

Saksprotokoll i Kommunestyre - 03.02.2016

Kommunestyrets behandling 03.02.2016

Etter Formannskapetets vedtak la Rådmannen fram oppdatert forslag til vedtak i saken: *Hurdal kommune avgir følgende hørings svar til høring forslag nytt inntektssystem for kommunene innen høringsfristen:*

Kommunestyret i Hurdal kommune har behandlet saken om høring av forslag til nytt inntektssystem for kommunene, og har bemerkninger til flere av punktene i høringsforslaget. Disse bemerkningene gjelder både konkrete forslag fra høringsnotatet, samt generelle merknader til dagens inntektssystem som ikke er behandlet.

Merknadene er strukturert i følgende områder:

- *Behov for endringer knyttet til kompensasjon ved befolkningsvekst*
- *Behov for forenkling og fornying av inntektssystemet*
- *Vurdering av kostnadsnøkkel for barnehage*
- *Vurdering av endringer i basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd*
- *Vurdering av økning i inntektsutjevningen*
- *Vurdering av sluttdato for inndelingstilskudd*

Hvert av områdene behandles i det videre hørings svaret.

Behov for endring av kompensasjon ved befolkningsvekst

Kommuner i vekst opplever med dagens inntektssystem store forsinkelser i frie inntekter sammenlignet med kostnadsutviklingen. Dette kommer av at telletidspunktene for rammetilskuddet er basert på befolkning per 1. juli året før inntektsåret, mens inntektsutjevningen for skatteinntektene er basert på befolkningstall per 1. januar i inntektsåret. Forsinkelsen i inntektsutvikling kompenseres i liten grad gjennom veksttilskuddet da dette baseres på befolkningsdata langt tilbake i tid.

Kostnadene som en kommune får ved behov for å levere tjenester til flere innbyggere, kommer løpende etter hvert som befolkningstallet øker. Det samme kan antas å gjelde kommunens skatteinntekter før inntektsutjevningen. Dersom befolkningsutviklingen i løpet av et år er jevn, kan vi anta at gjennomsnittlig befolkning for året er antall innbyggere per 1. juli i inntektsåret, altså midt i året. Det er følgelig innbyggere per 1. juli i inntektsåret som danner grunnlaget for kostnadene en kommune har til tjenesteproduksjonen, mens inntektene er basert på utdaterte tellinger og dermed ikke følger kostnadsutviklingen.

Som eksempel var Hurdal kommune den kommunen i landet med tredje størst relativ befolkningsvekst fra 1.7.2014 til 1.7.2015 med 4,19 %. Fra 1.1.2015 til 1.7.2015 var relativ vekst på 2,14 %. Rammetilskuddet ble følgelig beregnet på et befolkningsgrunnlag som var 4,19 % lavere enn det som var faktisk befolkning i midten av inntektsåret. Dette alene medførte manglende inntekter på 3,3 millioner for Hurdal kommune i 2015. Som lavinntektskommune med mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet i skatteinntekter per innbygger, vil en skatteøkning som en følge av befolkningsøkningen i liten grad komme kommunen til gode samme året. Derimot vil 95 % av skatteinntektene inkludert inntektsutjevningen være basert på befolkningstallet per inngangen av inntektsåret, som for Hurdal kommune i 2015 var 2,14 % lavere enn befolkningsgrunnlaget midt i inntektsåret. Denne forsinkelsen i inntekter utgjorde i 2015 ytterligere 1,4 millioner for kommunen.

Totalt sett økte dermed befolkningen, som er grunnlaget for kostnadene til tjenesteproduksjonen, med 3,2 % mer enn inntektene. Selv om Hurdal kommune fra 1.7.2014 – 1.7.2015 hadde landets tredje største vekst, fikk kommunen ingen veksttilskudd i 2015, og får heller ikke dette i 2016. Gitt at befolkningsutviklingen fortsetter som forventet, vil det først utløse et veksttilskudd på om lag 0,5 millioner i 2017 og full effekt på ca. 4,0 millioner i 2019. Totalt sett blir manglende utvikling i inntekter i perioden 2015 – 2018 på over 16 millioner kroner akkumulert sett opp mot forventet kostnadsutvikling som følger av nye innbyggere som skal ha tjenester.

Alle kommuner med befolkningsvekst får på grunn av dagens inntektssystem de samme utfordringene med etterslep i inntektsutviklingen. Denne manglende inntektsutviklingen kommer dessuten i en periode med vekst som utløser behov for investeringer og utvikling, mens inntektssystemet istedenfor medfører behov for kutt og innstramminger. Tidligere kunne kommuner til en viss grad kompensere for inntektsvikt gjennom økte investeringer der momskompensasjonen gikk tilbake til drift. Denne muligheten ble, isolert sett fornuftig for å ikke belønne ukontrollert vekst i investeringer i kommunene, fjernet i 2014, og reduserer handlingsrommet i den krevende fasen fram til full effekt av veksttilskuddet ytterligere.

For å løse denne utfordringen som straffer kommuner i vekst, og tilsvarende belønner kommuner med negativ vekst der kostnadene reduseres raskere enn inntektene, foreslås det at telletidspunktet for beregning av rammetilskuddet settes til 1. juli i inntektsåret, og at telletidspunkt for inntektsutjevning for skatt også settes til 1. juli i inntektsåret. Da vil utviklingen i inntekter følge utviklingen i kostnader fra år til år for alle kommuner uavhengig av stor eller liten vekst, og uavhengig av vekst eller tilbakegang i innbyggertallet.

Samtidig med en slik endring av telletidspunkt kan dagens ordning med veksttilskudd avskaffes. Dette vil både gjøre inntektssystemet enklere, og vil fjerne de kunstige tersklene for vekst som i dag ligger til grunn for beregning av veksttilskuddene.

Praktisk sett vil denne endringen medføre at det i første halvdel av inntektsåret beregnes rammetilskuddsutbetalinger og inntektsutjevning basert på enten tall fra 1. juli året før eller på prognoser for tall per 1. juli i inntektsåret, og at det i løpet av siste halvdel av inntektsåret gjøres en avregning av rammetilskuddsutbetalinger og inntektsutjevning basert på de faktiske tallene 1. juli i inntektsåret. Midlene fra dagens ordning for veksttilskudd overføres til totalrammen for kommunene slik at endringen er kostnadsnøytral.

Behov for forenkling og fornying av inntektssystemet

I utsendt høringsnotat legges det blant annet opp til endringer i kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen. Endringene er basert på oppdatert statistikk og virker å være godt faglig fundert gitt at forutsetningene for valg av kostnadsnøkler er riktig. Generelt vil det være hensiktsmessig at disse nøklene oppdateres jevnlig for å sikre at de er relevante over tid gitt at ordningen skal opprettholdes med den komplekse fordelingen slik det er i dagens system.

Samtidig vil kommunen påpeke at det er betydelige rom for forenklinger ved å fornye og forbedre inntektssystemet utover kun mindre revideringer slik som det nå legges fram. Selv om kostnadsnøkklene er meget detaljerte og nøyaktig utregnet, vil de bare i noen grad gjenspeile det reelle kostnadsnivået for en kommunes tjenester. Det er mange antakelser og tilnærminger bak utvalget av kostnadsnøkler for å beskrive de enkelte kostnadsområdene, likevel er det svært mange nøkler og et stort antall desimaler per nøkkel som gir inntrykk av en nøyaktighet som langt overstiger de antakelsene som ligger bak.

I høringsnotatet heter det at et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Videre står det at

det kun er de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen, og at utgiftsutjevningen derfor baseres på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøklerne.

Dagens modell forsøker å kompensere fullt ut for forskjeller i kostnadsnivå, mens ulikheter i inntekter bare til en viss grad kompenseres og da basert på et mindre komplekst utregningssystem. Det kan være fornuftig å finne en modell som heller søker å kompensere noe mer på inntektssiden, og samtidig er mindre detaljert og kompleks knyttet til kompensasjon på utgiftssiden.

En forenklet, fornyet og forbedret inntektsmodell, vil også kunne gjøre det vesentlig enklere for kommunene og politikerne å forstå modellen og hvilke incentiver og mekanismer som ligger i den. Dette vil være en styrke for lokaldemokratiet. Per i dag kan det virke som modellen er så kompleks, at hver gang det gjøres revideringer, vil det måtte innføres nye og kompenserende ordninger for å veie opp for uønskede effekter av revideringene. En fornyet modell vil også medføre at det blir enklere å gjøre revideringer ved behov.

Vurdering av kostnadsnøkkel for barnehage

Et eksempel på en kostnadsnøkkel som med fordel kan forenkles, er kostnadsnøkkelen for barnehage. I høringsforslaget argumenteres det for at utdanningskriteriet er signifikant i korrelasjon til kostandene for barnehage. Isolert sett er det ingen grunn til å anta at dette ikke er riktig, men årsaken til korrelasjonen kan likevel tyde på at kriteriet ikke er relevant.

For det første kan det enkelt argumenteres med at foreldre med lav utdanning har like stort behov for barnehageplass til sine barn som foreldre med høy utdanning, så lenge begge gruppene er i arbeid. Av de to alternative modellene som presenteres i høringsforslaget, vil derfor alternativet med antall personer i arbeid i relevant aldersgruppe være et mer fornuftig valg for beskrivelse av etterspørsel til barnehageplass enn bruk av utdanningskriteriet.

Hurdal kommune kan brukes som eksempel på dette. Det er slik at kommunen scorer lavt på utdanningskriteriet, samtidig som andelen barn i barnehagealder som går i barnehage er blant de aller høyeste i landet. Denne høye etterspørselen er ikke å anse som frivillig, da rettighetene til barnehageplass er regelstyrt. Lavt utdanningskriterium medfører også større mulighet for at foreldrene har rett til redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Hurdal kommune merket allerede effektene av dette i 2015 ved at inntektene fra foreldrebetaling gikk ned, og at nettokostnadene til barnehagesektoren gikk tilsvarende opp. Effektene av regelendringene vil forsterkes ytterligere i 2016.

Disse regelendringene er det ikke tatt hensyn til i beregningen av kostnadsnøkkel for barnehage, og i høringsbrevet står det at det på sikt vil være aktuelt å utføre nye analyser for å se om sosioøkonomiske faktorer har effekt på utgiftene. I mellomtiden vil lavinntektskommuner akkumulere økte kostnader til barnehage uten at dette kompenseres, stikk i strid med intensjonen om at ufrivillige kostnadsforskjeller skal kompenseres.

Som en følge av nytt regelverk i 2015 og 2016, er det mye som tyder på at utdanningskriteriet med stor sannsynlighet vil ha motsatt effekt for kostnadsutviklingen til sektoren i de neste årene. Da den detaljerte utregningen av kostnadsnøklerne allerede før innføring av nye nøkler er utdatert sammenlignet med de faktiske reglene som kommunene må styre etter, vil det være mer hensiktsmessig med mindre komplekse kostnadsnøkler som kan oppdateres oftere og være mer relevante. Skal et av alternativene i høringsnotatet velges, taler også dette for at varianten uten utdanningskriteriet velges.

Videre kan utdanningskriteriet i seg selv forklare økte kostnader generelt i en kommune, deriblant også i barnehagesektoren. En kommune med høyt utdanningskriterium er ofte en kommune med høye skatteinntekter. Da inntektene bare delvis utjevnes, vil dette medføre at en slik kommune har mulighet til å dekke inn høyere kostnader til tjenesteproduksjonen. Dette vil igjen medføre at kostnadene innenfor de ulike sektorene som inngår i utgiftsutjevningen, vil være høyere, slik at disse kommunene i tillegg til å ha høyere inntekter får kompensert for høyere utgifter.

Dette bryter med prinsippet om at forskjeller i kvalitet og effektivitet ikke skal tas hensyn til i kostnadsnøklene. I praksis er det likevel slik at kommuner med høye inntekter kan tilby tjenester til flere innbyggere og med høyere enhetskostnader enn kommuner med lave inntekter. Utdanningskriteriet er følgelig et av kriteriene som vil synliggjøre økte kostnader uten at dette nødvendigvis henger sammen med økt behov, og kriteriet bør fases ut.

Vurdering av endringer i basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd

Et annet kriterium som behandles i høringsnotatet, og hvor den faktiske sammenhengen mellom kriteriet og intensjonene bak kriteriet kan diskuteres, er det nye strukturkriteriet som ligger til grunn for beregningen av basiskriteriet.

Gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen får kommuner i dag full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse. Det foreslås i høringsnotatet en modell for å differensiere denne kompensasjonen, slik at ikke alle kommuner lenger vil motta full kompensasjon for denne type kostnader på kommunenivå. Det foreslås at prinsippet om full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå fortsatt skal gjelde.

Departementet tar videre sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og der kun ufrivillige smådriftsulemper kompenseres fullt ut. I høringsnotatet presenteres innretningen på en slik modell. Departementet mener at en slik endring vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

Samtidig presenterer høringsnotatet en forenkling av regionalpolitiske tilskudd uten at ordningen for disse endringene er ferdig presentert. Det framkommer imidlertid at småkommunetillegget foreslås innlemmet i tilskudd i distriktstilskuddene for henholdsvis Nord-Norge og Sør-Norge.

Selv om Hurdal kommune i dag er mottaker av småkommunetillegg, og dette utgjør et betydelig beløp for kommunen, er dagens ordning lite hensiktsmessig da den forholder seg til en enkelt terskelverdi på 3 200 innbyggere. Dermed vil kommuner med innbyggertall tett opp mot dette ikke ha økonomiske incentiver for å tilrettelegge for utvikling og vekst. Uavhengig av ordning anbefales det at denne type terskelverdier fjernes, og at det istedenfor legges opp til en kontinuerlig kurve for fordelingen.

Effektene av endringen i basiskriteriet der det tas hensyn til det nye strukturkriteriet er beregnet av KS, og viser at høringsforslaget gir en omfordeling av basistilskuddet slik at de store byene får en vesentlig økning i inntektene, mens små og særlig mellomstore kommuner kommer dårlig ut. Forslaget virker mer å være en omfordeling av midler til store byer, og sett i lys av kommunereformen vil denne omfordelingen gi liten effekt da de store byene ikke er den primære målgruppen for sammenslåinger.

Kompensasjon for smådriftsulemper er i praksis kompensasjon knyttet til administrasjon av små enheter, og basistilskuddet og småkommunetilskuddet bør derfor sees i sammenheng. Mange oppgaver, særlig knyttet til offentlig rapportering, er like omfattende for en liten kommune som for en stor kommune, og følgelig vesentlig mer kostnadskrevenende per innbygger for små enheter.

I utgangspunktet er dermed et relativt høyt basistilskudd til alle kommuner en ordning som kompenserer for disse grunnkostnadene som er like for alle kommuner, og størrelsen bør settes lik basiskostnaden for å administrere en kommune med de krav til rapportering som foreligger. Beløp per innbygger vil naturlig nok da bli høyere for små kommuner enn for store, og en vil ikke få noe knekkpunkt knyttet til en terskelverdi. Ved forenkling for eksempel av krav til rapportering fra kommunene, kan basistilskuddet reduseres tilsvarende. Dette vil da også gi et incitament for departementet for å tilrettelegge for forenklinger i eksempelvis rapportering.

I forbindelse med vurderingen av frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, er det prinsipielt slik at det ikke er den enkelte kommune som alene avgjør hvorvidt en kommunesammenslåing skal finne sted eller ikke. Det er derfor feil å omtale smådriftsulemper som frivillige selv om strukturkriteriet tilsier korte avstander, fordi det kan være omkringliggende kommuner eller andre ukontrollerbare faktorer som stopper prosessene for en eventuell sammenslåing.

Hurdal kommune er et eksempel på dette. De aktuelle nabokommunene på Øvre Romerike har alle gått imot en videre utredning av et alternativ med ny regionkommune. For Hurdal har det vært ønskelig å gå videre med en slik utredning i tillegg til utredning av andre alternativer inkludert å forbli en egen kommune. Med nabokommuner som ikke ønsker utredning av en regionkommune, vil alternativene som Hurdal står igjen med være svært begrenset, og det vil være liten eller ingen sammenheng mellom strukturkriteriet og graden av frivillighet i dette.

Totalt sett vil Hurdal kommune derfor anbefale en modell der småkommunetillegget fjernes, og basistilskuddet for alle kommuner økes slik at det nye basistilskuddet blir lik sum av småkommunetillegg Sør-Norge og basistilskudd i dagens ordning. Tillegget i småkommunetillegg Nord-Norge tas med inn i distriktstilskudd Nord-Norge. Inndekningen av dette kan tas ved at øvrige kostnader i rammetilskuddet reduseres tilsvarende. Da vil det nye basistilskuddet tilsvare en fast basiskostnad for det å drive en kommune.

Dersom det likevel skal innarbeides en vurdering av strukturkriteriet i dette, med den tvilsomme antakelsen om at strukturkriteriet sier noe om graden av frivillighet i smådriftsulempene, kan dette gjøres ved at det nye basistilskuddet B beregnes som

$$B = B1 + B2 * \ln(S)$$

der $B1$ og $B2$ til sammen er utgangspunkt for det nye basistilskudd, og størrelsesforholdet mellom disse avhenger av i hvor sterk grad det er ønskelig med vektlegging av strukturkriteriet og S er strukturkriteriet (gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere). Eksempelvis kan verdiene settes til $B1 = 7,1$ MNOK og $B2 = 3,3$ MNOK. Dette vil gjøre den nye ordningen tilnærmet kostnadsnøytral med dagens basistilskudd på 13,2 millioner per kommune og småkommunetilskuddet med sats fra Sør-Norge for alle kommuner som omfattes av dette per i dag.

Vurdering av økning i inntektsutjevningen

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell, men vises i stedet til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

I dagens inntektssystem blir ulikheter i utgiftsbehovet til de enkelte kommuner kompensert i utgangspunktet fullt ut gjennom et komplekst system av kostnadsnøkler. Når det kommer til kompensasjon for ulikheter i inntekter, er det bare en delvis utjevning av skatteinntektene gjennom inntektskompensasjonen. Det er landsgjennomsnittet for skatteinntekt per innbygger som avgjør om kommuner trekkes eller kompenseres i inntektsutjevningssystemet. Kommuner over snittet mister 60 % av inntekten over snittet. Kommuner under snittet får kompensert 60 % av forskjellen mellom egen inntekt og snittet. For inntekter under 90 % av snittet kompenseres ytterligere 35 prosentpoeng slik at marginalkompensasjonen er 95 % for denne andelen.

Det er godt dokumentert at det er en klar sammenheng mellom kommunenes produksjon av velferdstjenester og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høy korrigert inntekt har høyere tjenesteproduksjon enn kommuner med lav korrigert inntekt.

For å gi kommunene mulighet til å gi et mer likeverdig tilbud, anbefales det at utjevningen i inntekter øker. Det er her også rom for forenklinger i dagens system, og det vil generelt være mer hensiktsmessig med en ordning som gir en mer kontinuerlig kurve for fordeling slik at terskelverdiene kan fjernes. Gitt at systemet følger prinsippene fra i dag, anbefales en utjamning på minimum 75 % der dagens er 60 %. Dette kan kombineres med at nedre terskel økes slik at høyeste marginalkompensasjon slår inn på et nivå høyere enn 90 % av landsgjennomsnittet, eksempelvis 95 %.

Dette vil sikre kommunene med lavest inntekter en reell mulighet til å yte tilfredsstillende tjenester, som igjen er en forutsetning for å kunne tiltrekke seg nye innbyggere med mulighet til å trekke gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger opp.

Slik modellen er i dag med så vidt lav grad av inntektsutjevning, vil nivået på tjenestene som en følge av kommunenes økonomiske situasjon bidra til en selvforsterkende effekt der ressurssterke mennesker, som kan bidra til høyere skatteinntekter, velger kommuner med god økonomi og gode tjenester. Dermed vil det være vanskeligere for lavinntektskommuner å tilrettelegge for økning i skatteinngang fordi de økonomiske rammene ikke muliggjør et tilsvarende attraktivt tjenestetilbud der. I tillegg kan høye inntekter, som gir muligheten for høyere kostander til tjenesteproduksjon, medføre ytterligere utgiftsutjevning for høyinntektskommunene. Ved økt inntektsutjevning vil effekten av dette reduseres.

Sett i lys av kommunereformen, vil en slik endring også redusere omfanget av motstand mot kommunesammenslåinger som følge av store variasjoner i inntekter og frykt for at tjenestenivået i en kommune med høye inntekter reduseres som følge av en sammenslåing med kommuner med lavere inntekter.

Vurdering av sluttdato for inndelingstilskudd

Forslag til nytt inntektssystem er nå ute på høring med høringsfrist 1.3.2016, og det er varslet at endelig forslag til nytt inntektssystem med virkning fra og med 2017 skal legges fram sammen med kommuneproposisjonen som skal presenteres 11.5.2016. Hvorvidt forslaget som legges fram i mai faktisk blir gjeldende fra 2017, vil først være avklart etter Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2017 i desember 2016.

Samtidig er det i henhold til brev til alle landets kommunestyre fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå satt sluttdato for å få inndelingstilskudd, reformstøtte og dekning av engangskostnader ved at nasjonale vedtak må være gjort innen 1.1.2018 som i praksis betyr at kommunene må ha fattet lokale vedtak innen 1.7.2016.

Selv om det er presisert at grunnlaget for størrelsen på inndelingstilskuddene er uavhengig av endringene i inntektssystemet, er det likevel slik at økonomiske rammebetingelser gjennom et nytt inntektssystem vil være en viktig faktor i vurderingene som gjøres i forbindelse med kommunereformen for den enkelte kommune. Kommunene vil følgelig ha mindre enn to måneder på seg å fatte et vedtak etter at forslaget til nytt inntektssystem er lagt fram, og vedtakene må være fattet lokalt før endelig inntektssystem er vedtatt nasjonalt.

Dermed legges det opp til at det kanskje viktigste vedtaket de enkelte kommunestyre skal gjøre i inneværende periode, nemlig vedtaket om kommunesammenslåing, må fattes på et ufullstendig grunnlag med tanke på framtidige økonomiske rammebetingelser. Alternativet for kommunene er å risikere å tape vesentlige beløp i inndelingstilskudd, reformstøtte og dekning av engangskostnader i påvente av endelig vedtatt inntektsmodell.

Det anbefales at fristen for lokale vedtak for å være sikret økonomisk kompensasjon i overgangsperioden ved en sammenslåing, settes etter at endelig inntektsmodell er vedtatt. I praksis blir dette da tidligst 1.3.2017. Dette vil gi kommunene bedre grunnlag for å fatte gode vedtak i kommunereformen, og er i tråd med reformens uttalte mål om styrket lokaldemokrati.

Paul Johan Moltzau (SP) fremmet følgende tilleggsforslag til Rådmannens forslag til vedtak, men slik at Rådmannen får mandat til å innarbeide det i høringsuttalelsen:
«Det bryter med tidligere gitte premisser at omlegging av inntektssystemet nå synes brukt som pressmiddel for vedtak av kommunesammenslåinger. De faktiske endringene i inntektssystemet vil nå være uavklart på gitte frist for vedtak. Ergo tvinges lokalpolitikere til å vedta ny kommunestruktur uten forutsetning for å vite hva de økonomiske konsekvenser blir.

Med gitte bakgrunn bør det ikke settes en sluttdato for inndelingstilskuddet.

De foreslåtte omleggingene virker å gi økt sentraliseringseffekt. Dette rammer utkant og distriktskommuner og vil kunne føre til en økt forskjell på levekår i bygd og by.»

Forslaget fra Paul Johan Moltzau (SP) vedtatt mot 2 stemmer (FRP, H).

Enstemmig som Rådmannens forslag til vedtak for øvrig.

Kommunestyrets vedtak 03.02.2016

Hurdal kommune avgir følgende hørings svar til høring forslag nytt inntektssystem for kommunene innen høringsfristen:

Kommunestyret i Hurdal kommune har behandlet saken om høring av forslag til nytt inntektssystem for kommunene, og har bemerkninger til flere av punktene i høringsforslaget. Disse bemerkningene gjelder både konkrete forslag fra høringsnotatet, samt generelle merknader til dagens inntektssystem som ikke er behandlet.

Merknadene er strukturert i følgende områder:

- Behov for endringer knyttet til kompensasjon ved befolkningsvekst

- Behov for forenkling og fornying av inntektssystemet
- Vurdering av kostnadsnøkkel for barnehage
- Vurdering av endringer i basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd
- Vurdering av økning i inntektsutjevningen
- Vurdering av sluttdato for inndelingstilskudd

Hvert av områdene behandles i det videre høringssvaret.

Behov for endring av kompensasjon ved befolkningsvekst

Kommuner i vekst opplever med dagens inntektssystem store forsinkelser i frie inntekter sammenlignet med kostnadsutviklingen. Dette kommer av at telletidspunktene for rammetilskuddet er basert på befolkning per 1. juli året før inntektsåret, mens inntektsutjevningen for skatteinntektene er basert på befolkningstall per 1. januar i inntektsåret. Forsinkelsen i inntektsutvikling kompenseres i liten grad gjennom veksttilskuddet da dette baseres på befolkningsdata langt tilbake i tid.

Kostnadene som en kommune får ved behov for å levere tjenester til flere innbyggere, kommer løpende etter hvert som befolkningstallet øker. Det samme kan antas å gjelde kommunens skatteinntekter før inntektsutjevningen. Dersom befolkningsutviklingen i løpet av et år er jevn, kan vi anta at gjennomsnittlig befolkning for året er antall innbyggere per 1. juli i inntektsåret, altså midt i året. Det er følgelig innbyggere per 1. juli i inntektsåret som danner grunnlaget for kostnadene en kommune har til tjenesteproduksjonen, mens inntektene er basert på utdaterte tellinger og dermed ikke følger kostnadsutviklingen.

Som eksempel var Hurdal kommune den kommunen i landet med tredje størst relativ befolkningsvekst fra 1.7.2014 til 1.7.2015 med 4,19 %. Fra 1.1.2015 til 1.7.2015 var relativ vekst på 2,14 %. Rammetilskuddet ble følgelig beregnet på et befolkningsgrunnlag som var 4,19 % lavere enn det som var faktisk befolkning i midten av inntektsåret. Dette alene medførte manglende inntekter på 3,3 millioner for Hurdal kommune i 2015. Som lavinntektskommune med mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet i skatteinntekter per innbygger, vil en skatteøkning som en følge av befolkningsøkningen i liten grad komme kommunen til gode samme året. Derimot vil 95 % av skatteinntektene inkludert inntektsutjevningen være basert på befolkningstallet per inngangen av inntektsåret, som for Hurdal kommune i 2015 var 2,14 % lavere enn befolkningsgrunnlaget midt i inntektsåret. Denne forsinkelsen i inntekter utgjorde i 2015 ytterligere 1,4 millioner for kommunen.

Totalt sett økte dermed befolkningen, som er grunnlaget for kostnadene til tjenesteproduksjonen, med 3,2 % mer enn inntektene. Selv om Hurdal kommune fra 1.7.2014 – 1.7.2015 hadde landets tredje største vekst, fikk kommunen ingen veksttilskudd i 2015, og får heller ikke dette i 2016. Gitt at befolkningsutviklingen fortsetter som forventet, vil det først utløse et veksttilskudd på om lag 0,5 millioner i 2017 og full effekt på ca. 4,0 millioner i 2019. Totalt sett blir manglende utvikling i inntekter i perioden 2015 – 2018 på over 16 millioner kroner akkumulert sett opp mot forventet kostnadsutvikling som følge av nye innbyggere som skal ha tjenester.

Alle kommuner med befolkningsvekst får på grunn av dagens inntektssystem de samme utfordringene med etterslep i inntektsutviklingen. Denne manglende inntektsutviklingen kommer dessuten i en periode med vekst som utløser behov for investeringer og utvikling, mens inntektssystemet istedenfor medfører behov for kutt og innstramminger. Tidligere kunne kommuner til en viss grad kompensere for inntektssvikt gjennom økte investeringer der momskompensasjonen gikk tilbake til drift. Denne muligheten ble, isolert sett fornuftig for å ikke belønne ukontrollert vekst i investeringer i kommunene, fjernet i 2014, og reduserer handlingsrommet i den krevende fasen fram til full effekt av veksttilskuddet ytterligere.

For å løse denne utfordringen som straffer kommuner i vekst, og tilsvarende belønner kommuner med negativ vekst der kostnadene reduseres raskere enn inntektene, foreslås det at telletidspunktet for beregning av rammetilskuddet settes til 1. juli i inntektsåret, og at telletidspunkt for inntektsutjevning for skatt også settes til 1. juli i inntektsåret. Da vil utviklingen i inntekter følge utviklingen i kostnader fra år til år for alle kommuner uavhengig av stor eller liten vekst, og uavhengig av vekst eller tilbakegang i innbyggertallet.

Samtidig med en slik endring av telletidspunkt kan dagens ordning med veksttilskudd avskaffes. Dette vil både gjøre inntektssystemet enklere, og vil fjerne de kunstige tersklene for vekst som i dag ligger til grunn for beregning av veksttilskuddene.

Praktisk sett vil denne endringen medføre at det i første halvdel av inntektsåret beregnes rammetilskuddsutbetalinger og inntektsutjevning basert på enten tall fra 1. juli året før eller på prognoser for tall per 1. juli i inntektsåret, og at det i løpet av siste halvdel av inntektsåret gjøres en avregning av rammetilskuddsutbetalinger og inntektsutjevning basert på de faktiske tallene 1. juli i inntektsåret. Midlene fra dagens ordning for veksttilskudd overføres til totalrammen for kommunene slik at endringen er kostnadsnøytral.

Behov for forenkling og fornying av inntektssystemet

I utsendt høringsnotat legges det blant annet opp til endringer i kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen. Endringene er basert på oppdatert statistikk og virker å være godt faglig fundert gitt at forutsetningene for valg av kostnadsnøkler er riktig. Generelt vil det være hensiktsmessig at disse nøklene oppdateres jevnlig for å sikre at de er relevante over tid gitt at ordningen skal opprettholdes med den komplekse fordelingen slik det er i dagens system.

Samtidig vil kommunen påpeke at det er betydelige rom for forenklinger ved å fornye og forbedre inntektssystemet utover kun mindre revideringer slik som det nå legges fram. Selv om kostnadsnøkler er meget detaljerte og nøyaktig utregnet, vil de bare i noen grad gjenspeile det reelle kostnadsnivået for en kommunes tjenester. Det er mange antakelser og tilnærminger bak utvalget av kostnadsnøkler for å beskrive de enkelte kostnadsområdene, likevel er det svært mange nøkler og et stort antall desimaler per nøkkel som gir inntrykk av en nøyaktighet som langt overstiger de antakelsene som ligger bak.

I høringsnotatet heter det at et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Videre står det at det kun er de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen, og at utgiftsutjevningen derfor baseres på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkler.

Dagens modell forsøker å kompensere fullt ut for forskjeller i kostnadsnivå, mens ulikheter i inntekter bare til en viss grad kompenseres og da basert på et mindre komplekst utregningssystem. Det kan være fornuftig å finne en modell som heller søker å kompensere noe mer på inntektssiden, og samtidig er mindre detaljert og kompleks knyttet til kompensasjon på utgiftssiden.

En forenklet, fornyet og forbedret inntektsmodell, vil også kunne gjøre det vesentlig enklere for kommunene og politikerne å forstå modellen og hvilke incentiver og mekanismer som ligger i den. Dette vil være en styrke for lokaldemokratiet. Per i dag kan det virke som modellen er så kompleks, at hver gang det gjøres revideringer, vil det måtte innføres nye og kompenserende

ordninger for å veie opp for uønskede effekter av revideringene. En fornyet modell vil også medføre at det blir enklere å gjøre revideringer ved behov.

Vurdering av kostnadsnøkkel for barnehage

Et eksempel på en kostnadsnøkkel som med fordel kan forenkles, er kostnadsnøkkelen for barnehage. I høringsforslaget argumenteres det for at utdanningskriteriet er signifikant i korrelasjon til kostandene for barnehage. Isolert sett er det ingen grunn til å anta at dette ikke er riktig, men årsaken til korrelasjonen kan likevel tyde på at kriteriet ikke er relevant.

For det første kan det enkelt argumenteres med at foreldre med lav utdanning har like stort behov for barnehageplass til sine barn som foreldre med høy utdanning, så lenge begge gruppene er i arbeid. Av de to alternative modellene som presenteres i høringsforslaget, vil derfor alternativet med antall personer i arbeid i relevant aldersgruppe være et mer fornuftig valg for beskrivelse av etterspørsel til barnehageplass enn bruk av utdanningskriteriet.

Hurdal kommune kan brukes som eksempel på dette. Det er slik at kommunen scorer lavt på utdanningskriteriet, samtidig som andelen barn i barnehagealder som går i barnehage er blant de aller høyeste i landet. Denne høye etterspørselen er ikke å anse som frivillig, da rettighetene til barnehageplass er regelstyrt. Lavt utdanningskriterium medfører også større mulighet for at foreldrene har rett til redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Hurdal kommune merket allerede effektene av dette i 2015 ved at inntektene fra foreldrebetaling gikk ned, og at nettokostnadene til barnehagesektoren gikk tilsvarende opp. Effektene av regelendringene vil forsterkes ytterligere i 2016.

Disse regelendringene er det ikke tatt hensyn til i beregningen av kostnadsnøkkel for barnehage, og i høringsbrevet står det at det på sikt vil være aktuelt å utføre nye analyser for å se om sosioøkonomiske faktorer har effekt på utgiftene. I mellomtiden vil lavinntektskommuner akkumulere økte kostnader til barnehage uten at dette kompenseres, stikk i strid med intensjonen om at ufrivillige kostnadsforskjeller skal kompenseres.

Som en følge av nytt regelverk i 2015 og 2016, er det mye som tyder på at utdanningskriteriet med stor sannsynlighet vil ha motsatt effekt for kostnadsutviklingen til sektoren i de neste årene. Da den detaljerte utregningen av kostnadsnøkklene allerede før innføring av nye nøkler er utdatert sammenlignet med de faktiske reglene som kommunene må styre etter, vil det være mer hensiktsmessig med mindre komplekse kostnadsnøkler som kan oppdateres oftere og være mer relevante. Skal et av alternativene i høringsnotatet velges, taler også dette for at varianten uten utdanningskriteriet velges.

Videre kan utdanningskriteriet i seg selv forklare økte kostnader generelt i en kommune, deriblant også i barnehagesektoren. En kommune med høyt utdanningskriterium er ofte en kommune med høye skatteinntekter. Da inntektene bare delvis utjevnes, vil dette medføre at en slik kommune har mulighet til å dekke inn høyere kostnader til tjenesteproduksjonen. Dette vil igjen medføre at kostnadene innenfor de ulike sektorene som inngår i utgiftsutjevningen, vil være høyere, slik at disse kommunene i tillegg til å ha høyere inntekter får kompensert for høyere utgifter.

Dette bryter med prinsippet om at forskjeller i kvalitet og effektivitet ikke skal tas hensyn til i kostnadsnøkklene. I praksis er det likevel slik at kommuner med høye inntekter kan tilby tjenester til flere innbyggere og med høyere enhetskostnader enn kommuner med lave inntekter. Utdanningskriteriet er følgelig et av kriteriene som vil synliggjøre økte kostnader uten at dette nødvendigvis henger sammen med økt behov, og kriteriet bør fases ut.

Vurdering av endringer i basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd

Et annet kriterium som behandles i høringsnotatet, og hvor den faktiske sammenhengen mellom kriteriet og intensjonene bak kriteriet kan diskuteres, er det nye strukturkriteriet som ligger til grunn for beregningen av basiskriteriet.

Gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen får kommuner i dag full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse. Det foreslås i høringsnotatet en modell for å differensiere denne kompensasjonen, slik at ikke alle kommuner lenger vil motta full kompensasjon for denne type kostnader på kommunenivå. Det foreslås at prinsippet om full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå fortsatt skal gjelde.

Departementet tar videre sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og der kun ufrivillige smådriftsulemper kompenseres fullt ut. I høringsnotatet presenteres innretningen på en slik modell. Departementet mener at en slik endring vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

Samtidig presenterer høringsnotatet en forenkling av regionalpolitiske tilskudd uten at ordningen for disse endringene er ferdig presentert. Det framkommer imidlertid at småkommunetillegget foreslås innlemmet i tilskudd i distriktstilskuddene for henholdsvis Nord-Norge og Sør-Norge.

Selv om Hurdal kommune i dag er mottaker av småkommunetillegg, og dette utgjør et betydelig beløp for kommunen, er dagens ordning lite hensiktsmessig da den forholder seg til en enkelt terskelverdi på 3 200 innbyggere. Dermed vil kommuner med innbyggertall tett opp mot dette ikke ha økonomiske incentiver for å tilrettelegge for utvikling og vekst. Uavhengig av ordning anbefales det at denne type terskelverdier fjernes, og at det istedenfor legges opp til en kontinuerlig kurve for fordelingen.

Effektene av endringen i basiskriteriet der det tas hensyn til det nye strukturkriteriet er beregnet av KS, og viser at høringsforslaget gir en omfordeling av basistilskuddet slik at de store byene får en vesentlig økning i inntektene, mens små og særlig mellomstore kommuner kommer dårlig ut. Forslaget virker mer å være en omfordeling av midler til store byer, og sett i lys av kommunereformen vil denne omfordelingen gi liten effekt da de store byene ikke er den primære målgruppen for sammenslåinger.

Kompensasjon for smådriftsulemper er i praksis kompensasjon knyttet til administrasjon av små enheter, og basistilskuddet og småkommunetilskuddet bør derfor sees i sammenheng. Mange oppgaver, særlig knyttet til offentlig rapportering, er like omfattende for en liten kommune som for en stor kommune, og følgelig vesentlig mer kostnadskrevende per innbygger for små enheter.

I utgangspunktet er dermed et relativt høyt basistilskudd til alle kommuner en ordning som kompenserer for disse grunnkostnadene som er like for alle kommuner, og størrelsen bør settes lik basiskostnaden for å administrere en kommune med de krav til rapportering som foreligger. Beløp per innbygger vil naturlig nok da bli høyere for små kommuner enn for store, og en vil ikke få noe knekkpunkt knyttet til en terskelverdi. Ved forenkling for eksempel av krav til rapportering fra kommunene, kan basistilskuddet reduseres tilsvarende. Dette vil da også gi et incitament for departementet for å tilrettelegge for forenklinger i eksempelvis rapportering.

I forbindelse med vurderingen av frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, er det prinsipielt slik at det ikke er den enkelte kommune som alene avgjør hvorvidt en kommunesammenslåing skal

finne sted eller ikke. Det er derfor feil å omtale smådriftsulemper som frivillige selv om strukturkriteriet tilsier korte avstander, fordi det kan være omkringliggende kommuner eller andre ukontrollerbare faktorer som stopper prosessene for en eventuell sammenslåing.

Hurdal kommune er et eksempel på dette. De aktuelle nabokommunene på Øvre Romerike har alle gått imot en videre utredning av et alternativ med ny regionkommune. For Hurdal har det vært ønskelig å gå videre med en slik utredning i tillegg til utredning av andre alternativer inkludert å forbli en egen kommune. Med nabokommuner som ikke ønsker utredning av en regionkommune, vil alternativene som Hurdal står igjen med være svært begrenset, og det vil være liten eller ingen sammenheng mellom strukturkriteriet og graden av frivillighet i dette.

Totalt sett vil Hurdal kommune derfor anbefale en modell der småkommunetillegget fjernes, og basistilskuddet for alle kommuner økes slik at det nye basistilskuddet blir lik sum av småkommunetillegg Sør-Norge og basistilskudd i dagens ordning. Tillegget i småkommunetillegg Nord-Norge tas med inn i distriktstilskudd Nord-Norge. Inndekningen av dette kan tas ved at øvrige kostnader i rammetilskuddet reduseres tilsvarende. Da vil det nye basistilskuddet tilsvare en fast basiskostnad for det å drive en kommune.

Dersom det likevel skal innarbeides en vurdering av strukturkriteriet i dette, med den tvilsomme antakelsen om at strukturkriteriet sier noe om graden av frivillighet i smådriftsulempene, kan dette gjøres ved at det nye basistilskuddet B beregnes som

$$B = B1 + B2 * \ln(S)$$

der B1 og B2 til sammen er utgangspunkt for det nye basistilskudd, og størrelsesforholdet mellom disse avhenger av i hvor sterk grad det er ønskelig med vektlegging av strukturkriteriet og S er strukturkriteriet (gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere). Eksempelvis kan verdiene sette til B1 = 7,1 MNOK og B2 = 3,3 MNOK. Dette vil gjøre den nye ordningen tilnærmet kostnadsnøytral med dagens basistilskudd på 13,2 millioner per kommune og småkommunetilskuddet med sats fra Sør-Norge for alle kommuner som omfattes av dette per i dag.

Vurdering av økning i inntektsutjevningen

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell, men vises i stedet til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

I dagens inntektssystem blir ulikheter i utgiftsbehovet til de enkelte kommuner kompensert i utgangspunktet fullt ut gjennom et komplekst system av kostnadsnøkler. Når det kommer til kompensasjon for ulikheter i inntekter, er det bare en delvis utjevning av skatteinntektene gjennom inntektskompensasjonen. Det er landsgjennomsnittet for skatteinntekt per innbygger som avgjør om kommuner trekkes eller kompenseres i inntektsutjevningssystemet. Kommuner over snittet mister 60 % av inntekten over snittet. Kommuner under snittet får kompensert 60 % av forskjellen mellom egen inntekt og snittet. For inntekter under 90 % av snittet kompenseres ytterligere 35 prosentpoeng slik at marginalkompensasjonen er 95 % for denne andelen.

Det er godt dokumentert at det er en klar sammenheng mellom kommunenes produksjon av velferdstjenester og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høy korrigert inntekt har høyere tjenesteproduksjon enn kommuner med lav korrigert inntekt.

For å gi kommunene mulighet til å gi et mer likeverdig tilbud, anbefales det at utjevningen i inntekter øker. Det er her også rom for forenklinger i dagens system, og det vil generelt være mer hensiktsmessig med en ordning som gir en mer kontinuerlig kurve for fordeling slik at terskelverdiene kan fjernes. Gitt at systemet følger prinsippene fra i dag, anbefales en utjamning på minimum 75 % der dagens er 60 %. Dette kan kombineres med at nedre terskel økes slik at høyeste marginalkompensasjon slår inn på et nivå høyere enn 90 % av landsgjennomsnittet, eksempelvis 95 %.

Dette vil sikre kommunene med lavest inntekter en reell mulighet til å yte tilfredsstillende tjenester, som igjen er en forutsetning for å kunne tiltrekke seg nye innbyggere med mulighet til å trekke gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger opp.

Slik modellen er i dag med så vidt lav grad av inntektsutjevning, vil nivået på tjenestene som en følge av kommunenes økonomiske situasjon bidra til en selvforsterkende effekt der ressurssterke mennesker, som kan bidra til høyere skatteinntekter, velger kommuner med god økonomi og gode tjenester. Dermed vil det være vanskeligere for lavinntektskommuner å tilrettelegge for økning i skatteinngang fordi de økonomiske rammene ikke muliggjør et tilsvarende attraktivt tjenestetilbud der. I tillegg kan høye inntekter, som gir muligheten for høyere kostander til tjenesteproduksjon, medføre ytterligere utgiftsutjevning for høyinntektskommunene. Ved økt inntektsutjevning vil effekten av dette reduseres.

Sett i lys av kommunereformen, vil en slik endring også redusere omfanget av motstand mot kommunesammenslåinger som følge av store variasjoner i inntekter og frykt for at tjenestenivået i en kommune med høye inntekter reduseres som følge av en sammenslåing med kommuner med lavere inntekter.

Vurdering av sluttdato for inndelingstilskudd

Forslag til nytt inntektssystem er nå ute på høring med høringsfrist 1.3.2016, og det er varslet at endelig forslag til nytt inntektssystem med virkning fra og med 2017 skal legges fram sammen med kommuneproposisjonen som skal presenteres 11.5.2016. Hvorvidt forslaget som legges fram i mai faktisk blir gjeldende fra 2017, vil først være avklart etter Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2017 i desember 2016.

Samtidig er det i henhold til brev til alle landets kommunestyre fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå satt sluttdato for å få inndelingstilskudd, reformstøtte og dekning av engangskostnader ved at nasjonale vedtak må være gjort innen 1.1.2018 som i praksis betyr at kommunene må ha fattet lokale vedtak innen 1.7.2016.

Selv om det er presisert at grunnlaget for størrelsen på inndelingstilskuddene er uavhengig av endringene i inntektssystemet, er det likevel slik at økonomiske rammebetingelser gjennom et nytt inntektssystem vil være en viktig faktor i vurderingene som gjøres i forbindelse med kommunereformen for den enkelte kommune. Kommunene vil følgelig ha mindre enn to måneder på seg å fatte et vedtak etter at forslaget til nytt inntektssystem er lagt fram, og vedtakene må være fattet lokalt før endelig inntektssystem er vedtatt nasjonalt.

Dermed legges det opp til at det kanskje viktigste vedtaket de enkelte kommunestyre skal gjøre i inneværende periode, nemlig vedtaket om kommunesammenslåing, må fattes på et ufullstendig grunnlag med tanke på framtidige økonomiske rammebetingelser. Alternativet for kommunene

er å risikere å tape vesentlige beløp i inndelingstilskudd, reformstøtte og dekning av engangskostnader i påvente av endelig vedtatt inntektsmodell.

Det anbefales at fristen for lokale vedtak for å være sikret økonomisk kompensasjon i overgangsperioden ved en sammenslåing, settes etter at endelig inntektsmodell er vedtatt. I praksis blir dette da tidligst 1.3.2017. Dette vil gi kommunene bedre grunnlag for å fatte gode vedtak i kommunereformen, og er i tråd med reformens uttalte mål om styrket lokaldemokrati.

Rådmannen fikk mandat til å innarbeide det følgende i høringsuttalelsen: «Det bryter med tidligere gitte premisser at omlegging av inntektssystemet nå synes brukt som pressmiddel for vedtak av kommunesammenslåinger. De faktiske endringene i inntektssystemet vil nå være uavklart på gitte frist for vedtak. Ergo tvinges lokalpolitikere til å vedta ny kommunestruktur uten forutsetning for å vite hva de økonomiske konsekvenser blir.

Med gitte bakgrunn bør det ikke settes en sluttdato for inndelingstilskuddet.

De foreslåtte omleggingene virker å gi økt sentraliseringseffekt. Dette rammer utkant og distriktskommuner og vil kunne føre til en økt forskjell på levekår i bygd og by.»