



Re kommune

JournalpostID 16/912

Saksbehandler:
Ivar Jostedt, telefon: 911 78 466
Rådmannen

Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommuner

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Formannskapet	11.02.2016	005/16
Kommunestyret	01.03.2016	010/16

Rådmannens innstilling

Formannskapet innbyr kommunestyret til å avgi følgende høringsuttalelse:

1. Re kommune ber Regjeringen og Stortinget sørge for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles på kommunene slik at innbyggerne i hele landet kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester innenfor inntektssystemets tjenesteområder.
2. Skatteandelen bør reduseres under dagens andel på 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.
3. Skatteutjamningsgraden bør økes. Netto effekten av inntektsutjamningen som i dag er ca 94 % bør økes til ca 98 % av gjennomsnittlige skatteinntekter pr innbygger begrunnet i primærtjenestenes store og økende andel av budsjettet.
4. Innføring av selskapsskatt som kommunal inntekt fra 1.1.17 må dersom det innføres omfattes av inntektsutjamningen slik at alle kommuner oppnår minst ca 98 %, jf pkt 2.
5. Kommunenes folkevalgte prioriterer pr i dag å legge til rette for næringsutvikling og vekst fordi dette har stor betydning for velferden til innbyggerne. Staten bør derfor primært søke andre virkemidler for å styrke næringsutvikling, enn ved å svekke allerede skattesvake kommuners evne til å tilby likeverdige nasjonale velferdstjenester.
6. Delkostnadsnøkkelen for barnehager bør baseres på den alternative modellen uten bruk av utdanningsnivå i befolkningen og bruk av kontantstøtte som kriterium. Det innebærer bruk av antall barn 1-5 år og andel heltidsansatte 20-44 år.
7. Kostnadsnøkklene for utgiftsutjevningen samvarierer delvis med utgiftene i kommunesektoren samlet på ulike tjenesteområder, mens avvikene kan være svært store for enkeltkommuner. Skjønnsporten til fordeling pr fylke må være stor nok til å dekke dette i alle fylker da avvik fordeler seg jevnt over landet. Distriktpolitiske hensyn bør tas ut av fordelingen av rammene for skjønnstilskudd pr fylke.
8. Regjeringen og Stortinget bes om å konkretisere hvor mye bedre tjenestetilbud aktuelle kommuner skal ha mulighet til å gi innbyggerne sine gjennom regionalpolitiske tilskudd. Regjeringen anmodes om å vurdere en modell for tildeling av regionalpolitiske tilskudd som
 - a. tar utgangspunkt i det gjennomsnittlige utgiftsbehovet i grønt hefte
 - b. tilleggskompenserer med et målsatt høyere tjenestetilbud
 - c. tar hensyn til utgiftslettelse som ulik arbeidsgiveravgift gir kommunen
 - d. graderes etter nivået på distriktsindeksen
9. Strukturkriteriet bør utsettes eller ikke innføres.

- a. Mange kommuner er pr 2017 ufrivillig små også grunnet nabokommuners manglende beslutninger og tidkrevende vurderinger om retningsvalg ved kommunesammenslutninger.
 - b. Det stimulerer ikke sammenslåing av større bynære kommuner og kommuner som deler opp urbaniserte områder.
 - c. Kriteriet rammer kommuner som slår seg sammen, men ikke oppnår over 35000 innbyggere. Kriteriet bør bare brukes på små kommuner under f.eks 5000 innbyggere.
 - d. Sekundært bør grenseverdien i strukturkriteriet for å oppnå fullt basistilskudd, settes så lavt som mulig.
10. Ny delkostnadsnøkkel for landbruk.
 Selv om ny nøkkel har godforklaringskraft for snittet av kommuner der de fleste ikke har mye landbruk, slår den uheldig ut for Re som er en utpreget landbrukskommune. Det bør finnes variabler som korrelerer for de typiske landbrukskommuner. Re har relativt lite totalareal pr innbygger, men stor andel dyrket. Dyrket areal bør dermed inngå. Subsidiert bør det kunne gis skjønnsmidler til formålet.
11. Kostnadsnøkkel for psykisk utviklingshemmede 16 år og over.
 Kostnadsnøkkelene bør opprettholde sin opprinnelige vekt og ikke nedvektes. Re har et behov etter denne indeksen som er 38 % over landsgjennomsnittet. Inntekten brukes til en gruppe med stort tjenestebehov, og de fleste brukerne mottar likevel tjenester under grensen på ca 1,1 mill.kr for å få tilskudd som ressurskrevende tjeneste. Sekundært må toppfinansieringsordningen få betydelig senket terskel for tilskudd eller må bortfall kompenseres med skjønnsmidler fullt ut.
12. Trekkordning for elever i private og statlige skoler.
 Ordningen må endres i retning av mye lavere trekk pr elev eller differensieres etter skolestruktur. Re som mellomstor kommune med 10 % av elevene i private skoler, kan ikke ta ut besparelser i driften tilsvarende trekket. Det fører til færre elever i allerede små klasser. Sekundært må det dekkes opp med skjønnsmidler.
13. Delkostnadsnøkkel for barnevern fanger ikke opp store avvik i enkeltkommuner.
 Nøkklene gir Re kommune 1,65 mill.kr i merinntekt, mens merutgiften iht snittet i Vestfold er på 11,5 mill.kr. Barnevernstiltak utenfor familien er besluttet av en domstol i fylket og bør ikke belastes tilfeldig den kommune hvis barnevern avdekker forholdene. Flyttemønster tilsier at utgiftene bør dekkes av kommunerammen før midler fordeles etter inntektssystemet. Sekundært må det dekkes av skjønnsmidler.
14. Andre forhold som ikke dekkes opp av kostnadsnøkler. Kommuner med mange middelalderkirker og listeførte kirker i forhold til sitt folketall bør kompenseres for dette. Primært bør det finansieres av staten særskilt, da den type bevaringshensyn ikke kan betraktes som ordinær drift av den norske kirke.

11.02.2016 Formannskapet

Møtebehandling:

Lise Berit Firing, Sp fremmet følgende forslag, utenom høringsuttalelse: Det arrangeres et politisk verksted [den 7. mars](#) hvor kommunestyrets medlemmer og rådmannens ledergruppe innkalles særskilt.

Votering:

Rådmannens innstilling 1 – 13 vedtatt med 6 mot 1 (H) stemme. Rådmannens pkt 14 ble enstemmig vedtatt.

Firings tilleggforslag ble enstemmig vedtatt.

FSK-005/16 Vedtak:

Formannskapet innbyr kommunestyret til å avgi følgende høringsuttalelse:

1. Re kommune ber Regjeringen og Stortinget sørge for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles på kommunene slik at innbyggerne i hele landet kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester innenfor inntektssystemets tjenesteområder.
2. Skatteandelen bør reduseres under dagens andel på 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.
3. Skatteutjamningsgraden bør økes. Netto effekten av inntektsutjamningen som i dag er ca 94 % bør økes til ca 98 % av gjennomsnittlige skatteinntekter pr innbygger begrunnet i primærtjenestenes store og økende andel av budsjettet.
4. Innføring av selskapsskatt som kommunal inntekt fra 1.1.17 må dersom det innføres omfattes av inntektsutjamningen slik at alle kommuner oppnår minst ca 98 %, jf pkt 2.
5. Kommunenes folkevalgte prioriterer pr i dag å legge til rette for næringsutvikling og vekst fordi dette har stor betydning for velferden til innbyggerne. Staten bør derfor primært søke andre virkemidler for å styrke næringsutvikling, enn ved å svekke allerede skattesvake kommuners evne til å tilby likeverdige nasjonale velferdstjenester.
6. Delkostnadsnøkkelen for barnehager bør baseres på den alternative modellen uten bruk av utdanningsnivå i befolkningen og bruk av kontantstøtte som kriterium. Det innebærer bruk av antall barn 1-5 år og andel heltidsansatte 20-44 år.
7. Kostnadsnøkklene for utgiftsutjevningen samvarierer delvis med utgiftene i kommunesektoren samlet på ulike tjenesteområder, mens avvikene kan være svært store for enkeltkommuner. Skjønnsputten til fordeling pr fylke må være stor nok til å dekke dette i alle fylker da avvik fordeler seg jevnt over landet. Distriktpolitiske hensyn bør tas ut av fordelingen av rammene for skjønnsstilskudd pr fylke.
8. Regjeringen og Stortinget bes om å konkretisere hvor mye bedre tjenestetilbud aktuelle kommuner skal ha mulighet til å gi innbyggerne sine gjennom regionalpolitiske tilskudd. Regjeringen anmodes om å vurdere en modell for tildeling av regionalpolitiske tilskudd som
 - a. tar utgangspunkt i det gjennomsnittlige utgiftsbehovet i grønt hefte
 - b. tilleggskompenserer med et målsatt høyere tjenestetilbud
 - c. tar hensyn til utgiftslettelser som ulik arbeidsgiveravgift gir kommunen
 - d. graderes etter nivået på distriktsindeksen
9. Strukturkriteriet bør utsettes eller ikke innføres.
 - a. Mange kommuner er pr 2017 ufrivillig små også grunnet nabokommuners manglende beslutninger og tidkrevende vurderinger om retningsvalg ved kommunesammenslutninger.
 - b. Det stimulerer ikke sammenslåing av større bynære kommuner og kommuner som deler opp urbaniserte områder.
 - c. Kriteriet rammer kommuner som slår seg sammen, men ikke oppnår over 35000 innbyggere. Kriteriet bør bare brukes på små kommuner under f.eks 5000 innbyggere.
 - d. Sekundært bør grenseverdien i strukturkriteriet for å oppnå fullt basistilskudd, settes så lavt som mulig.
10. Ny delkostnadsnøkkel for landbruk.
 Selv om ny nøkkel har godforklaringskraft for snittet av kommuner der de fleste ikke har mye landbruk, slår den uheldig ut for Re som er en utpreget landbrukskommune. Det bør finnes variabler som korrelerer for de typiske landbrukskommuner. Re har relativt lite totalareal pr innbygger, men stor andel dyrket. Dyrket areal bør dermed inngå. Subsidiert bør det kunne gis skjønnsmidler til formålet.

11. Kostnadsnøkkel for psykisk utviklingshemmede 16 år og over.
Kostnadsnøkkelene bør opprettholde sin opprinnelige vekt og ikke nedvektes.
Re har et behov etter denne indeksen som er 38 % over landsgjennomsnittet. Inntekten brukes til en gruppe med stort tjenestebehov, og de fleste brukerne mottar likevel tjenester under grensen på ca 1,1 mill.kr for å få tilskudd som ressurskrevende tjeneste. Sekundært må toppfinansieringsordningen få betydelig senket terskel for tilskudd eller må bortfall kompenseres med skjønnsmidler fullt ut.
12. Trekkordning for elever i private og statlige skoler.
Ordningen må endres i retning av mye lavere trekk pr elev eller differensieres etter skolestruktur. Re som mellomstor kommune med 10 % av elevene i private skoler, kan ikke ta ut besparelser i driften tilsvarende trekket. Det fører til færre elever i allerede små klasser. Sekundært må det dekkes opp med skjønnsmidler.
13. Delkostnadsnøkkel for barnevern fanger ikke opp store avvik i enkeltkommuner.
Nøkklene gir Re kommune 1,65 mill.kr i merinntekt, mens merutgiften iht snittet i Vestfold er på 11,5 mill.kr. Barnevernstiltak utenfor familien er besluttet av en domstol i fylket og bør ikke belastes tilfeldig den kommune hvis barnevern avdekker forholdene. Flyttemønster tilsier at utgiftene bør dekkes av kommunerammen før midler fordeles etter inntektssystemet. Sekundært må det dekkes av skjønnsmidler.
14. Andre forhold som ikke dekkes opp av kostnadsnøkler. Kommuner med mange middelalderkirker og listeførte kirker i forhold til sitt folketall bør kompenseres for dette. Primært bør det finansieres av staten særskilt, da den type bevaringshensyn ikke kan betraktes som ordinær drift av den norske kirke.

Det arrangeres et politisk verksted [den 7. mars](#) hvor kommunestyrets medlemmer og rådmannens ledergruppe innkalles særskilt.

Vedlegg:

Dok.dato	Dok.ID	Tittel
26.01.2016	250730	Sdfj Forslag til nytt inntektssystem - høring 1-mars-2016

Bakgrunn for saken

Hele høringsnotatet kan leses på denne adressen:

Høringsnotat fra regjeringen:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>

Frie inntekter Re kommune – skatt, rammetilskudd, skjønnsmidler.

1000 kr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Innbyggertilskudd (likt beløp pr innb)	81 070	88 503	166 589	184 595	195 990	206 645	205 479	212 739
Utgiftsutjevning	12 471	13 000	15 137	9 208	11 838	6 849	10 798	6 827
Overgangsordninger (INGAR fra 2009)	-517	-215	-1 287	2 467	-553	2 424	-581	-535
Saker særskilt ford (fysioterapi/kvalifiseringsprog)	1 757	1 992	2 482	2 152	-	331	745	1 290
Inndelingstilskudd (og trekk Nannestad/Ullensaker)	7 067	7 286	7 490	7 734	7 989	8 229	8 475	8 704
Ordinært skjønn	2 908	2 864	3 329	3 040	2 968	2 688	2 205	2 131
Kompensasjon Samhandlingsreformen- ekstra for tap				238	246	253		
Endringer saldert budsjett 2014- 15	3 722	1 970				-1 379	-342	
Revidert nasjonalbudsjett	2 274	13	301	225	114	302	1 771	
Sum rammetilskudd uten inntektsutj	110 265	115 413	194 042	209 659	218 591	226 342	228 550	231 156
Netto inntektsutjevning	19 988	19 739	27 635	26 010	24 535	24 889	26 174	27 965
Sum rammetilskudd	130 254	135 147	221 669	235 669	242 944	251 231	254 724	259 121
Skatt på formue og inntekt	161 170	176 297	161 125	175 937	188 146	192 735	201 663	216 727
Sum skatt og rammetilskudd	291 424	311 444	382 794	411 606	431 090	443 966	456 387	475 848

Rammetilskuddet består av mange elementer og over er vist bare de viktigste som berører Re kommune. For landet som helhet finnes også tilskudd for hovedstaden, Nord Norge, småkommuner, distriktstilskudd SørNorge, vekstilskudd og kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift.

	Budsjett- endret 2015	Økon.plan progn. 2016	Prognose 2016	Avvik økonomi planen
KS prognoser basert på lik skattevekst i Re som landet				
<u>Skatt på inntekter og formue</u>				
Prognose skatteinngang personer	-200 024	-202 404	-216 727	14 323
<u>Ordinære rammetilskudd- prognose</u>				
Innbyggertilskudd/utgiftsutjevning		-222 486	-219 191	-3 295
Tilb.ført trekk for skatteoppkreverfunksjon til staten, 7 mnd			-1 130	1 130
Lønns- og priskompensasjon- deflator forventning		-12 300		-12 300
Inndelingstilskudd, frem tom 2016, så utfasing 5 år		-8 475	-8 704	229
Skjønntilskudd- forutsatt videreført		-2 205	-2 131	-74
Inntektsutjevning for lav skatteinngang		-27 639	-27 965	326
Sum ordinære rammetilskudd	-255 484	-273 105	-259 121	-13 984
Sum frie; skatt og ordinære rammetilskudd	-455 508	-475 509	-475 848	339

Re kommune har et inndelingstilskudd på ca 8,7 mill.kr. Det er et ekstra grunntilskudd fra før kommunesammenslåingen av Våle og Ramnes som er beholdt og prisjustert i perioden. Ordinært skjønn utgjør ca 2,1 mill.kr og tildeles kommunen etter en årlig søknad som begrunnes i spesielle utfordringer på utgifts- eller inntektsiden. Fylkesmannen har fordelt 20,7 mill. kr til kommunene og Re har fått 10,3 % av beløpet som er over dobbelt av det folketallet skulle tilsi med 3,8 %. Det totale beløpet til fordeling går stadig ned. Tilskuddet er begrunnet i bl.a innbyggere med store tjenestebehov som f.eks barnevern, spesialundervisning, skyss og antall brukere i bemannede boliger.

Re har et skatteanslag på ca 216,7 mill. kr som utgjør 46 % av frie inntekter. I tillegg kan kommunen påregne et ekstra rammetilskudd på ca 28 mill.kr for lav skatteinngang. Det beregnes på en komplisert måte og kalles inntektsutjevning.

Utgiftsutjevning .

Se neste tabell for spesifikasjon av dette.

	2014	2015	2016
Utgiftsutjevning pr år i mill.kr	6,8	10,8	6,8
Inkludert trekk for elever i private grunnskoler, mill. kr		2,9	2,6 4,2

Utløst av merbehov utover landsgjennomsnittet i % 2,31% 3,14% 2,45%
 Beløpet har gått ned fra 10,8 mill.kr i 2015 til 6,8 mill. kr i 2016.

Re har beregnet en samlet kostnadsindeks på 1,0245 i 2016. Det indikerer tjenestebehovet i befolkningen i Re i forhold til landsgjennomsnittet og utløser 2,45 % mer i rammetilskudd enn gjennomsnittet for kommunene tilsier.

Dette merbehovet gir i utgangspunktet 11 mill. kr til Re utover gjennomsnitt for landet. Deretter trekkes Re 4,2 mill.kr for de av kommunens elever som går i private grunnskoler og netto utgiftsutjevning blir da 6,8 mill. kr. **Det er en viktig inntekt som utgjør ca 2,4 % av skatt og rammetilskudd samlet.** Innenfor tilskuddet er det store korreksjoner begge veier. Kommunen får 13 mill.kr ekstra for mange barn i alder 6-15 år og 2,5 mill.kr mer for gruppen 2-5 år. Mange psykisk utviklingshemmede over 16 år gir kommunen 7,8 mill.kr mer. Mange forhold gir trekk, bl.a få eldre -7,7 mill. kr og lavt utdanningsnivå -2,5 mill. kr med fler. Hele inntekts- og utgiftsmodellen skal revideres fra 2017 og kommer til høring høsten 2015.

Kriteriene for utgiftsutjevning for 2016- basert på folketall 1.7.15.

**RE
kommune**

Beregning av utgiftsbehov - tillegg/trekk i kroner for år **2016**
(utgiftsutjevnete tilskudd) prisnivå år 2016

	HELE LANDET		RE Utgifts- behovs- indeks			Bruk av folketall 1.7.2015	
	Vekt	Antall	Antall	indeks	Pst. utslag	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj	
						kr per innb	1000 kr
0-1 år	0,0055	119 434	216	1,00540	0,00 %	1	13
2-5 år	0,1268	252 867	475	1,04427	0,56 %	270	2 521
6-15 år	0,2880	624 443	1 236	1,10037	2,89 %	1 390	12 978
16-22 år	0,0210	463 560	862	1,03375	0,07 %	34	318
23-66 år	0,0938	2 994 310	5 361	0,99532	-0,04 %	-21	-197
67-79 år	0,0453	514 829	863	0,93188	-0,31 %	-148	-1 385
80-89 år	0,0693	176 493	238	0,74966	-1,73 %	-834	-7 789
over 90 år	0,0464	43 584	84	1,07143	0,33 %	159	1 488
Basistillegg	0,0226	428	1	1,29888	0,68 %	325	3 033
Sone	0,0132	20 423 994	37 062	1,00879	0,01 %	6	52
Nabo	0,0132	9 255 496	28 793	1,72940	0,96 %	463	4 323
Landbrukskriterium	0,0029	1	0	2,84472	0,53 %	257	2 402
Innvandrere 6-15 år ekskl Skand	0,0083	43 501	63	0,80511	-0,16 %	-78	-726
Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand	0,0009	43 136	47	0,60572	-0,04 %	-17	-159
Flyktninger uten integreringstils	0,0047	137 550	141	0,56987	-0,20 %	-97	-908
Dødlighet	0,0460	31 327	54	0,95827	-0,19 %	-92	-862
Barn 0-15 med enslige forsørge	0,0115	130 341	226	0,96392	-0,04 %	-20	-186
Lavinntekt	0,0062	240 864	399	0,92090	-0,05 %	-24	-220
Uføre 18-49 år	0,0046	87 649	176	1,11629	0,05 %	26	240
Opphopningsindeks	0,0139	208	0	0,72579	-0,38 %	-183	-1 711
Urbanitetskriterium	0,0177	44 631 326	57 483	0,71600	-0,50 %	-242	-2 257
PU over 16 år	0,0461	18 564	46	1,37752	1,74 %	837	7 814
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	328 412	455	0,77020	-1,00 %	-483	-4 509
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	39 202	67	0,94302	-0,17 %	-81	-757
Innbyggere med høyere utdannin	0,0188	1 241 076	1 570	0,70326	-0,56 %	-268	-2 505
1 Kostnadsindeks	1,0000			1,02452	2,45 %	1 179	11 010
(Tillegg/trekk kr pr innb.)						Alle tall i 1000 kr	
2 Tillegg/trekk (omfordeling) for kommunen i 1000 kr						11 010	
3 Nto.virkn. statl/priv. skoler						-4 183	
4 Sum utgiftsutj. mm (2+3)						6 827	
Gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov i kr pr innbygger:						48 097	

Omfordeling av skatteinntekter mellom kommuner.

Re kommune

Inngangsdata	2012	2013	2014	2015	2016
Skatteprognose - kr pr innb. på landsbasis	23 981	25 027	25 226	26 100	28 030
Skatteprognose for kommunen - 1000 kr	175 937	188 146	192 735	201 663	216 727
Skatteprognose for kommunen - kr pr innbygger	19 689	20 919	21 078	21 794	23 422
Prognose av skattenivå i forhold til landgj.snitt	82,1 %	83,6 %	83,6 %	83,5 %	83,6 %
Prognose inntektsutj tilskudd	2012	2013	2014	2015	2016
Kompensasjonsgrad i %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %
Tilleggskompensasjon i %	35 %	35 %	35 %	35 %	35 %
Tilleggskompensasjonsgrense	90 %	90 %	90 %	90 %	90 %
Symetrisk inntektsutjevning - kr pr innb:	2 575	2 465	2 489	2 584	2 765
(gir 60% trekk eller tillegg mellom egen skattenivå og landsgjennomsnittet pr innb)					
Kompensasjon knyttet til lavt skattenivå - kr pr innb	663	562	569	594	632
(gir 35% kompensasjon mellom eget nivå og 90% av landsgjennomsnittet pr innb)					
Finansiering av inntektsutjevning pr innb.	-328	-319	-336	-349	-374
Netto inntektsutjevning pr innb.	2911	2708	2722	2829	3022
Inntektsutjevne (netto) tilskudd i 1000 kr	26 010	24 353	24 889	26 174	27 965
(trekk hvis negativt beløp)					
Endringer i %		-6,4 %	2,2 %	5,2 %	6,8 %
Anslag:					
Trekk for finansiering av Bykle	-	-	-	-	-
Skatter i kr pr innb	19 689	20 919	21 078	21 794	23 422
Endr. i prosent		6,2 %	0,8 %	3,4 %	7,5 %
Skatteutjevning netto i kr pr innb	2 911	2 708	2 722	2 829	3 022
Endr. i prosent		-7,0 %	0,5 %	3,9 %	6,8 %
Sum skatt og netto skatteutjevning i kr pr innb	22 599	23 627	23 800	24 623	26 445
Endr. i prosent		4,5 %	0,7 %	3,5 %	7,4 %
Andel av skatt og netto skatteutjevning i forhold til skatt pr innbygger	0,942	0,944	0,943	0,943	0,943
Gj.skatt kr pr innb i landet	23 981	25 027	25 226	26 100	28 030
Endr. i prosent		4,4 %	0,8 %	3,5 %	7,4 %
Skatter i 1000 kr	175 937	188 146	192 735	201 663	216 727
Skatteutjevning netto i 1000 kr	26 010	24 353	24 889	26 174	27 965
Sum skatt og skattutj. netto i 1000 kr	201 947	212 499	217 624	227 837	244 692
Endr. i prosent		5,2 %	2,4 %	4,7 %	7,4 %
	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt	19 689	20 919	21 078	21 794	23 422
Andel av landsgj.	0,942	0,944	0,943	0,943	0,943
Netto skatteutjevning	2 911	2 708	2 722	2 829	3 022
Landsgj. skatt	23 981	25 027	25 226	26 100	28 030
Skatt og netto skattutjevning	22 599	23 627	23 800	24 623	26 445

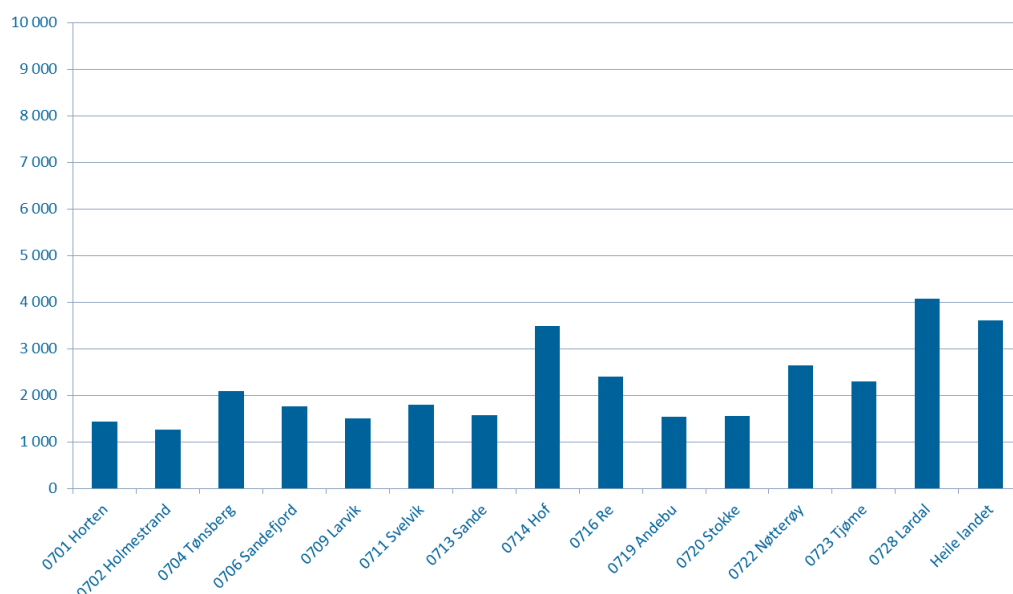
Hensikten med skatteutjevningen er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å tilrettelegge for et likeverdig kommunalt tjenestetilbud over hele landet. **Skatteutjevning (inntektsutjevning)** er et system som gir trekk for skattersterke kommuner og overfører dette til skattesvake kommuner etter gjennomsnittlige skatteinntekter pr innbygger samme år. Det er et nullsumspill mellom kommunene.

Kompensasjonsgraden for lav skatteinntekt er 60 %. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket 60 % av differansen mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet. Kommuner under landsgjennomsnittet blir tilsvarende kompensert med 60 % av differansen. I tillegg vil svært skattesvake kommuner bli kompensert med ytterligere 35 % av differansen mellom egen skatteinntekt og opp til 90 % av landsgjennomsnittet. Det av dette som ikke betales av trekk hos de skattersterke kommuner, må igjen alle kommuner være med på å betale ved likt trekk pr innbygger for alle kommuner.

For Re kommune som for 2015 anslås å få ca 83,6 % av landsgjennomsnitt i egen skatteinngang pr innbygger, sørger skatteutjevningen for å bringe kommunen opp til ca 94,4 % av landsgjennomsnittet. Re antas å få ca 216,7 mill.kr i egne skatteinntekter og mottar en netto utjevning på 28 mill.kr.

Summen av dette ca 244,7 mill.kr, blir altså 94,3 % av landsgjennomsnittet.

Frie inntekter minus utgiftsbehov pr. innbygger i Vestfold (Grønt hefte 2015)



Hof og Lardal mottar småkommunetilskudd, Re kommune får inndelingstilskudd etter kommunesammenslåingen, Sande og Andebu får veksttilskudd. Det inngår i tallene. Snittet i landet er ca 3600,- pr innbygger. Den frie delen skal etter et teoretisk beregnet utgiftsbehov dekke tekniske tjenester, vedlikehold og kultur og kirke.

Summen av alle typer rammetilskudd og eget skattenivå gir samlet nivået pr innbyggere for Vestfoldkommuner og snittet i landet.

Tabellen viser at det meste av Vestfold ligger mye under landgjennomsnittet. En hovedårsak er lavt skattenivå, men også at noen deler av landet får mye mer av skjønnsmidlene og andre regionaltilskudd, storbytilskudd osv.

Dersom en anslår snittet for landet til ca kr 3600,- pr innbygger til disposisjon, har Re ca 2300,- til disposisjon. For 9335 innbyggere utgjør differansen 12 mill.kr. Pga inndelingstilskuddet ligger Re bra an i Vestfold, men uten dette ville avviket vært 20,5 mill.kr.

Vurderinger

Skatteandel og skatteutjevning.

Hadde Re kommune hatt 100 % av landsgjennomsnittet, ville det gitt ca 15 mill.kr mer i inntekter for Re kommune. 98% ville gitt ca 10 mill.kr mer enn dagens ordning. Det er i hovedsak de store byene som har god skatteinngang langt over gjennomsnittet. Ingen av de store kommunene i Vestfold kommer for 2016 helt opptil landsgjennomsnittet for landet. Kommunene med høyest nivå er Nøtterøy med 99,2 %, så Tjøme med 98,1 % , så Tønsberg med 96,9%. Derfor blir landsgjennomsnittet for skatteinngang hvert år svært viktig for Vestfold og for Re kommune.

En endring i retning av mer skatteutjevning opp mot 100 % vil gi grunnlag for mer likeverdige tjenester i landet. En lavere andel skatt og større andel rammetilskudd i inntektssystemet vil trekke samme vei. En nedvekting av skatteandelen til 30 % vil gi Re kommune ca 4 mill.kr i merinntekter. Det viktigste er dermed skatteutjevning.

De store primærtjenestene oppgavene og graden av lovpålagte tjenester har vært sterkt økende over lang tid. KS har dokumentert et innskrenket lokalt handlingsrom selv i perioder med sterk økonomisk vekst i kommunesektorens inntekter. Frivillige tjenester utgjør en stadig mindre del av budsjettene. Dette taler for en sterkere skatteutjevning i dag enn tidligere.

Selskapsskatt som kommunal inntekt.

Selv om Regjeringen signaliserte en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, valgte Regjeringen å legge opp til en tidligere beslutning om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten som kommunal inntekt. Selskapsskatt har blitt tilført kommunene etter ulike modeller tidligere. Selskapsskatt ble fjernet som finansieringskilde for kommunenes velferdstjenester fordi man fant svakheter med tidligere modeller. Denne gang er fordelingen av selskapsskatten knyttet til veksten i lønnssum i privat sektor. Ulik konjunkturutvikling i landet kan føre til at en kommunes andel av selskapsskatten svinger fra det ene året til det andre, noe som er uheldig dersom man skal legge til rette for et stabilt velferdstilbud. I realiteten blir fordelingen basert på endringen i lønnssummen det første året i en 3-årsperiode med det siste året i neste løpende 3-årsperiode. Mellomårene finnes i begge 3-årsperiodene. Det blir argumentert med at kommunene skal få sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling gjennom å få en andel av selskapsskatten. Det er ikke fremlagt forskningsbasert dokumentasjon for at det finnes en slik sammenheng mellom selskapsskatt og tilrettelegging for næringsetablering. Arbeidsplasser nær bosted har stor betydning for velferdssituasjonen til innbyggerne, og lokalpolitikere prioriterer høyt pr i dag å tilrettelegge for et variert tilbud av arbeidsplasser i egen kommune. Skattesvake kommuner har mindre mulighet for å tiltrekke seg næringsvirksomhet. Det er grunn til å anta at større kommuner og byer vil tjene på den nye selskapsskatten. Dette vil styrke forskjellene mellom skattesterke og svake kommuner. Det vil svekke kommunenes evne til å gi likeverdige kommunale primærtjenester. 63% av innbyggerne i Norge bor i de 85% av kommunene med skatteinntekter under landsgjennomsnittet pr innbygger. Det er behov for sterkere utjevning av forskjeller i skatt, ikke større forskjeller. Om selskapsskatt innføres, må den omfattes av inntektsutjevningen, som igjen bør endres til sterkere utjevning.

Endringene i kostnadsnøkler for kommunene.

Valg og vekting av nøkler er basert på faglige kriterier og er vanskelig å påvirke. Kravene er at de skal være objektive uten mulighet for påvirkning for kommunene, være basert på offentlig statistikk og være mulig å oppdatere jevnlig.

Et stort problem er mangel på kjent statistikk som egner seg til formålet. En velger derfor de beste målbare kriterier blant flere som ikke er svært gode. Nøkler velges ut fra at de samvarierer med de faktiske utgiftene i kommunene og oppfyller kravet om at de ikke skal kunne påvirkes av kommuner. De benevnes derfor å ha stor forklaringskraft på de faktiske kostnadene til de ulike tjenestene i kommunesektoren som helhet. Faktiske kostnader i de ulike kommuner kan ikke legges til grunn som nøkler da kommunene da bare hadde kunnet øke sine tjenester og få refusjon. Det er viktig å forstå at selv om nøklene samvarierer brukbart med kostnadene i makro for kommunesektoren, vil ikke dette være riktig for den enkelte kommune på hvert tjenesteområde.

Re kommune har noen innvendinger på spesielle nøkler som er omtalt. For øvrig anbefales det ikke å uttale seg til enkeltvektene.

EFFEKT AV ENDRING I NØKLENE FOR RE	ENDRING Kroner per innb.	Samlet 1000 kroner
Innbyggere 0-1 år	0	0
Innbyggere 2-5 år	38	352
Innbyggere 6-15 år	-107	-996
Innbyggere 16-22 år	4	35
Innbyggere 23-66 år	-4	-34
Innbyggere 67-79 år	-31	-294
Innbyggere 80-89 år	-83	-776
Innbyggere 90 år og over	-27	-257
Basiskriteriet	26	242
Sone	-1	-12
Nabo	-109	-1 015
Landbrukskriteriet	-76	-708
Innvandr 6-15 år, ekskl Skandinavia	11	105
Norskfødte med innvandrereforeldre 6-15 år, ekskl Skandinavia	17	159
Flyktninger uten integreeringstilskudd	-60	-560
Dødlighetskriteriet	1	9
Barn 0-15 år med enslig forsørger	-8	-71
Lavinntekt	-14	-131
Uføre 18-49 år	7	63
Opphopningsindeks	70	653
Urbanitetskriteriet	242	2 257
Aleneboende 30 - 66 år	-153	-1 424
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	-222	-2 068
Ikke-gifte over 67 år	-20	-186
Barn 1 år uten kontantstøtte	33	304
Innbyggere med høyere utdanning	-9	-80
Kostnadsindeks	-475	-4 433

Kriteriet urbanitet utgår og dermed må mange andre nøkler vektas opp. Nabokriteriet omhandler også avstander i kommunen og det tillegges nå mindre vekt. Aleneboende 30-66 år er et nytt kriterium som innføres. Re kommune har med gamle nøkler et utgiftsbehov på 2,45% over landsgjennomsnittet, men får bare 1,46% etter nye kriterier, dvs ca 1% tap.

Avvikene i tabellen over er effekten av endringene i nøklene. Re tjener 2,25 mill.kr på at urbanitet faller bort. Re får 1 mill.kr mindre enn landet på nedvektning av nabo. Re taper 2,1 mill.kr på nedvektning av psykisk utviklingshemmede og taper 1,4 mill.kr på nytt kriterie for aleneboende 30-66 år. Endring av landbrukskriteriet gir tap på 0,7 mill. kr.

Re kommune taper netto 4,4 mill.kr på de foreslåtte endringene av kostnadsnøkklene.

Ny delkostnadsnøkkel for landbruk

Den har fem til nå vært vektet sammen med administrasjon og miljøvernoppgaver, men skilles nå ut som egen.

Fra og med 2008 ble det innført en egen funksjon i KOSTRA for kommunenes utgifter til landbruk. 2014 var brutto driftsutgifter til landbruk i underkant av 750 mill. kroner. VISTA Analyse utførte i 2013 et prosjekt på oppdrag fra LMD for å se nærmere på kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, og hvordan en delkostnadsnøkkel for landbruk kan utformes. Formålet med undersøkelsen var å få fram et bedre kunnskapsgrunnlag om hva som påvirker kommunenes

utgifter til landbruk, og forslag til hvordan utgiftsvariasjonene på en best mulig måte kan fanges opp i utgiftsutjevningen i det kommunale inntektssystemet. Departementet har oppdatert disse analysene med nyere tall, og vurdert de ulike modellene fra denne rapporten i tillegg til dagens landbrukskriterium.

Den beste modellen ut fra departementets analyser er en modell med kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, men uten dyrket areal som har vært med frem til nå. I sin rapport fra 2013 anbefalte VISTA en modell med kriteriene antall jordbruksbedrifter og produktivt skogareal. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft enn den anbefalte, og modellen vil gi en kostnadsnøkkel som legger nesten all vekt på antall driftsenheter. Verdien av å legge til et nytt kriterium (skogareal) vil dermed i praksis bli borte. Den anbefales dermed ikke.

Basert på dette foreslår departementet et landbrukskriterium med disse kriteriene:

- Antall jordbruksbedrifter i kommunen (67,9 %)
- Antall landbrukseiendommer i kommunen (27,6 %)
- Kommunens areal (4,5 %).
- Samlet dyrket areal- utgår fra 2017

Landbruksutgifter utgjorde i 2014 bare 0,2 % av kommunenes utgifter.

For Re kommune slår denne endringen ut med tap på 0,7 mill. kr fra 2017 og er et eksempel på at en modell med god forklaringskraft i makro for kommuner slår svært uheldig ut for enkeltkommuner.

Re kommune er en stor landbrukskommune mhp verdiskapning og andel areal dyrket og taper på omleggingen. Men selv etter endringen får Re 1,7 mill.kr mer enn gjennomsnittskommunen til formålet.

Delkostnadsnøkkel for barnehage

I tillegg til dagens delkostnadsnøkkel for barnehage lanseres i høringen en alternativ delkostnadsnøkkel som også sies å ha god forklaringskraft. Forskjellen mellom alternativene er bl.a. knyttet til om innbyggernes utdanningsnivå skal være et kriterium. Selv om dagens delkostnadsnøkkel har noe større forklaringskraft enn den alternative delkostnadsnøkkel, anbefaler rådmannen at man benytter den alternative delkostnadsnøkkel uten innbyggernes utdanningsnivå som kriterium. Den benytter i stedet andelen heltidsansatte 20-44 år i befolkningen. Det er lettere å forstå utløser behov for barnehage. Innføring av maksimalpris, gratis kjernetid og andre tiltak antas å redusere betydningen av innbyggernes utdanningsnivå. Det er viktig at kostnadsnøkkel har legitimitet. Det er grunn til å den alternative delkostnadsnøkkel vil ha større legitimitet blant kommunene enn dagens delkostnadsnøkkel.

Overhyppighet psykisk utviklingshemmede over 16 år på 38 % iht landet.

Re kommune har en overhyppighet av psykisk utviklingshemmede. For 2016 har Re 46 personer i denne gruppen. På kriteriet PU over 16 år, kolonne 22 i tabell E:k Beregna utgiftsbehov har Re kommune indeks 1,38. Det forårsakes av en overhyppighet på 38%, noe som tilsvarer 13 personer, iht landet for 2015. Som det fremgår av utgiftsutjevningen for 2016, gir dette merbehovet på 38% Re kommune merinntekter på 7,8 mill.kr.

Samlet utløser kriteriet 28,5 mill. kr i rammetilskudd for 46 personer. Dermed har dette kriteriet i kostnadsnøkkel har en dominerende betydning for Re kommunes frie inntekter.

Når nøkkelen foreslås nedvektet fra 0,0461 til 0,0339, dvs med 36%, gir denne endringen alene Re et inntektstap på kr 2.068.000,-. Samlet gir alle endringene i nøklene et tap på 4,4 mill.kr benyttet på 2016. Det er hovedgrunnen til Re kommunes tap på endring i nøklene. Det har vært flere tidligere nedvektninger av denne nøkkelen og den kan bli endret årlig.

Re har mange brukere i denne gruppen med store utgifter, men ikke så store at de utløser refusjon i ordningen for tilskudd til ressurskrevende brukere. Den ordningen omfatter ca 10 personer i Re, hvorav de fleste ikke tilhører gruppen av 46 psykisk utviklingshemmede. Dette dokumenterer at de øvrige blant de 46 ikke gir Re kommune noen form for annen refusjon, da de aller fleste kommer under terskelverdien på 1,1 mill. kr som utløser refusjon som ressurskrevende. De fleste brukerne har da kostnader på et mellomnivå.

En svekkelse av vekten gir dermed Re kommune et direkte inntektstap. Kriteriet bør derfor ikke svekkes. Subsidiert må terskelen for tilskudd som ressurskrevende bruker senkes ned mot f.eks kr 700.000,- . Alternativt må avviket i enkeltkommuner dekkes av skjønnsmidler.

Trekkordning for elever i private og statlige skoler.

Overhyppighet av elever som ikke går i kommunens skoler- et netto inntektstap for Re på 4,2 mill. kr i 2016 ved et større trekk i rammetilskuddet enn snittet i Vestfold.

Andel elever som ikke går i kommunens skoler er 10,2 % i Re og 4,9 % i Vestfold i 2016. Re har mange elever i private skoler og får trekk i rammetilskuddet for dette. Dette resulterer i dårlig ressursutnyttelse i kommunale skoler ved at det blir færre elever i klassene. Få elever pr lærer er igjen hovedårsaken til høye utgifter pr elev i kommunens skoler. Disse elevene hadde i stor grad kunnet få plass innenfor nåværende antall kommunale klasser og i liten grad utløst merutgifter. I en større bykommune kan bortfallet i elever fordeles på mange klasser skoler, mens i mindre/mellomstor kommune vi gi mindre klasser og effektivitetstap. Trekket i rammetilskuddet for private skoler lar seg ikke spare inn i skoledriften og blir dermed et netto tap for kommunen. Denne svekkelse av effektiviteten i kommunens skoler må være en utilsiktet virkning av støtten til private skoler. Trekket på landsbasis tilbakeføres alle kommuner etter kostnadsindeksene og dette påvirker ikke inntektstapet for Re. Kommuner med lite trekk, som f. eks Sande, tjener da netto på ordningen, jf kol. 8.

Tabell A-k/kol.6 i grønt hefte 2014 viser et trekk for Re på 5,2 mill.kr for elever i statlige/private skoler. Basert på andelene 10,2 % for Re/ 4,9 % for Vestfold, er trekket 2,7 mill.kr større enn om Re hadde hatt en andel elever i private skoler likt med snittet i Vestfold.

En endring i retning av mindre trekk pr elev eller trekk mer tilpasset kommunens evne til å spare inn dette, ville vært mer rettfærdige og mer likeverdig skoletilbud. Staten ville ikke hatt tap av dette. Sekundært bør det dekkes av skjønnsmidler.

Delkostnadsnøkkel for barnevern fanger ikke opp store avvik i enkeltkommuner.

Merutgifter til barn med barnevernstiltak, var en merutgift i 2014 for Re kommunen på ca 11,5 mill. kr iht snittet i Vestfold pr innbygger i målgruppen 0-22 år.

Re bruker kr 2.996,- pr innbygger til barnevern (9253 innb.) og Vestfold bruker kr 1.751,-, pr innbygger. Re bruker 71 % mer enn snittet i Vestfold. Barnevernet i Re gir merutgifter for Re kommune iht snittet i Vestfold på ca 11,5 mill. kr. Avviket har økt fra ca 10 mill.kr i 2013.

Dette er et så stort avvik at det ikke kan sies å være kompensert av de ordinære kriteriene i rammetilskuddet som skal avspeile befolkningens behov for tjenester. På de indeksen som skal avdekke Re kommunes behov innen barnevern har vi indeks 1, dvs helt likt med landet. Mens i Vestfold får byene mer midler enn Re etter indekser Tønsberg 1,01, Sandefjors 1,08, Larvik 1,02 og Nøtterøy 1,06. De faktiske utgiftene varierer altså motsatt av vektene som gir midler. Forslaget til nye vekter gir Re 0,985, dvs enda mindre.

Den helt dominerende del av merutgiften i Re er tiltak utenfor familien der alle saker er avgjort i fylkesnemnden etter grundig saksbehandling. Årsakene må være å finne i to forhold: Re

kommunes barnevern med en stor evne til å avdekke behov for tiltak og et faktisk større behov enn Vestfold når det gjelder behov for omsorgsovertakelser.

I tillegg til de direkte barnevernsutgiftene kommer kostnader på skolebudsjettet ofte med et tilpasset og forsterket skoletilbud i egen kommune eller ved refusjonskrav fra den kommune der barnet er plassert.

Re kommune har søkt fylkesmannen om ekstraordinære skjønnsmidler til barnevern. Re kommune har der dokumentert at disse merutgiftene knyttes til omsorgsovertakelser og i en overveidende del saker der barn har hatt svært kort botid i Re kommune før omsorgsovertakelse. Pr 2013 hadde 57 % av barna kortere enn 1 års botid i Re. Etter opptelling pr 27.3.14 etter overtakelse etter § 4.12, har 19 av 30 barn totalt botid under 1 år i kommunen ved overtakelsestidspunkt. Ingen var folkeregisterregistrert i Re kommune ved første bekymringsmelding. Dette tilsier at Re kommune har tilbudt tjenester for mange barn tidligere bosatt og oppvokst i blant annet andre Vestfoldkommuner. Re kommune mener derfor at denne betydelige årlige merutgiften for 2015 og svært mange år fremover, bør årlig kompenseres.

Forslag til ny finansieringsmodell for barnevernstiltak utenfor familien.

Re kommune fremhever at disse utgiftene burde utjevnes mellom kommunene og anbefaler at det utarbeides en ny finansieringsmodell som utjevner dette mellom kommunene.

Begrunnelsene for ny modell er:

1. Barnevernstiltak utenfor familien, dvs full omsorgsovertakelse, er i en særstilling ved at det er basert på en dom i en offentlig rettsinstans, fylkesnemndene. Dvs at det foreligger en offentlig kjent statistikk på antallet barn og at den enkelte kommunes skjønn er overprøvd av en domstol. Derfor bør denne tjenesten kunne særbehandles.
2. Det er også et faktum at det iflg dagens lovverk er den kommunen der barnet oppholder seg i ved overtakelsen, som skal betale for hele tiltaket, evt fra 0 år til 18 år og evt. frem til 23 år. Tiltaket har dermed veldig store konsekvenser for en kommune i inntil 23 år.
3. Det er et faktum at barnevernsutgifter pr innbygger 0-23 år varierer veldig mye mellom kommuner. Kostra dokumenterer dette. Kommuner med et godt og aktivt barnevern i dagens ordning betaler regningen for de kommuner som over lang tid tidligere har hatt barnet i sin kommune uten å ha satt inn tilstrekkelige tiltak.
4. De økonomiske incitamentene til barnevernsarbeid i kommunene i dag er dermed negative og i strid med de statlige målsettingene.

Hvordan kunne en ny ordning fungert:

Målet må være at alle kommuner fremover skal satse på barnevern uten å behøve å skjele til kommunens økonomi og uten å frykte for å måtte svekke andre viktige tjenester i kommunen. For staten behøver ikke omleggingen innebære noen økt risiko da kostnadene på landsbasis kan trekkes fra rammetilskuddet før det fordeles kommunene.

Antall barn som er under omsorg av barnevernet utenfor sin opprinnelige familie etter vedtak i fylkesnemnden pr kommune telles opp for et budsjettår og med antall måneder under omsorg.

To alternative modeller kan tenkes:

1. Det benyttes kjente BUF etat satser for plassering pr mnd og hver kommune tilføres i rammetilskudd ,som egen kolonne, denne satsen ganget med antall måneder og antall barn under omsorg.
2. Det benyttes kjente BUF etat satser for plassering. Alle regninger for disse plasseringene dekkes av staten direkte og trekkes fra beløpet som bevilges til rammetilskudd før det fordeles i inntektssystemet etter andre kriterier.

INGAR- overgangsordninger for kommuner som taper på omlegginger i inntektssystemet.

En systemomlegging medfører mange tilsiktede og utilsiktede endringer i inntekter for enkeltkommuner og for noen kommuner kan endringene bli svært store.

Det er derfor avgjørende at overgangsordningene gjøres så gode som mulig med helst lenger tid til å tilpasse seg endringene. INGAR må derfor opprettholdes med en grense for hva en kommune kan tape hvert år, med en beløpsgrense pr innbygger. Systemet bør endres i retning av å begrense de årlige tapene.

Skjønnsrammen må omfordeles og være stor nok i hvert fylke til å dekke reelle mangler ved kostnadsnøklerne.

Kostnadsnøklerne kan ha en god forklaringskraft i makro for hele kommunesektoren og likevel ha svært dårlig forklaringskraft for en gruppe av kommuner. Det er begrenset hvor mye svak økonomi i familien påvirker behovet for omsorgsovertakelser.

Re kommune dokumenterte i sin søknad om skjønnsmidler for 2016 forhold for kommunen der en avviker fra snittet i det øvrige Vestfold med samlet 34 mill.kr. Noen av komponentene er redegjort for i høringsbrevet her. Kommunen ble tildelt 2,1 mill.kr i skjønnsmidler og det er mer enn folketallsandelen tilsier.

Fylkesmannen i Vestfold har dermed ikke midler til å dekke opp reelle mangler i kostnadsnøklerne for Vestfoldkommuner. Skjønsspotten for landet er svært ujevnt fordelt på fylkene. Midlene bør i større grad fordeles etter folketall og må være stor nok til å dekke opp mangler i kostnadsnøklerne og også kostnadselementer fra teknisk drift og uforutsette hendelser.

Nytt strukturkriterium, skal gi nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger.

Regjeringen ønsker å legge forholdene til rette slik at inntektssystemet ikke innebærer økonomiske hindre for at kommuner slår seg sammen. Den alternative modellen for fordeling av småkommunetilskuddet vil gjøre tilskuddet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslåing.

Hovedgrepet for å skape sammenslåingsnøytralitet skjer gjennom gradering av basiskriteriet. Det skal ikke være lønnsomt å være liten kommune i tett befolkede områder, mens man ikke skal tape på å være liten kommune i spredt befolkede områder. Alle kommuner har pr i dag om lag 13,2 mill. kr i tilskudd for å være kommune. Det gis i utgiftsbehovet via basiskriteriet hovedsakelig knyttet til kostnadene ved administrasjon av kommunen. Forskning viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5000 innbyggere som har smådriftsulempen. Regjeringen foreslår å gradere basiskriteriet etter den gjennomsnittlige reiseavstanden innbyggerne har for å nå 5000 innbyggere uavhengig av kommunegrensen. Graderingen skjer ved innføring av et «strukturkriterie». Strukturkriteriet skal si noe om graden av frivillighet en kommune har til å forbli liten. Kommuner i mindre tettbygde områder som har gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5000 innbyggere over et fastsatt nivå, forutsettes å ha ufrivillige kostnadsulempen og får full kompensasjon gjennom basiskriteriet som i dag. Kommuner i mer tettbygde områder som har kortere gjennomsnittlig reiseavstand, vil få en gradvis reduksjon i basiskriteriet via nivået på strukturkriteriet.

Regjeringen har presentert 3 ulike gjennomsnittlige reiseavstander for å nå 5000 innbyggere h.h.v. 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km. Modellen er eg. svært kompleks, med ulike grunnkretser, korreksjoner for ferjer osv. Det vises til høringsnotatet. Bakgrunnen er at det er noe forskning viser at det vesentlig er kommuner med under 5000 innbyggere som har mest å hente på administrasjonskostnader ved sammenslåing med andre.

Det samlede utgiftsbehovet innenfor inntektssystemets tjenesteområde er 249,6 mrd. kr. Basiskriteriet utgjør 2,26 % eller 5,6 mrd. kr, og for 428 kommuner utgjør dette som nevnt 13,2 mill. kr pr. kommune. Kommuner som får redusert kompensasjon i utgiftsutjevningen gjennom basiskriteriet «frigjør» 1,6 mrd. kr, 1,9 mrd. kr og 2,6 mrd. kr i kostnadsulempen når gjennomsnittlig reiseavstand settes til h.h.v. 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km. Basiskriteriet vil få lavere vekt i

kostnadsnøkkelen, mens andre kriterier vektet opp. Omfordelingseffekten blir usikker. Småkommuner i tettbygde områder vil få reduserte inntekter.

For Re er det en fordel om en setter grensen til den laveste av de foreslåtte, 13,3 km, da tapet blir minst, ca 4,6 mill.kr.

Det kan gjøres betraktninger omkring begrepet å være en frivillig liten kommune. Svelvik kommune ønsker å slå seg sammen med Drammen, men Drammen vil utsette dette til 2020. Fra 2017 kan det diskuteres om Svelvik er ufrivillig liten årene 2017- 2019, men de vil få trekk i tilskudd etter den nye modellen. Antagelig vil andre kommuner også bruke mer tid på prosessene, også fordi det kan være flere retningsalternativer. Tidspunkt for innføring blir derfor viktig.

Det kan være vanskelig å tallfeste merkostnader ved å være en mindre kommune. Men det er helt klart de samme krav til tjenester og saksbehandling i alle kommuner. Det er ikke gitt at dagens basistilskudd på 13 mill.kr dekker merkostnadene. Tallet er teoretisk og kalles full kompensasjon. Regjeringen har erkjent at effektene ved å slå sammen svært grisgrendte kommuner med lavt folketall kan være begrenset og lar disse beholde basistilskuddet.

I kommunereformen var det et bakteppe at behovet for å slå sammen kommuner er like stort blant store kommuner, ofte rundt Oslo og andre store byer. Begrunnelsen er da rasjonell arealutnyttelse, kollektivtrafikk osv.

Effekter i Vestfold:

K.nr.	Kommune	Gjennom-snittlig reise-avstand for å nå 5000 innb.	Endring kroner per innb struktur 25,4 km	Endring kroner per innb struktur 16,5 km	Endring kroner per innb struktur 13,2 km	Endring 1000 kroner struktur 25,4 km	Endring 1000 kroner struktur 16,5 km	Endring 1000 kroner struktur 13,3 km
701	HORTEN	1,9	48	-73	-122	1 280	-1 969	-3 289
702	HOLMESTRAND	2,6	-658	-725	-737	-7 016	-7 727	-7 855
704	TØNSBERG	1,9	223	95	41	9 366	3 995	1 728
706	SANDEFJORD	1,8	246	116	61	11 123	5 250	2 750
709	LARVIK	3,2	252	133	85	10 973	5 785	3 696
711	SVELVIK	5,3	-1 167	-1 066	-962	-7 705	-7 035	-6 352
713	SANDE	4,9	-720	-701	-655	-6 588	-6 417	-5 989
714	HOF	8,4	-2 522	-1 850	-1 355	-7 855	-5 761	-4 218
716	RE	6,1	-631	-574	-500	-5 838	-5 307	-4 629
719	ANDEBU	7,6	-1 167	-918	-713	-6 837	-5 379	-4 180
720	STOKKE	3,4	-531	-582	-583	-6 110	-6 698	-6 712
722	NØTTERØY	2,3	-65	-174	-215	-1 392	-3 743	-4 629
723	TJØME	5,2	-1 741	-1 565	-1 410	-8 638	-7 765	-6 997
728	LARDAL	11,8	-2 545	-1 234	-299	-6 269	-3 038	-737

Fordi de frigjorte midlene fra basistilskuddet blir fordelt ut til alle kommuner med likt beløp pr innbygger, vil noen kommuner gå fra å tape på at reisegrensen settes til 13 km, til gevinst når den økes til 16 og 25 km. Horten har en slik utvikling. De mest bymessige kommunene har gevinst ved alle alternativer som øker med økt km-grense. Nøtterøy kommer ikke i pluss selv ved 25 km. Heller ikke Holmestrand.

Det betyr at den foreslåtte modellen også trekker inn inntekter fra kommuner som er større enn den omtalte grensen på 5000 innbyggere. Også en ny Færder kommune med nær 27.000 innbyggere vil antagelig tape. Beregning viser at Nøtterøy kommune måtte hatt minst 35.000 innbyggere for å tjene på omleggingen og Re måtte hatt minst 23 000 innbyggere. Det samme med Holmestrand Hof med ca 14.000 og Horten med 27 000 innbyggere.

Porsgrunn og Skien vil tjene 22 mill.kr på 25 km grense uten å måtte slå seg sammen. Det forutsetter at ny kommune blir lik summen av de gamle. Systemet inneholder dermed ingen insitamenter for sammenslåing av større kommuner tvert om.

Den foreslåtte endringen av systemet er en ensidig belønning av kommuner kompakte bykjerner med minst 5000 innbyggere og hensyntar ikke de andre samfunnsmålene ved kommunereformen, særlig nær de store byene. Modellen blir derfor lite treffsikker for å stimulere til større kommuner på bred front. Modellen er dermed ikke god nok i forhold til regjeringens egne målsettinger.

Kommunal Rapport beskriver forslaget slik:

Store og små kommuner tjener på omleggingen.

Tjene vil også de andre storbyene. Ved en grenseverdi på 25,4 skjer nemlig følgende med basistilskuddet, og omfordelingen av det, ifølge KS:

- Alle landets 15 største kommuner tjener på endringene.
- Av kommuner mellom 20.000 og 50.000 innbyggere tjener 33, mens 7 taper.
- Samtlige kommuner mellom 10.000 og 20.000 innbyggere taper.
- 87 av kommunene mellom 5.000 og 10.000 taper, mens 2 tjener.
- 52 av kommunene mellom 3.000 og 5.000 taper, mens 15 tjener.
- 106 av kommunene under 3.000 innbyggere tjener, mens 52 taper.

Hvis grenseverdiene settes lavere, vil i praksis færre kroner flyttes mellom kommuner. Oslo, som altså tjente 334 millioner kroner på den høyeste grenseverdien, vil tjene 243 millioner på den midterste og 202 millioner på den laveste.

Kostnadsnøkler

Den første operasjonen KS altså gjør, er å regne hvordan kostnadsnøklerne i det nye inntektssystemet slår ut. Også i denne operasjonen er Oslo den store vinneren målt i antall kroner. Hovedstaden kommer 68 millioner kroner bedre ut med de nye kostnadsnøklerne. Stavanger (21,7 mill.), Drammen (18 mill.) og Moss (16,9 mill.). Følger etter Oslo på listen over dem som kommer best ut med nye nøkler.

Bergen er den store taperen i de nye kostnadsnøklerne, og taper 51 millioner kroner. Siden Bergen likevel tjente kraftig på omfordelingen etter basistilskuddet, vil kommunen komme ut i solid pluss i alle scenarier.

Oppsummering/konklusjon.

I høringsnotatet signaliserer Regjeringen at «det er et mål for denne regjeringen at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud». Dette er en helt identisk målformulering som skiftende regjeringer har hatt de siste 30 årene. Innbyggerne forventer å bli likebehandlet når det gjelder tilbud av nasjonale velferdstjenester. Kommunenes ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene. Målsettingen om et likeverdig velferdstilbud krever at inntektssystemet gir kommunene like økonomiske rammebetingelser til å finansiere dette. Det er betydelige forskjeller i tilbudet av nasjonale velferdstjenester i landet.

Det er godt dokumentert at forskjeller i inntektsnivå kommunene imellom er hovedårsaken til at innbyggerne i landet ikke får tilbud om likeverdige velferdstjenester.

Skal innbyggerne over hele landet få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester må Regjeringen øke utjevningen av kommunenes skatteinntekter. Dette innebærer at intensjonen i regjeringsplattformen om å la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter, er i konflikt med inntektssystemets overordnede målsetting.

Endringene som varsles er omfattende og prinsipielle. Flere av endringene har ukjente effekter som f. eks innføring av selskapsskatt som kommunal skatt. Noen endringer kan en se effektene av og på andre områder er det usikkert frem til kommuneøkonomiproposisjonen hva som blir foreslått.

Svakheter ved foreslått modell med et strukturkriterium for basistilskudd:

- Belønner store bymessige kommuner med stort folketall uansett
- Stimulerer ikke større kommuner til kommunesammenslåing når de deler opp et sammenhengende urbant område
- Belønner ikke mindre kommuner som slår seg sammen før de kommer opp mot 30- 35000 innbyggere.
- Kriteriet innføres for tidlig mens mange kommuner er i prosess eller er små pga manglende beslutninger i andre kommuner.

Modellen bør derfor ikke innføres, eller utsettes og utredes mer for å treffe mindre kommuner under for eksempel 5000 innbyggere som vurderes som små. Re med 9335 innbyggere er i norsk sammenheng en mellomstor kommune.

Endring	Full effekt Re	Kommentar
---------	----------------	-----------

Økt andel skatt/mindre andel ramme	Negativ	Ikke foreslått i høringsutkast
Endring i vekter	Tap 4,4 mill. kr fra 17	Høringen
Selskapsskatt til kommuner	Antatt tap	Tidligere ordning gav ca 3 mill. kr i tap
Strukturkriteriet basistilskudd	Tap 4,6 – 5,8 mill.kr fra -17	Grense 5000 innb. Fra 13,3 – 25,4 km, minst tap ved 13,3 km. Omfordelingseffekten har usikkerhet.
INGAR - overgangsordning	Dagens ord, begrenser tap til 2,8 mill årlig	Ordningen kan bli vurdert
Andre tilskudd	Påvirker antagelig ikke Re	Mindre kommuner vil tape
Oppsummert	Tap fra 9- 10,2 mill.kr	Mulig tap inntil 3 mill.kr fra selskapsskatt

Samlet sett må endringene sies å være svært negative for Re kommune. Dette blir den viktigste beregningen for årets økonomiplanrullering for årene 2017-20.

I tillegg kommer en kjent nedtrapping av inndelingstilskuddet fra Ramnes og Våle på 8,5 mill.kr som skal nedtrappes 20 % årlig fra 2017-21 med 1,7 mill.kr årlig.

Samlet sett kan det bli et bortfall i av årlige inntekter på inntil ca 21 mill.kr dersom også selskapsskatt gir tap på nivå med forrige ordning. Overgangsordningen blir derfor viktig, men mye av tapet vil innarbeides over fem år. Realveksten senere år har gitt Re inntil 7 mill.kr i årlig vekst, men mye av dette medgår til statlige satsinger og rettighetsvekst. Realveksten i frie inntekter vil i stor grad medgå til å dekke opp omleggingene i økonomiplanperioden 2017-20.

Re, 26. januar 2016

Trond Wifstad
rådmann

Ivar Jostedt
Kommunalsjef økonomi
fellestjenester