



**VIKNA KOMMUNE**

**Vikna kommune**

## **MELDING OM VEDTAK**

Den Kongelige Kommunal- og  
moderniseringsdepartement  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

|   |            |             |                             |            |            |
|---|------------|-------------|-----------------------------|------------|------------|
| — | Deres ref: | Vår ref:    | Saksbeh:                    | Arkivkode: | Dato:      |
|   |            | 2015/34-188 | Roger Andersen, 74 39 33 13 | 000        | 01.03.2016 |

### **Melding om vedtak - Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Uttalelse fra Vikna kommune.**

Se vedlegg.

Med hilsen

Roger Andersen  
konsulent



# VIKNA KOMMUNE

**Postadresse**

Postboks 133, Sentrum  
7901 RØRVIK

**Telefon**

74 39 33 00

**Telefaks**

74 39 00 70

**E-post:** vikna@vikna.kommune.no

## SAKSFRAMLEGG

Saksnr.: 2015/34-183  
Arkiv: 000

Dato: 07.02.2016  
Saksbehandler/Tlf: Roy Harald Ottesen / 74 39 33 03

| Utvalgssaksnr | Utvalg       | Møtedato   |
|---------------|--------------|------------|
| 17/16         | Formannskap  | 29.02.2016 |
|               | Kommunestyre |            |

### Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Uttalelse fra Vikna kommune.

**Vedlagte dokumenter:**

- 1 Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene.
- 2 Det Kongelig Kommunal- og moderniseringsdepartement - Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene - høringsfrist 01.03.2016.

**Dokumenter ikke vedlagt:**

- Ingen.

**RÅDMANNENS FORSLAG TIL VEDTAK:**

Vikna formannskap viser til brev av 17.12.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene og avgir følgende høringsuttalelse:

1. Formannskapet vil sterkt understreke betydningen av å ha et inntektssystem for kommunene som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet likeverdige tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. Sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distrikts-Norge, særlig langs kysten, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet for å kunne sikre og utvikle denne verdiskapingen videre.
2. Vikna formannskap ser det som positivt at departementet i høringsnotatet

erkjenner at geografi og avstander påvirker kommunestrukturen. I tillegg til geografi og avstander viser formannskapet til de hovedmål og kriterier som er presentert i kommunereformen. Inntektssystemet bør dermed gjenspeile at det ikke kun er avstander som kan legges til grunn for en ønsket kommunestruktur.

3. Vikna formannskap mener samlet at strukturkriteriet gir utilsiktede omfordelingsvirkninger og innretningen på et slikt kriterium må vurderes nøye. At strukturkriteriet vil medføre at de største kommunene vil få betydelig økte overføringer, må blant annet være en utilsiktet virkning som må korrigeres.
4. Formannskapet er sterkt uenig i forslaget om endret vekting av kriteriet for psykisk utviklingshemmede. En mener dagens vekting er riktig for å sikre gode og individuelle tjenester. Innslagspunktet for psykisk utviklingshemmede i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester må alternativt reduseres tilsvarende nedvektingen av dette kriteriet i kostnadsnøkkelen.
5. På lik linje med regionalpolitiske tilskudd bør storbytilskuddet vurderes nærmere. Dersom endringene i inntektssystemet gir de omfordelingsvirkninger som høringsnotatet legger opp til, bør storbytilskuddet avvikles.
6. Formannskapet mener nivået på de regionalpolitiske tilskuddene må opprettholdes for å sikre inntektsgrunnlaget til distriktskommunene.
7. Vikna formannskap mener dagens skatteandel og skatteutjevning må videreføres slik at skattesvake kommuner også i fremtiden har mulighet til å levere likeverdige tjenester.

## **Saksprotokoll i Formannskap - 29.02.2016**

### **Behandling:**

Ingen andre forslag.

### **Votering:**

Rådmannens forslag til vedtak enstemmig vedtatt.

### **Vedtak:**

**Formannskapet vedtar:**

Vikna formannskap viser til brev av 17.12.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene og avgir følgende høringsuttalelse:

1. Formannskapet vil sterkt understreke betydningen av å ha et inntektssystem for kommunene som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet likeverdige

**tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. Sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distrikts-Norge, særlig langs kysten, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet for å kunne sikre og utvikle denne verdiskapingen videre.**

- 2. Vikna formannskap ser det som positivt at departementet i høringsnotatet erkjenner at geografi og avstander påvirker kommunestrukturen. I tillegg til geografi og avstander viser formannskapet til de hovedmål og kriterier som er presentert i kommunereformen. Inntektssystemet bør dermed gjenspeile at det ikke kun er avstander som kan legges til grunn for en ønsket kommunestruktur.**
- 3. Vikna formannskap mener samlet at strukturkriteriet gir utilsiktede omfordelingsvirkninger og innretningen på et slikt kriterium må vurderes nøye. At strukturkriteriet vil medføre at de største kommunene vil få betydelig økte overføringer, må blant annet være en utilsiktet virkning som må korrigeres.**
- 4. Formannskapet er sterkt uenig i forslaget om endret vekting av kriteriet for psykisk utviklingshemmede. En mener dagens vekting er riktig for å sikre gode og individuelle tjenester. Innslagspunktet for psykisk utviklingshemmede i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester må alternativt reduseres tilsvarende nedvektingen av dette kriteriet i kostnadsnøkkelen.**
- 5. På lik linje med regionalpolitiske tilskudd bør storbytilskuddet vurderes nærmere. Dersom endringene i inntektssystemet gir de omfordelingsvirkninger som høringsnotatet legger opp til, bør storbytilskuddet avvikles.**
- 6. Formannskapet mener nivået på de regionalpolitiske tilskuddene må opprettholdes for å sikre inntektsgrunnlaget til distriktskommunene.**
- 7. Vikna formannskap mener dagens skatteandel og skatteutjevning må videreføres slik at skattesvake kommuner også i fremtiden har mulighet til å levere likeverdige tjenester.**

## SAKSGRUNNLAG

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Brev av 17.12.2015. Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene.

## SAKSOPPLYSNINGER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Høringsfristen er satt til 1. mars 2016.

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017 (som offentliggjøres 11. mai 2016). I denne gjennomgangen skal inntektssystemet også sees i sammenheng med kommunereformen.

Inntektssystemet for kommunene i Norge består av tre hovedelement:

- Innbyggertilskuddet (i utgangspunktet likt tilskudd pr innbygger, som korrigeres i en **utgiftsutjevning** basert på at kostnadsforskjeller mellom kommunene forsøkes forklart ut fra kostnadsnøkler som beskriver befolkningssammensetningen, avstander m.v.) (Vikna kommune er ca 12,5 % dyrere å drive enn gjennomsnittskommunen i landet)
- Regionalpolitiske tilskudd.
- Skatteelementer/inntektsutjevning.

Høringsnotatet fra KMD legger vekt på å beskrive ønsket endring i inntektssystemet, uten at det konkret vises kommunevis utslag. Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for det man omtaler som frivillige smådriftsulemper på kommunenivå. Det foreslås derfor endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet, slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for det man ser på som frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekker i hovedsak administrative kostnader i kommunen. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster. Ved å ta bort kompensasjon for frivillige smådriftsulemper vil inntektssystemet etter departementets syn bli mer nøytralt hva angår kommunestruktur. I høringsnotatet skisseres det hvordan en modell kan utformes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Modellen tar utgangspunkt i et nytt **strukturkriterium**, basert på reiseavstander. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

### De viktigste endringene som foreslås i høringsnotatet er:

1. Kostnadsnøkler med tilhørende vektning oppdateres med nye analyser av sammenhenger mellom forklaringsvariabler (kostnadsnøkler) og kostnadsforskjeller, og kostnadenes sammensetning er målt på nytt (vektingen av kostnadsnøklerne). Departementet er av den oppfatning at kostnadsnøkler og vektning er ren analyse, og at det ikke ligger politiske vurderinger bak de endringer som foreslås.
2. Basistilskuddet i utgiftsutjevningen endres til et tilskudd (strukturtilskuddet) som graderes etter reiseavstander for å nå 5 000 innbyggere. Dette skal gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunestruktur, ved at kommuner med lave reiseavstander ikke lenger får full kompensasjon for å være en egen kommune.
3. Endringer i innretning og profil for regionalpolitiske tilskudd. Det legges større vekt på innbyggertall og behov for tilskudd. Behovet måles med distriktsindeksen. Det foreslås også en forenkling i tilskuddsstrukturen. Høringsnotatet sier ingenting om hvor store endringer i tilskuddsbeløp som vil følge av endret profil. KS har gjort forsøk på foreløpige beregninger av

effekter for utgiftsutjevning og gradert basistilskudd. Beregningene dekker anslag på effekt av nye kostnadsnøkler og endret vekting, og mulige virkninger av gradert basistilskudd. Samlet sett kan dette gi en nedgang i inntektene til kommunene i Nord-Trøndelag med ca 70 mill. kr per år (noe avhengig av valg av grenseverdi for strukturtilskuddet, dvs. hvor lang reiseavstand en kommune må ha til 5 000 personer for å oppnå fullt strukturtilskudd).

### ***Endringer i kostnadsnøkler***

For Nord-Trøndelag medfører endringene i kostnadsnøkler at 15 av fylkets 23 kommuner samlet taper ca 43,8 mill. kr. årlig, mens de resterende 8 kommunene i fylket samlet vil tjene ca 6,5 mill. kr. på de foreslåtte endringene. I vårt fylke er det gjennomgående de minste kommunene som kommer best ut av endringene, med noen få unntak. Alle kommuner i fylket med over 3 000 innbyggere kommer dårligere ut. For Vikna kommune gir endringene en inntektsreduksjon på ca 2,6 mill. kr i året.

Kostnadsnøkler bygger på statistiske analyser av variasjoner i kommunenes faktiske utgifter. KMD har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og vektingen av nøklene. Det foreslås endringer i alle nøklene og det er relativt store endringer i vektingen:

- **Grunnskole:** Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvanderforeldre (eks Skandinavia) tas ut. Sone og nabokriteriet vektes ned.
- **Pleie og omsorg:** Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 vektes opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektes ned.
- **Barnehage:** Ingen endringer i kriterier. Men det skisseres en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år.
- **Kommunehelse:** Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over, samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut. Sone og nabo vektes ned.
- **Barnevern:** Ingen endring i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt.
- **Sosiale tjenester:** Urbanitetskriteriet erstattes med aleneboende 30-66 år, med litt lavere vekt. Andre kriterier vektes opp.
- **Landbruk:** Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektes betydelig opp.
- **Administrasjon:** Ingen endring i kriterier.

Nesten alle kommuner i Nord-Trøndelag taper på endringene i avstandskriteriene og landbrukskriteriet. Alle kommuner i fylket taper på kriteriet for flyktninger. Noen kommuner i fylket taper svært mye på kriteriet for psykisk utviklingshemmede, deriblant Vikna kommune (kr 647 per innbygger – ca 2,8 mill. kr).

| Endringer i kroner per innb.                                  | Flatanger   | Vikna       | Nærøy       | Leka         | Inderøy     | NTR         |
|---------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| Innbyggere 0-1 år                                             | -2          | -           | 1           | -1           | -1          | -0          |
| Innbyggere 2-5 år                                             | -331        | 41          | -31         | -341         | -83         | -21         |
| Innbyggere 6-15 år                                            | 74          | -129        | 69          | 183          | -137        | -52         |
| Innbyggere 16-22 år                                           | 22          | 7           | 12          | 2            | 6           | 10          |
| Innbyggere 23-66 år                                           | -54         | -40         | -53         | -119         | -49         | -45         |
| Innbyggere 67-79 år                                           | 231         | -           | 109         | 474          | 94          | 71          |
| Innbyggere 80-89 år                                           | 91          | 75          | 105         | 205          | 23          | 62          |
| Innbyggere 90 år og over                                      | -70         | 103         | -81         | -402         | -22         | -42         |
| Basiskriteriet                                                | 861         | 153         | 119         | 1 717        | 69          | 91          |
| Sone                                                          | -391        | -67         | -403        | -41          | -171        | -84         |
| Nabo                                                          | -413        | -79         | -269        | -247         | -98         | -82         |
| Landbrukskriteriet                                            | -98         | -34         | -111        | -142         | -60         | -58         |
| Innvandr 6-15 år, ekskl Skandinavia                           | 33          | -5          | 19          | 22           | 20          | 17          |
| Norskfødte med innvandrereforeldre 6-15 år, ekskl Skandinavia | 43          | 39          | 40          | 43           | 39          | 36          |
| Flyktninger uten integreringstilskudd                         | -139        | -124        | -135        | -139         | -119        | -89         |
| Dødlighetskriteriet                                           | 2           | -           | -2          | -3           | -           | -0          |
| Barn 0-15 år med enslig forsørger                             | -60         | 2           | -24         | -52          | -6          | 7           |
| Lavinntekt                                                    | 33          | -93         | -84         | -40          | -79         | -58         |
| Uføre 18-49 år                                                | -15         | 8           | 37          | 1            | 14          | 11          |
| Opphopningsindeks                                             | 53          | 156         | 189         | 191          | 181         | 127         |
| Urbanitetskriteriet                                           | 444         | 325         | 309         | 503          | 272         | 213         |
| Aleneboende 30 - 66 år                                        | -146        | -175        | -40         | -311         | -334        | -158        |
| Psykisk utviklingshemmede 16 år og over                       | -746        | -647        | -215        | 305          | -117        | -242        |
| Ikke-gifte over 67 år                                         | 31          | 7           | 34          | 47           | 9           | 11          |
| Barn 1 år uten kontantstøtte                                  | 282         | -106        | -132        | 106          | 8           | 10          |
| Innbyggere med høyere utdanning                               | -7          | -13         | -13         | -13          | -2          | -5          |
| <b>Total kr pr innbygger</b>                                  | <b>-270</b> | <b>-598</b> | <b>-549</b> | <b>1 949</b> | <b>-544</b> | <b>-273</b> |

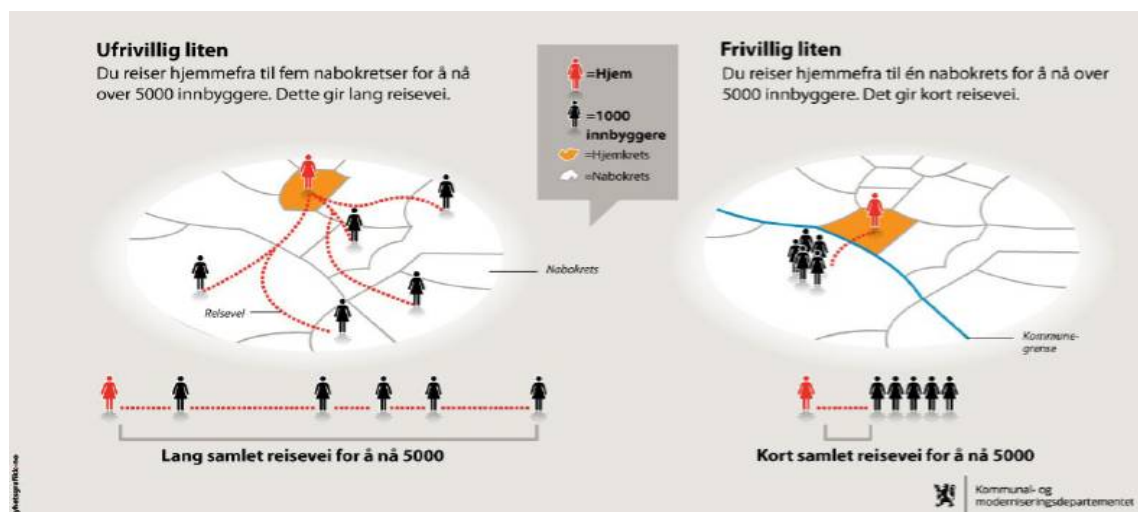
*Virkingen for et utvalg kommuner i Nord-Trøndelag*

### Strukturkriteriet

KMD foreslår et nytt strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulempene som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i den delen av tilskuddet som knyttes til det såkalte basiskriteriet. Kriteriet skal være et mål på bosettingsmønster i kommunen og området rundt.

I dag fordeles basistilskuddet med et likt beløp pr kommune (13,2 mill. kr i 2016), uavhengig av antall innbyggere i kommunen. Departementet mener et slikt tilskudd svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et insentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Det foreslåtte strukturkriteriet benyttes for å gradere kommunens basistilskudd og vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Midlene som på bakgrunn av strukturkriteriet trekkes ut av basistilskuddet, tilbakeføres kommunene gjennom tilskudd pr innbygger. Kommuner med et visst antall innbyggere vil dermed få tilbakeført like mye som de taper på strukturkriteriet, mens kommuner med mange innbyggere i sum vil tjene på strukturkriteriet.

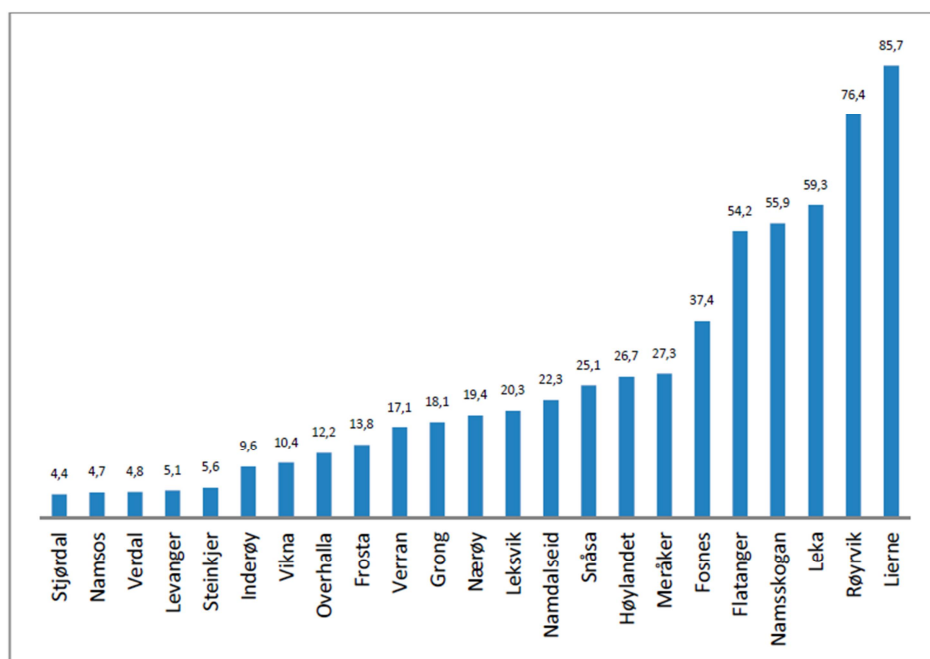
Hvordan skille mellom frivillig og ufrivillig små? Departementet har sett på reiseavstander i kommuner for å nå 5000 innbyggere:



Kommuner som taper deler av basistilskuddet frigjør midler som omfordeler til alle kommuner. Jo høyere grenseverdien for avstand settes i det endelige forslaget fra departementet, jo færre kommuner vil få beholde basistilskuddet fullt ut og jo større beløp blir fordelt pr innbygger (fordel for kommuner med et større antall innbyggere).

Det er beskrevet tre ulike grenseverdier for avstand for å beholde fullt basistilskudd: 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km. Det er ikke avklart hvilken grenseverdi som vil bli lagt til grunn i endelig forslag til modell.

I kommunene i Nord-Trøndelag er gjennomsnittlig reiseavstand til 5.000 personer som følger:





Grovt sett er bildet i Nord-Trøndelag at kommuner som ligger i nærheten av en by, får sterkere reduksjon enn kommuner som har lang avstand til byen. Dette har sammenheng med at bosettingsstrukturen i fylket er slik at de fleste små kommunene ligger langt fra byen, og at det er lange reiseavstander før 5 000 innbyggere nås. Kommunene som ligger nært byene har stort sett lavere reiseavstander. Har man lengre reiseavstand enn en bestemt grenseverdi, får man fullt tilskudd, altså like mye som i dag. Har man kortere reiseavstand, trappes tilskuddet ned.

### Oppsummert kostnadsnøkkel og strukturkriterie 25,4 km reiseavstand

|               | Pr innb            |                     |             | 1000 kr            |                     |                |
|---------------|--------------------|---------------------|-------------|--------------------|---------------------|----------------|
|               | Kostnads<br>nøkkel | Struktur<br>25.4 km | Samlet      | Kostnads<br>nøkkel | Struktur<br>25.4 km | Samlet         |
| Steinkjer     | -171               | 26                  | -145        | -3 713             | 556                 | -3 157         |
| Namsos        | -200               | -353                | -553        | -2 609             | -4 601              | -7 210         |
| Meråker       | 192                | 538                 | 730         | 489                | 1 376               | 1 865          |
| Stjørdal      | -133               | 26                  | -107        | -3 075             | 586                 | -2 489         |
| Frosta        | 119                | -1 945              | -1 826      | 312                | -5 103              | -4 791         |
| Leksvik       | -1 934             | -277                | -2 211      | -6 788             | -970                | -7 758         |
| Levanger      | -226               | -46                 | -272        | -4 428             | -888                | -5 316         |
| Verdal        | -194               | -241                | -435        | -2 879             | -3 574              | -6 453         |
| Verran        | 547                | -1 296              | -749        | 1 389              | -3 300              | -1 911         |
| Namdalseid    | -662               | -533                | -1 195      | -1 079             | -876                | -1 955         |
| Snåsa         | -548               | 453                 | -95         | -1 174             | 975                 | -199           |
| Lierne        | -2 596             | 538                 | -2 058      | -3 590             | 750                 | -2 840         |
| Røyrvik       | 1 211              | 538                 | 1 749       | 564                | 255                 | 819            |
| Namsskogan    | 115                | 538                 | 653         | 101                | 480                 | 581            |
| Grong         | 570                | -1 100              | -530        | 1 420              | -2 738              | -1 318         |
| Høylandet     | -1 701             | 538                 | -1 163      | -2 121             | 673                 | -1 448         |
| Overhalla     | -758               | -1 427              | -2 185      | -2 869             | -5 353              | -8 222         |
| Fosnes        | 1 759              | 538                 | 2 297       | 1 105              | 339                 | 1 444          |
| Flatanger     | -270               | 538                 | 268         | -299               | 602                 | 303            |
| Vikna         | -598               | -1 385              | -1 983      | -2 622             | -6 041              | -8 663         |
| Nærøy         | -549               | -124                | -673        | -2 809             | -631                | -3 440         |
| Leka          | 1 949              | 538                 | 2 487       | 1 134              | 309                 | 1 443          |
| Inderøy       | -544               | -769                | -1 313      | -3 674             | -5 209              | -8 883         |
| <b>Summer</b> | <b>-273</b>        | <b>-238</b>         | <b>-511</b> | <b>-37 215</b>     | <b>-32 383</b>      | <b>-69 598</b> |

Beregninger som er gjort av Telemarkforskning viser for Vikna kommunes del et redusert tilskudd på hhv. ca 2,8 og 4,8 mill. kr når strukturkriteriet settes til hhv. 13,3 km og 16,5 km.

KS har beregnet at ved en grenseverdi på 25,4 km tjener landets 15 største kommuner på endringene, av kommuner mellom 20 000 og 50 000 innbyggere tjener 33, mens 7 taper. Samtlige mellom 10 000 og 20 000 innbyggere taper. 87 av kommunene mellom 5 000 og 10 000 innbyggere taper, mens 2 tjener. 52 av kommunene mellom 3 000 og 5 000 taper, 15 tjener. 106 av kommunene under 3 000 innbyggere tjener, 52 taper.

Hvis man til slutt velger den mest radikale løsningen, en grenseverdi på reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere på 25,4 km, skal det totalt "inndras" 2,8 mrd. kr til omfordeling via innbyggertilskuddet som fordeles per innbygger.

### Regionalpolitiske tilskudd

Småkommunetilskuddet (til kommuner under 3.200 innbyggere) skal knyttes mer opp mot distriktpolitikken for øvrig og en høyere andel av tilskuddet skal fordeles pr innbygger, og mindre per kommune. Behovet for tilskudd måles med distriktsindeksen. Det foreslås også en forenkling i tilskuddsstrukturen.

Departementet forslår to nye tilskudd i sitt forslag:

- Nord-Norge: Nord-Norge- og Namdalstilskuddet + småkommunetilskuddet
- Sør-Norge: Distrikstilskudd Sør-Norge + småkommunetilskuddet

Høringsnotatet angir ingen holdepunkter for hvor store endringer i beløp som følger av endret profil. Det er uvisst hvor mye av småkommunetillegget som skal fordeles pr innbygger, forslaget sier ikke noe om hvordan redusert tilskudd skal fordeles. Det er dermed ikke mulig å si noe om utslagene nå.

### ***Skatteelementer***

KMD foreslår ingen større endringer i skatteandel eller skatteutjevning. Ny selskapsskatt skal være en del av skatteutjevningen. Kommuner med vekst i lønssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Endelig modell for selskapsskatten skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017 (i mai 2016).

### ***Økonomi ved sammenslåing***

Kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden vil få beregnet et inndelingstilskudd med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. I inndelingstilskuddet får kommunene beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Departementet mener dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene.

Departementet har pt. ikke sagt noe om hva som i perioden 2017-2019 vil være basis for inntektene til kommuner som vedtar sammenslåing (inntektssystemet for 2016 eller for 2017?).

## **RÅDMANNENS VURDERING**

Inntektssystemet er en mekanisme for fordeling av kommunesektorens hovedinntekter mellom de ulike kommunene. Når regjeringen nå kommer med forslag til endringer i inntektssystemet, innebærer dette at det blir en omfordeling av inntekter mellom kommunene. Skal noen kommuner få mer, må andre kommuner få mindre. Det å vurdere forslaget til endring av inntektssystemet innebærer dermed å vurdere hvilke omfordelinger endringene fører til, samt begrunnelser og konsekvenser av omfordelingene.

Departementets høringsforslag er en skissert endring av inntektssystemet som i liten grad presenterer hvilke omfordelinger det nye systemet vil innebære for de enkelte kommunene. Høringsnotatet synes uoversiktlig og mangler konsekvenser og begrunnelser for mange av forslagene. Notatet viser heller ikke de totale virkningene et nytt inntektssystem vil ha for den enkelte kommune. Delvis inneholder høringsnotatet også endringer som det ikke er mulig å se virkninger av før endelig forslag konkretiseres i kommuneproposisjonen i mai. Dette gjør det vanskelig å få en oversikt over omfordelingene mellom kommunene. KS har gjort foreløpige beregninger av utslagene, som til en viss grad bidrar til å belyse omfordelingene.

Det som er noe spesielt med endringene i inntektssystemet denne gangen, er at systemet skal endres midt i prosessen med at kommunene skal ta stilling til om en ønsker sammenslåing med

andre kommuner. Departementet uttrykker også tydelig at endringene i inntektssystemet skal støtte kommunereformens intensjoner om færre og større kommuner.

Det som ikke er en uttalt målsetting med endringene, men som er et tydelig utslag av de foreslåtte endringene, er at de største kommunene i landet vil få vesentlig økte inntekter. Oslo vil eksempelvis få vel 400 mill. kr i året i økte inntekter (omfordelt fra andre og mindre kommuner), Bergen tjener netto ca 83 mill. kr, Trondheim tjener netto ca 89 mill. kr, Stavanger tjener netto ca 79 mill. kr, osv. I all hovedsak er økningen i disse kommunenes inntekter knyttet til innføringen av det nye strukturkriteriet, som strengt tatt er ment å redusere kompensasjonen for smådriftsulempen for “frivillig” små kommuner og dermed stimulere til gjennomføring av kommunereformen.

**Virkningen er altså at man tar fra de minste og gir til de aller største. Det gir grunn til å stille spørsmål ved om en slik omfordeling fra små til de største kommunene er en bakenforliggende intensjon i kommunereformen. Dersom det derimot er en utilsiktet virkning av det nye systemet, må man kunne forvente at denne omfordelingsvirkningen blir korrigert i endelig konkretisert inntektssystem som skal presenteres i mai.**

Økningen i inntektene for de største kommunene er i sum større enn det **storbytilskuddet** disse kommunene allerede mottar for å kompensere for særskilte storbyulempen. I høringsnotatet fra departementet har man ikke gjort noen nærmere vurdering av behovet for storbytilskuddet. Etter rådmannens syn fremstår det som åpenbart at det må være naturlig å avvike storbytilskuddet dersom inntektssystemet blir utformet slik departementet foreslår.

Ettersom det nye inntektssystemet er ment å stimulere til gjennomføring av kommunereformen, er det naturlig å vurdere mål og virkemidler i reformen. De uttrykte hovedmålene for reformen har så langt hatt fokus på *gode og likeverdige tjenester, helhetlig samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, samt styrket lokaldemokrati*. Kommunene er bedt om å vurdere sammenslåing ut fra disse målene og ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur (tilstrekkelig kapasitet, kompetanse etc.). Med forslaget til nytt inntektssystem er alle disse momentene i realiteten erstattet av strukturkriteriet, hvor reiseavstand alene er det som skal fastslå om en liten kommune er frivillig eller ufrivillig liten og om kommunen dermed bør slås sammen med andre. Det er vanskelig ikke å oppfatte dette som en form for økonomisk tvang.

Departementet fremhever at endringene skal gjøre inntektssystemet mer *nøytralt* hva angår kommunestruktur. Tidligere har inntektssystemets nøytralitet vært utformet med innretning mot interne forhold (struktur på tjenestene) i en kommune, slik at en kommune ikke skal kunne gjøre interne tilpasninger som øker kommunens overføringer fra staten. Inntektssystemet har tidligere tatt kommunestrukturen som et gitt utgangspunkt, og fungert slik at inntektssystemet skulle utjevne utgifts- og inntektsforskjeller mellom kommunene med sikte på å oppnå et likeverdig tjenestetilbud for innbyggerne i de ulike kommunene.

Det nye nå er at inntektssystemet tildeles en rolle i å stimulere til kommunesammenslåing. Om dette er å gjøre inntektssystemet *nøytralt*, blir mer et politisk spørsmål når svaret allerede er gitt for hvordan man ønsker at kommunene skal tilpasse seg.

Forslaget fra departementet introduserer også begrepene “frivillig” og “ufrivillig” om smådriftsulempen og bruker begrepene som en del av begrunnelsen for endringer i inntektssystemet. Departementet avgrensar i denne omgang spørsmålet om “frivillige smådriftsulempen” til kommunenivået (administrativt nivå) i en kommune, samtidig som det

uttrykkes at man nå ikke foreslår å stille spørsmål ved om smådriftsulemper på tjenestenivået er frivillige eller ufrivillige.

Prinsipielt er man her etter rådmannens oppfatning i ferd med å etablere et begrepsapparat hvor det i neste omgang kan bli stilt spørsmål om også andre smådriftsulemper er frivillige og dermed ikke skal kompenseres. Dette berører fort bosettingsstrukturen. Hvis kommuner eksempelvis tillater spredt boligbygging, skapes det avstandsproblematikk som inntektssystemet i dag har kostnadsnøkler for å hensynta, men som på sikt kanskje ikke skal kompenseres om en ser det som frivillig for en kommune å tilrettelegge for slik bosetting. Motsatt kan en prinsipielt også problematisere om ikke også enkelte stordriftsulemper og vekstutfordringer kan sies å være frivillige. Kanskje bør - eksempelvis og satt på spissen - ordningen med veksttilskudd i inntektssystemet avvikles fordi man prinsipielt kan hevde at vekst er en frivillig sak for en kommune å tilrettelegge for?

Over tid kan man se for seg at det å fokusere på begrepene “frivillig/ufrivillig” i inntektssystemet vil kunne føre til et inntektssystem som i økende grad gir alle kommuner et mer likt tilskudd pr innbygger, uavhengig av ulikheter i geografiske, demografiske, bosettingsmessige og andre forhold i kommunene. Da har man samtidig beveget seg langt fra målsettingen om å kunne tilby gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, uavhengig av hvilken kommune man bor i.

Med strukturkriteriet synes høringsnotatet å ha sterkere fokus på å stimulere/tvinge til kommunesammenslåing enn å ha fokus på utjevning av ulikheter mellom kommunene slik at innbyggerne kan tilbys likeverdige velferdstjenester uavhengig av hvilken kommune en bor i.

Kommuner kan i dag kompensere for smådriftsulemper på administrativt nivå enten gjennom å etablere interkommunalt samarbeid eller ved kommunesammenslåing. Ved interkommunalt samarbeid beholder kommunene sine inntekter uendret og kan potensielt hente ut både kvalitative og økonomiske gevinster. Økonomiske gevinster beholder kommunene selv og kan bruke disse til et styrket tjenestetilbud. Mange kommuner har allerede tatt ut slike effekter gjennom interkommunalt samarbeid, slik at ytterligere effektiviseringspotensiale ved en sammenslåing kan være noe begrenset på administrativt nivå.

Ved sammenslåing vil de berørte kommunene miste deler av inntektene, etter en midlertidig periode hvor man i 15 år opprettholder inntektene (omgjort til et inndelingstilskudd) før visse deler av inntektene deretter avvikles over 5 år. Ved en sammenslåing av flere små kommuner vil inntektsbortfallet relativt sett kunne bli betydelig, ettersom en vil miste både basistilskudd og småkommunetilskudd per kommune. En sammenslåing av noe større kommuner vil i mindre grad medføre et inntektsbortfall av relativ betydning.

Departementets syn er at perioden hvor en sammenslått kommune opprettholder inndelingstilskuddet (15-20 år) gir god tid til nødvendig omstilling. Etter rådmannens syn undervurderer man da den usikkerheten som inntektsbortfallet skaper hva angår nivå på framtidig tjenestetilbud. I de fleste sammenslåinger av mindre kommuner vil inntektsbortfallet langt overstige potensialet for effektivisering på administrativt nivå. I mange tilfeller vil også sammenslåtte distriktskommuner få svært store arealer og dermed et kontrollspenn som vil forutsette et større administrativt apparat enn om man sammenligner med mer kompakte bykommuner med tilsvarende innbyggertall.

Dersom kommunereformen ender med at mange kommuner slås sammen, vil samlet

inndelingstilskudd for de berørte kommunene på landsbasis bli vesentlig. Når inndelingstilskuddene etter hvert opphører, er det et åpent spørsmål hvor disse midlene vil ta veien. Midlene kan beholdes i kommunesektoren ved å tilbakeføre midlene for eksempel via innbyggertilskuddet (som de største kommunene vil tjene mest på) eller staten kan se det som en begrunnelse for reduserte overføringer til kommunene. Det er liten grunn til å tro at de mindre kommunene vil få beholde noen større andel av disse midlene. Igjen kan det være grunn til å stille spørsmål ved om kommunereformen 1) også har et motiv om å omfordele ressurser fra små til store kommuner, eller 2) også har en målsetting om økonomisk effektivisering av kommunesektoren. Så langt har man, så langt rådmannen har registrert, ikke uttrykt slike økonomiske motiver for kommunereformen, men de økonomiske virkningene i kommunereformen og nå forslaget til nytt inntektssystem gjør det naturlig å stille spørsmål til om det kan være tilfelle.

Innslagspunktet for psykisk utviklingshemmede i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester må etter rådmannens mening reduseres tilsvarende nedvektingen av kriteriet i kostnadsnøkkelen. Kommuner med flere psykisk utviklingshemmede enn landssnittet "straffes" i de nye kostnadsnøklerne, fordi en lavere del av rammetilskuddet nå "styres" av kriteriet.

For Vikna kommune vil de foreslåtte endringene få svært negative konsekvenser. Som oversikten viser vil det bety en nedgang anslått til kr 647,- per innbygger – samlet ca. 2,8 mill. kr per år.

Erfaringstallene fra egen kommune er at de midlene som tilfaller kommunen som følge av kriteriet brukes til å opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud til denne gruppen. Hvis vektingen justeres ned vil dette medføre at kommunen får mindre midler til sin drift, noe som også vil ramme denne gruppen. Mottakere av kommunale tjenester har gjennom de senere årene fått stadig sterkere individuelle rettigheter.

Rådmannen savner en tung faglig begrunnelse for endringen av dette kriteriet. Det er indeksjustert gjennom de senere årene. At en nå foreslår en kraftig reduksjon i vektingen samsvarer ikke med denne praksisen.

Småkommunetilskuddet (ca 5,5 mill. kr for kommuner under 3.200 innbyggere) foreslås gjort mer avhengig av innbyggertallet i en kommune. Dette vil kunne medføre vesentlige reduksjoner for de aller minste kommunene. Selv om en liten kommune etter strukturkriteriet skulle bli vurdert å være ufrivillig liten, kan en slik kommune likevel oppleve en betydelig inntektsreduksjon i småkommunetilskuddet som i realiteten kan svekke grunnlaget for å bestå som egen kommune. Disse to foreslåtte endringene vil dermed ha motsatt virkning, og det synes lite fornuftig.

Småkommunetilskuddet er samlet av omtrent samme størrelse som storbytilskuddet og veksttilskuddet summert. Slik sett kan man betrakte det som en viss form for balanse som inntektssystemet bør kunne gi rom for i et langstrakt og spredtbygd land som Norge. Det kan være flere faktorer enn innbyggertall som angir utfordringer i små kommuner, og rådmannen vil tilrå at småkommunetilskuddet beholdes uendret.

Storbytilskuddet gis i dag med et likt beløp per innbygger til landets fire største kommuner. Endringene som foreslås i fordelingen av basistilskudd og regionale tilskudd vil bidra til at mer av tilskuddene fordeles per innbygger. Det er derfor ikke lengre grunnlag for videreføring av storbytilskuddet, tilskuddet bør tilbakeføres til basistilskuddet.

I KS sentralt sin behandling av høringsnotatet la styret til ett punkt om at kommunale veger bør tas inn som en egen kostnadsnøkkel i inntektssystemet. Rådmannen er usikker på virkningen av dette da det ikke foreligger beregninger som viser konsekvensene for den enkelte kommune.

Forslaget om at vektingen av kostnadsnøkklene skal beregnes hvert år er positivt etter rådmannens syn. En årlig oppdatering av kostnadsnøkklene vil i større grad ta hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid og det er bra.

Avslutningsvis mener rådmannen det er grunn til å stille spørsmålstegn til at det midt i prosessen om ny kommunestruktur legges fram nytt forslag til inntektssystem. Dette er neppe tilfeldig. Rådmannen mener det ville vært naturlig å avvente resultatene av kommunereformen, for deretter å foreta en gjennomgang av inntektssystemet og komme med forslag til nytt system basert på den kommunestrukturen man da har fått.

### **KONKLUSJON/TILRÅDING**

I samsvar med forslag til vedtak.

**Rørvik, 22.02.2016**

Roy H. Ottesen  
rådmann