

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår dato:  
29.02.2016

## **Høringssvar fra Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene om forslag til nytt inntektssystem for kommunene (deres ref. 15/4746)**

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Forbund) viser til departementets høringsbrev av 16. desember 2015 og avgir felles høringssvar.

### **Et nytt kommune-Norge**

Regjeringen ønsker færre og større kommuner. Den vil flytte stadig flere oppgaver fra staten og fylkeskommunene over til kommunene. Ekspertutvalget for kommunereformen (Vabo-utvalget) hevdet i 2014 at en kommunestørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere er nødvendig for at hver kommune selv skal kunne utføre disse oppgavene. Hittil har svært få kommuner valgt å slå seg sammen. Regjeringens forslag til nytt inntektssystem er derfor det viktigste grepet for å sette fart på kommunesammenslåingene.

Kartet som regjeringen ønsker å tegne likner overhodet ikke på terrenget i dagens kommune-Norge. I dag er det kun 77 av 428 kommuner (18 prosent) som har flere enn 15.000 innbyggere. 351 kommuner (82 prosent) har færre enn 15.000 innbyggere, 314 kommuner (73 prosent) har færre enn 10.000 innbyggere og 225 kommuner (53 prosent) har færre enn 5000 innbyggere.

Til tross for at regjeringen ikke ønsker å tallfeste et mål for antall kommuner, er det åpenbart at den med dette forslaget ser for seg minst en halvering av antall kommuner i Norge. Det vil være den største reformen i kommunesektoren siden 60-tallet, da antall kommuner ble redusert fra 744 til 454.

Reformen vil berøre store deler av befolkningens tjenestetilbud og demokratiske innflytelse. Nettopp derfor er det viktig at den er grundig utredet og at eventuelle sammenslåinger skjer på et fritt og saklig grunnlag etter grundige lokale demokratiske prosesser. Vårt høringssvar sår dessverre tvil om at dette er tilfellet.

## **Innbyggerne i mindre kommuner er mest tilfreds med kommunale tjenester**

Eldre er den største brukergruppen av kommunale helse- og omsorgstjenester. Derfor er vi opptatt av kommunenes økonomiske betingelser. Vår erfaring er at kvaliteten på disse tjenestene og tilfredsheten med dem, er størst i mindre kommuner. Det inntrykket bekreftes av Direktoratet for IKT og forvaltnings (DIFI) innbyggerundersøkelse i 2013: «For 13 av de 18 kommunale tjenestene vi har målt i innbyggerundersøkelsen, er inntrykkene best i de små kommunene. Det er spesielt omsorgstjenestene sykehjem, omsorgsbolig, hjemmesykepleie og hjemmehjelp hvor forskjellene i oppfatningene er store.».

Det er flere årsaker til at tilfredsheten er størst i små kommuner. En av dem er nivået på kommunenes inntekter, som i dag er noe større per innbygger i mindre kommuner. Men det har også en demokratisk dimensjon: Innbyggerne er nærmere beslutningsorganer og –takere i små kommuner; de har større påvirkningskraft og er mer tilfreds med hvordan kommunepolitikerne lytter til dem. Kvaliteten på de kommunale tjenestene er nært knyttet til avstanden mellom leverandøren av tjenestene og brukerne av dem. For store avstander kan gi dårligere tjenester og et svakere lokaldemokrati.

## **Frivillig tvang**

For å oppnå målet om færre kommuner foreslår regjeringen å endre innretningen på kommunenes inntekter, slik at det ikke lenger lønner seg å være liten, samtidig som det blir mer lønnsomt å være stor. Mindre kommuner som selv velger å forbli små omtales som «frivillig små» og straffes gjennom et lavere basistilskudd enn tidligere. Mindre kommuner som skynder seg og velger å slå seg sammen i inneværende stortingsperiode, premieres med å få beholde basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd som i dag uavkortet i 15 år. Det er kun noen kommuner med særlig spredt bosetting og lange avstander som ikke straffes for fortsatt å være små. Disse omtales som «ufrivillig små».

I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslutninger. Nåværende regjering, som har «valgfrihet» som mantra, bruker begrepet «frivillig» som synonymt med å gjøre hva regjeringen selv ønsker. Ved å true med å frata mindre kommuner store inntekter, fratrar regjeringen dem valgfrihet i forhold til kommunesammenslåinger. Vi mener derfor den foreslåtte incentivstrukturen bryter med prinsippet om at kommunesammenslåinger skal være frivillige.

## **Sammenslåing på sviktende grunnlag**

Det er videre svært uheldig at kommunenes presses til raske sammenslåinger før alle konsekvenser er kjent. Regjeringens forslag som nå er på høring inneholder en rekke alternativer som kan gi høyst forskjellige og ukjente konsekvenser. Både opposisjonen og støttepartiene på Stortinget har allerede varslet at de ønsker forandringer. For at sammenslåingene skal kunne tre i kraft 1. januar 2017, må Stortinget vedta endringer i løpet av juni 2016. Kommunene, som frykter store inntektstap, presses derfor til å fatte beslutninger våren 2016 før innholdet i Kommuneproposisjon 2017, som kommer 11. mai 2016, er kjent. Det ville vært langt redeligere om kommunene kunne vente til proposisjonen var lagt frem og behandlet i Stortinget, slik at hver enkelt kommune på faktisk grunnlag – og ikke i frykt for tapte inntekter – kunne se konsekvensene av å slå seg sammen eller ikke.

I et notat fra januar 2016 viser KS at regjeringens forslag kan ha utilsiktede konsekvenser, for eksempel «at alle kommuner med innbyggere mellom 10 000 – 20 000 taper på forslaget». Ettersom kommuner av denne størrelse nettopp er det regjeringen ønsker flere av, så viser dette at forslaget ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet. KS skriver derfor: «Sett i lys av dette synes det å være behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet, der det bl.a. ses på alternative modeller.».

Regjeringens hastverk viser at dens kommunereform er ideologisk drevet. Større enheter er alltid bedre enn små, kommuner som velger å være små trues med økonomiske sanksjoner samtidig som kommuner som velger å slå seg sammen belønnes, vedtak om sammenslåing ønskes foretatt våren 2016 før kommunene kjenner resultatet av Stortingets behandling av kommuneproposisjonen, og KS' notat viser at det er utilsiktede konsekvenser av regjeringens eget forslag. Både kommuner som velger å stå alene og kommuner som velger å slå seg sammen våren 2016, gjør dette på sviktende grunnlag, uten å kunne vite om alle konsekvenser av sine valg. Det er uholdbart.

## **Et godt tjenestetilbud er det viktigste**

Svært få kommuner har valgt å slå seg sammen. Regjeringen ser derfor ut til å ha gitt opp å argumentere for frivillige sammenslåinger, men velger i stedet å presse kommunene ved å ta fra dem inntekter om de ikke gjør som regjeringen vil. Det er et uttrykk for manglende respekt for lokale folkevalgte og innbyggere.

Vi mener ikke at dagens kommunestruktur er optimal. Vi ønsker oss sterke kommuner som kan gi innbyggerne tjenester av god kvalitet. Ikke alle kommuner klarer det i dag. Ei heller er alle kommuner rustet for de mange og stadig flere oppgavene som tillegges dem. Vi er heller ikke fremmed for at enkelte interkommunale samarbeid o.l.

ordninger for at kommunene skal kunne levere tjenester i dag, kan ha demokratiske skyggesider. Men vårt utgangspunkt er at eventuelle sammenslåinger bør skje på bakgrunn av at innbyggerne i begge (eller flere) sammenslåtte kommuner vil få et bedre kommunalt tjenestetilbud. Den enkelte kommune er selv best skikket til å vurdere dette. Valget bør skje på et fritt og saklig grunnlag med kjente konsekvenser, etter grundige lokale demokratiske prosesser.

Vi er opptatt av at alle kommuner, uansett størrelse, skal kunne gi et godt og likeverdig tjenestetilbud. Vi ønsker verken et inntektssystem som begunstiger de små på bekostning av de store, eller et system som utelukkende premierer større enheter. Vi vil ha et rettferdig system som utjevner kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud for innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter per innbygger, men at alle kommuner skal ha like forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Regjeringens forslag til inntektssystem fratrukk mindre kommuner denne evnen om de velger å forbli små. Det vil gå utover eldre og andre som er avhengige av de kommunale tjenestene.

Flere av de mindre kommunene i distriktene kjennetegnes ved svak skatteinntekning og en høy andel eldre innbyggere. Nabokommunene har ofte akkurat samme struktur og utfordringer, slik at det er lite å tjene på en sammenslåing. Slike kommuner er helt avhengige av et inntektssystem som tar hensyn til deres særskilte utfordringer.

Regjeringens forslag innebærer ikke en styrking av kommunesektoren, kun en ny omfordelingsnøkkel der 204 kommuner får mer per innbygger og 224 kommuner mindre. Kommunene som får mer har i gjennomsnitt 14 429 innbyggere og kommuner som får mindre har i gjennomsnitt 10 027 innbyggere. Utslagene er størst for de minste kommunene. Om regjeringen virkelig ønsket å styrke kommunene, burde den fokusere mer på hvordan kommunesektoren kan tilføres økte ressurser, enn på hvordan man skal fordele dagens ressurser.

## **Konklusjon**

Vi er sterkt kritiske til regjeringens fremgangsmåte i arbeidet for å slå sammen kommuner. Forslaget til nytt inntektssystem er blitt et verktøy for å oppnå flere kommunesammenslåinger, i stedet for et virkemiddel for å fremme det kommunale tjenestetilbudet og lokaldemokratiet i alle kommuner. Innretningen på forslaget fratrukk mange kommuner muligheten til å kunne foreta reelle valg. Valg om å slå seg sammen som foretas raskt - på sviktende grunnlag med ukjente konsekvenser - premieres, mens de som velger å bruke mer tid til å tenke seg om og/eller forbli alene trues med svekkede inntekter.

Vi godtar heller ikke premisset om at større kommuner per definisjon er bedre skikket til å levere tjenester av høyere kvalitet. Kvaliteten på tjenestene avhenger først og fremst av to forhold: Kommuneøkonomi og lokaldemokratisk innflytelse. Den viktigste faktoren er en sterk kommuneøkonomi, dernest at brukere og pårørende har reell påvirkning over hvordan kommunene innretter tjenestetilbudet.

Innbyggere i mindre kommuner som ikke velger å slå seg sammen, har krav på samme tjenestetilbud som alle andre. Vi oppfordrer derfor regjeringen til å innrette inntektssystemet slik at innbyggernes tjenestetilbud ikke er avhengig av hvilken kommunestørrelse regjeringen foretrekker, men av hvor store kommunene selv ønsker å være og hvilke behov de har.

Vennlig hilsen



Harald Olimb Norman  
Generalsekretær



Eyvind Frilseth  
Seniorrådgiver