

## SAKSUTSKRIFT

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
39/16	Hovedutvalg for overordnet planlegging	01.03.2016

## HØRINGSUTTALELSE - NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE

### Vedtak

Ullensaker kommune avgir høringsuttalelse til forslag til nytt inntektssystem for kommunene i henhold til saksfremlegg.

Rett utskrift

Kurt O. Kristoffersen  
Formannskapssekretær

Sendt: Saksbehandler for videre forføyning.

## Saksprotokoll i Hovedutvalg for overordnet planlegging - 01.03.2016

### Behandling:

Av 11 representanter var 11 til stede.

Repr. Willy Kvilten (H) fremmet følgende forslag:

#### **Innledning**

Ullensaker kommune sier seg tilfreds med at Regjeringen gjennom dette fremmer et helhetlig forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene som sikrer gode velferdstjenester i hele landet, samtidig som forslaget fjerner urimelige skjevheter i dagens inntektssystem. Dette er skjevheter som hindrer fornuftige kommunesammenslåinger og som oppleves som urimelige.

Ullensaker kommune mener det er helt nødvendig med endringer i dagens inntektssystem, fordi dette ikke er tilpasset de betydelige endringer i demografi, kommunikasjoner og næringsgrunnlag som har funnet sted i Norge gjennom mange år. Endringer i dagens inntektssystem er derfor helt nødvendig for å bidra til en mer tjenlig kommunestruktur som kan sikre gode velferdstjenester i hele landet. Kommuner som bestemmer seg for å slå seg sammen, vil beholde basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd som i dag i hele 15 år uavkortet, og deretter få en nedtrapping over 5 år. Dette vil etter Ullensaker kommunes vurdering gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og omstillingsstøtte.

#### **Nærmere om ulike elementer i forslaget og Ullensaker kommunes syn på disse:**

##### ***Basistilskuddet***

- Med dagens inntektssystem får alle kommuner 13,2 millioner kroner i basistilskudd, som i hovedsak går til administrasjon. Det betyr at små kommuner med få innbyggere får veldig høye tilskudd pr innbygger, mens store kommuner får lave tilskudd pr innbygger. Dersom ikke dagens system for basistilskuddet endres vil det bety at kommuner som slår seg sammen på sikt får mindre basistilskudd, målt per innbygger. Dagens ordning belønner dermed små kommuner og straffer kommuner som ønsker å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner.

**Ullensaker kommune mener derfor det er riktig og nødvendig å gjøre de grep som regjeringen her foreslår. Ullensaker kommune mener det er åpenbart urimelig at en kommune med 600 innbyggere skal få like høyt basistilskudd som en kommune med 100.000 innbyggere.**

- Flere faglige utredninger viser at kommunestørrelse ikke nødvendigvis gir et godt bilde av hva det koster å drive kommunen. Små kommuner i tettbebygde strøk kan slå seg sammen med andre og dermed redusere kostnadene til administrasjon av kommunen. Slike kommuner bør få lavere tilskudd til administrasjon enn i dag. Kommuner i spredtbebygde strøk med store avstander er i større grad ufrivillig små, og bør derfor få full kompensasjon fortsatt. **Ullensaker kommune mener dette er rimelig og en fornuftig avveining av ulike hensyn, gitt den geografien Norge faktisk har. Det skal fortsatt gis kompensasjon for utgifter til kommunale tjenester som skyldes lange avstander og spredt bosetting. Kommuner med spredt bebyggelse vil for eksempel få høyere tilskudd til grunnskole og hjemmetjeneste.**

##### ***Regionalpolitiske tilskudd, herunder småkommunetilskuddet***

- De regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet videreføres. Småkommunetilskuddet blir imidlertid målrettet mer mot kommuner med reelle distriktpolitiske utfordringer. Noe mer av tilskuddet bør gis pr innbygger, og noe mindre

pr kommune. Dette vil gjøre systemet mer rettferdig fordi kommuner med flere innbyggere vil få høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere.

- Ullensaker kommune finner det rimelig at småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres i forhold til distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktpolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. For at tilskuddene skal bli mer rettferdig og nøytralt i forhold til kommunestruktur foreslås det også at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og **mindre per kommune**.
- Vekstkommunetilskuddet og storbytilskuddet videreføres. Ullensaker kommune vil imidlertid peke på at flere faktorer enn innbyggertall bør kunne avgjøre om kommunene kommer innenfor storbytilskuddet.

### *Øvrige merknader*

- I tråd med Rådmannens innstilling gis det spesifikke innspill på:
  - valg av alternativ kostnadsnøkkel - barnehage
  - årlig oppdatering av kostnadsnøkklene
  - bruk av oppdaterte grunnlagsdata

når det gjelder basistilskudd benyttes foreslått grenseverdi på 25,4 km

Repr. Lars Egil Berg (SP) fremmet følgende forslag:

Ullensaker kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslag til nytt inntektssystem for kommunene:

Ullensaker kommune støtter at det er fornuftig med en gjennomgang av kommunenes inntektssystem.

Regjeringen må imidlertid ikke gjøre inntektssystemet for kommunene til et virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesammenslåing.

Endringer i inntektssystemet må bygge på utredninger fra offentlig utvalg som er bredt sammensatt og med medlemmer fra kompetente fagmiljøer. Forslagene må være gjenstand for en grundig høring slik at faglige og samfunnsmessige konsekvenser av endringene er gjenstand for offentlig debatt før stortinget fatter beslutninger.

Votering: Repr. Bergs forslag fikk 1 stemme og falt derved.  
Repr. Kviltens forslag fikk 2 stemmer og falt derved.  
Rådmannens innstilling fikk 10 stemmer og ble derved vedtatt mot en stemme som stemte i mot.

## **RÅDMANNENS INNSTILLING**

Ullensaker kommune avgir høringsuttalelse til forslag til nytt inntektssystem for kommunene i henhold til saksfremlegg.

Ullensaker, 01.03.2016

Tor Arne Gangsø  
rådmann

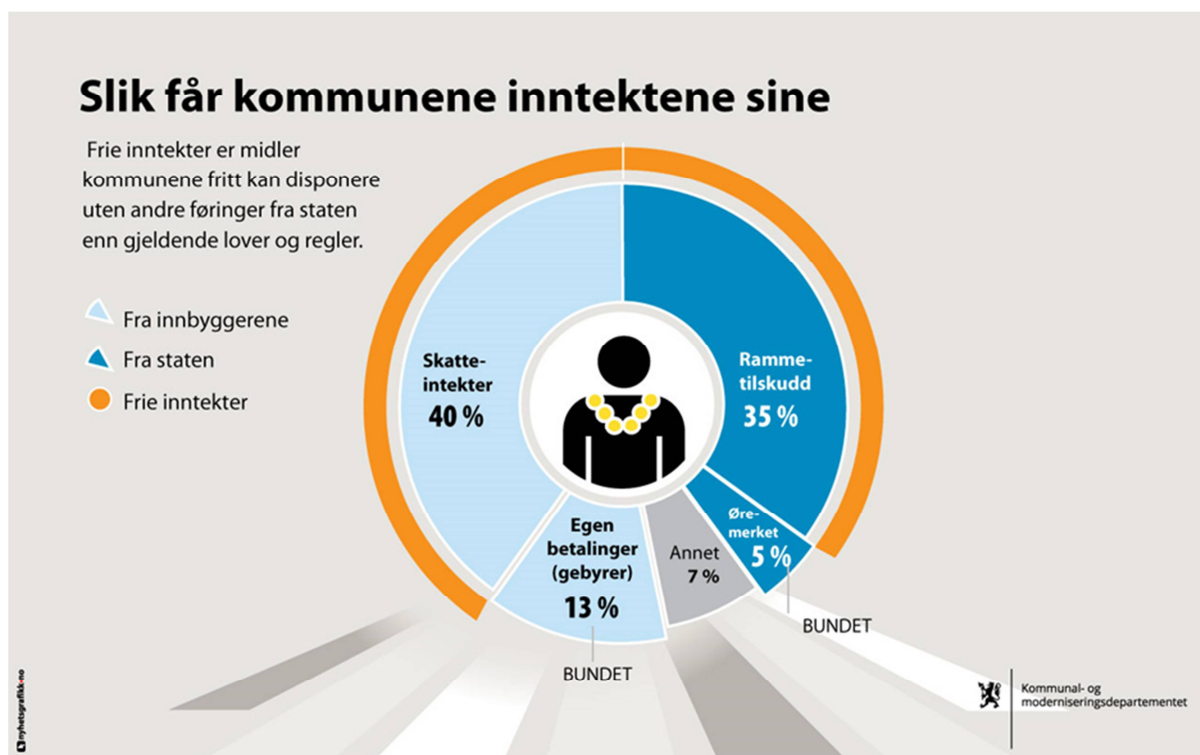
## SAKEN GJELDER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Høringsfristen er satt til 1.mars 2016. Det er lagt opp til at nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017, som offentliggjøres 11.mai 2016. Det legges også opp til at dette skal ses i sammenheng med den pågående kommunereformen.

Nedenfor følger en kort redegjørelse for forslaget som er sendt ut på høring samt rådmannens vurdering av dette.

## SAKSOPPLYSNINGER:

Inntektssystemet for kommunene består av rammetilskudd, skatteinntekter og andre overføringer og inntekter kommunene måtte ha. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør ca. 75 % av kommunesektorens samlede inntekter på landsbasis, og utgjør kommunenes frie inntekter.



Overføringene i rammetilskudd består av flere ulike elementer så som innbyggertilskuddet, utgiftsutjevning, diverse regionalpolitiske tilskudd, veksttilskudd etc.

I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Et sentralt spørsmål som drøftes er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner skal kompenseres fullt ut for denne type kostnader.

## VURDERING AV FORESLÅTTE ENDRINGER

Inntektssystemet for kommunene er et komplekst system med mange ulike ordninger for fordeling, med bakgrunn i ulike kriterier og variabler. Høringsforslaget legger ikke opp til noen vesentlige forenklinger, men er mer å anse som en justering eller revidering av dagens system.

I høringsnotatet presenteres:

- Endringer i kostnadsnøkler for kommunene
- Differensiering av basistilskuddet der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- Endringer i regionalpolitiske tilskudd
- En oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Under vurderes disse ulike områdene med konsekvensene for Ullensaker kommune, samt en anbefaling til kommunens hørings svar.

### **Endringer i kostnadsnøkler for kommunene**

Det legges opp til endringer i kostnadsnøklerne hva angår utgiftsutjevningen. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. Endringene i kostnadsnøklerne er basert på oppdatert statistikk, og er fortrinnsvis en oppdatering av dagens kostnadsnøkler. I likhet med KS' hovedstyre mener rådmannen at forslagene til oppdateringen av kostnadsnøklerne er godt faglig fundert, men at de bør oppdateres årlig for bedre å ta hensyn til at utgiftsveksten i sektorene endres over tid. I dag oppdateres dette hvert fjerde år.

Oppdateringen av kostnadsnøklerne gir en netto omfordeling kommunene i mellom på om lag 580 millioner kroner. KS presiserer at virkning av omfordeling blir *mer komplisert* på grunn av både *ny vekting* og *nye sektornøkler*. Generelt vil det være hensiktsmessig at disse nøklene oppdateres jevnlig for å sikre at de er relevante over tid gitt at ordningen skal opprettholdes med den komplekse fordelingen slik det er i dagens system.

*Omberegning med bakgrunn i de nye foreslåtte vektings- og sektornøklerne fører til at Ullensaker kommune totalt vil få 2,5 mill. kr mer i frie inntekter med bakgrunn i den foreslåtte utgiftsutjevningmodellen.*

Endringen på de enkelte hovedområdene vil være som følger:

- På området Pleie og omsorg vil Ullensaker kommune med ny modell få ca 12 mill. kr mer i frie inntekter. Hovedårsaken er at kommunen oppnår å få større overføringer for innbyggere over 80 år og for PU over 16 år.
- Når det gjelder grunnskole vil Ullensaker kommune med den nye modellen få overført ca 4 mill. kr mindre. Bakgrunnen for dette har sammenheng med at det gis mindre i tilskudd pr innbygger i aldersgruppen 6-15 år.
- Når det gjelder området sosialhjelp vil kommunen med den nye få ca. 3,3 mill. kr mindre i inntekt. Bakgrunnen er i hovedsak at kommunen taper på en omlegging av kriterier og når det opphopningsindeksen.
- Når det gjelder overføringer knyttet til kommunehelseområdet så vil Ullensaker kommune bli trukket 4,1 mill. kr. I hovedsak har dette sammenheng med endringer i satser for andelen av innbyggerne over 67 år.
- For områdene barnevern, miljø og landbruk og barnehager er det kun små endringer i forhold til dagens modell.

### Differensiering av basistilskuddet

Gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen får kommunene i dag full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse. Departementet presenterer en modell for å *differensiere* denne kompensasjonen, slik at ikke alle kommuner lenger vil motta full kompensasjon for denne type kostnader på *kommunenivå*. Det foreslås at det fortsatt skal gis full kompensasjon for *smådriftsulemper* på *tjenestenivå*. Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom *frivillige* og *ufrivillige* smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og der kun *ufrivillige* smådriftsulemper kompenseres fullt ut. Dette skal gjøres gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskuddet. Departementet mener at en slik endring vil gjøre inntektssystemet mer *nøytral* i forhold til *kommunesammenslutninger*.

Departementet foreslår i høringsnotatet et nytt *strukturkriterie* som skal benyttes til å gradere kommunens basistilskudd avhengig av reiselengde for å nå 5 000 innbyggere. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd på 13,2 millioner kroner for 2016, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunen får mellom 0 og 13,2 millioner kroner i basistilskudd. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Men det vil gi store *omfordelingsvirkninger* mellom kommunene; også i forhold til kommuner som antas være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små. Opplegget i høringsnotatet innebærer f.eks. at alle kommuner med innbyggere mellom 10 000- 20 000 taper på forslaget, mens de største kommunene kommer best ut. Sett i lys av dette mener KS at det er behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet, der det blant annet ses på alternative modeller. For eksempel kan basiskriteriet graderes for kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere. Det innebærer at det først får fullt utslag for kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Ekspertutvalget sin anbefaling var at kommunene minimum burde ha 10–15 000 innbyggere. Valg av grenseverdi og antall personer det skal måle reiselengde til er basert på skjønn. KS mener derfor dette taler for at det nye strukturkriteriet bør holdes utenom kostnadsnøkkelen.

I høringsnotatet gis det tre ulike eksempler på grenseverdier for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Kommuner med kortere reiselengde vil få en forholdsmessig reduksjon av basistilskuddet. Reduksjonen vil gjelde basiskriteriet i delkostnadsnøkene for administrasjon, grunnskole, pleie -og omsorg og helse. KS presiser at innføringen av gradert basiskriterium vil være et insentiv til kommunesammenslåinger gjennom inndelingstilskuddet. Siden inndelingstilskuddet vil være basert på dagen inntektssystem, vil kommuner med redusert basistilskudd få høyere tilskudd hvis de slår seg sammen.

Tabellen under viser hvordan de tre eksemplene fra høringsnotatet vil slå ut for Ullensaker kommune. Avhengig av modell vil kommunen enten kunne få en merinntekt på opp til 5 mill. kr til å tape en halv mill. kr. Kommunens gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere er beregnet til 2,5 kilometer.

	Kroner pr. innbygger	Sum Ullensaker i 1000 kr.
Eksempel a) Grense for full basis 25,4 km per innb.	152	5 069
Eksempel b) Grense for full basis 16,5 km per innb.	33	1 097
Eksempel c) Grense for full basis 13,3 km per innb.	-15	-501

### **Endringer i regionalpolitiske tilskudd**

Innenfor de regionalpolitiske tilskuddene foreslås det at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/Namdalentilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge blir samlet i to nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd. I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen, og at det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger. KS antar at omleggingene som skisseres vil ha størst betydning for kommunene med under 3 200 innbyggere. I dag får ikke kommuner med distriktsindeks over 47 distriktstilskudd Sør-Norge. Legges samme kriterier til grunn for småkommunetillegget vil 22 småkommuner i Sør-Norge med distriktsindeks over 47 miste småkommunetilskuddet. Dette er ca. 25 pst av kommunene i Sør-Norge som i dag har småkommunetilskudd. I Nord-Norge har alle kommuner med småkommunetilskudd distriktsindeks under 47 og vil derfor ventelig få småkommunetillegg.

Ullensaker kommune mottar ikke regionalpolitiske tilskudd.

### **Skatteelementene i inntektssystemet**

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

Ullensaker kommune har siden flyplassen ble etablert hatt fallende skatteinntekter. Disse kompenseres til en viss grad gjennom Netto inntektsutjevningen.

Som følge av at det er bostedsadressen 01.11 i året før ligningsåret som bestemmer hvilken kommune som får skatteinntektene, så vil dette føre til at vekstkommuner ligger med et stort etterslep når det gjelder skatteinntekter. Dette vil for 2016 si at det kun er skattytere som var registrert bosatt her 01. november 2015 som vil skatte til Ullensaker. Innbyggere som flytter hit senere vil ikke kommunen få skatteinntekter av før i 2017. Kommunen vil imidlertid frem til den tid måtte tilby tjenester til denne gruppen.

### **RÅDMANNENS VURDERING**

Rådmannen vurderer at de foreslåtte endringer i inntektssystemet på generelt grunnlag ikke vil medføre vesentlige endringer i Ullensaker kommunes frie inntekter, og anbefaler å støtte de foreslåtte endringene i kommunenes inntektsmodell. Rådmannen ønsker imidlertid å presisere følgende:

#### *1. Omlegging av kostnadsnøkkel – barnehage.*

Den foreslåtte omleggingen av kostnadsnøkkelen gir små utslag for Ullensaker kommune. Det er imidlertid foreslått en alternativ modell, som gir en beregning ut fra barn 1-5 år (0,8093) og antall heltidsansatte 20-44 år (0,1907). KS argumenterer for den alternative nøkkelen ut fra følgende:

- Antall heltidsansatte har trolig større validitet enn dagens modell
- Modellen gir noe lavere forklaringskraft enn videreføring av dagens kriterier
- Den alternative modellen antas å gi mindre svingninger fra år til år



Rådmannen anbefaler imidlertid at den alternative kostnadsnøkkelen for beregning av barnehagetilskudd benyttes.

2. *Årlig oppdatering av kostnadsnøkklene*

Kostnadsnøkklene oppdateres i dag hvert fjerde år. Rådmannen anbefaler at kostnadsnøkklene for fremtiden oppdateres årlig, noe som vil gi et bedre tilpasset inntektssystem i forhold til de utfordringene kommunene til enhver tid faktisk har.

3. *Bruk av strukturkriterium*

KS mener den foreslåtte graderingen av basistilskudd til stor del er basert på skjønn, og mener derfor at det nye strukturkriteriet bør holdes utenom kostnadsnøkkelen. Rådmannen anbefaler at Ullensaker kommune følger anbefalingen fra KS på dette punktet. Alternativt anbefaler rådmannen, når det gjelder bruk av strukturkriterium, at den foreslåtte grenseverdien på 25,4 km benyttes.

4. *Telletidspunkt for grunnlagsdata i inntektsmodellen*

Som en vekstkommune vil Ullensaker gjennom den modellen som ligger til grunn, ha et etterslep på inntekter, både på skatt og rammetilskudd. Dette som følge av at historiske tall legges til grunn for beregningen. Rådmannen vil derfor anbefale at man får en modell hvor oppdaterte grunnlagsdata benyttes.

## KONKLUSJON

Rådmannen vurderer at de foreslåtte endringer i inntektssystemet på generelt grunnlag ikke vil medføre vesentlige endringer i Ullensaker kommunes frie inntekter, og anbefaler å støtte de foreslåtte endringene i kommunenes inntektsmodell. Rådmannen anbefaler imidlertid at Ullensaker kommune gir spesifikke innspill på valg av alternativ kostnadsnøkkel - barnehage, årlig oppdatering av kostnadsnøkklene, bruk av oppdaterte grunnlagsdata samt at den foreslåtte graderingen av basistilskudd holdes utenfor kostnadsnøkkelen/alternativt at foreslått grenseverdi på 25,4 km benyttes.

Melding om vedtak sendes:

- Økonomi