og sikre deres evne til at varetage lovpåbudte opgaver.

Der fremsættes forslag om at det mindste indbyggertal i en kommune fastsættes ved lov. Det bliver 250 fra det almene kommunevalg i 2022 og 1.000 fra det almene kommunevalg i 2026.

Det er en fælles konklusion at man for at opnå det mål at styrke det kommunale niveau og gøre kommunerne til endnu mere bæredygtige service- og driftsenheder, er nødt til at nedbringe antallet af kommuner. Der var delte meninger i arbejdsgruppen og blandt dem der deltog i samrådet, om hvad dette tal skulle være. Der fremkom synspunkter om at det var alt for lavt, men konklusionen blev at denne isolerede indsats ikke desto mindre ville få stor virkning.

Til trods for det faktum at der er blevet betydelig færre kommuner de sidste 30 år, og at de er blevet større, har mange af dem ret få indbyggere. Mængden af fåtallige kommuner er karakteristisk for det islandske kommunale niveau, og mange mener at det svækker det for meget.



Billede: Antal kommuner i Island 1992 til 2019

Antallet af kommuner er i dag 72, men 39 af dem, 54,1%, har færre end et tusind indbyggere, jf. nedenstående tabel. Der bor imidlertid mindre end 5% af befolkningen. De syv mindste kommuner har et indbyggertal på mellem 47 og 93, mens den største, Reykjavík Kommune, har 127.000 indbyggere. Kun syv kommuner har mere end 10.000 indbyggere. Det gennemsnitlige indbyggertal for kommuner i Island er 4.904 og 3.181 hvis Reykjavík ikke medregnes.

Antal indbyggere	Antal kommuner	Procentdel	Andel af befolkningen
99 eller færre	7	9,7%	0,1%
100-299	9	12,5%	0,5%
300-499	7	9,7%	0,9%
500-999	16	22,2%	3,2%
1.000-1.999	10	13,9%	3,9%
2.000-4.999	13	18,1%	12,2%
5.000-9.999	3	4,2%	6,1%
10.000-99.999	6	8,3%	37,0%
100.000 eller flere	1	1,4%	36,0%
I alt	72	100,0%	100,0%

Virkningen af dette forslag ville således blive at der fra og med 2022 ville blive op mod 15 færre kommuner og op mod 39 fra og med 2026.

For at gennemføre indsatsen skal islandsk kommunelov ændres. I perioden 1961 til 2011 indeholdt den en bestemmelse om mindste indbyggertal. Trods synspunkter der bl.a. fremkom i samrådsprocessen, om at det er i strid med kommunernes grundlovssikrede selvbestemmelsesret at fremtvinge sammenslutninger på den måde uden at fremsætte et forslag om det for indbyggerne, mener arbejdsgruppen at eksemplet viser at det er en anerkendt metode at fastsætte et mindste indbyggertal. Det skal imidlertid fastsættes med lov fra Altinget, jf. Islands grundlov, § 78, stk. 1.

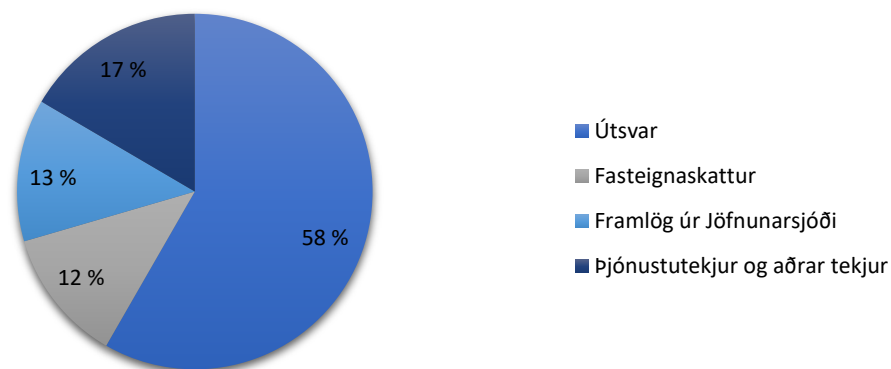
Det er ikke let at forestille sig hvordan kommunefordelingen bliver, hvad der bliver den endelige størrelse og det endelige antal kommuner hvis disse forslag realiseres. Selv om der bliver færre kommuner, står det klart at et betydeligt antal af dem bliver ret små, med mellem 1.000 og 2.000 indbyggere.

2. Kommunernes indtægter og indtægtskilder

Islandsk lov om kommunernes indtægtskilder nr. 4/1995 fastsætter hvilke indtægtskilder kommunerne har. De består groft taget i kommuneskat, ejendomsskatter og bidrag fra Kommunernes Udligningsfond. Desuden har kommuner indtægter af deres aktiver, egen erhvervsdrift og institutioner der drives for almenvellet, vandværker, elforsyninger, fjernvarme m.m. Endelig har de forskellig andre indtægter, kloakafgift, grundudlejning, bevillinger m.m.

Kommuneskat er den største enkelte indtægtskilde, ca. 58% af kommunernes samlede indtægter. Indtægtskildernes vægt varierer imidlertid fra kommune til kommune, og hvis man tager de samlede indtægter uden for hovedstadsområdet, vokser Udligningsfondens andel fra 13% til 23%.

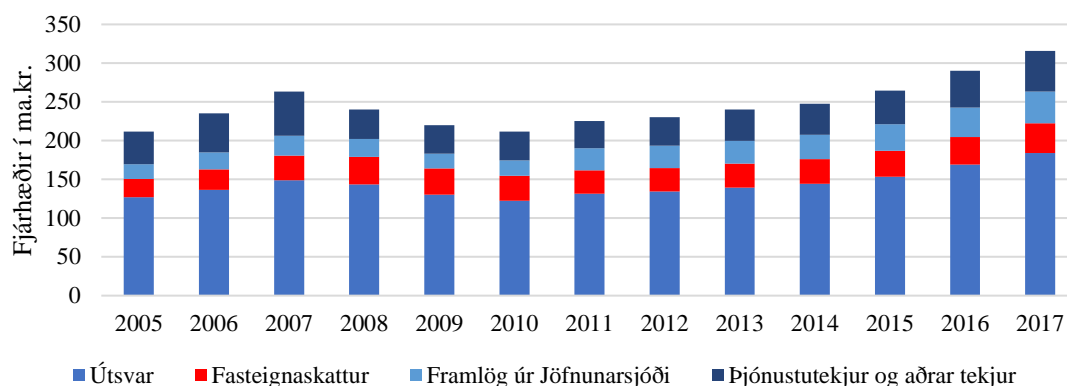
Kommunernes indtægtskilder 2017



Kommuneskat – Ejendomsafgifter – Bidrag fra Udligningsfonden – Indtægt fra service og andet

De seneste år er kommunernes samlede indtægter vokset fra år til år. Medfølgende figur viser udviklingen i indtægterne i kommunernes A-del i perioden 2005-2017 omregnet til faste priser per 2017. Indtægterne voksede i perioden 2006 og 2007 men faldt betydeligt under det økonomiske nedsving til 2010. Siden er indtægterne vokset kraftigt, og siden 2010 er de vokset kraftigt. Den største forskel skyldes at sagsområdet med handicappede blev overført til kommunerne i 2011, og derved voksede både bidrag fra Udligningsfonden og kommuneskatten betydeligt. Tilsvarende er kommunernes udgifter vokset i samme periode, men som regel er indtægterne højere end udgifterne.

Kommunenes samlede indtægt 2017



Med islandsk kommunestyrelseslov nr. 138/2011 blev der sat normer for kommunernes økonomiske resultater og status. Normerne findes i loven, § 64, hvor der står at kommunalbestyrelsen skal sørge for at drift, investeringer og disponering af aktiver og fonde til enhver tid er således at kommunen i fremtiden kan varetage sine pligtige opgaver. Investeringer fra kommunekassernes A-del udgjorde f.eks. ca. 50 milliarder ISK i 2017 hvilket ikke nævnes i oversigten. Af rapporten fra arbejdsgruppen med den opgave at gennemgå kommunestyrelseslovens regler om finanser fremgik det at investeringer fra kommunekassernes A-del har været på et historisk minimum de seneste år. Efter gruppens opfattelse kan man stille spørgsmål ved om kommunernes

drift med en uændret indtægtsramme kan klare et rimeligt investeringsomfang uden at bryde finansnormen.

a. En klar målsætning om kommunernes indtægtskilder

Med forslag 3 om indsats i handlingsplanen om kommunale forhold foreslås det at der formuleres en klar målsætning og vision om hvad der skal være kommunernes indtægtskilder, og at der ikke skal være uenighed om dette. Hovedsynspunktet er, at der sikres de nødvendige indtægtskilder i overensstemmelse med de opgaver der pålægges dem med loven, så de kan udføre den service som deres indbyggere har krav på. Nye regler eller krav fra staten over for kommunerne skal altid være ledsaget af en omkostningsvurdering og en beslutning der sikrer en tilfredsstillende finansiering.

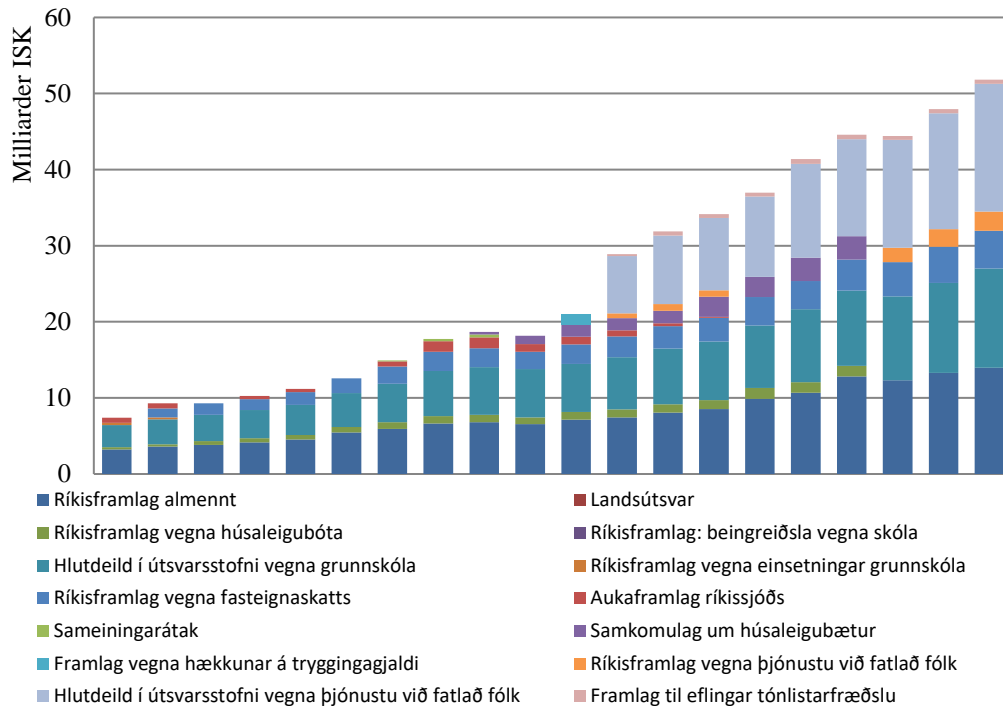
Som grundlag for en sådan målsætning foreslår arbejdsgruppen at den nævnte analyse udføres. Der måtte man også tage hensyn til eventuelle forslag og synspunkter fra arbejdsgruppen der nu arbejder med at kortlægge ordningen med udskrivning af ejendomsafgifter for anlæg der anvendes til fremstilling og distribution af energi. Mange anlæg er fritaget for taksering eller ikke takseret som andre ejendomme, og det skaber en vis skævhed i forhold til produktionsfag og kommuner.

3. Kommunernes Udligningsfond

Kommunernes udligningsfond fungerer på grundlag af islandsk lov om kommunernes indtægtskilder. Fonden har til opgave at yde kommunerne bidrag til udligning af forskelle i deres indtægtsmuligheder og udgiftsbehov på grundlag af lov, bekendtgørelser og arbejdsregler sat om dens virksomhed.

Fonden har en vigtig opgave at varetage for at gøre det muligt for kommunerne at opfylde deres opgaver, ikke mindst de lovpligtige, på tilsvarende måde uafhængigt af for eksempel deres størrelse, geografiske beliggenhed og økonomiske styrke. Endvidere yder fonden bidrag til Kommunalforbundet, kommunernes institutioner og andre instanser i overensstemmelse med lovens bestemmelser.

Udviklingen i Udviklingsfondens indtægter 2000-2019 (hvert års priser)



a. Indsatsforslag 2: Økonomisk støtte til sammenslutning af kommuner¹

Forslaget i handlingsplanen angår Kommunernes Udligningsfond og tager sigte på kraftigt at udvide støtten til kommunesammenslutning, at reglerne om støtte fra fonden ændres, og at den får hjemmel i islandsk lov om kommunernes indtægtskilder til årligt at sætte midler til side til at imødekomme omkostninger ved nye regler om økonomisk støtte til sammenslutning af kommuner. Forslaget er i overensstemmelse med projektledelsens forslag om islandske kommuners situation og fremtid og ligeledes i overensstemmelse med forslag fra et udvalg med opdrag om at revidere

¹ Generelle statslige bidrag
 Statstilskud til huslejebidrag
 Bidrag til grundskoler
 Statstilskud til ejendomsafgift
 Sammenslutningsindsats
 Bidrag på grund af stigning i socialforsikringsbidrag
 Bidrag på grund af service til handicappede
 Landskommuneskat
 Direkte statsbidrag til skoler
 Statsbidrag for heldagsskoler
 Ekstrabidrag fra statskassen
 Aftale om huslejetilskud
 Statsbidrag for service til handicappede
 Bidrag til styrkelse af musikskoler

Udligningsfondens regler. Endvidere kom dette krav meget tydeligt frem i arbejdsgruppens samrådsmøder.

Økonomisk støtte fra Udligningsfonden til sammenslutning af kommuner behandles nu i islandsk lov om kommunernes indtægtskilder, § 11, stk. 1. Støtten kan bestå i deltagelse i udgifter ved forberedelse og gennemførelse af sammenslutningen, bidrag til at imødekomme indtægtstab på grund af nedsættelse af udligningsbidrag, og bidrag til at støtte reorganisering af service og forvaltning efter sammenslutningen, derunder bidrag på op til 50% af etableringsomkostninger ved grundskole- og børnehavebygninger. Støtten kan ydes i op til fem år fra og med sammenslutningsåret.

Denne bestemmelse måtte ændres for at gennemføre indsatsen, blandt andet angående fondens hjemmel til sætte midler til side til imødekommelse af omkostninger over lang tid ved projektet. Op til femten milliarder ISK kunne være nødvendige til denne støtte i perioden indtil 2026 da kravet om 1.000 indbyggere træder i kraft, og i op til syv år efter hvad der bliver det sidste udbetalingstidspunkt. Det foreslås at fonden straks i 2020 får tilladelse til at henlægge i en fond til imødekommelse af disse omkostninger, og desuden bør reglerne om udførelsen af støtten revideres som helhed.

4. Revision af kommunelovens kapitel om finanser

Islands kommunestyrelseslov, kapitel VII, handler om kommunernes finanser og styring af finanser. Blandt de nye elementer ved lovens ikrafttræden i 2012 var to nye finansnormer. Den ene om at de samlede udgifter til driften i hver treårsperiode ikke overstiger de samlede normale indtægter. Den anden om at den samlede gæld og forpligtelser ikke overstiger 150% af de normale indtægter. Disse to regler har haft positiv indflydelse på udviklingen af kommunernes finanser, og tilsynsudvalget med kommunernes finanser følger regelmæssigt med i overholdelsen af dem. Dets opgave er at følge med kommunernes regnskaber og budgetter og føre tilsyn med at kommunernes økonomiske styring er i overensstemmelse med kommunestyrelseslovens bestemmelser.

Kommunernes gældsandel er nedbragt en hel del siden 2010 da andelen var 146%. Kommunernes samlede gæld i faste priser har været nogenlunde uændret de seneste år, men da indtægterne stiger, går gældsandelen ned. Man håber at alle kommuner opfylder lovens gældskrav i 2022.

I efteråret 2018 blev der nedsat en arbejdsgruppe med den opgave at udarbejde et forslag til ændring af bestemmelserne i kapitlet i kommunestyrelsesloven nr. 138/2011 om finanser **der drejer sig om de finansielle normer.**

Man arbejder på en bedømmelse, muligvis ændringer og fastsættelse af en række forhold i kapitlet om finanser, bl.a. bestemmelserne om dispensation på grund af energi- og distributionsvirksomheder, gældsnormen og mulighed for nedsættelse af den.

Man foreslår ændringer af gældsnormen, og en mulig nedsættelse bliver en indsats i indsatsplanen for kommunernes forhold. For en yderligere debat om enkelte forhold regner man med at arbejdsgruppen indkalder specialister og folk der arbejder med enkelte sager, og beder om deres stillingtagen til løsninger. I fortsættelse af arbejdsgruppens konklusioner går man i gang med at udarbejde udkast til ændringer af kommunestyrelseslovens kapitel om finanser og bekendtgørelser i den forbindelse.

5. Om kommunernes landsdelsforbund

I regeringens samarbejdsoverenskomst står der bl.a. at man bør definere landsdelsforbundenes rolle. Der blev nedsat en arbejdsgruppe i foråret 2018 som skal aflevere rapport og forslag til ministeren til efteråret. Dens opgave er at

- at bedømme kommunernes landsdelsforbunds status med det mål at klarlægge deres rolle og stilling over for på den ene side kommunerne og på den anden side staten.
- at fremlægge forslag om hvordan man bedre kan klargøre kommunernes landsdelsforbunds rolle ifølge loven, bl.a. med det formål at styrke det regionale samarbejde mellem kommunerne, så de bedre bliver i stand til at overtage flere opgaver og sikre indbyggerne i hele landet al nødvendig og lovbestemt service.

I arbejdsgruppens projektplan står der bl.a.: „Debat om kommunernes landsdelsforbund, deres status og opgaver har næsten altid været knyttet til debatten om uddelegering af opgaver og arbejdsfordelingen mellem stat og kommuner og ikke mindst debatten om kommunernes størrelse og evne til at påtage sig opgaver som de ifølge loven har pligt til at varetage. Endvidere kan man ikke tale om regionalt samarbejde uden at tale om kommunalt samarbejde og et større omfang af det og knytte udvikling, debat og viden til landsdelsforbundenes status og opgaver.“

Arbejdsgruppens forslag bliver en del af indsatsforslag nr. 6 i den målsætningsskabende plan for kommunernes forhold hvor det drejer sig om kommunernes landsdelsforbund og kommunernes samarbejde.