



Dato 29. januar 2016
Saksnr.: 201514341-2
Saksbehandler Randi Bentsen og Arne Henrik Lukashaugen

Saksgang
Formannskapet

Møtedato
10.02.2016

Høring på forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Sammendrag

Kristiansand kommune støtter intensjonen og retningen på endringene i inntektssystemet som skal gjelde fra 2017 (se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858>). Rådmannen vil likevel kommentere enkelte av elementene i høringsutkastet som bør vurderes videre før endringene blir gjennomført.

Det foreslåtte strukturkriterium innebærer at Kristiansand kommune vil få økte inntekter på 17,1 - 34 mill. kr avhengig av hvilken modell som velges.

KMD har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene. For Kristiansand kommune betyr det at utgiftsbehovet er beregnet til å være noe høyere enn i dagens beregning. Det betyr samlet sett at Kristiansand kommune får en økt inntekt på 9,5 mill. kr.

Storbytilskuddet gis til de 4 største kommunene. Det foreslås ikke endringer i dette tilskuddet, men departementet vil vurdere omfang og innretning på tilskuddet. Rådmannen mener at omfanget i ordningen bør utvides til å gjelde de bykommuner som utgjør regionsenter som f.eks. Tromsø og Kristiansand. Storbytilskuddet er et rent politisk element i inntektssystemet og er ikke basert på en faglig vurdering og analyse som tilfellet er for kostnadsnøkler.

Rådmannen anbefaler at skjønnsmidlene avvikles eventuelt reduseres kraftig. Skjønnsmidlene er fordelt mellom fylker og kommuner svært forskjellig. Vest-Agder er et av fylkene med lavest skjønnstilskudd per innbygger. Dersom skjønnstilskuddet avvikles og fordeles per innbygger vil det gi en merinntekt for Kristiansand kommune på om lag 15 mill. kr.

Forslag til vedtak

Formannskapet slutter seg til rådmannens forslag til høringsuttalelse om nytt inntektssystem.

Tor Sommerseth
Rådmann

Arne Henrik Lukashaugen
Konst. økonomidirektør

Utrykt vedlegg:

Det Kongelige Kommunal- og moderniseringsdepartement:

- Forslag til nytt inntektssystem for kommunene.
- Høringsbrev datert 17.12.15.

Bakgrunn for saken

1. Innledning

Kommunal og regionaldepartementet har sendt ut på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017.

2. Departementets forslag

I høringsnotatet til det nye inntektssystemet presenteres forslag på:

- nye kostnadsnøkler for kommunene herunder en ny modell der det skilles mellom frivillig og ufrivillige smådriftsulemper
- endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Nye kostnadsnøkler

Utgiftsutjevningen består av kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, barnehager, administrasjon og landbruk. Det er foretatt en vurdering av om også kommunale veier bør inngå, men det anbefales ikke at denne sektoren tas inn.

KMD har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene.

- **Grunnskole:** Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (ekskl. Skandinavia) tas ut.
- **Pleie og omsorg:** Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil også berøre toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.
- **Barnehager:** Ingen endring i kriterier. Men det er også skissert en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft, men vurderes også som et godt alternativ.
- **Kommunehelse:** Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut.
- **Barnevern:** Ingen endringer 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.
- **Sosialhjelp:** Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30-66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres.
- **Landbruk:** Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
- **Administrasjon:** Ingen endring i kriterier.

Analysearbeidet har tatt utgangspunkt i hva som forklarer ulike kostnader på best mulig måte. Uten at effekten av disse endringene er presentert synes det som om det i større grad legges til grunn alderssammensetning i utregningene. Dette virker i utgangspunktet som et positivt grep og likestiller kommuner ift innbyggere.

Departementet understreker også at inntektssystemet er et system for å fordele midler, og tar ikke høyde for å være et insentivsystem eller en refusjonsordning. Det vil si at det er de objektive kriteriene og ikke aktivitetsnivå som avgjør rammetilskuddet.

Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper - nytt strukturkriterie

Det presenteres også et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

I utgiftsutjevningen foretas det full kompensasjon for smådriftsulemper, det vil si at dette ses på som en ufrivillig kostnadsulempe. Borge-utvalget (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utviklet i sin tid et såkalt strukturkriterium, som sier hvor langt innbyggerne i en kommune i gjennomsnitt må reise for å nå f.eks 5 000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser. Tanken var at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander. Det vil si at i kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillige enn i kommuner med lange reiseavstander.

KMD foreslår at 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. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Basiskriteriet fordeler i dag et tilskudd med et likt beløp per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill. kroner per kommune. Det vil si at små kommuner i dag får et vesentlig høyere beløp per innbygger enn større kommuner. KMDs forslag vil føre til at kommunene vil få et tilskudd på mellom 0 og 13,2 mill. kroner – avhengig av reiselengde.

I praksis vil det bli fastsatt en grenseverdi for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Kommuner med kortere reiselengde enn dette vil få en forholdsmessig reduksjon. Det vil si at en kommune som har en reiselengde som er halvparten av grenseverdien, isolert sett vil få redusert basistilskuddet med 6,6 mill. kroner. Fastsetting av grenseverdien vil nødvendigvis være noe skjønnsmessig. Departementets vurdering er at det er fornuftig å knytte grenseverdien opp til en grenseverdi i datamaterialet. Borge-utvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå sentrum i grunnkretser på til sammen 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere.

Reduksjonen vil gjelde basistilskuddet i alle de fire sektor(er)(administrasjon, grunnskole, pleie- og omsorg og helse) der det inngår i kostnadsnøkkelen. Bosettingskriteriene (sone og nabo) blir ikke endret. Etter det vi forstår er det dette som gjør at departementet skriver «Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut».

Regionale tilskudd

Småkommunetilskudd, Nord-Norge og Namdalen tilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge foreslås samlet i 2 nye tilskudd basert på følgende:

- Nord-Norge og Namdalen tilskuddet videreføres og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord-Norgetilskudd.
- Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet slås sammen
- Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord-Norgetilskuddet og Sør-Norgetilskuddet.
- Satsene på småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (indeks for grad av distriktsutfordringer)
- Det blir gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Kommunene som mottar småkommunetilskudd for 2016 (under 3 200 innbyggere og skatteinntekter under 120 pst av landssnittet per innbygger) har følgende distriktsindeks for 2016 (lav distriktsindeks betyr høye distriktsutfordringer, og intervallene som benyttes er identiske med de som benyttes i distriktstilskudd Sør-Norge i dag):

	Distriktsindeks					
	Under 35	36 - 38	39 - 41	42 - 44	45 - 46	Over 47
Kommuner i Sør-Norge	46	8	4	6	3	22
Kommuner i Nord-Norge og Namdalen	64	0	0	2	0	0

Det fremgår ikke hvordan småkommunetillegget vil utformes, utover at distriktsindeksen benyttes for å gradere dette. Det er grunn til å anta at kommunene med lavest distriktsindeks i utgangspunktet kan forvente et tilskudd på nivå med dagens småkommunetilskudd. F.eks. vil dette gjelde 64 av de 66 kommunene i Nord-Norge og Namdalen som mottar småkommunetilskudd i dag. Kommuner med høyere distriktsindeks kan oppleve lavere tilskudd, og for kommunene med høyest indeks er det risiko for at hele småkommunetilskuddet kan forsvinne.

Forslaget skisserer samtidig en endret innretning slik at mer av tilskuddene fordeles per innbygger og mindre per kommune. Dette vil slå negativt ut for kommuner med lavest folketall.

Som et alternativ til sitt forslag skisserer departementet en modell der småkommunetilskuddet graderes ut fra verdi på strukturkriteriet. En slik innretning innebærer at kommuner i spredtbygde områder i større grad skjermes enn kommuner i tettbygde områder. På den annen side vil en slik innretning forsterke de utslagene av foreslått nytt strukturkriterium i utgiftsutjevningen.

Andre tilskudd

Vekstkommunetilskuddet gis til kommuner med en befolkningsvekst på mer enn 1,5 pst over de siste 3 årene. Det foreslås ingen endring i dette tilskuddet, men det vises til at departementet vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet til nye kommuner etter en kommunesammenslåing.

Storbytilskuddet gis til de 4 største kommunene. Det foreslås ikke endringer i dette tilskuddet, men departementet vil vurdere omfang og innretning på tilskuddet.

Skjønnstilskudd fordeles av fylkesmannen i hvert fylke etter et forhåndsbestemt beløp. Deler av dette inngår som "ordinære skjønnsmidler" som fordeles etter en rekke føringer. Den enkelte fylkesmann kan også holde tilbake midler som fordeles på et senere tidspunkt, såkaldt prosjektskjønn. Det er stor ulikhet på dette beløpet og Agder fylkene får blant de laveste beløp ift. innbyggertall.

Skatt og skatteutjevning

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevningen. 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.

Når det gjelder modell for ny selskapsskatt, vises det til kommuneproposisjonen for 2017. Det slås fast at selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen.

3. Konsekvenser for Kristiansand kommune

3.1 Strukturkriteriet (endringer for Kristiansand kommune og de øvrige kommunene i Knutepunkt Sørlandet)

Det foreslåtte strukturkriterium innebærer at kommuner som har smådriftsulempene som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige får en reduksjon i den delen av tilskuddet som knyttes til det såkalte basiskriteriet. For kommunene i Knutepunkt Sørlandet anses det at alle kommunene i større eller mindre grad har smådriftsulemper som er frivillige og dermed får et trekk i basistilskuddet. Kristiansand kommune får et trekk i basistilskuddet, men siden det samlede trekket i basistilskuddet fordeles tilbake til kommunene per innbygger, tjener Kristiansand kommune på omleggingen.

For Kristiansand betyr det økte inntekter på 17,1 - 34 mill. kr avhengig av hvilken modell som velges. For de øvrige kommunene i Knutepunkt Sørlandet taper kommunene samlet sett 18,8 – 26,9 mill. kr. Iveland taper i ett av alternativene mens de tjener på omleggingen ved de to andre alternativene. De øvrige kommunene taper på alle alternativene.

Siden det i inntektssystemet er en overgangsordning (INGAR) vil inntektssendringene avdempes noe. INGAR innebærer at en kommune kompenseres for en endring i inntekt som er ut over kr 300 per innbygger.

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
KRISTIANSAND	2,1	388,7	254,4	196,0	33 987,1	22 242,3	17 140,0
VENNESLA	4,7	-286,8	-328,6	-323,5	-4 041,8	-4 632,0	-4 559,7
SONGDALEN	6,4	-1 136,0	-972,6	-826,5	-7 218,4	-6 180,0	-5 251,8
SØGNE	3,4	-561,3	-611,6	-612,2	-6 296,5	-6 860,4	-6 867,6
LILLESAND	4,1	-615,8	-637,4	-618,4	-865,8	-896,2	-869,4
BIRKENES	9,6	-1 221,9	-788,4	-456,8	-4 414,7	-2 848,3	-1 650,4
IVELAND	16,9	-3 063,9	396,1	332,7	-4 029,0	520,9	437,6

3.2 Nye kostnadsnøkler for kommunene

KMD har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene.

For Kristiansand kommune betyr det at utgiftsbehovet er beregnet til å være noe høyere enn i dagens beregning. Utgiftsbehovet øker fra å være 97,58 % av landsnittet til å være 97,81 % av landsnittet. Det betyr samlet sett at Kristiansand kommune får en økt inntekt på 9,5 mill. kr.

Sektorer	2016	Høringsdok	Endring i pst
	Kostnadsindeks	Kostnadsindeks	
Barnehage	1,04834	1,05670	0,8 %
Administrasjon	0,87220	0,87780	0,6 %
Skole	0,99226	0,99696	0,5 %
Pleie- og omsorg	0,92072	0,92379	0,3 %
Helse	0,91781	0,90234	-1,7 %
Barnevern	1,06266	1,06146	-0,1 %
Sosialhjelp	1,19499	1,16303	-2,7 %
Ny kostnadsnøkkel	0,97583	0,97807	0,2 %

3.3 Regionalpolitiske endringer i inntektssystemet

Kristiansand kommune kommer ikke inn under ordningene med regionalpolitiske virkemidler.

4. Rådmannens vurdering

4.1 Endringer i kostnadsnøkler

Kristiansand kommune støtter i all hovedsak den gjennomgangen og de forslag som knytter seg til kostnadsnøkkel, med følgende unntak:

- I kostnadsnøkkel sosialtjenester må kriteriet for å fange opp levekårsutfordringer styrkes. Det anbefales å vektlegge opphopningskriteriet høyere enn forslaget, samt å

jobbe videre med å finne en bedre indikator for å fange opp slike kostnader som gjerne hoper seg opp i byene.

- I kostnadsnøkkel for barnehagetjenester støttes alternativt forslag som fremlagt i høringen. Departementet bes arbeide videre med å utvikle nøkkelen til å fange opp endringer med gratis kjernetid og andre ordninger som påvirker kostnadsbildet. Antall barn i målgruppen bør være føring for tildeling av midler knyttet til barnehagetjenesten
- Kostnadsnøkklene forklarer en relativt liten del av kostnadsbildet til den enkelte kommune. Departementet bør utvikle nøklene slik at de stadig får større validitet.

4.2 Strukturkriteriet

Rådmannen er enig i innretningen i departementets forslag som innebærer at kun ufrivillig smådriftsulemper kompenseres. Dagens system selv med foreslått overgangsordning (kommunene som slår seg sammen beholder basistilskudd og småkommunetilskudd i 15-20 år), er ikke nøytralt i forhold til kommunestruktur. Kommuner som slår seg sammen taper på sammenslåingen etter overgangsordningen er over.

4.3 Regionalpolitiske virkemidler

Rådmannen støtter forslaget om endringer i regionalpolitiske virkemidler. Ved å bruke distriktsindeksen målrettes virkemidlene i større grad enn i dagens ordning der f.eks. småkommunetilskuddet gis til alle kommuner under 3200 innbyggere uavhengig av distriktsutfordringene. Forslaget er mer nøytralt i forhold til kommunestruktur ved at det legges mer vekt på tilskudd per innbygger og mindre per kommune.

4.2 Storbytillegget

Storbytilskuddet gis til de 4 største kommunene. Det foreslås ikke endringer i dette tilskuddet, men departementet vil vurdere omfang og innretning på tilskuddet. Rådmannen mener at omfanget i ordningen bør utvides til å gjelde de bykommuner som utgjør regionsenter som f.eks. Tromsø og Kristiansand. Storbytilskuddet er et rent politisk element i inntektssystemet og er ikke basert på en faglig vurdering og analyse som tilfellet er for kostnadsnøkklene.

Kommunal og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har imidlertid lovet storbymidler til «Nye Kristiansand» dersom der blir noe av kommunesammenslåingen av Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Søgne og Songdalen kommune – K5. Størrelse og utforming av tilskuddet kommer i en melding til Stortinget i løpet av våren. Med dagens modell hadde dette gitt K5 ca. 43 millioner kroner i årlig storbytilskudd.

4.3 Skjønnsmidler

Rådmannen anbefaler at skjønnsmidlene avvikles eventuelt reduseres kraftig. Skjønnsmidlene er fordelt mellom fylker og kommuner svært forskjellig. Vest-Agder er et av fylkene med lavest skjønnsstilskudd per innbygger, 150 kr pr. innbygger, mens Finnmarkskommunene får 750 kr pr. innbygger:

Fylke	Ordinært skjønn	Pr. innbygger
Vest-Agder	27 100 000	150
Finnmark	56 700 000	750

Kristiansand får i 2016 9,6 mill.kr i ordinært skjønn, noe som utgjør 110 kr. pr. innbygger. Snittet for landet er 262 kr. pr. innbygger.

Vi er ikke kjent med hva som er begrunnelsen for den store forskjellen i tildeling av skjønnsmidler.

Det er ganske omfattende administrativt arbeid forbundet med utarbeidelse av søknader og behandling av søknadene. Rådmannen kan ikke se at det administrative arbeidet står i forhold den eventuelle nytte som oppnås ut over å ha en ordinær tildeling per innbygger i inntektssystemet.

Dersom skjønnstilskuddet avvikles og fordeles per innbygger vil det gi en merinntekt for Kristiansand kommune på omlag 15 mill. kr.

Oppsummert

Rådmannen vurderer forslaget som er sendt på høring som et skritt i riktig retning. Befolkningstall legges i større grad til grunn, og strukturkriteriet understøtter større enheter. Omleggingen vil bety økte inntekter for Kristiansand kommune, både i forhold til revisjon av kostnadsnøkler og strukturkriteriet.

Dersom KMD tar bort ordningen med skjønn vil dette også medføre økte inntekter til Kristiansand kommune.