



# ENEBAKK KOMMUNE

Enebakk kommune

Kommunal- og Regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep.  
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
- 1 FEB 2006
05 13280 - 128
Ark. 601.0
Avd. KO / KØ / HER

Deres dato:

Deres ref.:

Vår ref.:

2005/1429/SONO

Arkivkode:

024

Dato:

31.01.2006

## Høringsuttalelse, NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Enebakk formannskap behandlet NOU 2005:18 i møte 30.01.2006. Formannskapet vedtok enstemmig å gi følgende uttalelse til saken:

Det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon øker med økende nivå på kommunenes frie inntekter. Inntektssystemet skal imidlertid utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner.

Selv om Borge-utvalget har gjort et solid arbeid i sin gjennomgang av kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen, er det viktige fordelingsutfordringer som ikke er drøftet utførlig i NOU 2005: 18:

- Likeverdig tjenestetilbud
- Vekstkommuneproblematikk
- Inntektsutjevningen
- Regiontilpasset fordeling

En helhetlig gjennomgang av inntektssystemet er derfor avgjørende for å ta stilling til fordelingsutfordringene.

Det er en trend at Akershuskommunene taper på endringer i Inntektssystemet. De fleste Akershuskommunene ligger betydelig under landsgjennomsnittet i frie inntekter pr. innbygger. Dette fører til at Akershuskommunene får et etterslep i økonomien som øker fra år til år. I tillegg har Akershuskommune store vekstutfordringer samtidig med at de ligger under landsgjennomsnittet for frie inntekter.

Uten å løfte de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet i frie inntekter og som dermed har et etterslep i økonomien, vil det ikke være mulig å nå nåværende og tidligere regjeringens målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

**Postadresse:**  
Prestegårdsvn. 4  
1912 Enebakk

**Besøksadresse:**  
Prestegårdsvn. 4  
1912 Enebakk

**Organisasjonsnr.:** 964 949 581  
**Internett:** [www.enebakk.kommune.no](http://www.enebakk.kommune.no)  
**E-post:** [postmottak@enebakk.kommune.no](mailto:postmottak@enebakk.kommune.no)

**Telefon:** 64 99 20 00  
**Telefaks:** 64 99 20 09



**Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter vil ikke bare være i strid med den overordnede målsettingen for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud, men også i forhold til ønske om å styrke lokaldemokratiet.**


**En mer regiontilpasset fordeling er også oppskriften i fordelingspolitikken. Det er derfor behov for å se på de sterke utslagene for enkeltkommuner og spesielle kommunegrupper med lave frie inntekter og sterk vekst.**

**Det er en vedvarende sterk vekst i Akershus, som medfører stort behov for kapital til drift og investeringer. Fordelingspolitikken til fylkeskommunen og kommunene må fange opp merkostnadene ved vekst.**

**Kommuner på Østlandet er for sentrale til å bli omfattet av distriktpolitikken, og for lite urbane til å bli omfattet av bypolitikken. Inntektssystemet har pendlet mellom styrking av distriktskommunene og storbyene. Samtidig ligger kommunene i en region der lønnsutgiftene er på topp i landet, noe som spiller en betydelig rolle for kommunene som de arbeidsintensive bedriftene de er.**

**Som en konklusjon ber Enebakk kommune om at inntektssystemet utvikles slik at man sikrer innbyggerne et likeverdig kommunalt tjenestetilbud uavhengig av bosted. En praktisk løsning på en del av disse utfordringene, og et mulig første skritt på veien mot en mer rettferdig og likeverdig fordeling, ville være at man etablerer et "sikkerhetsnett" for de kommunene som har lavest frie inntekter. Det kunne for eksempel gjøres ved at man i inntektsfordelingssystemet la inn en definisjon om at ingen kommuner skal kunne ha lavere frie inntekter enn den som er nr. 50 fra bunnen. De kommuner som ligger lavere enn dette, justeres tilstrekkelig opp ved for eksempel egne tildelte skjønnsmidler.**

Med vennlig hilsen

  
Sonja Nordhagen  
Avd.leder

Vedlegg: Samlet saksframlegg



05/3280-128

## ENEBAKK KOMMUNE

## Saksframlegg

Saksnr.: 2005/1429

Arkivkode: 024

Saksbehandler: Kjell Magne S. Heidenreich

Utvalgsaksnr.:	Utvalg:	Møtedato:
8/06	Formannskapet	30.01.2006

**Høringsuttalelse, NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring -  
Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner**

Dokumenter som er vedlagt:

- NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (ligger i saksmappen).

**RÅDMANNENS INNSTILLING:**

Det gis følgende uttalelse til NOU 2005: 18:

Det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon øker med økende nivå på kommunenes frie inntekter. Inntektssystemet skal imidlertid utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner.

Selv om Borge-utvalget har gjort et solid arbeid i sin gjennomgang av kostnadsnøklene i utgiftsutjevningen, er det viktige fordelingsutfordringer som ikke er drøftet utførlig i NOU 2005: 18:

- Likeverdig tjenestetilbud
- Vekstkommuneproblematikk
- Inntektsutjevningen
- Regiontilpasset fordeling

En helhetlig gjennomgang av inntektssystemet er derfor avgjørende for å ta stilling til fordelingsutfordringene.

Det er en trend at Akershuskommunene taper på endringer i Inntektssystemet. De fleste Akershuskommunene ligger betydelig under landsgjennomsnittet i frie inntekter pr. innbygger. Dette fører til at Akershuskommunene får et etterslep i økonomien som øker fra år til år. I tillegg har Akershuskommune store vekstutfordringer samtidig med at de ligger under landsgjennomsnittet for frie inntekter.

Uten å løfte de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet i frie inntekter og som dermed har et etterslep i økonomien, vil det ikke være mulig å nå nåværende og tidligere regjerings målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter vil ikke bare være i strid med den overordnede målsettingen for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud, men også i forhold til ønske om å styrke lokaldemokratiet.



En mer regiontilpasset fordeling er også oppskriften i fordelingspolitikken. Det er derfor behov for å se på de sterke utslagene for enkeltkommuner og spesielle kommunegrupper med lave frie inntekter og sterk vekst.

Det er en vedvarende sterk vekst i Akershus, som medfører stort behov for kapital til drift og investeringer. Fordelingspolitikken til fylkeskommunen og kommunene må fange opp merkostnadene ved vekst.

Kommuner på Østlandet er for sentrale til å bli omfattet av distriktspolitikken, og for lite urbane til å bli omfattet av bypolitikken. Inntektssystemet har pendlet mellom styrking av distriktskommunene og storbyene. Samtidig ligger kommunene i en region der lønnsutgiftene er på topp i landet, noe som spiller en betydelig rolle for kommunene som de arbeidsintensive bedriftene de er.

Som en konklusjon ønsker Enebakk kommune at inntektssystemet utvikles slik at man sikrer innbyggerne et likeverdig kommunalt tjenestetilbud uavhengig av bosted. En praktisk løsning på en del av disse utfordringene, og et mulig første skritt på veien mot en mer rettferdig og likeverdig fordeling, ville være at man etablerer et "sikkerhetsnett" for de kommunene som har lavest frie inntekter. Det kunne for eksempel gjøres ved at man i inntektsfordelingssystemet la inn en definisjon om at ingen kommuner skal kunne ha lavere frie inntekter enn den som er nr. 50 fra bunnen. De kommuner som ligger lavere enn dette, justeres tilstrekkelig opp ved for eksempel egne tildelte skjønnsmidler.

---

## Saksprotokoll for Formannskapet - 30.01.2006

### **Behandling:**

Uttalelse til saken fra Samarbeidsrådet for Nedre Romerike og Øvre Romerike Utvikling ble delt ut.

Rådmannen endret sin innstilling, 1. setning i siste avsnitt:  
"Som en konklusjon ber Enebakk kommune om at..."

Votering: Rådmannens endrede innstilling enst. vedtatt.

### **VEDTAK:**

**Det gis følgende uttalelse til NOU 2005:18:**

**Det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon øker med økende nivå på kommunenes frie inntekter. Inntektssystemet skal imidlertid utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner.**

**Selv om Borge-utvalget har gjort et solid arbeid i sin gjennomgang av kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen, er det viktige fordelingsutfordringer som ikke er drøftet utførlig i NOU 2005: 18:**



- Likeverdig tjenestetilbud
- Vekstkommuneproblematikk
- Inntektsutjevningen
- Regiontilpasset fordeling

En helhetlig gjennomgang av inntektssystemet er derfor avgjørende for å ta stilling til fordelingsutfordringene.

Det er en trend at Akershuskommunene taper på endringer i Inntektssystemet. De fleste Akershuskommunene ligger betydelig under landsgjennomsnittet i frie inntekter pr. innbygger. Dette fører til at Akershuskommunene får et etterslep i økonomien som øker fra år til år. I tillegg har Akershuskommune store vekstutfordringer samtidig med at de ligger under landsgjennomsnittet for frie inntekter.

Uten å løfte de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet i frie inntekter og som dermed har et etterslep i økonomien, vil det ikke være mulig å nå nåværende og tidligere regjerings målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter vil ikke bare være i strid med den overordnede målsettingen for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud, men også i forhold til ønske om å styrke lokaldemokratiet.

En mer regiontilpasset fordeling er også oppskriften i fordelingspolitikken. Det er derfor behov for å se på de sterke utslagene for enkeltkommuner og spesielle kommunegrupper med lave frie inntekter og sterk vekst.

Det er en vedvarende sterk vekst i Akershus, som medfører stort behov for kapital til drift og investeringer. Fordelingspolitikken til fylkeskommunen og kommunene må fange opp merkostnadene ved vekst.

Kommuner på Østlandet er for sentrale til å bli omfattet av distriktpolitikken, og for lite urbane til å bli omfattet av bypolitikken. Inntektssystemet har pendlet mellom styrking av distriktskommunene og storbyene. Samtidig ligger kommunene i en region der lønnsutgiftene er på topp i landet, noe som spiller en betydelig rolle for kommunene som de arbeidsintensive bedriftene de er.

Som en konklusjon ber Enebakk kommune om at inntektssystemet utvikles slik at man sikrer innbyggerne et likeverdig kommunalt tjenestetilbud uavhengig av bosted. En praktisk løsning på en del av disse utfordringene, og et mulig første skritt på veien mot en mer rettferdig og likeverdig fordeling, ville være at man etablerer et "sikkerhetsnett" for de kommunene som har lavest frie inntekter. Det kunne for eksempel gjøres ved at man i inntektsfordelingssystemet la inn en definisjon om at ingen kommuner skal kunne ha lavere frie inntekter enn den som er nr. 50 fra bunnen. De kommuner som ligger lavere enn dette, justeres tilstrekkelig opp ved for eksempel egne tildelte skjønnsmidler.



## SAKSUTREDNING:

### Sammendrag

Borge-utvalgets forslag til endringer av inntektssystemet vil føre til at Enebakk kommune vil tape anslagsvis kr 242 pr. innbygger dersom forslaget blir tatt til følge. Forslaget inneholder først og fremst endringer i forhold til utgiftsutjevningen, og det sier også at vekstkommuner som Enebakk ikke har behov for særlige kriterier for å fange opp kostnader knyttet til vekstproblematikken (økt infrastruktur).

### Bakgrunn

NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Høringsfrist 01.02.06.

### Saksopplysninger

Det regjeringsoppnevnte "Borge-utvalget" avla sin utredning NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner i oktober 2005, med høringsfrist 01.02.2006.

Borge-utvalget har i sitt arbeid i gjennomgått de fleste sider av inntektssystemet, og konkludert med at det kreves visse endringer for å få en bedre fordeling av inntektene i kommunesektoren. Blant konklusjonene som er av spesiell interesse for Enebakk kommune er at utvalget mener at vekstkommuner ikke har behov for særlige kriterier for å fange opp kostnadene i forbindelse med økt infrastruktur.

De foreslåtte endringene i inntektssystemet, som vil ha effekt for Enebakk kommune, er i særlig grad knyttet til utgiftsutjevning, hvor utvalget har gjennomgått og foreslått endringer i nær sagt alle vekter i kriterienøkkelen. Disse endringene har forskjellig utslag for de forskjellige kommunene. I hovedsak er det kommunene i Hedmark, Telemark, Sogn og Fjordane, Sør- og Nord-Trøndelag samt Oslo kommune som kommer best ut av forslaget til endringer. Kommuner i Akershus, Rogaland, Hordaland, Troms og Finnmark er de som kommer dårligst ut av forslaget.

For Enebakk kommune betyr summen av endringsforslagene et inntektstap på 242 kroner pr. innbygger, det vil si 2,2 mill. kroner med utgangspunkt i befolkningstallet pr. 01.01.05.

### Vurderinger

Formålet med inntektssystemet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig kommunalt tjenestetilbud til innbyggere uansett hvor man bor i landet og å ivareta distriktpolitiske hensyn. Riksrevisjonen gjennomgikk inntektssystemet i 2003. De hadde blant annet følgende merknader:

*"Ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 understreket Stortingets kommunalkomité at det er et mål å sørge for at alle innbyggere i landet får et tilstrekkelig og mest mulig likeverdigtjenestetilbud, jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84). I St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. påpeker Kommunal- og regionaldepartementet at undersøkelser har vist at forskjeller i inntektsnivå best forklarer forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene. Kommuner med høye frie inntekter per innbygger synes gjennomgående å gi et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner."*

Et hovedmål ved endringer i inntektssystemet bør være å sørge for at utfallet blir gunstigere for kommuner med de laveste frie inntektene. Eventuelle endringer som reduserer inntektene til



kommuner med lave frie inntekter vil ikke bare være i strid med den overordnede målsetninger for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene, men også i forhold til ønsket om å styrke det kommunale lokaldemokratiet. En styrking av lokaldemokratiet må nødvendigvis medføre at også kommunene med lave frie inntekter har tilstrekkelig med frie disponible inntekter for å ha en reell politisk handlefrihet.

### Frie inntekter

Tabellen nedenfor viser de 15 kommunene med lavest frie inntekter i landet i henholdsvis 2001 og 2004.

Kommuner	Frie inntekter 2001	Kommuner	Frie inntekter 2004
Rælingen	18 367	Rælingen	20 779
Vestby	18 739	Sandnes	21 224
Enebakk	19 174	Vestby	21 349
Røyken	19 288	Trondheim	21 355
Fet	19 321	Askøy	21 578
Stord	19 370	Moss	21 581
Nesodden	19 382	Nesodden	21 649
Askøy	19 444	Nittedal	21 656
Sandnes	19 452	Ski	21 691
Fjell	19 605	Skedsmo	21 845
Moss	19 620	Enebakk	21 865
Nittedal	19 649	Lørenskog	21 869
Malvik	19 663	Os	21 870
Klepp	19 756	Ullensaker	21 905
Skedsmo	19 819	Malvik	21 926
		Gj. snitt Akershus	23 776
Gj. snitt landet	22 613	Gj. snitt landet ekskl. Oslo	24 698

Vi ser av tabellen at flertallet av kommunene er Akershuskommuner. I tillegg ser vi at flere Akershuskommuner har kommet inn på listen i 2004. Rælingen er den kommunen i landet med lavest frie inntekter både i 2001 og 2004, mens Enebakk har kommet noe bedre ut i 2004 sammenlignet med 2001.

Tabellen nedenfor viser anslag på frie inntekter i 2006 (vedtatt statsbudsjett for 2006, KRD).

Kommune	Sum	Kroner pr. innbygger	Andel av landsgjennomsnitt
Vestby	308 829 900	23 774	0,84
Ski	661 010 460	24 665	0,88
Ås	368 845 540	25 487	0,91
Frogn	350 414 630	26 233	0,93
Nesodden	394 790 620	24 323	0,86
Oppegård	605 463 930	25 670	0,91
Bærum	3 177 361 320	30 350	1,08
Asker	1 421 446 110	27 949	0,99
Aurskog-Høland	344 703 840	25 966	0,92
Sørumsund	337 657 310	26 124	0,93
Fet	237 875 490	24 864	0,88
Rælingen	344 435 250	23 277	0,83
Enebakk	224 900 040	24 191	0,86
Lørenskog	749 604 460	24 437	0,87
Skedsmo	1 067 754 640	25 366	0,90
Nittedal	491 012 390	25 080	0,89
Gjerdrum	132 486 570	26 162	0,93
Ullensaker	601 967 340	24 514	0,87



Nes	458 812 670	25 454	0,90
Eidsvoll	470 140 510	25 226	0,90
Nannestad	271 395 440	26 762	0,95
Hurdal	83 655 280	32 150	1,14
<b>Akershus</b>	<b>13 104 563 740</b>	<b>28 516</b>	<b>0,94</b>
<b>Landet</b>	<b>129 709 274 000</b>	<b>28 159</b>	<b>1,00</b>

Som tabellen viser, er det anslått at Enebakk kommune vil få kr 24.191 i frie inntekter pr. innbygger i 2006, mens landsgjennomsnittet er anslått til kr 28.159 pr. innbygger. Tapet på kr 242 pr. innbygger vil komme i tillegg dersom Borge-utvalgets innstilling blir tatt til følge.

Akershus ligger fortsatt under landsgjennomsnittet for frie inntekter per innbygger. 18 av 22 kommuner i Akershus ligger fortsatt under landsgjennomsnittet. I 2001 lå 18 kommuner i Akershus under landsgjennomsnittet i frie inntekter. Det har således ikke funnet sted noen endring for Akershuskommunene sett under ett de siste 4 årene.

Frie inntekter er rammetilskudd og skatteinntekter etter at inntektssystemet har fungert. For Akershuskommunene, utgjorde rammetilskuddet i gjennomsnitt 17 prosent av de frie inntektene i 2004 (basert på KOSTRA tall 2004). Skatt utgjorde 83 prosent av de frie inntektene. Den lave andelen rammetilskudd har sammenheng med at både utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen trekkes av rammetilskuddet.

Det sentrale spørsmålet, i forhold til kommunene i den første av tabellene ovenfor, må være om de kommunene med lavest frie inntekter faktisk har de samme mulighetene til å tilby innbyggerne sine et likeverdig tjenestetilbud. Dette forteller KOSTRA-tallene mye om og gir på en del områder grunn til å tvile på om de uttalte målsetninger om likverdighet i det kommunale tjenestetilbud er oppnåelig.

### Vekst og investeringer

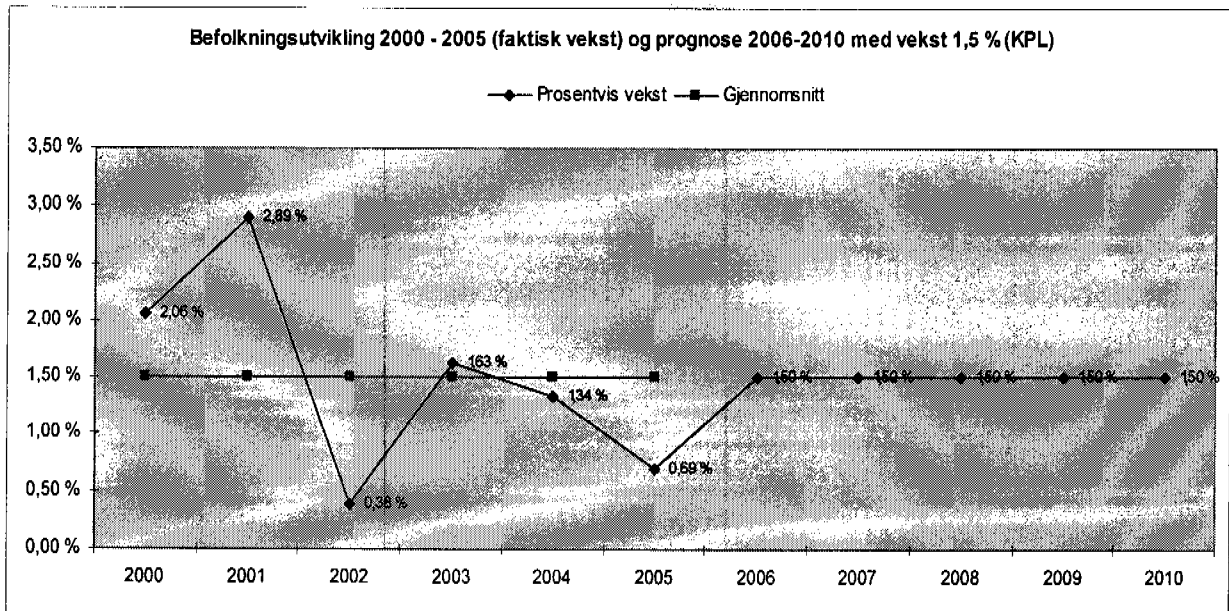
I tillegg til at de fleste Akershuskommunene har et etterslep i økonomien som følge av vedvarende lave frie inntekter og ytterligere tap ved endringer i Inntektssystemet, har Akershuskommune over flere år hatt store vekstutfordringer. Prognoser viser at vekstutfordringene blir ytterligere forsterket i årene fremover.

Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig vekst i folketall i prosent i perioden 200-2011 (faktiske tall og prognose – kilde: Panda).

Region	2000-2003	2004-2007	2008-2011
Follo	1,0	0,8	0,7
Vestregionen	0,5	1,1	0,9
Nedre Romerike	1,1	1,0	0,8
Øvre Romerike	2,6	1,9	1,7
<b>Akershus</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>
<b>Landet</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>

Prognosene for landsgjennomsnittlig vekst i folketallet er 0,5 %. I Enebakk er den faktiske veksten og anslått vekst i gjennomsnitt 3 ganger så høy som vist i diagrammet nedenfor.





Vekst i folketallet krever bl.a. utbygging av kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Dette betyr behov for kapital til drift og investeringer. I inntektssystemet skal utgiftsbehovet fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. Men dagens utgiftsutjevning er bare dimensjonert for å fange opp endringer i utgiftsbehovet knyttet til driftsutgiftene. Endringer i utgiftsbehovet knyttet til investeringsutgiftene (renter og avdrag) blir ikke fanget opp.

I 1996 sa Rattsøutvalget i sin NOU at datagrunnlaget ikke var tilstrekkelig til å gå inn i denne problemstillingen fullt ut. I mellomtiden er KOSTRA innført. Med så relativt kraftig befolkningsvekst i Enebakk er det viktig at endringer i investeringsbehovet blir fanget opp og kompensert i inntektssystemet.

Det at det bare er driftsutgiftene som fanges opp i inntektssystemet, har store negative økonomiske konsekvenser for en vekstkommune som Enebakk. I den forbindelse vises det til rapporten "*Kommunale investeringer knyttet til befolkningsvekst*" som Agenda utarbeidet på oppdrag for KS i 2002 hvor det er satt fokus på manglende kompensasjon av kapitalkostnader i inntektssystemet. Rapporten konkluderte med at:

*"Vekstrelaterte investeringer er ikke likt fordelt mellom kommunene og flere forhold taler for at kapitalkostnader knyttet til denne type investeringer bør innlemmes i utjevningen gjennom inntektssystemet:*

- 1. Kommunene kan ikke velge å la være å gjennomføre vekstrelaterte investeringer.*
- 2. Vekstrelaterte investeringer tas ikke vare på gjennom utgiftsutjevningen fordi kapitalkostnadene ikke nødvendigvis er proporsjonal med driftsutgiftene.*
- 3. Investeringer i kommunesektoren gir generelt en tidsforskyvning i den økonomiske belastningen. Dette slår ekstra skjært ut for vekstkommuner som har større investeringsbehov enn andre kommuner."*

Det er viktig at inntektssystemet fanger opp alle merkostnader ved vekst. Både Enebakk kommune og andre kommuner i så vel Akershus og øvrige deler av landet må ha råd til å vokse!