AREMARK KOMMUNE
ORGANISASJONS- OG ØKONOMISTABEN
Telefon: 69 19 96 00
e-post: post@aremark.kommune.no
1798 AREMARK

MØTEINNKALLING

Formannskapet innkalles til møte på Rådhuset

Torsdag 04.02.2016 kl. 17:00

Vararepresentanter møter kun ved spesiell innkalling.

SAKSLISTE:

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA FORRIGE MØTE

Sak nr.	Tittel
6/16	**SØKNAD OM Å HOLDE SØNDAGSÅPENT I SOMMERHALVÅRET - JOKER AREMARK**
7/16	**GRUNNERVERV AV EIENDOM - FOSBY SENTRUM**
8/16	**HØRINGSVAR FRA AREMARK KOMMUNE - NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE**

- GRUNNGITTE SPØRSMÅL ETTER § 20 I REGLEMENT FOR UTVALG.
- FORESPØRSLER

Aremark, 28.08.2016

Geir Aarbu (sign.)
Ordfører

SØKNAD OM Å HOLDE SØNDAGSÅPENT I SOMMERHALVÅRET – JOKER AREMARK

Styre/råd/utvalg	Arkivsak nr.	Arkiv
Formannskapet	15/113	/U62/

Sektor: RÅDMANN

Saksbehandler: JFO

Sak nr.:	Utvalg	Møtedato
6/16	Formannskapet	04.02.2016
/	Kommunestyret	

Rådmannens innstilling:

1. Aremark kommune søker Fylkesmannen i Østfold om å få godkjent Aremark kommune som typisk turiststed jf "Lov om helligdager og helligdagsfred" § 5 annet ledd nr 4.
2. Definisjonen av Aremark som typisk turiststed bør begrenses til å gjelde perioden 01.05.-30.09.

Vedlegg:

- Lov om helligdager og helligdagsfred av 24.02.95 nr 12.
- Søknad fra Aremark Senter AS av 08.01.2016

Saksopplysninger:

Aremark kommune har ca 700 hytter (flere enn bolighus) og tre store campingplasser. I tillegg satses det nå både fra kommunens side og private aktørers side på vassdragsturisme.
Det bør derfor vurderes om det skal sendes søknad til Fylkesmannen i Østfold for å få godkjent kommunen som en turistkommune med tanke på muligheter for handelsnæringen og de tilreisende i forhold til åpningstider på helligdager.
En eventuell slik godkjenning vil gi kommunen unntak fra bestemmelsene om at faste utsalgssteder skal holde stengt på helligdager jf ovennevnte lovs § 5 annet ledd nr.4 (se vedlegg).

Aremark Senter AS skriver i sin søknad om å holde søndagsåpent i turistsesongen:

> Aremark Senter AS søker om å få holde butikken åpent søndager i turistsesongen. Hovedfokus på søndager vil være typiske sesongvarer som ute-planter, plantejord, hagemøbler og andre sommerartikler. Kundene vil også ha tilgang på våre helårsvarer.

Aremark kommunestyre har både i to tidligere valgperioder behandlet søknader fra Joker Aremark (nå Aremark Senter AS) om å tillate søndagsåpen butikk, og da særlig i sommermånedene.

Likelydende vedtak ble fattet i sak 12/10 av 29.04.2010 og sak 9/13 av 07.05.2013 (hastesak §13):

1. Kommunestyret ber rådmannen søke Fylkesmannen i Østfold om å få godkjent Aremark kommune som typisk turiststed jf "Lov om helligdager og helligdagsfred" § 5 annet ledd nr. 4.
2. Definisjonen av Aremark som typisk turiststed bør i søknaden begrenses til å gjelde perioden 01.05.-30.09.

Fylkesmannen i Østfold har både i 2010 og 2013 avslått kommunens søknader.
Joker Aremark søkte også for 2015 om å holde søndagsåpent. Denne søknad ble ikke realitetsbehandlet da forslag til endringer i helligdagsloven for å tillate søndagsåpne butikker på samme tid var ute på høring.

Det er ikke gjort endringer i denne loven slik at saken blir å behandle etter loven fra 1995.

I lovforarbeidene (Ot prp nr 11 2002-03) sies følgende om definisjon av typiske turiststeder: "Nr. 4 fører vidare unntaket for typiske turiststeder frå den gjeldande lova. Med typiske turiststader er i første rekkje meint mindre stader der salet i periodar hovudsakleg skjer til turistar. Det er her tenkt på stader der dei faste innbyggjarane er få i forhold til talet på tilreisande/besøkjande i løpet av året, eksempelvis stader som Beitostølen, Geiranger, Geilo og Lyngør. Ein typisk turiststad treng ikkje omfatte heile kommunen. Ein typisk turiststad er dessutan kjenneteikna ved at dei næringsdrivande ofte er avhengige av turistsesongane, da kundegrunnlaget er for lite til at dei kan overleve av sal til fastbuande. Også utsalsstader i mange byar og på større stader kan oppleve omsetningsauke i turistsesongen, men denne auken kan neppe seiast å vere så vesentleg at han kan danne grunngivinga for å gi løyve til søn- og helgedagsope.
Det er vidare eit vilkår at salet i periodar hovudsakleg skjer til turistar, jf. § 5 sjette ledd. Kor lang denne perioden må vere, og kor stor del av omsetninga som må skje til turistar i denne perioden, må avgjerast konkret i kvart enkelt tilfelle.
Fylkesmannen kan avgrense unntaket i § 5 andre ledd nr. 4 frå kravet om at faste utsalsstader skal halde stengt på helgedagar til å gjelde for utprega «sesongstader» i bestemte periodar av året. Med «delar av året» er meint periodar av ei viss lengd; kortare tidsrom på f.eks. eit par veker vil såleis ikkje vere tilstrekkeleg.
Det følgjer av § 5 sjette ledd i lova at fylkesmannen, etter søknad frå ein kommune, ved forskrift avgjer om eit område eller ein kommune skal ha nemninga typisk turiststad. Departementet har rekna med at dersom ein kommune tek avgjerd om ikkje å fremje søknad til fylkesmannen om å fastsetje forskrift at eit område er ein typisk turiststad, er det ei avgjerd av prosessuell karakter og ikkje eit enkeltvedtak.
Lovavdelinga i Justisdepartementet har seinare uttalt at avdelinga ser det slik at det ikkje ligg føre noko enkeltvedtak dersom kommunen etter saksbehandling i kommunestyret bestemmer seg for ikkje å søkje fylkesmannen om forskrift, eller dersom fylkesmannen avslår å fastsetje ei forskrift etter gjeldande opningstidslov § 3 fjerde ledd (helgedagslova § 5 sjette ledd). Dersom fylkesmannen støttar søknaden frå kommunen og fastset ei forskrift i medhald av den gjeldande opningstidslova § 3 fjerde ledd (helgedagslova § 5 sjette ledd), er det saksbehandlingsreglane i forvaltningslova kap. VII og ikkje kap. IV-VI som gjeld for vedtaket. Spørsmålet er likevel om ei forskrift som reint faktisk berre får betydning for ein enkelt eller nokre få personar, må betraktast som eit enkeltvedtak, eventuelt at saksbehandlingsreglane for enkeltvedtak kan nyttast analogisk.

Lovavdelinga i Justisdepartementet har uttalt at avgjerda frå fylkesmannen etter gjeldande opningstidslov § 3 fjerde ledd (helgedagslova § 5 sjette ledd) må reknast som forskrift etter forvaltningslova, og at saksbehandlingsreglane for enkeltvedtak - deriblant reglane om klage i forvaltningslova kap. VI - ikkje vil gjelde for avgjerda".

Vurdering:
For å kunne imøtekomme søknaden fra Aremark Senter AS anbefaler rådmannen om at kommunen søker om å bli godkjent som typisk turiststed.

LOVDATA

Lov om helligdager og helligdagsfred.

Dato	LOV-1995-02-24-12
Departement	Kulturdepartementet
Sist endret	LOV-2015-06-19-65 fra 01.10.2015
Publisert	Avd I 1995 Nr. 4
Ikrafttredelse	24.02.1995
Endrer	LOV-1965-06-04-1
Kunngjort	
Korttittel	Helligdagsfredloven

Jf. *tidligere* forordning 12 mars 1735, lov 4 juni 1965 nr. 1.

§ 1. *Lovens formål*

For å verne om det gudstjenestelige liv og den alminnelige fred på helligdager og for å gi høytiden ro og verdighet, skal det være helligdagsfred i samsvar med reglene i denne lov.

0 Endret ved lov 14 mars 2003 nr. 16 (ikr. 1 apr 2003 iflg. res. 14 mars 2003 nr. 300).

§ 2. *Helligdager*

Følgende dager er helligdag:

a) vanlige søndager,
b) nyttårsdag (1. januar),
c) skjærtorsdag (siste torsdag før første påskedag),
d) langfredag (siste fredag før første påskedag),
e) første påskedag (første søndag etter første fullmåne som inntreffer på eller etter 21. mars),
f) annen påskedag (første mandag etter første påskedag),
g) Kristi Himmelfartsdag (sjette torsdag etter første påskedag),
h) første pinsedag (sjuende søndag etter første påskedag),
i) annen pinsedag (første mandag etter første pinsedag),
j) første juledag (25. desember),
k) annen juledag (26. desember).

0 Endret ved lover 14 mars 2003 nr. 16 (ikr. 1 apr 2003 iflg. res. 14 mars 2003 nr. 300), 26 aug 2011 nr. 40 (ikr. 1 jan 2012 iflg. res. 26 aug 2011 nr. 866).

§ 3. *Helligdagsfred*

På helligdag fra kl 00 til kl 24 samt påske-, pinse- og julaften etter kl 16 skal det være helligdagsfred som ingen noe sted må forstyrre med utilbørlig larm.

Ved kirke eller gudstjenestested er det mens helligdagsfreden varer ikke tillatt å forstyrre gudstjenesten med unødig larm eller arbeid eller annen forstyrrende virksomhet.

0 Endret ved lov 14 mars 2003 nr. 16 (ikr. 1 apr 2003 iflg. res. 14 mars 2003 nr. 300).

§ 4. *Offentlige arrangementer*

På helligdag mellom kl 06 og kl 13 er det ikke tillatt å arrangere eller holde offentlige tilstelninger eller forestillinger, sportskonkurranser og sportsstevner.

Forbudet i første ledd skal ikke være til hinder for:

1. Arrangementer i regi av tros- og livssynssamfunn.
2. Utstillinger av kunstnerisk, vitenskapelig eller opplysende art.
3. Sportsarrangementer som ikke er beregnet på å samle tilskuere eller som er så tidkrevende at det er nødvendig å starte før kl 13. Regelen her gjelder ikke motorrace på bane, flygestevner, travløp, galoppløp, veddeløp og profesjonelle sportskonkurranser og sportsstevner.
4. Arrangementer på 1. og 17. mai.

Når særlige grunner foreligger, kan politimesteren for den enkelte anledning tillate arrangement som ellers ville være forbudt etter denne paragraf. Politimesterens vedtak kan påklages til departementet.

0 Endret ved lov 14 mars 2003 nr. 16 (ikr. 1 apr 2003 iflg. res. 14 mars 2003 nr. 300).

§ 5. *Salg fra faste utsalgssteder*

På helligdager skal faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, holde stengt. På jul-, påske- og pinseaften skal de stenge kl. 16.

Dette gjelder ikke for

1. utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 100 kvm
2. bensinstasjoner med en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm
3. utsalgssteder på campingplasser i campingsesongen
4. utsalgssteder på områder som etter vedtak av fylkesmannen regnes som typiske turiststeder, se sjette ledd
5. salg fra serveringssted
6. salg ved auksjon
7. salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier og lignende
8. salg fra tidsbegrensede utstillinger og varemesser som finner sted i lokaler som normalt ikke blir brukt til salgsvirksomhet
9. utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler
10. utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og suvenirvarer
11. utsalgssteder i bygninger for inn- og utsjekking av passasjerer på lufthavner som har tillatelse til avgiftsfritt salg
12. salg av varer i tilknytning til produksjonssteder mv. som er tilrettelagt for turisme.

Faste utsalgssteder kan holde åpent de tre siste søndagene før julaften mellom kl. 14 og kl. 20.

Med salgsflate, se annet ledd nr. 1 og 2, menes gulvflaten i den delen av et utsalgssteds lokale hvor varer beregnet for salg til publikum er synlig utstilt. Lagerrom og oppholdsrom for personale medregnes ikke.

Utsalgssteder som nevnt i annet ledd nr. 1 og 2, og som ikke åpenbart oppfyller kravet om salgsflate, skal ved takst eller på annen tilfredsstillende måte kunne dokumentere salgsflatens størrelse. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig ved utsalgsstedet. Mangelfull dokumentasjon medfører at et utsalgssted ikke anses unntatt fra bestemmelsen i første ledd første punktum.

Fylkesmannen kan etter søknad fra kommunen ved forskrift bestemme at et område skal regnes som typisk turiststed, se annet ledd nr. 4, for hele året eller deler av året. Som typisk turiststed kan bare regnes område der salget i de aktuelle periodene hovedsakelig skjer til turister.

Fylkesmannen kan etter søknad gi dispensasjon fra paragrafen her når det foreligger særlige grunner. Avgjørelsen kan påklages til departementet.

Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling av paragrafen her.

0 Tilføyd ved lov 14 mars 2003 nr. 16 (ikr. 1 apr 2003 iflg. res. 14 mars 2003 nr. 300).

§ 6. *Straff*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 3 til 5 i denne lov, eller bestemmelser gitt i medhold av disse paragrafene, straffes med bøter.

0 Tilføyd ved lov 14 mars 2003 nr. 16 (ikr. 1 apr 2003 iflg. res. 14 mars 2003 nr. 300), endret ved lov 19 juni 2015 nr. 65 (ikr. 1 okt 2015).

§ 7. *Ikrafttredelse.*

Loven trer i kraft straks. Samtidig oppheves lov av 4. juni 1965 nr. 1 om helligdagsfreden.

0 Endret ved lov 14 mars 2003 nr. 16 (ikr. 1 apr 2003 iflg. res. 14 mars 2003 nr. 300), endret paragrafnummer fra § 5.

Aremark kommune

Rådhuset

1798 Aremark

Aremark 08.01.2016

Aremark Senter AS

Fosby

1798 Aremark

Søknad om å holde Søndagsåpent i turistsesongen.

Aremark Senter As søker om å få holde butikken åpent Søndager i turistsesongen.
Hovedfokuset på Søndager vil være typiske sesongvarer som ute planter, plantejord, hagemøbler og andre sommer artikler, kundene vil også ha tilgang til våre helårsvarer.

Bjørn Vidar Lihagen

Daglig leder

Aremark Senter AS

GRUNNERVERV AV EIENDOM - FOSBY SENTRUM

Styre/råd/utvalg	Arkivsak nr.	Arkiv
Formannskapet	15/500	611//

Sektor: RÅDMANN

Saksbehandler: JFO

Sak nr.:	Utvalg	Møtedato
7/16	Formannskapet	04.02.2016
/	Kommunestyret	

Rådmannens innstilling:

1. Aremark kommune inngår kjøpekontrakt med grunneierne av arealene vist i kart for kommunedelplan Fosby sentrum 2014-2026:
   - B1 inkl. LNF-område med hensynsone kulturmiljø øst mot FV21 , LNF-område nord
     for B1 mot Meierielva til en pris på kr. 60,- pr. kvm og arealer avsatt til småbåthavn for kr. 250.000,-.
   - B2 til en pris på kr. 60,- pr. kvm
2. Det foretas oppmåling av arealene før kontrakt tegnes.
3. Aremark kommune dekker omkostningene ved ervervene; som oppmåling, kommunale avgifter og omkostninger ved tinglysning.
4. Erverv av arealet B3 vurderes ved økonomiplanbehandlingen vår/sommer 2016

Vedlegg:

- Kart: Kommunedelplan Fosby sentrum 2014-2026 Arealdel Aremark kommune
- Brev fra adv. Jon Erik Holm på vegne av grunneier Knut Fladeby av 25.11.2015

Saksopplysninger:

Kommunestyret vedtok i investeringsbudsjettet for 2015, senere gjentatt i investeringsbudsjettet for 2016, å avsette kr. 4.000.000,- til kjøp av arealer til boligformål i Fosby sentrum.

Rådmannen alene eller sammen med ordfører har hatt møter med de tre grunneierne av arealer avsatt i kommunedelplan Fosby sentrum 2014-2016 med formål boligbebyggelse. De arealer som har vært grunnlag for drøftinger/forhandlinger har i vedlagte kart betegnelsen:

- B1 inkl. LNF-område med hensynsone kulturmiljø øst mot FV21 , LNF-område nord for B1 mot Meierielva og arealer avsatt til småbåthavn (grunneier Knut Fladeby)
- B2 (grunneier Berit Rødseth)
- B3 (grunneiere Berit Rødseth og Thomas Glimsdal).

Disse møter har avklart at prisen som grunneierne kan akseptere, inklusive de forbehold den enkelte grunneier har tatt i forhold til om kommunen skulle erverve areal fra de øvrige grunneiere til en høyere pris, medfører å ta stilling til et prisforlangende på kr. 60,- pr. kvm.

Samlet sett overskrider dette den ramme kommunestyret har avsatt i investeringsbudsjettet.

Vurdering:
Rådmannen vil her foreta en vurdering av hvilke områder en vil anbefale å erverve innenfor den budsjettramme kommunestyret har avsatt.
Rådmannen anser at B1 og B2 er å anse som de mest attraktive arealene å etablere nye boliger på. Dette begrunnes i følgende:

- Arealene ligger med utsikt til Aremarksjøen og Meierielva
- Kort og enkel tilkomst til vei, vann og avløp
- Arealene av undersøkt og avklart arkeologisk; geologisk undersøkelse gjenstår
- Tomter nær småbåthavn er attraktivt

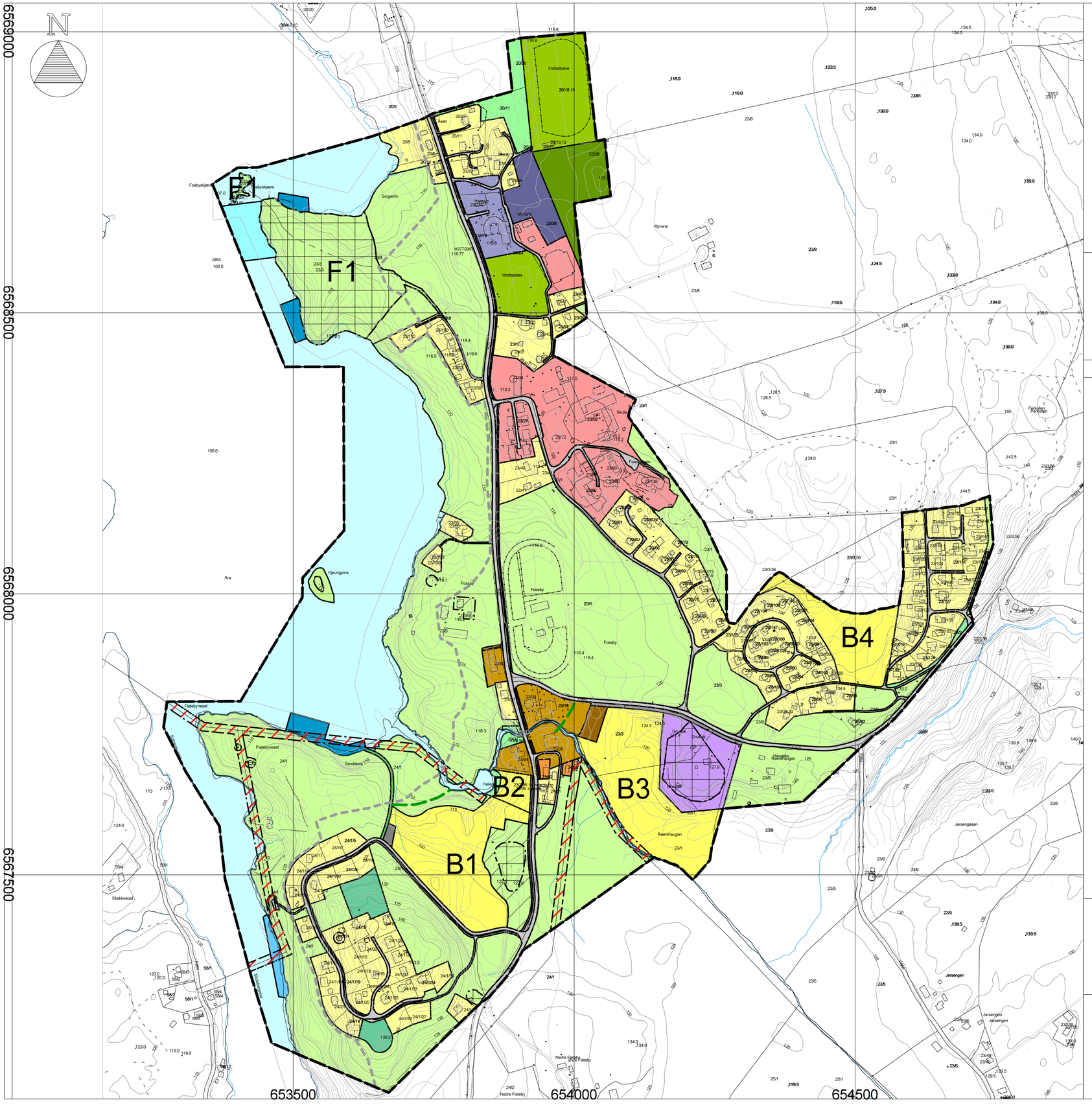
Arealet B1 med de tilknyttede arealer utgjør ca 59000 kvm og B2 ca 3400 kvm; til sammen ca 62400 kvm. Med en pris på kr. 60,- pr. kvm utgjør dette ca 3,7 mill.kr.
Arealet avsatt til småbåthavn er vi tilbudt å kjøpe for kr. 250.000,-.

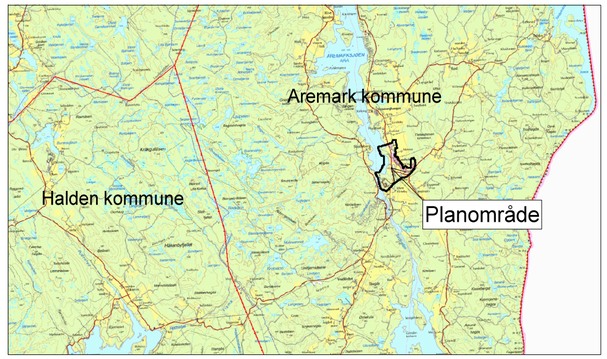
Rådmannen vil på denne bakgrunn anbefale at kommunen inngår kjøpekontrakt med grunneierne av arealene:

- B1 inkl. LNF-område med hensynsone kulturmiljø øst mot FV21 , LNF-område nord for B1 mot Meierielva til en pris på kr. 60,- pr. kvm og arealer avsatt til småbåthavn for kr. 250.000,-.
- B2 til en pris på kr. 60,- pr. kvm

Det må foretas en oppmåling av arealene før kontraktene tegnes. Kommunen dekker omkostningene ved ervervene; som oppmåling, kommunale gebyrer og omkostninger ved tinglysning.

Når det gjelde arealet B3 vil rådmannen foreslå at et eventuelt erverv av også dette arealet blir vurdert ved økonomiplanbehandlingen vår/sommer 2016 da regnskapsresultatet fra 2015 på det tidspunkt er kjent.





Kommunedelplan Fosby sentrum 2014- 2026 Arealdel

Aremark kommune

TEGNFORKLARING	Nåværende	Framtidig
Bebyggelse og anlegg (PBL § 11-7, nr.1)		
Boligbebyggelse		
Sentrumsformål		
Offentlig eller privat tjenesteyting		
Fritids- og turistformål/ bolig/ tjenesteyting		
Næringsbebyggelse		
Idrettsanlegg		
Andre typer nærmere angitt bebyggelse og anlegg		
Uteoppholdsareal		
Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (PBL § 11-7, nr.2)		
Vei/ gangvei		
Parkering		
Grønnstruktur (PBL § 11-7, nr.3)		
Grønnstruktur		
Landbruk-, natur- og friluftsformål (LNF(R)) (PBL § 11-7, nr.5)		
Landbruk-, natur- og friluftsformål		
Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone (PBL § 11-7, nr.6)		
Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone		
Småbåthavn		
Friluftsområde/ badeplass		
Hensynssoner		
Faresone høyspenningsanlegg		
Hensynssone kulturmiljø		
Båndlegging etter kulturminneloven		
Statlig sikret friluftsområde	F1	F1
Linjesymboler		
100 m sone byggeforbud o.l		
Tursti		

Versjon 30.06.2014.
Vedtatt av kommunestyret i Aremark kommune, 11.09.2014.

Planen er utarbeidet i Euref 89
Ekvidistanse 1 meter
Målestokk 1: 5000 (A2)

0 50m 100m 150m 200m

Planen utarbeidet av:

NATUR, UTVIKLING & DESIGN

Planen digitalisert av:

Vidda RESSURS AS

ADVOKATENE

JON ERIK HOLM & PÅL KOLBERG GRØNNERØD

MEDLEMMER AV DEN NORSKE ADVOKATFORENING

Aremark kommune
Rådhuset
1798 AREMARK
Att.: Ordfører/rådmann

Sendes også pr. epost: jon.fredrik.olsen@aremark.kommune.no

Advokater:
Jon Erik Holm
jeh@hg-advokater.no
Pål Kolberg Grønnerød
pkg@hg-advokater.no

DERES REF.: VÅR REF.: JEH/ks H2595 DATO: 25.11.2015

GRUNNERVERV – KNUT FLADEBY

Jeg viser til konferanse forleden hvor vi opplyste at vi ville komme tilbake med hensyn til konkret,0 forslag hva gjelder det areal som ønskes ervervet fra kommunens side.

Vi har drøftet saken grundig og har kommet til at det foreslås at arealet erverves for kr. 60,- pr. m2 hvilket innebærer at man vil ligge på omtrent samme nivå som i 2001 når utbyggingsavtalen for Trosteberget ble inngått.

Etter nye overveielser har Knut Fladeby kommet til at han ikke selv ønsker å ta hånd om arealet til småbåthavn. Han foreslår derfor at Aremark kommune også erverver dette arealet. I forhold til forrige erverv, finner Knut Fladeby at kr. 250.000,- vil være et passende beløp for dette arealet.

I tillegg nevnes for god ordens skyld at Aremark kommune vil måtte dekke alle omkostninger ved ervervet, så som kommunale gebyrer og omkostninger ved tinglysning. I en avtale vil det måtte tas forbehold for det tilfelle at kommunen erverver areal fra de to øvrige grunneiere til en høyere pris.

Jeg ber om at man vurderer ovenstående og vi stiller oss selvfølgelig åpne for et nytt møte.

Hilsen

Jon Erik Holm

Kopi sendes klient pr. epost

AREMARK KOMMUNE
Etat RÅDM Saksbeh. JFO
26 NOV 2015
Ark.kode P 611
Ark.kode S
Sak.nr. 15/500 Dok.nr. 1
Kopi

HØRINGSVAR FRA AREMARK KOMMUNE - NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE

Styre/råd/utvalg	Arkivsak nr.	Arkiv
Formannskapet	15/534	103//

Sektor: RÅDMANN

Saksbehandler: JFO

Sak nr.:	Utvalg	Møtedato
8/16	Formannskapet	04.02.2016
/	Kommunestyret	

Rådmannens innstilling:
Saken legges fram uten innstilling.

Vedlegg:
- Høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Forslag til nytt inntektssystem for kommunene» av 17. desember 2015
- «Forslag til nytt inntektssystem for kommunene»
- Notat fra KS-administrasjonen til KS-styret av 14. januar 2016

Saksopplysninger:
Forslag til nytt inntektssystem for kommunene er sendt på høring med høringsfrist 1. mars 2016.

Vurdering:
Formannskapet bestemte i sitt møte 21. januar 2016 selv å utarbeide et forslag til høringssvar i sitt møte 4. februar 2016.
Saken legges derfor frem uten innstilling fra rådmannen.

DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

AREMARK KOMMUNE
Etat Rådm | Saksbeh. JFO
17 DES 2015
Ark.kode P 103
Ark.kode S
Sak.nr. 15/534 Dok.nr. 1
Kopi MIE

Ifølge liste

Deres ref	Vår ref	Dato
	15/4746-1	17.12.2015

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) 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. I denne gjennomgangen skal inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen.

Kommunesektoren har ansvar for viktige velferdstjenester og forvalter en betydelig andel av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Sektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag124 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155,4 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I dette høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, mens det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner skal kompenseres fullt ut for denne typen kostnader. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
NO-0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59

http://www.kmd.dep.no/

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 858

Kommunalavdelingen

Saksbehandler
Karen Nystad
Byrhagen
22247254

Gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen får kommunene i dag full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse. Det foreslås her en modell for å differensiere denne kompensasjonen, slik at ikke alle kommuner lenger vil motta full kompensasjon for denne typen 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. I høringsnotatet presenteres innretningen på en slik modell. Denne endringen vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

De regionalpolitiske tilskuddene er også vurdert, og departementet foreslår her en endring i innretningen på disse tilskuddene framover. Det legges opp til å forenkle tilskuddsstrukturen ved å slå sammen noen av dagens tilskudd, at de regionalpolitiske tilskuddene i større grad knyttes opp til graden av distriktsutfordringer, og at tilskuddene i større grad gis per innbygger i stedet for per kommune. Den siste justeringen vil gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til endringer i kommunestrukturen.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017, med virkning fra 1. 1. 2017.

Vi ber om innspill på enkeltpunkt, i tillegg til eventuelle generelle uttalelser innen 1.mars 2016. Eventuelle spørsmål kan rettes til seniorrådgiver Karen N. Byrhagen (karen-nystad.byrhagen@kmd.dep.no).

Høringsuttalelser gis digitalt på regjeringen.no. Dette gjøres under «Send inn høringssvar» på www.regjeringen.no/2467858. Alle kan avgi høringsuttalelse. Høringsuttalelser er offentlige etter offentleglova og blir publisert sammen med øvrige høringsuttalelser.

Med hilsen

Thor Bernstrøm (e.f.)
avdelingsdirektør

Grete Lilleschulstad
underdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

KMD
KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Innhold

1 Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene 6
1.1 Innledning 6
1.2 Oppsummering av forslagene til endring 7
1.2.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen 8
1.2.2 Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd 9
1.3 Om innholdet i de enkelte kapitlene 10
2 Generelt om inntektssystemet 11
2.1 Prinsipp og målsetting 11
2.2 Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi 12
2.3 Dagens inntektssystem 13
2.3.1 Innbyggertilskuddet 13
2.3.2 Regionalpolitiske tilskudd 15
2.3.3 Skjønnstilskudd 15
2.4 Tidligere endringer i inntektssystemet 15
3 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet 17
3.1 Innledning 17
3.2 Generelt om utgiftsutjevningen 17
3.3 Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen? 20
3.4 Analyseopplegg 21
3.4.1 Normative og statistiske analyser 21
3.4.2 Analysemetoder 23
3.5 Simultane og partielle analyser 24
4 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen 27
4.1 Grunnskole 28
4.1.1 Generelt om sektoren 28
4.1.2 Dagens delkostnadsnøkkel 28
4.1.3 Analyser og vurderinger 29
4.1.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel 29
4.2 Pleie og omsorg 30
4.2.1 Generelt om sektoren 30

4.2.2 Dagens delkostnadsnøkkel 30
4.2.3 Analyser og vurderinger 32
4.2.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel 34
4.3 Barnehage 35
4.3.1 Generelt om sektoren 35
4.3.2 Dagens delkostnadsnøkkel 35
4.3.3 Analyser og vurderinger 37
4.3.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel 38
4.4 Kommunehelsetjeneste 39
4.4.1 Generelt om sektoren 39
4.4.2 Dagens delkostnadsnøkkel 39
4.4.3 Analyser og vurderinger 40
4.4.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel 41
4.5 Barnevern 41
4.5.1 Generelt om sektoren 41
4.5.2 Dagens delkostnadsnøkkel 42
4.5.3 Analyser og vurderinger 42
4.5.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel 44
4.6 Sosialhjelp 44
4.6.1 Generelt om sektoren 44
4.6.2 Dagens delkostnadsnøkkel 45
4.6.3 Analyser og vurderinger 45
4.6.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel 46
4.7 Administrasjon, landbruk og miljø 46
4.7.1 Generelt om sektoren 46
4.7.2 Dagens delkostnadsnøkkel 47
4.7.3 Analyser og vurderinger landbruk 47
4.7.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk 48
4.7.5 Analyser og vurderinger administrasjon og miljø 48
4.7.6 Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø 49
4.8 Samlet kostnadsnøkkel 49
4.8.1 Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel 49

4.8.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene 50
5 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen 52
5.1 Om smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon 53
5.2 Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen 53
5.3 Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen 55
5.3.1 Om strukturkriteriet 55
5.3.2 Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen 58
5.3.3 Konsekvenser av gradert basiskriterium 59
5.3.4 Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulemper 60
6 Regionalpolitiske tilskudd 62
6.1 Dagens regionalpolitiske tilskudd 63
6.1.1 Distriktstilskudd Sør-Norge 63
6.1.2 Nord-Norge- og Namdalstilskudd 64
6.1.3 Småkommunetilskudd 64
6.1.4 Veksttilskudd 65
6.1.5 Storbytilskudd 65
6.2 Om distriktsindeksen 66
6.3 Vurdering av dagens tilskudd 66
6.3.1 Begrunnelse og målsettinger 66
6.3.2 Størrelse og omfang 67
6.4 Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene 70
6.5 Departementets forslag til endringer 71
6.5.1 Konsekvenser av forslagene 72
7 Skatteelementer i inntektssystemet 73
7.1 Innledning 73
7.2 Skatteandelen 74
7.3 Inntektsutjevningen 75
7.4 Betydningen av endringer i skatteelementene 76
7.5 Selskapsskatt 77
8 Høringsinstanser 78
Vedlegg 1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet 81

Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser til forslag til ny kostnadsnøkkel 93
1 Innledning 93
2 Datagrunnlag 93
3 Resultater fra KOMMODE-modellen 2011-2013 94
4 Analyseresultater delkostnadsnøkler 94
4.1 Delkostnadsnøkkel grunnskole 95
4.2 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg 95
4.3 Delkostnadsnøkkel barnehage 97
4.4 Delkostnadsnøkkel kommunehelsetjeneste 98
4.5 Delkostnadsnøkkel barnevern 99
4.6 Delkostnadsnøkkel sosialhjelp 99
4.7 Delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø 100
4.8 Delkostnadsnøkkel landbruk 100
5 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel 101

1 Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene

1.1 Innledning

Kommunesektoren har ansvar for en rekke viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Sektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag 124 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155,4 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I dette høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i dette notatet foreslås konkrete endringer.

Det er lagt opp til at kostnadsnøklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

I kommuneproposisjonen for 2016[1] 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. Det ble understreket at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skal ses i sammenheng med kommunereformen.

Som varslet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. I dag får alle kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, uavhengig av om deler av disse kostnadene kan ses på som frivillige. Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper på kommunenivå. Det foreslås derfor at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet, slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekker i hovedsak administrative kostnader i kommunen. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster.

Slik vil inntektssystemet bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur. I høringsnotatet skisseres det hvordan en slik modell kan utformes. Modellen tar utgangspunkt i et nytt strukturkriterium, basert på reiseavstander, som benyttes for å differensiere mellom frivillige

[1] Prop. 121 S (2014-2015) *Kommuneproposisjonen 2016.*

og ufrivillige smådriftsulemper. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og vil være et viktig virkemiddel i distriktspolitikken for å oppnå blant annet næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling. Regjeringen ønsker å knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til den øvrige distriktspolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre også disse tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I dette høringsnotatet skisseres endringer i de regionalpolitiske tilskuddene i en slik retning. Konkrete modeller vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Skatteinntekter utgjør i dag om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter, og er en viktig finansieringskilde for sektoren. Skatteelementene i inntektssystemet består i hovedsak av tre elementer; fastsetting av skattens andel av de samlede inntektene, hvilke skatter som skal tilfalle kommunene og graden av utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring innebærer en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. I høringsnotatet drøftes de ulike skatteelementene og utviklingen i disse over tid i kapittel 7.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen 2017, med virkning fra 1.1. 2017.

Kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden vil få beregnet inndelingstilskuddet 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. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

1.2 Oppsummering av forslagene til endring

I høringsnotatet legges det fram et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøklene i tråd med disse.

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. For at kostnadsnøklene skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig.

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander (strukturkriteriet). I hovedsak dekker basiskriteriet i dag

administrative kostnader ved å være en kommune, det vil si kostnader knyttet til smådriftsulemper som ikke skyldes avstander og bosettingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen differensieres deretter med strukturkriteriet. Jo større avstandene er, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige – og jo høyere blir kompensasjonen. Det betyr at kommuner som på grunn av store reiseavstander er ufrivillig små fortsatt vil motta full kompensasjon. Kommuner som frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen. Denne endringen gjelder bare smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå, for eksempel ved å gi et desentralisert skoletilbud i en kommune med spredt bosetting, vil fortsatt kompenseres fullt ut.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen. Dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

For å forenkle tilskuddsstrukturen foreslår regjeringen å slå sammen disse tre tilskuddene til to ny tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Det foreslås å knytte dette småkommunetillegget tettere opp til distriktspolitikken for øvrig enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget.

Tilskudd som gis, helt eller delvis, med et fast beløp per kommune innebærer at det gis betydelig høyere tilskudd pr innbygger i små kommuner enn i større kommuner. Dette gir mellomstore og større kommuner dårligere forutsetninger for å gi gode tjenestetilbud enn små kommuner. Videre er dette problematisk ved at kommuner som slår seg sammen vil miste tilskudd. Selv om kommunene kompenseres for dette gjennom inndelingstilskuddet kan det svekke insentivene til sammenslutning. Regionalpolitiske tilskudd bør derfor i større grad fordeles pr. innbygger, slik at kommunene får et mer likeverdig mulighet for å gi gode tjenester uavhengig av størrelse. De regionalpolitiske elementene i systemet bør også gis en klarere begrunnelse og forankring i den øvrige regionalpolitikken.

1.2.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøklene vektes sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringer i alle delkostnadsnøklene.

Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovedsak knyttet til administrasjon) er en del av kostnadsnøkkelen, og gis gjennom basiskriteriet. I dette høringsnotatet skisseres en mulig modell for hvordan denne kompensasjonen kan graderes. Gradering av basiskriteriet er foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkelen når modellen innføres.

Gradert kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulemper både på tjenestenivå (for eksempel grunnskole) og på kommunenivå (for eksempel administrasjon).

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Med en modell som skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med store avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

Departementets forslag til modell er nærmere omtalt i kapittel 5, og den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1. Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

1.2.2 Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktspolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen, gis det i dag også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet. Dette er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger, og ikke med dokumenterte kostnadsforskjeller.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktspolitiske 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. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. Dagens småkommunetilskudd tildeles med ett tilskudd per kommune, uavhengig av antall innbyggere. Dette innebærer at jo færre innbyggere kommunen har, jo høyere blir tilskuddet per innbygger. Det foreslås at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommunestørrelse. En slik endring vil gjøre tilskuddet med rettferdig, fordi kommuner med flere innbyggere dermed kan få et høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere. Tilskuddet vil med denne innretningen også bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.

1.3 Om innholdet i de enkelte kapitlene

I kapittel 2 følger en generell gjennomgang av de prinsipper og målsettinger som ligger til grunn for dagens inntektssystem. Kapittel 3 inneholder en generell gjennomgang av utgiftsutjevningen. Her drøftes det hvilke sektorer som skal inngå og metodevalg for analyser som ligger til grunn for forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Kapittel 4 tar for seg kostnadsnøkkelen for kommunene. Det gis en gjennomgang av alle delkostnadsnøklene i den samlede kostnadsnøkkelen. Det omfatter en generell gjennomgang av sektorene og dagens delkostnadsnøkler, analyser og vurderinger, og forslag til nye delkostnadsnøkler. Til slutt presenteres forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

I kapittel 5 drøftes ulike problemstillinger knyttet til kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, og det skisseres en modell for hvordan denne kompensasjonen kan differensieres mellom kommuner ut fra graden av ufrivillighet/frivillighet i smådriftsulempene.

I kapittel 6 gis det en vurdering av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet, og departementets forslag til endringer i disse.

Kapittel 7 gir en oversikt over skatteelementene i dagens inntektssystem, og hvordan skatteelementene har blitt behandlet i inntektssystemet fram til i dag.

Kommunenes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1, mens vedlegg 2 inneholder analyseresultatene som ligger til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler.

2 Generelt om inntektssystemet

2.1 Prinsipp og målsetting

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. For regjeringen er det viktig at disse midlene fordeles og forvaltes på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Forslaget til endringer i inntektssystemet som presenteres i dette høringsnotatet legger godt til rette for dette.

Den demografiske utviklingen vil medføre økt behov for offentlige velferdstjenester i tiårene framover. Endringene i befolkningssammensetning vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020. Det forventes en sterk vekst i de eldre aldersgruppene, som vil gi en markant økning i etterspørselen etter omsorgstjenester. Kommunene har ansvaret for de sentrale velferdstjenestene til innbyggerne, og må derfor være rustet til å håndtere virkningene av den demografiske utviklingen.

Befolkningsveksten de siste årene har i hovedsak vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Mens mange kommuner vil oppleve befolkningsvekst, vil enkelte kommuner oppleve fraflytting. Utfordringsbildet mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner vil variere. Alderssammensetningen i befolkningen har betydning for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnet. For at kostnadsnøkkelen på best mulig måte skal fange opp de ulike utfordringene ved å tilby tjenester i landets kommuner, må den oppdateres jevnlig. Regjeringen legger derfor opp til en oppdatering av kostnadsnøklene om lag hvert fjerde år.

I kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen legge fram forslag til et helhetlig inntektssystem, med konkrete modeller for de ulike elementene.

Regjeringen vil at prinsippene om økonomisk rammestyring fortsatt skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren. Staten styrer kommunene gjennom inntektene, ikke gjennom detaljstyring av utgiftene. Rammefinansiering er viktig for lokaldemokratiet, og fremmer effektivitet ved at det gir kommunene handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov.

Det er et mål for denne regjeringen at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet bidrar til dette, og omfordeler rammetilskudd mellom kommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Den demografiske utviklingen og endringer i tjenestebehov krever jevnlig revidering av kostnadsnøklene, slik at utjevningen på best mulig måte gjenspeiler de reelle forskjellene i utgiftsbehov mellom kommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel, som regjeringen legger fram i dette høringsnotatet, er basert på en faglig oppdatering av kostnadsnøkkelen fra 2011, og reflekterer de senere års endringer i befolkningssammensetning og utgiftsbehov.

Fra og med 2016, med virkning i budsjettet for 2017, tilbakeføres en del av selskapsskatten til kommunene gjennom en ny inntekt basert på vekst i lønnssum i privat sektor slik at verdier tilbakeføres til lokalsamfunnet. Endelig modell for dette vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Det skal fortsatt være tilskudd innenfor inntektssystemet som er regionalpolitisk begrunnet og som benyttes som virkemiddel i distriktspolitikken. Regjeringen mener at disse tilskuddene kan gjøres mer målrettede, og foreslår derfor noen endringer i innretningen på enkelte av tilskuddene. Målet med endringene er både at tilskuddene skal bli mer treffsikre med hensyn til distriktspolitiske målsettinger, og at de skal bli mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger.

2.2 Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi

Kommunene har et bredt spekter av oppgaver. Ved siden av å være et forvaltningsnivå med egen folkevalgt representasjon, har kommunene oppgaver som utviklingsaktør, myndighetsforvalter og leverandør av velferdstjenester til innbyggerne. Kommunene har blant annet ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver, barnevern, barnehager, grunnskole, sosialhjelp og helsetjenester. Kommunesektorens ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene.

Skatteinntekter, statlige overføringer som rammetilskudd og øremerkede tilskudd, og gebyrinntekter utgjør hoveddelen av kommunesektorens inntekter. Kommunesektorens samlede inntekter anslås til om lag 463 mrd. kroner i 2016. Av dette utgjør de frie inntektene, skatteinntekter og rammetilskudd, om lag 343 mrd. kroner, eller anslagsvis 74 pst. av sektorens totale inntekter. Inkluderes også momskompensasjon utgjør de frie inntektene om lag 78 pst. av de samlede inntektene.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Kommunesektorens skatteinntekter anslås til om lag 186 mrd. kroner i 2016, og rammetilskuddet anslås til om lag 157 mrd. kroner. Øremerkede tilskudd og gebyrer anslås samlet å utgjøre i underkant av 90 mrd. kroner, og momskompensasjon om lag 20 mrd. kroner i 2016. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjør kommunesektorens inntekter om lag 18 pst. Om lag én av fem sysselsatte i landet er ansatt i kommunesektoren.

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskudd og skatt. Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for både staten og kommunene, og gir rom for lokalt tilpassede løsninger. I tillegg til at lokale prioriteringer er kostnadseffektive, gir rammefinansiering lokale folkevalgte et reelt handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov.

Det oppstår forskjeller mellom kommunene på grunn av forskjeller i kostnader ved å tilby tjenester og forskjeller i skattegrunnlag. Målet med inntektssystemet er å utjevne disse forskjellene, slik at alle kommuner skal settes i stand til å tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet full utjevning av forskjeller i ufrivillige kostnader, mens det gjennom skatteutjevningen er en delvis utjevning av skatteinntektene.

En betydelig andel av kommunesektorens inntekter kommer gjennom skatteinntekter. I dag er skattens andel av de samlede inntektene 40 pst. Forskjeller i skattenivå mellom kommunene er kun delvis utjevnet i inntektssystemet. Dette gir forskjeller i inntektsnivå mellom

kommunene, selv etter utjevning. De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er også ulikt fordelt mellom kommunene, og fører til forskjeller i inntekter. Størrelsen på, og utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene er politisk begrunnet, på samme måte som fastsettelsen av skattens andel av samlede inntekter og graden av inntektsutjevning mellom kommunene.

2.3 Dagens inntektssystem

Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Tabell 2.1 viser det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2016, fordelt på de ulike komponentene i rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst. Småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men tilskuddene betyr mye for den enkelte kommune som mottar tilskuddene.

Tabell 2.1 Rammetilskudd til kommunene 2016, etter Stortingets vedtak.

Tilskudd	(1 000 kr)
Innbyggertilskudd	119 052 870
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747
Småkommunetilskudd	963 501
Skjønnstilskudd	1 854 000
Veksttilskudd	440 616
Storbytilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

2.3.1 Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 119 mrd. kroner. En mindre del av innbyggertilskuddet blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Etter at sakene med særskilt fordeling er trukket ut, fordeles innbyggertilskuddet som et likt beløp per innbygger til alle kommuner på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøklene
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- Inntektsgarantiordningen

I tillegg til disse ordningene foretas den løpende skatteutjevningen gjennom budsjettåret i innbyggertilskuddet. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Skatteutjevningen jevner delvis ut forskjeller i skatteinntekter

mellom kommunene, og omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteytere og naturressursskatt fra kraftforetak. Skatteutjevningen blir nærmere omtalt i kapittel 7.

Saker med særskilt fordeling

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Dette gjelder blant annet oppgaver som kun et fåtall kommuner har, saker det er vanskelig å finne en god fordeling på innenfor de ordinære kriteriene i inntektssystemet og inndelingstilskuddet til kommuner som har slått seg sammen.

Inndelingstilskuddet kompenserer kommuner som slår seg sammen for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for bortfall av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Veksttilskuddet omfattes i dag ikke av inndelingstilskuddet. Dersom en ny sammenslått kommune oppfyller kravene til å motta veksttilskudd vil kommunen få dette på vanlig måte. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Tabell C er en midlertidig løsning, og saker bør kun ligge med særskilt fordeling i en begrenset periode før de inkluderes i utgiftsutjevningen og fordeles etter de ordinære kriteriene. Omfanget av saker med særskilt fordeling bør også holdes på et lavt nivå. I 2016 fordeles i overkant av 790 mill. kroner i tabell C.

Utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyggertilskuddet korrigeres for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, slik at kommunene i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige velferdstjenester til sine innbyggere. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Utgiftsutjevningen og kostnadsnøklene omtales nærmere i kapittel 3, 4 og 5.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

Innenfor utgiftsutjevningen er det en egen korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Det gis egne statstilskudd utenom rammetilskuddet til elever i statlige og private skoler, og ordningen korrigerer for dette ved at kommuner med relativt mange elever i statlige og private skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Det samlede trekket tilbakeføres til alle kommuner etter kommunens andel av utgiftsbehovet/kostnadsnøkkelen. Trekksatsene er felles for alle kommuner, og korreksjonsordningen er en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Ordningen er ikke vurdert i dette høringsnotatet.

Inntektsgarantiordningen (INGAR)

Inntektsgarantiordningen ble innført fra og med 2009. Formålet med ordningen er å gi kommunene en helhetlig skjerming mot for brå nedgang i rammetilskuddet. Ordningen sikrer per i dag at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner per innbygger under beregnet vekst på landsbasis per innbygger, før finansieringen av selve ordningen.

2.3.2 Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er det fem tilskudd som skal ivareta regionalpolitiske hensyn. Dette er distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, veksttilskudd, og storbytilskudd. Tilskuddene har ulike begrunnelser og målsettinger. I kapittel 6 gis en nærmere omtale av de ulike tilskuddene.

2.3.3 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet i inntektssystemet blir brukt til å kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Hoveddelen av skjønnstilskuddet fordeles fra departementet til fylkesmannen, som fordeler midlene videre til kommunene. Departementet gir fylkesrammer for skjønnsfordelingen, og fylkesmannen fordeler fylkesrammen til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet. Fordelingen skjer etter retningslinjer gitt av departementet. Fylkesmannen kan også holde tilbake deler av fylkesrammen til senere fordeling gjennom budsjettåret.

400 mill. kroner av skjønnstilskuddet fordeles direkte fra departementet som kompensasjon for tap på endringer i inntektssystemet i 2011. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet, som en reservepott, til uforutsette hendelser i løpet av året.

2.4 Tidligere endringer i inntektssystemet

Inntektssystemet tilfører midler til kommunal sektor, og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av politikken innenfor sentrale samfunnsområder. Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har systemet blitt revidert i flere omganger. Det har vært nedsatt to offentlige utvalg for å vurdere inntektssystemet, Rattsøutvalget (NOU 1996:1 og NOU 1997: 8) og Inntektssystemutvalget, også kalt Borgeutvalget (NOU 2005:18), og et politisk utvalg, Sørheimutvalget (2007).

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt i oktober 2003. Utvalget foretok en bred gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, og la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet[2] i oktober 2005. Sørheimutvalget, som var et politisk utvalg sammensatt av partiene med representasjon på Stortinget, ble nedsatt i desember 2006, og leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* i oktober 2007.

Den første store omleggingen av inntektssystemet var i 1997, på bakgrunn av Rattsøutvalgets første delutredning[3]. De siste større omleggingene skjedde i 2009 og 2011, på grunnlag av forslag fra Sørheimutvalget og Borgeutvalget.

På bakgrunn av Sørheimutvalgets utredning, samt departementets egen gjennomgang av de ulike delene i inntektssystemet, ble det fra og med 2009 gjort endringer i de politiske delene av inntektssystemet for kommunene. Skatteandelen ble redusert, den kommunale

[2] NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring.*

[3] St.prp. 55 (1996-1997) *Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997.*

selskapsskatten ble avviklet, og det ble innført en sterkere inntektsutjevning. Videre ble det innført et nytt regionalpolitisk tilskudd; distriktstilskudd Sør-Norge, det ble innført et veksttilskudd, beregningsgrunnlaget for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ble endret fra 1. januar i budsjettåret til 1. juli året før budsjettåret, og en ny inntektsgarantiordning ble innført som erstatning for den tidligere overgangsordningen.

I kommuneproposisjonen for 2011 ble det lagt fram ny samlet kostnadsnøkkel for kommunene. Denne bygde i hovedsak på Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkkel, og de analysemetoder utvalget anbefalte. I tillegg til at det ble innført en ny kostnadsnøkkel ble det også gjort endringer i de politiske elementene i inntektssystemet fra og med 2011. Det ble innført et nytt storbytilskudd til de fire største byene, og skatteandelen ble redusert til 40 pst.

Siden 2011 er det gjort noen mindre justeringer i inntektssystemet. I kommuneproposisjonen for 2015 ble det lagt fram forslag til endringer i distriktstilskudd Sør-Norge og veksttilskuddet. Distriktstilskudd Sør-Norge ble endret ved at soneinndelingen ble fjernet som tildelingskriterium, slik at størrelsen på distriktstilskudd Sør-Norge i dag kun baseres på distriktsindeksen. Veksttilskuddet ble endret ved at vekstgrensen ble satt ned til 1,7 pst. slik at flere kommuner kvalifiserte til tilskuddet, og satsen for tilskuddet ble økt. Senere er vekstgrensen foreslått redusert ytterligere, og er satt til 1,5 pst. i statsbudsjettet for 2016[4].

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Endelig modell for selskapskatten vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017.

[4] Prop. 1 S (2015-2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

3 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

3.1 Innledning

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen.

Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern og administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen i dette høringsnotatet, jf. drøfting i avsnitt 3.3.

Det er lagt opp til at kostnadsnøklene skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold, og dermed gi et best mulig grunnlag for utjevning av kostnadsforskjeller mellom kommunene. Forrige helhetlige revisjon av kostnadsnøkkelen var i 2011, og baserte seg på tall fra 2008. Forslaget til endringer i kostnadsnøkkelen i dette høringsnotatet bygger på tall fra 2014. For hver av sektorene som inngår i utgiftsutjevningen er det en egen delkostnadsnøkkel. I denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er det foretatt nye analyser på alle disse sektorene, og de ulike delkostnadsnøklene er oppdatert. Formålet med revisjonen har vært å se om dagens kostnadsnøkkel fortsatt er den beste til å fange opp variasjoner i kostnader mellom kommunene, eller om andre modeller er bedre.

3.2 Generelt om utgiftsutjevningen

Hoveddelen av rammetilskuddet til kommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, gjennom innbyggertilskuddet. Det er imidlertid store forskjeller i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse mellom kommunene. Dette gir variasjoner i innbyggernes tjenestebehov og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få *full* kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Graden av utjevning i utgiftsutjevningen er derfor 100 pst. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Det er kun de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen. Derfor baseres utgiftsutjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende

faktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen, bosettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommunestørrelse.

Kostnadsnøklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vekter som blir brukt til å regne ut en indeks for hvor dyr en kommune er å drive. Med bakgrunn i disse indeksene, og et oppdatert sett med kriteriedata, blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov utjevnet fullt ut mellom kommunene, ved at det blir omfordelt midler fra kommuner som er relativt billigere å drive enn gjennomsnittet til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet. Dermed utjevnes forskjellene mellom kommunene, slik at de i større grad er i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Variasjoner i kommunenes utgifter til det kommunale tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll, og forhold som kommunene selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de kommunale tjenestene. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke ved egne disponeringer. For eksempel vil mange eldre i befolkningen gi økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, og lange reiseavstander vil kunne bety at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor kommunens kontroll, og skal kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard/kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingssystem vil dette bety at kommuner som produserer effektivt blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som kommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon er en ufrivillig kostnad. Det kan imidlertid diskuteres om smådriftsulemper fullt ut er en ufrivillig kostnad. En kommune kan velge å slå seg sammen med andre kommuner og dermed redusere disse kostnadene. I hvilken grad man skal kompensere fullt ut for smådriftsulemper er en avveining mellom graden av nøytralitet i systemet med hensyn til kommunesammenslutninger, og hensynet til utjevning og å sette kommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester med det kostnadsnivået som små enheter gir. Så langt har man lagt størst vekt på hensynet til utjevning, og størrelse har vært betraktet som en ufrivillig kostnad.

Det vil være varierende grad av frivillighet i smådriftsulempene, geografi og avstander påvirker hvor lett det er å slå seg sammen med andre. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 5. Der skisseres det en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed gradere kompensasjonen for smådriftsulemper.

Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen

Siden det kun skal kompenseres for utgifter kommunen selv ikke kan påvirke i utgiftsutjevningen, må det settes strenge krav til hvilken type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene må være:

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mulige å oppdatere jevnlig

At kriteriene er objektive betyr at de ikke påvirkes av kommunens egne disposisjoner, det vil si at de er nøytrale. Alternativet til å benytte objektive kriterier er å benytte kriterier med innebygde insentiveffekter. Kriterier med insentiveffekt vil for eksempel kunne være å benytte antall plasser eller dekningsgrad som kriterier i inntektssystemet. Dersom man bruker faktiske plasser som kriterium, vil dette bli en form for refusjonsordning hvor kommunene får tildelt midler etter aktivitet heller enn etter behov. Bruk av kriterium med insentiveffekt vil gripe inn i kommunens egne prioriteringer og vurderinger, ved at det lønner seg å bygge ut en del av tjenestetilbudet fremfor et annet. Kriterier som ikke er objektive vil kunne medføre at kommunene tilpasser tjenestetilbudet etter hva som gir mest uttelling i inntektssystemet, heller enn hva som er det faktiske behovet i kommunene. Dette vil medføre en ineffektivitet ved at ressursene ikke settes inn der de trengs, men der det lønner seg.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er et null-sum-spill. En ordning med antall plasser som kriterium vil derfor bety at mange plasser og høy dekningsgrad i en kommune, finansieres ved at en annen kommune med færre plasser og lavere dekningsgrad får redusert rammetilskuddet. En slik ordning vil kunne gjøre det vanskelig for en kommune med få plasser å bygge opp tjenestetilbudet sitt, da de kun etterskuddsvis vil få kompensert for nye plasser, mens en kommune med mange plasser kan ha insentiver til å holde antallet høyt.

Typer kostnadsforskjeller – variasjoner i enhetskostnader og etterspørsel

Kostnadsforskjellene i kommunal tjenesteproduksjon skyldes både at *behovet* for kommunale tjenester varierer mellom kommunene, og at *enhetskostnadene* i kommunal tjenesteproduksjon varierer mellom kommunene. For å fastsette kriteriene i kostnadsnøkkelen må man derfor ta utgangspunkt i både kostnads- og etterspørselssiden ved kommunal tjenesteyting.

I Rattsøutvalgets første utredning (NOU 1996:1), forklares variasjoner i enhetskostnader på tvers av kommuner med fem faktorer:

- faktorpriser
- skala av produksjonen (smådriftsulemper/stordriftsulemper på grunn av innbyggertall)
- lokale karakteristika (for eksempel bosettingsmønster)
- effektivitet
- kvaliteten på tjenesten

Et eksempel på variasjoner i faktorpriser er lønnsvariasjoner. Lønnsutgifter kan være både frivillige og ufrivillige kostnader, og er derfor vanskelig å behandle i utgiftsutjevningen. Eksempel på ”ufrivillige” lønnskostnader er ansiennitet hos ansatte. Samtidig kan også

lønnsnivået reflektere inntektsnivået i kommunen og kommunens egne valg. Det er derfor i dagens inntektssystem valgt å ikke kompensere for variasjon i faktorpriser.

Andre forhold ved kommunen som kan gi seg utslag i høyere enhetskostnader er bosettingsmønster og graden av spredtbygdhet, som for eksempel påvirker hvordan kommunen innretter skolestrukturen. Dette er forhold det korrigeres for i utgiftsutjevningen, gjennom egne bosettingskriterier. Enhetskostnadene kan også variere på grunn av kommunestørrelse (innbyggertall). Enten kan dette være smådriftsulemper (utgiftene per produsert enhet øker når produksjonen går ned) eller stordriftsfordeler (besparelser oppnås når produksjonen øker). I dagens inntektssystem er dette behandlet som en ufrivillig kostnad, som det kompenseres for gjennom basiskriteriet. Det kan imidlertid diskuteres om det er rimelig å anta at kommunestørrelse er ufrivillig. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 5.

De to siste faktorene som har betydning for enhetskostnadene, er variasjoner i effektivitet og variasjoner i kvalitet. Som nevnt skal det ikke kompenseres for disse kostnadsvariasjonene gjennom utgiftsutjevningen, siden begge forholdene skyldes lokale valg og resultater av egne prioriteringer, og er frivillige kostnadsfaktorer.

Variasjonen i etterspørsel etter tjenester vil i stor grad kunne forklares med variasjoner i befolkningssammensetningen i kommunene. Om en kommune for eksempel har mange barn i grunnskolealder, vil de måtte tilby flere skoleplasser enn en kommune som har få barn. Tilsvarende vil antallet eldre i kommunen langt på vei bestemme behovet for sykehjemsplasser og antallet hjemmetjenester. Alderskriteriene er kriterier som på en god måte gir uttrykk for etterspørsel etter tjenester. Aldersfordelingen i kommunen har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov. Ved siden av at befolkningens alder til enhver tid er dokumentert i offentlig statistikk, er alderskriteriene også objektive i den forstand at kommunene i beskjeden grad kan påvirke alderssammensetningen i egen kommune.

Alderssammensetningen i kommunene vil ikke fange opp hele etterspørselen etter kommunale tjenester, også andre trekk ved befolkningen vil spille inn. Særlig relevant er kriterier som uttrykker forskjeller i levekår og sosiale forhold. Trekk ved befolkningen som helsetilstand og sosioøkonomiske forhold i kommunen som for eksempel antallet fattige, er relevante kriterier for å fange opp etterspørselen etter både barnevern, helsetjenester og sosialtjenester. Variasjoner i etterspørselen fanges i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøklene:

- alderskriterier
- sosiale kriterier

3.3 Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen?

I dagens kostnadsnøkkel inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern samt administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov i disse sektorene fanges opp av delkostnadsnøkler på den enkelte sektor. Oppgaver som skal omfattes av utgiftsutjevningen i

inntektssystemet er velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. Utgiftsutjevningen bør omfatte oppgaver som kommunene er pålagt å drive, eller der sterke nasjonale målsettinger er knyttet til standard og omfang av tjenestene.

Det har tidligere vært drøftet om kommunale veier burde omfattes av utgiftsutjevningen, blant annet av Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18). Kommunale veier er viktig infrastruktur for innbyggerne og kommunene, og kan i noen grad betraktes som en del av den nasjonale infrastrukturen. Men i motsetning til for riks- og fylkesveiene finnes det ikke nasjonale standarder for kommunale veier. Det er ikke en tjeneste der det stilles store krav til likhet mellom kommuner, i motsetning til for eksempel i grunnskolesektoren. Det finnes mange ulike typer kommunale veier, og kostnadsforskjellene ved disse ulike typene er det vanskelig å fange opp i utgiftsutjevningen. Kommunene vurderer selv behovet for type kommunal vei, avhengig av trafikkmengde og andre forhold. Dette gjør også at for eksempel lengde kommunal vei er et vanskelig kriterium i inntektssystemet. Kravene til kriteriene i kostnadsnøkkelen er at disse skal være objektive og ikke direkte påvirkbare for kommunene selv. Siden kommunene selv kan bestemme hva som er en kommunal vei og standarden på denne er det et kriterium som vil bryte med prinsippene i utgiftsutjevningen.

Departementet vurderer kommunale veier som en sektor det er vanskelig å inkludere i utgiftsutjevningen, og anbefaler ikke at denne sektoren tas inn. Det er ikke klart at dette er en nasjonal velferdstjeneste som bør inkluderes i utgiftsutjevningen, og i tillegg er det vanskelig å finne gode, objektive kriterier i kostnadsnøkkelen. Hensynet til enkelhet tilsier også at kommunale veier ikke inkluderes i utgiftsutjevningen. Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel inneholder som dagens kostnadsnøkkel delkostnadsnøkler for grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, landbruk, administrasjon og miljø.

3.4 Analyseopplegg

I denne revisjonen av kostnadsnøkkelen benyttes i stor grad de samme metoder og analyseopplegg som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen[5]. I dette avsnittet redegjøres det for ulike typer analyser og analysemetoder som kan benyttes for å fastsette kriterier og vektingen av disse i kostnadsnøkkelen. Metoden som er benyttet i denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er nærmere omtalt under de ulike delkostnadsnøklene i kapittel 4.

3.4.1 Normative og statistiske analyser

Når ulikheter i utgiftsbehovet mellom kommuner skal tallfestes må ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres, for å kunne fastsette kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Metodisk kan en skille mellom to hovedtilnærminger for selve analysen:

- statistisk metode
- normativ metode

[5] Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011.*

Forskjellen mellom disse metodene er hvilket informasjonsgrunnlag man benytter i tallfesting av utgiftsbehovet. Normative modeller etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenestetilbudet (normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats). Statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet (basert på blant annet brutto driftsutgifter i kommuneregnskapet og faktiske dekningsgrader).

Normativ metode

I en normativ modell rendyrkes objektive, ufrivillige kostnader, ved at man tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og deretter beregner kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle kommuner. Dette krever at det er fastsatt normer og retningslinjer for dekningsgrader, det vil si hvilke innbyggere som skal få ulike tjenester. Det må også fastsettes en normert ressursinnsats, altså hvilken standard tjenesten skal ha. Foruten fastsettelse av ønsket dekningsgrad, kvalitet og standard, vil en slik norm også kreve at det fastsettes krav til tilgjengelighet, for eksempel må det bestemmes i hvilken avstand fra innbyggerens bolig tjenestene skal lokaliseres. Kommunene vil i en normativ modell bli tildelt midler etter de samme forutsetningene om innholdet i tjenesteytingen, både når det gjelder dekningsgrad og normert ressursinnsats per innbygger som mottar tjenester. Samtidig settes en effektivitetsnorm for kommunene. Om en kommune produserer dyrere enn det den fastlagte standarden gir rom for, må de selv ta regningen.

Å utvikle normative modeller er imidlertid krevende. Et problem er at eksisterende lover og regelverk bare unntaksvis er tilstrekkelige for å danne utgangspunkt for en slik modell. Problemet blir derfor at metoden må suppleres med normer som kun benyttes i analysearbeidet. På noen områder vil det være svært vanskelig å fastsette slike normer, for eksempel hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for ressurstildelingen på barnevernområdet. Disse ”normene” som blir liggende til grunn for ressurstildelingen vil bli svært synlige. De kan i kommunene oppfattes som normer fastlagt av staten, både av kommunene selv og innbyggere, noe som lett vil gripe inn i prioriteringsdiskusjonen i kommunene. Dette bryter med et viktig mål med rammefinansieringen av kommunale tjenester, at det er de lokale prioriteringene som skal være styrende for ressursbruken i kommunene. Selv om normer er fastsatt, kan det også være ressurskrevende og metodisk utfordrende å ”omsette” disse til operasjonelle kostnadsnøkler.

Statistisk metode

I statistiske modeller etableres kriterier for utjevning basert på det faktiske tjenestetilbudet i kommunene. Statistiske analyser brukes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. På bakgrunn av disse empiriske sammenhengene etableres kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Det er kommunenes gjennomsnittlige tilpasning til eksisterende regelverk (dvs. hvilke forhold som forklarer den faktiske tjenesteytingen) som avdekkes gjennom analysene. Det forutsettes slik lik kvalitet og lik effektivitet mellom kommunene, det vil si ut ifra kommunenes gjennomsnittlige ressursbruk.

Styrken til de statistiske metodene er derfor at en slipper å etablere normer på områder der slike normer ikke finnes, eller er vanskelige å fastsette. Kriteriene blir avledet gjennom de normer og verdier som er nedfelt i gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Samtidig er

statistiske metoder enkle å utføre og enkle å etterprøve, sammenlignet med å utvikle normative modeller.

3.4.2 Analysemetoder

På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel, og på linje med Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 2005:18), er statistiske metoder lagt til grunn for fastsetting av kriterier og vektingen av disse i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen er basert på analyser av det faktiske tjenestetilbudet i kommunene, i motsetning til i normative metoder der kriteriene fastsettes ut fra normer på tjenestetilbudet. En styrke ved statistiske metoder er at den ikke griper inn i kommunenes prioriteringer, men omfordeler tilskudd på bakgrunn av gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Per i dag er ikke normative modeller et godt alternativ, siden det ikke finnes et tilstrekkelig regelverk for å etablere normative modeller.

I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser for å fastsette kriteriene og vektingen i kostnadsnøkkelen. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS[6] for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Også på andre sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er det antall personer i de ulike aldersgruppene som i stor grad forklarer variasjoner i etterspørsel etter kommunale tjenester. Kommuner med en høy andel eldre har et annet behov innenfor pleie- og omsorgstjenester enn kommuner med en lav andel eldre.

Hovedtyngden av kriteriene i kostnadsnøkkelen er alderskriterier. Men også andre forhold enn alderssammensetning påvirker variasjonene i etterspørsel. Kostnadsnøkkelen suppleres derfor med ulike sosiale kriterier som ivaretar at etterspørselen, i tillegg til alder, avhenger av blant annet levekår og helsetilstand i befolkningen. Ut over dette er en viktig del av kostnadsnøkkelen kriterier som ivaretar variasjonen i enhetskostnader, slik som bosettingskriteriene og basiskriteriet.

Regresjonsanalyser

I analysene av de ulike sektorene er regresjonsanalyser benyttet for å avdekke betydningen av både kostnadsforhold og etterspørselsfaktorer. Ut fra en regresjonsanalyse kan man si noe om hvilke forhold som bidrar til å forklare utgiftsvariasjonene mellom kommuner. Det er benyttet multippel regresjonsanalyse, som vil si at alle forklaringsvariabler som antas å kunne påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Med denne metoden kan man isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor, og få et mål på nettoeffekten av de ulike kriteriene på forskjellene i kostnader (målt per innbygger) mellom kommunene.

Variablene som har forklaringskraft i disse analysene benyttes deretter videre som kriterier i kostnadsnøkkelen, og vektingen til kriteriet avgjøres ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter (målt per innbygger) kriteriet forklarer. I alle analyser er det i tillegg kontrollert for

[6] Lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

kommunens frie inntekter[7], siden kommunene ikke skal kompenseres for å ha høye utgifter på grunn av høye inntekter. Forskjeller i inntektsnivå er viktige for å forklare utgiftsvariasjoner, men inntektsnivå kan ikke inngå som et kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utgangspunktet for valg av kriterier er teoretiske hypoteser om sammenheng mellom variablene og utgiftsnivå innen sektoren. Det er ikke tilstrekkelig med statistiske sammenhenger dersom det ikke foreligger et teoretisk resonnement om de reelle årsakssammenhenger, dvs. hvorfor det er grunn til å tro at denne faktoren har betydning for utgiftene. Det er også viktig at de teoretiske hypotesene kan testes med offentlig statistikk av god kvalitet.

Brukerstatistikk

I tillegg til regresjonsanalyser er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, på samme måte som i dagens kostnadsnøkkel. Dette er en form for brukerundersøkelser, der en tar utgangspunkt i opplysninger om egenskaper ved innbyggere som mottar kommunale tjenester. Denne typen brukerstatistikk gir opplysninger om gjennomsnittlig alder på mottakerne av tjenestene og ressursinnsatsen knyttet til ulike aldersgrupper, og kan gi mer robuste resultater over ressursbruken enn regresjonsanalyse når forklaringsvariablene er sterkt korrelerte, noe alderskriterier ofte er.

IPLOS-data bidrar, sammen med resultater fra regresjonsanalysene, til å tallfeste alderskriteriene innen pleie- og omsorgssektoren. Svakheten ved brukerstatistikk er at denne typen statistikk gir lite opplysninger om andre forhold enn alder som forklarer variasjoner i kostnader ved kommunal tjenesteyting i kommunene. Det er derfor benyttet et gjennomsnitt av regresjonsanalyser og brukerstatistikk for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

3.5 Simultane og partielle analyser

For å fastsette kriteriene og vektingene ut fra regresjonsanalyser kan man enten analysere en og en sektor for seg, såkalte partielle analyser, eller analysere alle sektorer samlet ved hjelp av simultane analyser. I partielle analyser blir de enkelte sektorene behandlet og analysert enkeltvis. Et alternativ til partielle analyser av den enkelte sektor er å estimere kommunenes utgiftsbehov i en simultan modell, innenfor et simultant ligningssystem. I et simultant ligningssystem blir flere sektorer behandlet under ett, og det tas hensyn til sammenhenger som gjelder på tvers av sektorer.

Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18) vurderte de to metodene i sin utredning, og mente begge metoder hadde både styrker og svakheter. Fordelen med partielle metoder er at man kan gå i dybden på en sektor, og dermed foreta separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Samtidig mente utvalget at det var en fare for å undervurdere effektene av forhold som er felles for flere sektorer når hver sektor analyseres hver for seg. Denne typen effekter mente utvalget simultane analyser var bedre til å avdekke. På den andre siden

[7] Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

er det også svakheter ved simultane analyser. Selv om en gjennom denne typen analyser har mulighet til å analysere flere sektorer under ett, øker også problemene rundt feilspesifisering av analysemodellen og mulige feil i datagrunnlaget. En feil på ett område, som ikke nødvendigvis inngår i kommunenes utgiftsutjevning, vil kunne gi feil i modellresultater på alle sektorer. Slik er analyseresultatene mer sårbare fra simultane modeller enn fra partielle modeller. Utvalget anbefalte en kombinasjon av disse modellene, der den simultane modellen benyttes for å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel bosettingsmønster og kommunestørrelse, og partielle analyser brukes på øvrige områder.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en simultan modell der man analyserer alle sektorer under ett, den såkalte KOMMODE-modellen[8]. Innenfor KOMMODE-modellen estimeres kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehager, helsestell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur innenfor et simultant ligningssystem. I modellen forsøker man å skille mellom variasjoner som er et resultat av variasjoner i utgiftsbehov (kostnads- og etterspørselsforhold) og variasjoner som er et resultat av kommunenes egne valg. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene per definisjon er oppfylt. Det var denne modellen Inntektssystemutvalget anbefalte å legge til grunn i sin anbefaling. Når utvalget kom med sin anbefaling var det kun resultater fra en enkelt årgang tilgjengelig, slik at det ikke kunne vurdere stabiliteten i modellen over tid.

I forrige revisjon av kostnadsnøkkelen[9] ble anbefalingen fra Inntektssystemutvalget fulgt, og KOMMODE-modellen ble benyttet for å fastsette vektingen av bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) og effekten av kommunestørrelse (basiskriteriet). I årene etter Inntektssystemutvalgets utredning har resultatene fra KOMMODE-modellen variert en del over tid. Resultatene fra KOMMODE-modellen over alle år fra 2001 til 2008 viste at regresjonskoeffisientene, det vil si størrelsen på effekten av den enkelte variabel, varierte til dels betydelig fra år til år. På grunn av noe usikkerhet knyttet til disse resultatene, og om modellen overvurderte resultatene på basiskriteriet og bosettingskriteriene, ble det i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen benyttet en kombinasjon av resultatene fra modellen og fra departementets egne analyser for å fastsette vektingen av basiskriteriet og bosettingskriteriene.

SSB har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdatert denne modellen med tall til og med 2013[10]. Resultatene fra KOMMODE-modellen varierer fortsatt betydelig fra år til år, og på noen sektorer har det vært en relativt sterk økning i de anslåtte

[8] Langørgen, A. og R. Aaberge (2001): KOMMODE II estimert på data for 1998. Notat 2001/6, Statistisk sentralbyrå.

[9] Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011.*

[10] Langørgen, A., S. Løkken og R. Aaberge (2015): Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimater fra modellen KOMMODE. Notat 2015/43, Statistisk sentralbyrå.

effektene over tid. Departementet er derfor usikker på om noen effekter kan overvurderes enkelte år, og på påliteligheten til modellen. For å redusere disse svingningene har departementet i forslaget til kostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt av effekten i KOMMODE for årene 2011-2013, og resultatene fra egne analyser når det gjelder basiskriteriet og bosettingskriteriene. Dette er parallelt med hvordan resultatene fra KOMMODE er benyttet i dagens kostnadsnøkkel. Hvordan resultatene fra KOMMODE-modellen er benyttet i de enkelte delkostnadsnøklene er nærmere omtalt i kapittel 4.

4 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. I dette kapitlet redegjør departementet for arbeidet med de ulike delkostnadsnøklene og departementets forslag til nye delkostnadsnøkler og forslag til ny samlet kostnadsnøkkel. Analysene forslagene baserer seg på er dokumentert i vedlegg 2.

For å fastsette kriterier og vektingen av disse er det benyttet statistiske analyser av variasjoner i kommunenes utgifter til de ulike sektorene. I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser, og departementet har gjennomført regresjonsanalyser på hver enkelt sektor. I tillegg er det benyttet tall for ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. For å fastsette effekten av bosettingsmønsteret, og effekten av kommunestørrelse, er det også benyttet tall fra SSBs KOMMODE-modell[11]. KOMMODE er en simultan analysemodell hvor alle sektorer analyseres under ett. Denne modellen er egnet til å analysere effekten av forhold man antar virker inn på flere sektorer, som bosettingsmønster og kommunestørrelse.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk deles opp i tre grupper; alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier. Alderskriterier og sosiale kriterier sier noe om trekk ved befolkningen i kommunene som påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester. Strukturelle kriterier sier noe om variasjoner i kostnadsforhold ved kommunen som kan forklare deler av variasjonen i kommunene sine utgifter, som kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse fanges i dag opp av basiskriteriet. Basiskriteriet er lik verdien én for alle kommuner, og gjennom dette kriteriet får alle kommuner et likt beløp per kommune gjennom utgiftsutjevningen. I dag ivaretas variasjoner i bosettingsmønster i inntektssystemet gjennom kriteriene sone og nabo. Sone- og nabokriteriene sier noe om avstandsforhold innad i kommunen, og fanger opp at for enkelte tjenesteområder er det merkostnader knyttet til en spredt bosettingsstruktur. Begge kriteriene tar utgangspunkt i grunnkretsene alle kommuner er inndelt i, men fanger opp litt ulike forhold ved bosettingsmønsteret i kommunene. Sonekriteriet fanger opp reiseavstander innad i en sone. En sone er et geografisk sammenhengende område av grunnkretser, som opprinnelig dannet geografiske enheter som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune. Nabokriteriet måler innbyggernes reiseavstand fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabokrets, for alle kommunens innbyggere.

I departementets regresjonsanalyser er det brukt konserntall på regnskapsførte utgifter fra KOSTRA fra 2014.

Se kapittel 3 for en nærmere gjennomgang av forutsetninger og analysemetoder. Analysene som er lagt til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler i dette kapitlet er vist i vedlegg 2.

[11] Se omtale av KOMMODE-modellen i kapittel 3.

4.1 Grunnskole

4.1.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til det som inngår i delkostnadsnøkkelen for grunnskole føres på 6 funksjoner i KOSTRA: 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæring, 215 Skolefritidstilbud, 222 Skolelokaler, 223 Skoleskyss og 383 Musikk- og kulturskoler. Totalt var kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskole om lag 74,7 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.1 Brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014 (1 000 kroner)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
202 Grunnskole	53 558 818
213 Voksenopplæring	3 275 282
215 Skolefritidstilbud	4 270 602
222 Skolelokaler	10 398 765
223 Skoleskyss	1 249 881
383 Musikk- og kulturskoler	1 909 853
Sum grunnskole	74 663 201

4.1.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for grunnskole har vært uendret siden 2011. Variasjoner i kommunenes grunnskoleutgifter kan hovedsakelig forklares av variasjoner i antall innbyggere i grunnskolealder (6-15 år), og dette kriteriet utgjør i underkant av 90 pst. av dagens delkostnadsnøkkel. I tillegg inngår kriterier som fanger opp variasjoner i enhetskostnader som følge av spredt bosettingsmønster (reiseavstand innen sone og reiseavstand til nabosone) og kommunestørrelse (basiskriteriet), og variasjoner i enhetskostnader som følge av at noen kommuner har høye utgifter til opplæring av minoritetsspråklige elever (innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre).

I dagens delkostnadsnøkkel er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn med et gjennomsnitt av resultatene fra departementets egne analyser og resultatene fra SSBs KOMMODE-modell. Kriteriene innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre ble tatt inn i kostnadsnøkkelen etter at Senter for økonomisk forskning (SØF) viste at dette påvirket variasjonen i kommunens utgifter til grunnskole[12]. Disse kriteriene ble vektet inn ut fra andelen av årstimene i grunnskolen som ble brukt til undervisning av minoritetsspråklige elever. 90 prosent av denne vekten er lagt på kriteriet innvandrerbarn 6-15 år, og 10 prosent er lagt på kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre.

[12] Borge, Lars-Erik og Per Tovmo (2008): Analyser av kommunenes utgiftsbhehov i grunnskolen. SØF-rapport nr 02/2008. Senter for økonomisk forskning.

Tabell 4.2 Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6-15 år	0,8988
Sonekriteriet	0,0254
Nabokriteriet	0,0254
Basiskriteriet	0,0184
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0032
Sum	1,0000

4.1.3 Analyser og vurderinger

Departementets analyser av kommunenes grunnskoleutgifter i 2014 gir i stor grad de samme resultatene som i forrige gjennomgang av kostnadsnøkkelen. Innbyggere 6-15 år forklarer en stor del av variasjonen, og det er fortsatt både smådriftsulemper og kostnadsforskjeller knyttet til spredt bosettingsmønster. De to bosettingskriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, sone og nabo, har begge effekt i analysene. Det er metodiske problemer med å inkludere begge disse variablene sammen i en analyse, siden kriteriene er høyt korrelert med hverandre. Departementet har derfor valgt å vekte inn disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen på samme måte som i 2011, der vekten til det ene kriteriet (sone) fra analysene blir fordelt på de to kriteriene sone og nabo. Selv om de to kriteriene er relativt like (samvarierer i stor grad) er det også noen forskjeller i hva de fanger opp, slik at det vurderes som riktig å ha med begge kriteriene i delkostnadsnøkkelen. På samme måte som i 2011 er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og SSBs KOMMODE-modell.

Barn med innvandrerbakgrunn har fortsatt statistisk utsagnskraftig effekt i analysene av kommunenes utgifter. Det er en sammenheng mellom antall innvandrerbarn i aldersgruppen 6-15 år og økte utgifter til grunnskole. Vi finner ikke en statistisk signifikant sammenheng mellom norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre og økte utgifter til grunnskole. Departementet anbefaler derfor kun å benytte kriteriet innvandrerbarn 6-15 år som kriterium i kostnadsnøkkelen.

I løpet av de siste årene har antall timer til spesialundervisning i grunnskolen økt. Utgiftene varierer en del mellom kommuner, men departementet har ikke funnet gode kriterier som kan forklare hvorfor utgiftene til spesialundervisning varierer.

4.1.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Sammenliknet med dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole får bosettingskriteriene sone og nabo redusert vekting, mens vektingen av basiskriteriet øker noe. Barn 6-15 år med innvandrerbakgrunn får også redusert vekt, fra totalt 3,2 pst. i dagens delkostnadsnøkkel til 2,75 pst. i forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Totalt sett reduseres de øvrige kriteriene, slik at en høyere andel fordeles etter antall barn 6-15 år enn i dagens delkostnadsnøkkel.

Tabell 4.3 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Antall barn 6-15 år	0,9154
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0275
Sonekriteriet	0,0187
Nabokriteriet	0,0187
Basiskriteriet	0,0197
Sum	1,0000

4.2 Pleie og omsorg

4.2.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til pleie- og omsorgssektoren føres på fire ulike funksjoner i KOSTRA: 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelser, 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og 261 Institusjonslokaler. Brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester var i 2014 på om lag 101 mrd. kroner, noe som gjør dette til den klart største sektoren i utgiftsutjevningen for kommunene.

Tabell 4.4 Brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelser	5 456 035
253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon	41 489 100
254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	49 694 826
261 Institusjonslokaler	4 390 878
Sum	101 030 839

4.2.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg har vært uforandret siden ny kostnadsnøkkel ble lagt fram i kommuneproposisjonen 2011, og er vist i tabell 4.5. Alderskriterier utgjør over halvparten av vektingen i dagens delkostnadsnøkkel, med høyest vekting av de eldste aldersgruppene (over 67 år). Vektingen av de ulike aldersgruppene er bestemt ut fra et gjennomsnitt av resultatene fra egne regresjonsanalyser og brukerstatistikk fra IPLOS[13] (lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren). For å fastsette vektingen fra brukerstatistikken benyttes tall for ressursbruk

[13] Lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren.

(utgifter) i hhv. hjemmetjenester og institusjon fra IPLOS, fordelt på brukernes alder. Regresjonsanalyser alene vil kunne gi et skjevt bilde av effektene av de ulike aldersgruppene, siden det er vanskelig å skille alderseffektene fra hverandre. En svakhet ved å basere vektingen av alderskriteriene kun på ressursfordelingen vil også gi skjevheter, siden man ikke får kontrollert for andre forhold enn alder som påvirker utgiftene (slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse). Derfor er det i dagens delkostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt mellom regresjonsanalyser og ressursfordeling.

Tabell 4.5 Dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1150
Innbyggere 67-79 år	0,1102
Innbyggere 80-89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1397
Ikke-gifte 67 år og over	0,1323
Dødelighet	0,1323
Sone	0,0116
Nabo	0,0116
Basiskriteriet	0,0120
Sum	1,0000

Helse- og omsorgstjenester i institusjon og til hjemmeboende er en stor del av pleie- og omsorgstjenestene, og det er i stor grad eldre innbyggere som er brukere av disse tjenestene. De siste årene har man imidlertid også sett en stor vekst i antallet yngre brukere (under 67 år), og det er derfor to kriterier for å fange opp dette. Disse kriteriene er dødelighetskriteriet[14], som sier noe om helsetilstanden i befolkningen, og antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. I tillegg har det tidligere vært påvist kostnadsforskjeller knyttet til bosettingsmønster (spredt bosetting) og smådriftsulemper, som fanges opp av sonekriteriet, nabokriteriet og basiskriteriet.

Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkelen ble det satt ut et forskningsprosjekt for å gå gjennom pleie- og omsorgssektoren, og se på mulige alternative utforminger av delkostnadsnøkkelen. Dette prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet, og ble ferdigstilt i 2013[15]. SØF finner at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel i hovedsak fortsatt er statistisk utsagnskraftige. SØF diskuterer også

[14] Alders- og kjønnsstandardisert dødelighet for hele befolkningen, gjennomsnitt for årene 2010–2014. Statistikk fra SSB, utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

[15] Borge, Lars Erik, Marianne Haraldsvik, Knut Løyland og Ole Henning Nyhus (2013): Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13, Senter for økonomisk forskning.

hvordan alderskriteriene best mulig kan vektes inn i delkostnadsnøkkelen, og konkluderer med at det er vanskelig å oppnå presis vekting av disse basert på regresjonsanalyser. Blant annet på grunn av høy korrelasjon mellom de ulike aldersgruppene (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over) vil en ressursfordeling fordelt på ulike aldersgrupper gi mer presis vekting enn kun regresjonsanalyser. De anbefaler derfor at vektingen av alderskriterier helt eller delvis bør baseres på ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper fra IPLOS (brukerstatistikk).

4.2.3 Analyser og vurderinger

I arbeidet med delkostnadsnøkkelen er det tatt utgangspunkt i både dagens delkostnadsnøkkel og prosjektet som ble utført av SØF, og i tillegg er andre alternative variabler vurdert og testet i analysene. I hovedsak viser resultatene det samme som i forrige revisjon, og departementet anbefaler derfor ingen store endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Forslaget til ny delkostnadsnøkkel benytter derfor samme metode som dagens delkostnadsnøkkel, men vektingen av de ulike kriteriene er oppdatert i tråd med de nye analysene. Disse endringene er omtalt under.

Alderskriterier

Departementet mener det fortsatt er riktig å basere vektingen av alderskriteriene på et gjennomsnitt av effektene fra egne regresjonsanalyser og en ressursfordeling fra IPLOS. SØF foreslo i sin rapport noen mindre justeringer i beregningene av ressursfordelingen på aldersgrupper i forhold til den som ligger til grunn i dagens delkostnadsnøkkel. For det første bør det tas hensyn til brukere på korttidsopphold i institusjon, som ikke er med i dagens ressursfordeling. For det andre bør definisjonen av hjemmetjeneste begrenses til mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand. Det vil si at andre tjenester som støttekontakt, matombæring og trygghetsalarm ikke inkluderes. Departementet har i dialog med Helse- og omsorgsdepartementet valgt å følge anbefalingen fra SØF, og benytte deres framgangsmåte for å beregne ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper.

Tabell 4.6 viser vektingen av alderskriteriene basert på ressursfordelingen fra IPLOS (kolonne 1), vekting fra analyseresultatene (kolonne 2) og gjennomsnittet av de to metodene som er det som benyttes videre i delkostnadsnøkkelen (kolonne 3). Ressursfordelingen basert på IPLOS summerer seg i utgangspunktet til 1, men denne er nedskalert i forhold til effekten av øvrige kriterier i delkostnadsnøkkelen (ikke-alderskriterier). I regresjonsanalysene er det kun de eldste aldersgruppene som har effekt i analysene. Om lag 60 pst. av vekten i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg er fordelt etter alderskriterier.

Tabell 4.6 Vekting av aldersgrupper, ulike metoder

Kriterium	Ressurs-fordeling	Regresjons-analyser	Gjennom-snitt
Innbyggere 0-17 år	0,0097		
Innbyggere 18-49 år	0,1489		
Innbyggere 50-66 år	0,0866		
Innbyggere 67-79 år	0,0901	0,1287	0,10940
Innbyggere 80-89 år	0,1585	0,2438	0,20116

Innbyggere over 90 år	0,1074	0,1049	0,10611

Bosettingsmønster og kommunestørrelse

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel legger departementet KOMMODE-modellen til grunn for å fastsette effekten av bosettingskriterier og smådriftsulemper. I KOMMODE-modellen inngår kun ett mål på bosettingsmønster (sonekriteriet). På samme måte som på grunnskolesektoren mener vi de to kriteriene i dagens kostnadsnøkkel (sone- og nabokriteriet) fanger opp litt ulike forhold ved kommunenes bosettingsmønster slik at begge kriteriene bør beholdes. I tillegg finner SØF i sine analyser tendenser til at det er en svak positiv effekt av nabokriteriet på kommunenes utgifter.

Bosettingskriteriene gir ikke statistisk signifikante utslag i departementets egne regresjonsanalyser, og dette kan tolkes som om effekten er lik null. Dette er også i tråd med analysene fra SØF, som i liten grad fant effekter av bosettingsmønster. På samme måte som på øvrige sektorer er vektingen av bosettingskriteriene bestemt som et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen for 2011-2013 og departementets egne analyser. I motsetning til på øvrige sektorer er det ingen effekt av sonekriteriet/nabokriteriet i departementets egne analyser. På grunn av usikkerheten rundt denne effekten, og de svake utslagene i SØF sine analyser, mener departementet det nå er riktig å regne med en effekt på null slik at den totale vektingen av bosettingskriteriene halveres i forhold til resultatene i KOMMODE-modellen. I gjennomgangen i 2011 ble det heller ikke funnet effekt av bosettingskriteriene i departementets egne analyser, men da ble det lagt til grunn et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE, uten å vekte inn verdien 0 fra egne analyser. De oppdaterte resultatene fra KOMMODE-modellen gir nesten en dobling av effekten av sonekriteriet på pleie- og omsorgssektoren i forhold til de tilgjengelige tallene i 2011. Etter departementets vurdering virker ikke dette rimelig, da man forventer at denne typen effekter jevnt over bør være stabile over tid. Sett i lys av at departementet ikke fant signifikante effekter i sine analyser og at SØF kun fant spor av utslag av bosettingskriteriene, mener departementet at det ikke er riktig å benytte samme metode som i dagens delkostnadsnøkkel for å vekte inn bosettingskriteriene, fordi effektene trolig vil være overvurdert. I stedet blir det benyttet et gjennomsnitt mellom egne analyser og resultatene fra KOMMODE på samme måte som på øvrige sektorer.

Som i dagens delkostnadsnøkkel fordeles den beregnede vektingen til sonekriteriet med halvparten på sonekriteriet og halvparten på nabokriteriet. Også basiskriteriet vektes inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og KOMMODE- modellen for 2011-2013.

Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over

Helt siden innlemmingen av øremerket tilskudd til psykisk utviklingshemmede i rammetilskuddet i 1998 har antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over vært et kriterium i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Kriteriet ble opprinnelig gitt en vekt som tilsvarte størrelsen på det øremerkede tilskuddet, og tilskuddets andel av samlede utgifter til pleie og omsorg. Senere analyser av pleie- og omsorgssektoren har vist at dette kriteriet ikke har hatt en like stor effekt på variasjonen i utgiftene som denne vektingen skulle tilsi.

I forrige gjennomgang av delkostnadsnøkkelen ble vektingen av dette kriteriet vurdert både ut fra analyseresultatene og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Verdien èn psykisk utviklingshemmet over 16 år gir av tilskudd i inntektssystemet trekkes ut når kommunenes egenandel i toppfinansieringsordningen skal beregnes. En reduksjon i vektingen av kriteriet i utgiftsutjevningen vil dermed gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen. En vesentlig andel av mottakerne av ressurskrevende tjenester er psykisk utviklingshemmede, og enkeltkommuner kan ha svært høye utgifter knyttet til personer med psykisk utviklingshemming.

På samme måte som tidligere viser departementets oppdaterte analyser en mye lavere effekt av kriteriet (om lag 4 pst.) enn dagens vekting av kriteriet (13,97 pst.). Også resultatene i rapporten fra SØF viser samme tendens som resultatene i departementets analyser. Siden det er et relativt lavt antall psykisk utviklingshemmede totalt og utgiftene til disse utgjør en relativt liten andel av utgiftene til pleie og omsorg, kan det være at vi i disse analysene ikke greier å fange opp hele effekten av dette kriteriet.

SSB har i sin modell (KOMMODE) et høyere anslag på vektingen til dette kriteriet enn vi finner i noen av våre analyser, men lavere enn i analyseresultatene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. Etter en samlet vurdering foreslår departementet at vektingen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over som sist fastsettes på grunnlag av resultatene fra KOMMODE-modellen, og at vi benytter et gjennomsnitt for de siste tre årene modellen er beregnet for (2011-2013). Dette gir en vekting av kriteriet på 9,72 pst. I forhold til dagens delkostnadsnøkkel reduseres vektingen på kriteriet antall psykisk utviklingshemmede fra 13,97 pst. til 9,72 pst. Kommunene kan som følge av dette få økte tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, gitt dagens ordning.

Øvrige kriterier

For å fange opp eventuelle andre forhold som påvirker etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester er mange ulike variabler testet ut i analysene, slik som antall uføre, lavinntektskriteriet, antall arbeidsledige. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, ikke-gifte over 67 år og dødelighet har begge statistisk signifikante effekter når de inkluderes hver for seg i analysene, men effektene varierer noe når de inngår i samme analyse. Dette er samme tendens som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen, og tyder på at disse to variablene fanger opp noe av de samme bakenforliggende faktorene. Departementet velger derfor å beholde begge disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen, og vekte dem inn på samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel. Vektingen til kriteriene fastsettes som vekten til kriteriet dødelighet, og deretter fordeles denne med halvparten av vekten på ikke-gifte 67 år og over og dødelighet.

4.2.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Sammenlignet med dagens delkostnadsnøkkel beholdes de samme kriteriene, men vektingen til kriteriene endres noe. Totalt sett øker vektingen av alderskriteriene noe, mens vektingen av de eldste og yngste eldre reduseres noe. Endringen i vektingen av aldersgruppene har også sammenheng med utviklingen i antall innbyggere i disse aldersgruppene. Bosettingskriteriene (sone og nabo) og kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over får en lavere vekt

enn i dagens delkostnadsnøkkel, mens basiskriteriet vektes noe høyere. Dødelighet og ikke-gifte 67 år over vektes om lag som i dagens nøkkel. En lavere vekting av kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over kan gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Tabell 4.7 Forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1846
Innbyggere 67-79 år	0,1094
Innbyggere 80-89 år	0,2012
Innbyggere over 90 år	0,1061
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0972
Ikke-gifte 67 år og over	0,1305
Dødelighet	0,1305
Sonekriteriet	0,0111
Nabokriteriet	0,0111
Basiskriteriet	0,0183
Sum	1,0000

4.3 Barnehage

4.3.1 Generelt om sektoren

Barnehager grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene: 201 Førskole, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Førskolelokaler og skyss. Totalt var brutto driftsutgifter til barnehage 45,8 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.8 Brutto driftsutgifter til barnehage i 2014, eksklusive avskrivninger (kommunekonsern)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
201 Førskole	40 141 758
211 Styrket tilbud til førskolebarn	3 051 528
221 Førskolelokaler og skyss	2 567 712
Sum barnehage	45 760 998

4.3.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for barnehage ble innført i 2011 samtidig med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager. Delkostnadsnøkkelen bygger på analyser utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) i rapporten "Barnehager i inntektssystemet for

kommunene" fra 2010[16]. I følge SØF var den beste modellen for å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til barnehage en modell med antall barn, antall innbyggere med høyere utdanning og barn uten kontantstøtte. Ved innlemmingen ble det sett på som viktig å velge modellen med høyest forklaringskraft for å få en best mulig fordeling av midlene som ble innlemmet (om lag 30 mrd. kroner), slik at kommunene skulle kunne møte etterspørselen etter barnehageplasser i kommunen og tilby de som ønsker det en plass.

Tabell 4.9 Delkostnadsnøkkelen for barnehage 2011 - 2016

Kriterium	Delkostnadsnøkkel 2011 - 2012	Delkostnadsnøkkel fra og med 2013
Innbyggere 3 – 5 år	0,5286	
Barn 1 – 2 år uten kontantstøtte	0,3572	
Utdanningsnivå	0,1142	0,1142
Innbyggere 2 – 5 år		0,7056
Barn 1 år uten kontantstøtte		0,1802

Etter innføringen av delkostnadsnøkkelen ble nøkkelen justert som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble avviklet fra og med august 2012. Kriteriet barn 1-2 år uten kontantstøtte ble endret til barn 1 år uten kontantstøtte. Kriteriet antall barn ble endret fra antall barn 3-5 år til antall barn 2-5 år. Vektingen av kriteriene ble justert ut fra andelen barn i de ulike aldersgruppene, slik at kontantstøttekriteriet fikk en lavere vekting (færre barn mottok kontantstøtte) og alderskriteriet fikk en høyere vekting.

Etter 2011 har departementet gjort nye analyser med oppdaterte tall jevnlig. Disse analysene har alle vist at dagens delkostnadsnøkkel har holdt seg godt, og alle kriteriene har vært stabile og statistisk signifikante i hele perioden. Det har siden innføringen av delkostnadsnøkkelen i 2011 blitt stilt spørsmål ved om utdanningskriteriet er et godt kriterium til å forklare forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Kriteriet har til dels blitt oppfattet som et normativt kriterium. Alle analyser siden 2011 har imidlertid vist at dette er et godt kriterium for å fange opp faktiske kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Dagens delkostnadsnøkkel bygger på analyser av tall fra 2008. En av hypotesene fra forrige gjennomgang av barnehagenøkkelen var at etterspørselskriteriene ville få mindre og mindre betydning, etter hvert som dekningsgradene ble høyere. Dekningsgraden har imidlertid fortsatt å øke også etter 2008. Andelen barn i alderen 1-5 år med barnehageplass har økt fra 87,1 pst. i 2008 til 90,2 pst. i 2014. Størst økning har det vært i dekningsgraden for de yngste barna (1-2 år), fra 74,7 pst. i 2008 til 80,1 pst. i 2014. Selv om dekningsgraden på landsbasis nå er relativt høy er det fortsatt en god del variasjon mellom kommunene, særlig blant de

[16] Borge, Lars-Erik, Anne Borge Johannesen og Per Tovmo (2010): Barnehager i inntektssystemet for kommunene. SØF-rapport nr. 02/10, Senter for økonomisk forskning.

yngste barna. I tillegg til en økning i dekningsgraden har det også vært en økning i oppholdstid i barnehage i perioden. Andelen av barna som har en oppholdstid på 33 timer eller mer har økt fra 88,8 pst. i 2008 til 96,5 pst. i 2014.

4.3.3 Analyser og vurderinger

Departementet har i gjennomgangen av delkostnadsnøkkelen for barnehage testet flere ulike modeller, for å se om dagens modell fortsatt er den beste modellen, eller om andre modeller er bedre eller like gode for å forklare kostnadsforskjeller mellom kommunene. Tidligere analyser har vist at det, i tillegg til variasjoner i antall barn, i stor grad er forskjeller i etterspørsel som gir forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Det har ikke vært påvist forskjeller i enhetskostnader på grunn av for eksempel spredt bosetting eller kommunestørrelse i barnehagesektoren. Departementet har testet både etterspørsels- og kostnadsfaktorer, og de viktigste resultatene er omtalt under.

Dagens delkostnadsnøkkel er fremdeles analysemodellen med høyest forklaringskraft[17], selv om forskjellene mellom modellene er relativt små. Alle kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er fortsatt klart statistisk signifikante. Effekten av utdanningsnivå er svært stabil, og det er ikke noe som tyder på at effekten av utdanningsnivå har blitt mindre over tid. Effekten av barn uten kontantstøtte er redusert betraktelig, noe som kan ha sammenheng med endringene i kontantstøtten i perioden og reduksjonen i antall mottakere som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble avviklet. Antall kontantstøttemottakere svinger gjennom året og gjennomsnittlig antall mottakere gjennom året har derfor blitt benyttet som kriterium.

Et alternativ til dagens modell med utdanningskriteriet er en modell med antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte i alt. Forklaringskraften til denne modellen er noe lavere enn dagens modell, men vurderes som en faglig god modell. Et annet alternativ som er testet er en modell med antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte kvinner. Denne modellen har statistisk om lag samme forklaringskraft som modellen med heltidsansatte i alt, men heltidsansatte i alt vurderes som et bedre kriterium enn antall heltidsansatte kvinner siden sistnevnte ikke er et kjønnsnøytralt kriterium.

I tillegg til å vurdere ulike etterspørselsfaktorer har departementet også vurdert om det er kostnadsforhold som påvirker enhetskostnadene i barnehagesektoren, slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse. I likhet med tidligere analyser gir ikke departementets analyser stabile effekter av bosettingsmønster i analysene, og effektene varierer betydelig mellom ulike modeller. Basiskriteriet, som er et mål på kommunestørrelse, har heller ikke effekt i analysene, og resultatene varierer mellom ulike spesifikasjoner av modellen. På bakgrunn av dette mener departementet det ikke er grunnlag for å ta inn bosettingskriterier eller kommunestørrelse som kriterium i delkostnadsnøkkelen for barnehage.

[17] Forklaringskraften til modellen sier noe om hvor stor andel av variasjonen i utgiftene den aktuelle modellen kan forklare.

Kommuner med en høy andel barn med minoritetsbakgrunn eller barn med spesielle behov kan ha høyere utgifter enn andre kommuner. Departementet har derfor vurdert ulike variabler som mål på dette, blant annet barn med innvandrerbakgrunn, barn i barnehage med innvandrerbakgrunn og barn med grunn- og/eller hjelpestønad. Ingen av disse variablene har hatt stabile og signifikante effekter på utgiftene, og det har heller ikke ført til store endringer i modellens samlede forklaringskraft å inkludere disse kriteriene. Det gis et øremerket tilskudd til bedre språkforståelse blant barn i barnehage, og antall barn med innvandrerbakgrunn vil trolig være et mer aktuelt kriterium dersom dette tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. En rekke andre variabler som fanger opp sosioøkonomiske forhold er også testet i analysene, slik som arbeidsledige, barn med enslig forsørger, personer med lav inntekt og flyktninger, men ingen av disse har hatt effekt i analysene.

I 2015 er det innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage for familier med lav inntekt og gratis kjernetid for fire- og femåringer fra lavinntektsfamilier. Fra 2016 blir ordningen med gratis kjernetid utvidet til også å gjelde treåringer fra høsten 2016. Disse ordningene medfører isolert sett at kommuner med høy andel lavinntektsfamilier vil måtte dekke en høyere andel av barnehageutgiftene enn kommuner med en lavere andel lavinntektsfamilier. Effekten av disse moderasjonsordningene er ikke fanget opp i analysene siden analysene bygger på kommunale regnskapstall for 2014. På sikt vil det være aktuelt å utføre nye analyser for å se om sosioøkonomiske faktorer har effekt på utgiftene.

Det er ulike krav til bemanning og areal i barnehagen for barn i ulike aldersgrupper (over og under 3 år), noe som tilsier økte enhetskostnader for den yngste aldersgruppen. Dette tilsier at barn i aldersgruppen 1-2 år skulle hatt en høyere vekting i delkostnadsnøkkelen enn antall 3-5åringer. Samtidig er etterspørselen etter barnehage betydelig høyere blant de eldste barna, slik at kommunen har høyere kostnader til barnehage på grunn av at flere går i barnehage. Resultatene tyder på at disse to effektene i stor grad motvirker hverandre, og at det er lite ekstra å tilføye modellen ved å splitte opp alderskriteriene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra SØF-rapporten i 2010.

4.3.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

På grunnlag av nye, oppdaterte analyser er departementets vurdering at dagens delkostnadsnøkkel for barnehage fortsatt er den beste for å forklare variasjonen i utgifter til barnehage mellom kommunene. Etter en helhetlig vurdering av utdanningskriteriet og analyseresultatene kan det også forsvares å erstatte dagens kriterier med en ny delkostnadsnøkkel for barnehage som består av kriteriene antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft enn dagens modell, men vurderes også som et godt alternativ. Modellen i tabell 4.10 inneholder ikke kriteriet barn 1 år uten kontantstøtte, siden dette kriteriet antas å fange opp noe av de samme bakenforliggende etterspørselsforholdene som kriteriet heltidsansatte 20-44 år.

Tabell 4.10 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 2 – 5 år	0,7816
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

Tabell 4.11 Alternativ delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 1 – 5 år	0,8093
Antall heltidsansatte 20 – 44 år	0,1907
Sum	1,0000

4.4 Kommunehelsetjeneste

4.4.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten føres på tre funksjoner i KOSTRA: 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, 233 Annet forebyggende helsearbeid og 241 Diagnose, behandling og rehabilitering. Totalt utgjør brutto driftsutgifter i underkant av 15 mrd. kroner i 2014. Funksjon 241 utgjør den største delen av utgiftene til kommunehelse, og inneholder blant annet kommunenes utgifter til allmennlegetjenesten, kommunale legekontor, legevakt og kommunalt ansatte fysioterapeuter.

Tabell 4.12 Brutto driftsutgifter til kommunehelse 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	3 045 226
233 Annet forebyggende helsearbeid	1 199 825
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	10 713 083
Sum	14 958 134

4.4.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for kommunehelse har vært uendret siden 2011, og består av alderskriterier, dødelighet, bosettingskriteriene sone og nabo samt basiskriteriet. Utgiftene på funksjon 232 er i hovedsak knyttet til helsestasjonstjenester og skolehelsetjeneste, som retter seg spesielt mot personer i aldersgruppen 0-19 år, og denne aldersgruppen (utvidet til 0-22 år for å passe til aldersgrupper som allerede ligger inne i kostnadsnøkkelen) er derfor vektet inn i dagens nøkkel ut fra hvor stor andel funksjon 232 utgjør av de totale utgiftene til kommunehelse. Basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet er bestemt ut fra et gjennomsnitt

av KOMMODE-modellen og departementets egne analyser, mens vektingen av dødelighetskriteriet er hentet fra departementets analyser.

Tabell 4.13 Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 – 22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4481
Dødelighet	0,0546
Sonekriteriet	0,0478
Nabokriteriet	0,0478
Basiskriteriet	0,0568
Sum	1,0000

4.4.3 Analyser og vurderinger

De oppdaterte analysene av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten viser fortsatt at det er kostnadsulemper knyttet til både spredt bosetting og kommunestørrelse, både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser. I forrige revisjon av delkostnadsnøkkelen for kommunehelse ble dødelighet tatt inn som kriterium. Kriteriet sier noe om helsetilstanden/levekår i kommunen, og det var en tendens til at det er en statistisk sammenheng mellom dødeligheten i kommunen og økte helseutgifter. Det var imidlertid noe usikkerhet knyttet til effekten, men det ble vurdert som et bedre kriterium enn andre variabler som ble testet.

I de oppdaterte analysene er både dødelighet og andre levekårskriterier testet i analysene for å se om det kan forklare noe av variasjonen mellom kommunene. En rekke variabler er testet uten at de har statistisk signifikante utslag på utgiftene, slik som antall arbeidsledige, lavinntektskriteriet, antall flyktninger, eneforsørgere og uføre. Variabler som har hatt signifikant effekt i analysene er antall innbyggere i de eldste aldersgruppene, dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år. Effekten av dødelighet varierer relativt mye mellom de ulike modellene. Siden dødelighetskriteriet er standardisert etter alders- og kjønnsfordelingen i befolkningen, endres effekten av kriteriet relativt mye når ulike aldersgrupper også tas med i samme analyse. Dette gjør det også vanskelig å tolke effekten av kriteriet.

Eldre innbyggere benytter seg i større grad av helsetjenestene enn yngre aldersgrupper. Blant annet betaler en høyere andel av eldre aldersgrupper så mye i egenandeler at de får frikort for helsetjenester. Det er rimelig å anta at kommuner med en høy andel innbyggere i de eldste aldersgruppene har høyere utgifter til kommunehelsetjenesten. Antall eldre innbyggere slår positivt ut i analysene og er i større grad enn dødelighet stabile i ulike analysemodeller. De eldste eldre er i større grad brukere av pleie- og omsorgstjenestene enn de yngre eldre, noe som taler for at kriteriet i delkostnadsnøkkelen for kommunehelse også bør inkludere de yngste eldre. Andel ikke-gifte over 67 år slår også positivt ut i analysene, men ikke i modeller sammen med andel innbyggere i de eldste aldersgruppene. Disse kriteriene samvarierer i stor grad slik at de måler mye av det samme. Antall innbyggere i eldre aldersgrupper favner

bredere og vurderes som et mer stabilt kriterium enn både dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år.

Departementets vurdering er at innbyggere 67 år og over bør inkluderes i delkostnadsnøkkelen for helsetjenester, for å fange opp at etterspørselen etter helsetjenester varierer mellom kommuner. Kriteriet erstatter kriteriet dødelighet, som foreslås tatt ut. Kriteriet er vektet inn i delkostnadsnøkkelen ut fra effekten i regresjonsanalysene.

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel vektes basiskriteriet inn som et gjennomsnitt mellom egne analyser og KOMMODE 2011-2013, og det samme gjelder sone- og nabokriteriet. Siden sone- og nabokriteriet ikke kan inkluderes sammen i analysene, er vektingen bestemt ut fra effekten av sonekriteriet (både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser) og deretter fordelt likt mellom de to kriteriene siden de begge har effekt når de inkluderes hver for seg. Innbyggere 0-22 år får i utgangspunktet samme vekt som andelen av de totale helseutgiftene som går til barn og ungdom, mens resterende vekting er fordelt på innbyggere i alt.

4.4.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.14 Forslag til delkostnadsnøkkel kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 – 22 år	0,2815
Innbyggere 23 – 66 år	0,3011
Innbyggere over 67 år	0,2911
Sonekriteriet	0,0284
Nabokriteriet	0,0284
Basiskriteriet	0,0695
Sum	1,0000

4.5 Barnevern

4.5.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til barnevern grupperes på KOSTRA-funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. I 2014 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til barnevernet 11,3 mrd. kroner, noe som er en økning på om lag 5,2 mrd. kroner (85 pst.) fra forrige gjennomgang av kostnadsnøklene i 2008.

Tabell 4.15 Brutto driftsutgifter til barnevern 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
244 Barneverntjeneste	3 772 548

251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	1 171 887
252 Barneverntiltak utenfor familien	6 320 666
Sum barnevern	11 265 101

Barneverntjeneste omfatter oppfølging av vedtak som gjennomføres med ansatte eller personell engasjert i barneverntjenesten, barnevernberedskap og utgifter til sakkyndig bistand til utredning og saksbehandling. Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet omfatter utgifter til tiltak i hjemmet som for eksempel råd- og veiledning, besøks- og avlastningshjem osv. Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet inkluderer alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet, som fosterhjem, barneverninstitusjoner og så videre, inkludert hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering.

4.5.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 2011, og består av alderskriteriet innbyggere 0-22 år, barn 0-15 år med enslig forsørger *og* personer med lav inntekt[18].

Tabell 4.16 Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,3590
Personer med lav inntekt	0,1926
Innbyggere 0-22 år	0,4485
Sum	1,0000

4.5.3 Analyser og vurderinger

En utfordring med delkostnadsnøkkelen for barnevern er at modellen har lav forklaringskraft, lavere enn 10 pst. i de fleste analyser. Det betyr at modellen forklarer en liten del (om lag 10 pst.) av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern. Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkelen satte departementet ut et eksternt forskningsprosjekt for å evaluere dagens delkostnadsnøkkel og for å se på mulighetene for andre modeller som gir økt forklaringskraft.

[18] Personer med lav inntekt er definert som personer med inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten. Det er tatt utgangspunkt i husholdningsstatistikk for inntekt etter skatt, eksklusiv sosialhjelp, og det er benyttet regionspesifikke lavinntektsgrenser for å ta hensyn til at boligprisene og de økonomiske kostnadene ved å delta i samfunnslivet er avhengig av bosted. Kriteriet er utarbeidet av SSB, og er nærmere omtalt i rapporten *Sammenligning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd* (Langørgen m.fl. (2005)).

I dette prosjektet vurderte Telemarksforsking delkostnadsnøkkelen for barnevern, og utførte analyser på data fra 2004 til 2011[19]. Telemarksforsking testet dagens modell, og deres vurdering var at modellen er god og robust, og at den står seg godt. For å gi modellen bedre forklaringskraft foreslo Telemarksforsking i tillegg å utvide dagens modell med et rus- og psykiatrikriterium. Dette kriteriet er bygget opp av data fra diagnosestatistikk i NAV (diagnose knyttet til 8 ulike NAV-ytelser). Departementet har foretatt en vurdering av kriteriet Telemarksforsking foreslår, og er kommet fram til at det er flere problematiske forhold ved å bruke denne diagnosestatistikken i kostnadsnøkkelen, slik som statistikken foreligger i dag. Det er et viktig prinsipp at kriteriene i kostnadsnøkkelen bør baseres på tilgjengelig statistikk som oppdateres jevnlig, og som kommunene kan etterprøve. Dataene som lå til grunn i Telemarksforsking sine analyser er fra perioden 2004-2009.

Diagnosedataene bygger på sensitive opplysninger på individnivå. Dette er data hvor man må sørge for at enkeltindivider ikke kan identifiseres. I mindre kommuner der det er få diagnoser, må data prikkes slik at vi ikke får oppgitt den eksakte verdien på kriteriet. Telemarksforsking foreslo å slå sammen rus- og psykiatridiagnoser, for å omgå problemstillingen med prikking av data. Det er også grunn til å tro at diagnosedataene inneholder et stort mangfold av diagnoser, fra eksempelvis "utbrenthet" til "schizofreni". Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved treffsikkerheten til kriteriet når det gjelder å fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern (og eventuelt sosialhjelp). Departementet vil arbeide videre for å se om det er mulig å konstruere et kriterium som kan brukes i delkostnadsnøkkelen på sikt, men per nå er ikke datakvaliteten på tilgjengelige data god nok.

Departementet har foretatt nye regresjonsanalyser på utgiftsdata fra 2014. Resultatene av analysene går hovedsakelig i samme retning som dagens kostnadsnøkkel. Telemarksforskings analyser på tidsseriedata fra 2004 til 2011 viste samme resultat; at dagens modell er solid. I departementets analyser har kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger positiv effekt på utgiftene til barnevern. Kriteriet ble innført i 2011 og erstattet da variabelen skilte og separerte. Departementet foreslår at kriteriet videreføres, fordi det antas å ha høy gyldighet og er et målrettet kriterium for å fange opp variasjoner i utgifter til barnevern.

På samme måte som i analysene i 2011 og Telemarksforsking sine analyser, viser de oppdaterte analysene en tydelig effekt av lavinntektskriteriet. Dette tilsier at personer med lav inntekt også bør videreføres som kriterium i kostnadsnøkkelen for barnevern. Det er i tråd med nyere forskning innenfor barnevern der fattigdom anses som en bakenforliggende faktor[20].

Departementet har testet andre uavhengige variabler inkludert i hovedmodellen; antall innvandrere, urbanitetskriteriet, flyktninger uten integreringstilskudd, utdanningskriteriet,

[19] Løyland, Knut, Lars-Erik Borge og Trond Erik Lunder (2013): Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkel for barnevern. TF-rapport nr.329, Telemarksforsking og Senter for økonomisk forskning (SØF).

[20] Se f. eks Frønes, Ivar (2015): Økning i antall tilmeldte til barnevernet. Rapport, juni 2015. Atferdssenteret.

arbeidsledige og antall uførepensjonister 18-49 år. Det er kun antall uførepensjonister som har effekt i modellen. Dersom antall uførepensjonister inkluderes i tillegg til lavinntektskriteriet og antall barn med enslig forsørger i dagens modell, øker forklaringskraften til modellen noe. Lavinntektskriteriet vil også omfatte uføre med lav inntekt, og slik sett fange opp noen av de samme bakenforliggende årsakssammenhengene. Det er usikkerhet rundt hvilke bakenforliggende faktorer antall uføre fanger opp, som ikke fanges opp av kriteriet personer med lav inntekt. I 2011 ble lavinntektskriteriet vurdert som et mer gyldig kriterium i å fange opp forskjeller i utgifter til barnevern. Utover dette er det modellen med kriteriene i dagens kostnadsnøkkel som har høyest forklaringskraft, og som fortsatt vurderes som den beste modellen.

Som i dagens kostnadsnøkkel foreslår departementet å legge restvekten på alderskriteriet innbyggere 0-22 år, fordi barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til fylte 23 år.

4.5.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.17 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,4122
Personer med lav inntekt	0,2577
Innbyggere 0-22 år	0,3301
Sum	1,0000

4.6 Sosialhjelp

4.6.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til sosialhjelp føres på følgende funksjoner i KOSTRA: 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 276 Kvalifiseringsordningen og 281 Økonomisk sosialhjelp. Samlede brutto driftsutgifter til sosialhjelp var på 14,1 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.18 Brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	5 020 232
243 Tilbud til personer med rusproblemer	2 244 393
276 Kvalifiseringsordningen	1 232 495
281 Økonomisk sosialhjelp	5 651 365
Sum	14 148 485

4.6.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel består av flere levekårskriterier, slik som antall uføre, antall flyktninger uten integreringstilskudd og opphopningsindeksen. Opphopningsindeksen ble utviklet av Borgeutvalget, og er et kriterium sammensatt av antall skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. I opphopningsindeksen multipliseres kriteriene med hverandre, og fanger slik opp at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre der de inntreffer samtidig. I tillegg inngår urbanitetskriteriet i dagens delkostnadsnøkkel. Dette kriteriet er lik innbyggertallet i kommunen opphøyd i 1,2.

Tabell 4.19 Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uførepensjonister 18-49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Opphopningsindeks	0,2793
Urbanitetskriteriet	0,3575
Innbyggere 16-66 år	0,1760
Sum	1,0000

Urbanitetskriteriet ble inkludert i kostnadsnøkkelen i 2004, fordi man mente at det fanger opp forhold rundt rus og psykiatri, som er vanskelig å fange opp gjennom andre kriterier. Kriteriet har god forklaringskraft, og samvarierer i stor grad med utgiftene. Et problem med kriteriet er imidlertid at det ikke er valid i den forstand at det er knyttet opp til en vekst i underliggende forhold som vil slå ut i utgiftene.

Borgeutvalget foreslo to ulike modeller for delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp; en med urbanitetskriteriet og en med opphopningsindeksen. I forrige revisjon av kostnadsnøkkelen ble urbanitetskriteriet beholdt, samtidig som opphopningsindeksen ble tatt inn som kriterium.

En mulig erstatning for urbanitetskriteriet er antall rus- og psykiatridiagnoser, som foreslått av Telemarksforsking i delkostnadsnøkkelen for barnevern. Som nevnt under punkt 4.5.3 er det klare svakheter med dette kriteriet, og vi er usikre på datakvaliteten på tallene som finnes per i dag. Departementet har derfor valgt ikke å gå videre med dette kriteriet i denne revisjonen av kostnadsnøkkelen, men mener dette er noe som kan vurderes på sikt.

4.6.3 Analyser og vurderinger

Departementet har testet flere ulike modeller som alternativ til dagens modell. Den modellen som gir høyest forklaringskraft er en ren oppdatering av dagens modell. På grunn av at urbanitetskriteriet har svakheter ved at det ikke er knyttet til underliggende forhold som påvirker kommunenes utgifter til sosialhjelp, har det vært ønskelig å finne alternative modeller til dagens modell. Den beste alternative modellen uten urbanitetskriteriet er en modell med de øvrige kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, samt kriteriet antall aleneboende 30-66 år. Dette kriteriet fanger opp en del av utgiftsvariasjonen i utgifter til sosialhjelp siden en betydelig andel av sosialhjelpsmottakerne er aleneboende. Ved å avgrense kriteriet til aldersgruppen 30-66 år blir kriteriet mer treffsikkert enn ved å ta med alle aldersgrupper,

siden studenter og alderspensjonister blir holdt utenom. En ytterligere innsnevring av aldersgruppen for kriteriet, f.eks til aldersgruppen 30-44 år, bidrar ikke positivt til modellens forklaringskraft.

Departementet har også undersøkt om andre kriterier kan bidra til å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Blant annet har kriterier som antall arbeidsledige, personer på arbeidsmarkedstiltak, personer som mottar arbeidsavklaringspenger, personer med lav inntekt, enslige forsørgere, antall innvandrere (ekskl. fra Europa og Nord-Amerika), samt indikatoren for dødelighet blitt undersøkt i analysene. Etter departementets vurdering er den alternative modellen med aleneboende 30-66 år en bedre modell enn dagens modell med urbanitetskriteriet. Forklaringskraften er noe lavere, men forskjellen er ikke veldig stor. Siden vi vet at det er en tydelig sammenheng mellom antall aleneboende og sosialhjelpsmottakere, vurderes dette som et treffsikkert kriterium til å fange opp variasjoner i utgifter til sosialhjelp. Dette kriteriet fanger også opp andre bakenforliggende faktorer enn dagens kostnadsnøkkel. Den resterende vektingen foreslås på samme måte som i dag lagt på innbyggere 16-66 år.

4.6.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.20 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uføre 18-49 år	0,1126
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459
Opphopningsindeks	0,1658
Aleneboende 30-66 år	0,3371
Innbyggere 16-66 år	0,2386
Sum	1,0000

4.7 Administrasjon, landbruk og miljø

4.7.1 Generelt om sektoren

I utgiftsutjevningen er kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøoppgaver samlet i en felles delkostnadsnøkkel. Tabellen under viser funksjonene i KOSTRA som inngår i analysegrunnlaget på delkostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljø per i dag.

Tabell 4.21 Brutto driftsutgifter administrasjon, landbruk og miljø 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
100 Politisk styring	1 781 223
110 Kontroll og revisjon	559 848
120 Administrasjon	17 228 706
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	1 226 877

130 Administrasjonslokaler	1 876 515
180 Diverse fellesutgifter	893 809
329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling	747 063
Sum administrasjon, landbruk og miljø	24 314 041

4.7.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble opprettet etter at de øremerkede tilskuddene til kommunal landbruksforvaltning og kommunale miljøvernledere ble innlemmet i inntektssystemet i 1997. Analyser av tilskuddene viste at kommunenes utgifter til miljø i hovedsak kunne forklares med variasjoner i antall innbyggere, og at mindre kommuner hadde smådriftsulemper som kunne fanges opp av basiskriteriet. Det ble utformet et eget landbrukskriterium, sammensatt av flere delkriterier, som fanget opp variasjonene i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning. På grunn av at det var vanskelig å skille disse utgiftene fra kommunenes administrasjonsutgifter ble de tre sektorene sett under ett, og er også i dag inkludert i en felles delkostnadsnøkkel. Som de øvrige delkostnadsnøklene ble også denne delkostnadsnøkkelen revidert i 2011.

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø består av tre kriterier; antall innbyggere (85,2 pst.), basiskriteriet (11,7 pst.) og landbrukskriteriet (3,1 pst.). Landbrukskriteriet er igjen sammensatt av 4 kriterier; antall landbrukseiendommer, totalt areal i kommunen, antall driftsenheter og dyrket areal. Landbrukskriteriets vekting i delkostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljø ble holdt uendret i revisjonen av kostnadsnøkkelen i 2011.

4.7.3 Analyser og vurderinger landbruk

Fra og med 2008 ble det innført en egen funksjon i KOSTRA for kommunenes utgifter til landbruk. Denne funksjonen er nå godt innarbeidet, og i 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.[21] 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, utenom dyrket areal. I sin rapport fra 2013 anbefalte VISTA en modell med kriteriene antall jordbruksbedrifter og produktivt skogareal. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft, 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

[21] Simen Pedersen (2013): Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapport 2013/34, Vista analyse.

være veldig liten. 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 %).

De ulike variablene vektes inn i landbrukskriteriet ut fra hvor stor del av variasjonen de forklarer i analysene.

4.7.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk

Siden det nå er mulig å skille ut kommunenes utgifter til landbruk fra de øvrige administrasjonsutgiftene, foreslår departementet å behandle landbrukskriteriet som en egen delkostnadsnøkkel når de ulike nøklene skal vektes sammen til en felles kostnadsnøkkel. Landbruksutgiftene utgjorde om lag 0,2 pst. av de totale netto driftsutgiftene i 2014.

Tabell 4.22 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for landbruk (landbrukskriteriet)

Kriterium	Kriterievekt
Antall jordbruksbedrifter i kommunen	0,6790
Antall landbrukseiendommer i kommunen	0,2760
Kommunens areal	0,0450
Sum	1,0000

4.7.5 Analyser og vurderinger administrasjon og miljø

Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå nasjonale miljømål. Kommunenes miljøoppgaver favner vidt, blant annet har kommunene ansvar innenfor klima, naturmangfold, miljøvern og forurensning[22]. Karakteristisk for miljøoppgavene er at de griper inn i og er en integrert del av flere av kommunenes ansvarsområder.

I 2009 gjorde Telemarksforsking, på oppdrag fra det daværende Miljøverndepartementet, en vurdering av om det finnes kriterier som fanger opp kommunenes utgifter innen miljøområdet på en bedre måte enn dagens kriterier[23]. Her ble det blant annet påpekt at spesifikke natur- og miljøoppgaver trolig er ført på mange funksjoner i KOSTRA, og at det er vanskelig å skille disse utgiftene fra andre utgifter.

Det har etter 2009 ikke vært noen vesentlige endringer i regnskapsføringen av natur- og miljøoppgaver i KOSTRA. Miljøoppgaver er sektorovergripende, og det finnes ikke noe konkret grunnlag for å analysere hvilke faktorer som eventuelt kan fange opp variasjonen i kommunenes miljøutgifter. Departementet legger til grunn at miljøoppgaver behandles på

[22] http://www.miljokommune.no/

[23] Telemarkforskning (2009): *Miljøoppgaver i kommunenes utgiftsutjevning – tentative beregninger.* TF-notat nr. 21/2009 og *Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver.* TF-notat nr. 25/2009.

samme måte som tidligere i utgiftsutjevningen. Det vil si at miljøvern fremdeles er en del av administrasjonsnøkkelen, hvor det tas utgangspunkt i utgifter til funksjonene 100-130 og 180 i KOSTRA. I departementets analyser forklarer en modell med basiskriteriet (i tillegg til kontrollvariabelen frie inntekter) om lag 88 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til administrasjon. Andre variabler som er testet i disse analysene er ulike mål på bosettingsmønsteret i kommunen og kommunens areal. Disse kriteriene har litt usikre effekter på variasjonene i utgifter, og det er også vanskelig å gi en tolkning av hvorfor for eksempel kommunenes areal har innvirkning på administrasjonskostnadene.

På samme måte som på andre sektorer er vektingen av basiskriteriet beregnet som et gjennomsnitt av resultatene i departementets egne analyser og et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen i perioden 2011-2013. Resterende vekting i delkostnadsnøkkelen legges som i dag på antall innbyggere i alt.

4.7.6 Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø

Tabell 4.23 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø

Kriterium	Kriterievekt
Basiskriteriet	0,1173
Antall innbyggere i alt	0,8827
Sum	1,0000

4.8 Samlet kostnadsnøkkel

4.8.1 Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøklene vektes til slutt sammen til en samlet kostnadsnøkkel, basert på størrelsen til de ulike sektorene. Den enkelte sektors andel av totalen er bestemt av sektorens andel av totale netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, som er siste tilgjengelige tall, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 4.24 viser hvor stor andel de ulike delkostnadsnøklene utgjør av den samlede kostnadsnøkkelen i forslaget til kostnadsnøkkel i dette høringsnotatet. Vektingen av de ulike delkostnadsnøklene i den samlede kostnadsnøkkelen vil oppdateres i kommuneproposisjonen for 2017.

Tabell 4.24 Delkostnadsnøklenes andel av samlet kostnadsnøkkel (sektorvekter)

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	8,1 %
Landbruk	0,2 %
Grunnskole	25,9 %
Pleie og omsorg	34,8 %
Sosialhjelp	5,2 %
Barnevern	3,9 %
Kommunehelse	4,9 %
Barnehage	17,0 %
Sum	**100,0 %**

Nøkkelandelene (sektorvektene) blir justert hvert år i tråd med endringer i rammetilskuddet som korrigeres på den enkelte kostnadsnøkkel. Det beregnes imidlertid ikke nye nøkkelandeler med oppdaterte netto driftsutgifter fra KOSTRA hvert år, og dette ble sist gjort i 2011. Departementet vil i kommuneproposisjonen for 2017 gi en vurdering av hvor ofte nøkkelandelene (sektorvektene) skal oppdateres med utgiftsandeler.

4.8.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøklene vektes deretter sammen til en samlet kostnadsnøkkel, der kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkelen. For kriterier som inngår i flere delkostnadsnøkler summeres vektingen for de ulike sektorene. Tabell 4.25 viser dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel. I forslaget til ny kostnadsnøkkel utgjør alderskriterier om lag 71,9 pst., mot om lag 69,6 pst. i dag. Basiskriteriet får også en noe høyere vekting, mens bosettingskriteriene, sonekriteriet og nabokriteriet, får mindre betydning enn i dag.

Tabell 4.25 Dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel

Kriterium	Vekt i dagens kostnads-nøkkel	Vekt i forslag til ny kostnads-nøkkel
Andel innbyggere 0-1 år	0,0055	0,0056
Andel innbyggere 2-5 år	0,1268	0,1445
Andel innbyggere 6-15 år	0,2880	0,2659
Andel innbyggere 16-22 år	0,0210	0,0233
Andel innbyggere 23-66 år	0,0938	0,1101
Andel innbyggere 67-79 år	0,0453	0,0549
Andel innbyggere 80-89 år	0,0693	0,0762
Andel innbyggere 90 år og over	0,0464	0,0384
Basiskriteriet	0,0226	0,0244
Sonekriteriet	0,0132	0,0101
Nabokriteriet	0,0132	0,0101
Landbrukskriteriet	0,0029	0,0022
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0083	0,0071
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0461	0,0339
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	0,0455
Dødelighet	0,0460	0,0455
Uføre 18-49 år	0,0046	0,0058
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0047	0,0076
Opphopningsindeks	0,0139	0,0086
Aleneboende 30-66 år		0,0174
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,0115	0,0159
Lavinntektskriteriet	0,0062	0,0099
Andel barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	0,0177
Innbyggere med høyere utdanning	0,0188	0,0194
Urbanitetskriteriet	0,0177	
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0009	
Sum	1,0000	1,0000

5 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon. I dag gjelder dette prinsippet også for smådriftsulemper. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen gis det også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet, begrunnet med regionalpolitiske målsettinger.

Begrunnelsen for at det i dag gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen er hensynet til utjevning, og at små kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner, og ikke per innbygger. For den enkelte kommune utløser dermed basiskriteriet et høyere beløp målt per innbyggere jo færre innbyggere kommunen har. Større kommuner får et betydelig lavere beløp per innbygger etter basiskriteriet enn små kommuner. Dette svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et insentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Dette er uheldig i lys av behovet for sterkere kommuner som kan løse dagens og morgendagens velferdsoppgaver.

Kostnadsnøklene skal utjevne ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene, eksempelvis kostnader knyttet til antall barn og antall eldre i kommunen. Kommunestørrelse er i mange tilfeller en frivillig kostnadsulempe og det bør derfor ikke gis full kompensasjon for utgifter til å administrere kommunen. Full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til å administrere en kommune går på bekostning av at inntektssystemet skal være nøytralt med hensyn til hvordan kommunene innretter seg. Dette er ikke en ny problemstilling i inntektssystemet, men er tidligere belyst av både Rattsøutvalget (NOU 1996:1) og Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18).

Inntektssystemutvalget pekte blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke for eksempel ved å slå seg sammen med andre kommuner, og at inntektssystemet i utgangspunktet skal være nøytralt i forhold til kommunestørrelse i den grad smådriftsulemper er "frivillige". I dag behandles kommunene ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulempene gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten.

I denne gjennomgangen av inntektssystemet er behandlingen av smådriftsulemper i utgiftsutjevningen ett av flere elementer som blir vurdert. I dette kapitlet redegjøres det for dagens kompensasjon for smådriftsulemper og ulike typer smådriftsulemper. Departementet foreslår at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet på kommunenivå. Det foreslås at det fortsatt skal gis kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå. I avsnitt 5.3 skisseres en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper ut fra graden av frivillighet på smådriftsulempene. Det legges ikke fram en konkret modell for dette i høringsnotatet, men det beskrives hvordan dette prinsipielt sett bør endres og

skisserer hvordan en slik modell kan utformes. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

5.1 Om smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon

Smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon kan deles i to ulike typer: smådriftsulemper på kommunenivå (som skyldes få innbyggere) eller på tjenestenivå (små skoler, små sykehjem).

På *kommunenivå* er smådriftsulempene i hovedsak knyttet til administrasjon, men det kan også være ekstra kostnader i andre sektorer knyttet til lavt innbyggertall i seg selv. Det kan argumenteres for at smådriftsulempene på kommunenivå i hovedsak er frivillige, trolig i litt varierende grad (avhengig av geografi og avstander). En kommune kan velge å slå seg sammen og slik fjerne smådriftsulemper, eller inngå i interkommunale samarbeid på en del tjenester for å kunne utnytte stordriftsfordeler.

Smådriftsulempene på *tjenestenivå* bestemmes i stor grad av bosettingsmønsteret i kommunen. Kommunen kan ikke direkte påvirke hvor folk er bosatt, det kan være vanskelig å regulere bosettingen. Dette gjør at kommunene i mange tilfeller må organisere tjenestetilbudet i mindre og mer desentraliserte enheter enn det som er mest effektivt. Slike smådriftsulemper på tjenestenivå kan ses på som ufrivillige kostnader. Kommuner med et spredt bosettingsmønster må for eksempel ha en mer spredt skolestruktur med flere små skoler, enn mer tettbygde kommuner, for at ikke elevenes skolevei skal bli for lang. For smådriftsulemper på tjenestenivå vil mål på bosettingsmønster/reiseavstander innad i kommunen være variabler som kan brukes for å fange opp denne typen smådriftsulemper. I tilfeller der kommunen driver mer desentralisert og ineffektivt enn bosettingsmønsteret skulle tilsi, kan man si at en del av smådriftsulempene er frivillige.

5.2 Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

I inntektssystemet i dag legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene. Denne kostnaden kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen, på lik linje med andre ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Dette er begrunnet ut fra hensynet til utjevning, og at alle kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Man har derfor beholdt full kompensasjon for smådriftsulempene i inntektssystemet.

Kompensasjonen for smådriftsulemper gis gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette kriteriet har verdien én for alle kommuner, og fanger opp kostnadene ved å være en kommune ut fra eksisterende bosettingsstruktur. Alle kommuner har samme verdi på kriteriet, og kriteriet utløser dermed et likt beløp per kommune. I 2016 er dette beløpet om lag 13,2 mill. kroner per kommune, og utgjør i sum om lag 5,6 mrd. kroner. De minste kommunene får med dette et høyere beløp per innbygger enn de større kommunene. For eksempel utgjør dette nærmere 64 000 kroner per innbygger for Utsira, mens det utgjør 20 kroner per innbygger for Oslo.

Gjennom basiskriteriet kompenseres kommunene fullt ut for smådriftsulemper, hovedsakelig knyttet til administrasjon av kommunen. I tillegg kompenseres kommunene for smådriftsulemper på *tjenestenivå* gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (slik som en skolestruktur med mange små skoler). Disse kriteriene ivaretar kommuner med store avstander, uavhengig av kommunestørrelsen.

I tillegg til kompensasjonen som gis gjennom utgiftsutjevningen får kommuner med færre enn 3 200 innbyggere et småkommunetilskudd. Småkommunetilskuddet er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger, og er ikke direkte knyttet til smådriftsulemper.

Smådriftsulemper og kommunestruktur

I dag kompenseres kommunene fullt ut for alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, uavhengig av om de ses på som frivillige eller ufrivillige. Det er særlig to ulemper knyttet til at det kompenseres for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. For det første svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer.

For det første blir kommunene behandlet forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. For det andre svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer.

Departementets vurdering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt i forhold til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de frivillig velger å ha. Et tilskudd som i større grad fordeles per innbygger vil også gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester.

Smådriftsulempene på kommunenivå, knyttet til lavt innbyggertall i seg selv, kan i mange tilfeller reduseres ved en sammenslåing, og dette kan dermed i stor grad ses på som en frivillig kostnad. Smådriftsulemper på tjenestenivå er av en annen karakter enn smådriftsulempene på kommunenivå. Bosettingsmønster og geografiske forhold vil ha til dels stor betydning for om kommunene kan hente ut stordriftsfordeler ved en sammenslåing eller om disse kostnadene i sin helhet er ufrivillige. Kostnadene fanges opp gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen, og det foreslås ingen endringer i dette utover at vektingen av kriteriene oppdateres i revisjonen av kostnadsnøkkelen.

For å skille mellom frivillige og ufrivillige kostnadsulemper knyttet til kommunestørrelse, og dermed kunne gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, har departementet valgt å gå videre med en modell som ble utviklet av Inntektssystemutvalget. Utvalget utredet en modell der basiskriteriet i kostnadsnøkkelen differensieres mellom kommunene ved hjelp av et kriterium som definerer graden av frivillighet/ufrivillighet i smådriftsulempene. Utvalget fikk Statistisk sentralbyrå (SSB) til å lage et slikt kriterium,

strukturkriteriet, som sier noe om avstandene for å nå et gitt antall innbyggere i de enkelte kommunene. I sin utredning skisserte utvalget hvordan et slikt kriterium kunne benyttes for å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet. Utvalget klarte imidlertid ikke å operasjonalisere kriteriet, noe som blant annet hadde sammenheng med tilgjengelig statistikk og databaser.

På oppdrag fra departementet har SSB oppdatert beregningene av strukturkriteriet med nyere tall. Metodene og grunnlagstallene bygger på produksjonen av bosettingskriteriene som benyttes i inntektssystemet i dag, og i tillegg er både maskinkapasiteten og programvaren bedre enn når kriteriet ble utviklet i 2002. De nye beregningene, som blant annet er basert på nyere informasjon om bosetting og reiseavstander, viser at kriteriet på en god måte skiller mellom kommuner med store geografiske utfordringer og kommuner i mer tettbygde strøk. Departementets vurdering er at strukturkriteriet er godt egnet til å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulemper. Kriteriet er godt egnet til å benyttes videre for å differensiere basiskriteriet mellom kommunene, slik at kommuner som er frivillig små ikke lenger vil motta full kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå. Det redegjøres for departementets skisse til modell i neste avsnitt.

5.3 Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

I dette avsnittet skisseres en modell for hvordan kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen kan graderes mellom kommunene, ut fra graden av frivillighet i smådriftsulempene.

Det redegjøres det for oppbygningen av strukturkriteriet, og hvordan det kan benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Ved hjelp av strukturkriteriet er det utviklet en modell for å gradere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, for å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Høringsnotatet gir en omtale av hvordan modellen kan bli utformet og noen konsekvenser av dette. En endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

5.3.1 Om strukturkriteriet

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen.

Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har

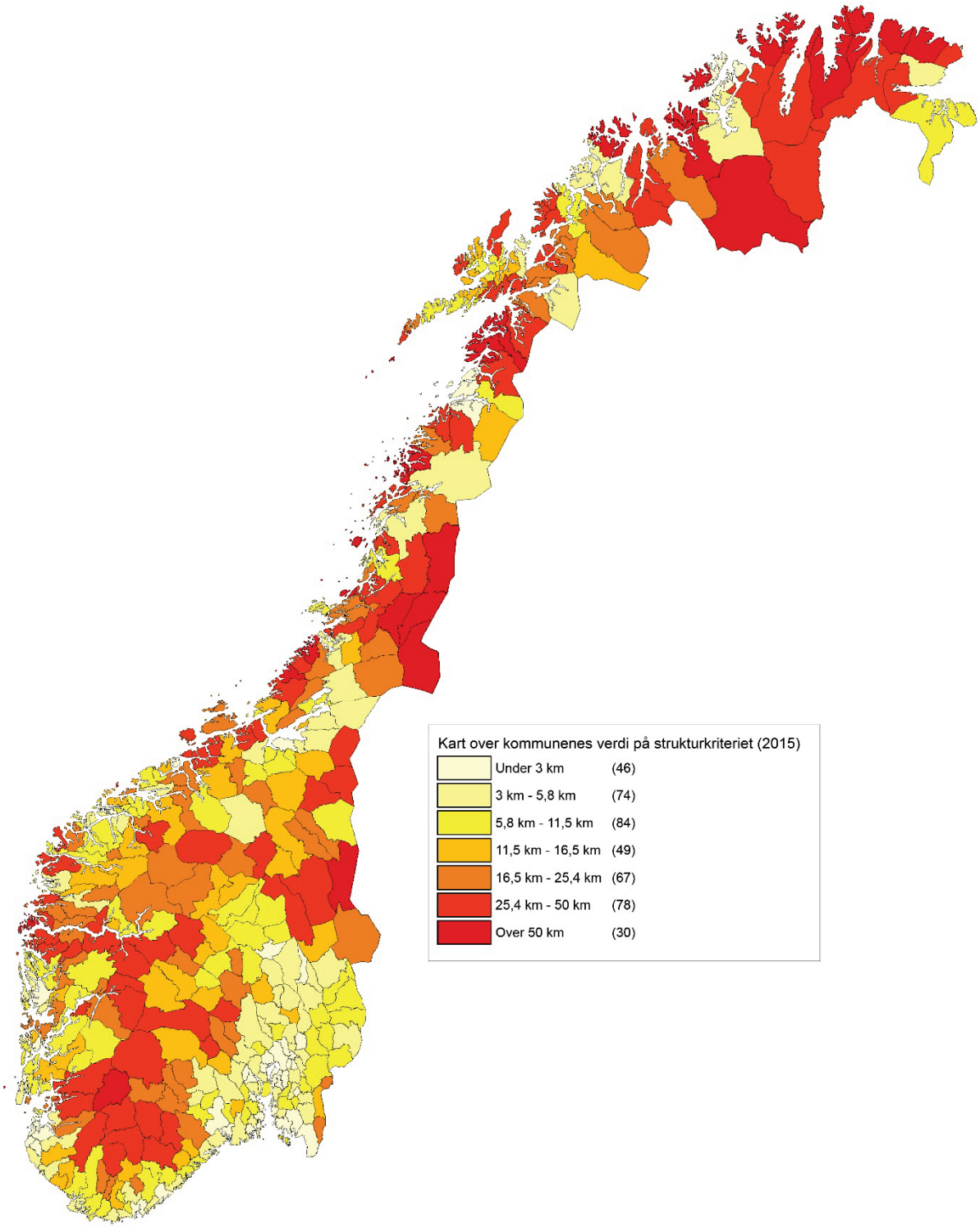
smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform[24] viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgen m.fl.[25] fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole i stor grad er uttømt ved 5 000 innbyggere.

Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstyngdepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte som i de eksisterende bosettingskriteriene i inntektssystemet. En grunnkrets er den minste geografiske enheten SSB benytter til å lage kommunestatistikk. Alle kommuner består av flere grunnkretser, og ingen grunnkretser strekker seg utover mer enn én kommune. Totalt er landet delt inn i om lag 14 000 grunnkretser. For hver grunnkrets beregnes et befolkningstyngdepunkt i grunnkretsen, ut fra koordinatene for bebodde adresser i grunnkretsen. For innbyggerne i hver grunnkrets beregnes deretter minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer (5 000), ut fra befolkningstyngdepunktet i grunnkretsen. I beregningene utnyttes også informasjon om vei- og rutenett, slik at det legges inn korreksjonsfaktorer (høyere verdier) hvis man for eksempel er avhengig av ferge for å nå det gitte antall personer.

[24] Delrapport fra ekspertutvalg: *Kriterier for god kommunestruktur* (2014).

[25] Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomisk atferd.* Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet (2015). Antall kommuner i hver kategori i parentes. SSB/KMD.



Beregningene av reiselengde er uavhengig av kommunegrensene, slik at kommunestrukturen kun har betydning for hvordan reiselengden fordeler seg mellom kommunene. Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulemper ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret innad i kommunen, men dette vil fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (sonekriteriet og nabokriteriet). Strukturkriteriet fanger opp avstander til kommunene rundt, og sier noe om kommunen ligger i sentrale eller mindre sentrale områder. Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene slår seg sammen, mens det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen. Spørsmålet om ny kommunestruktur må imidlertid vurderes i en mer helhetlig sammenheng, der det også legges vekt på kommunens evne til å ivareta sitt ansvar for å levere gode tjenester, og til å ivareta rollen som myndighetsutøver, samfunnsplanlegger og lokaldemokratisk arena.

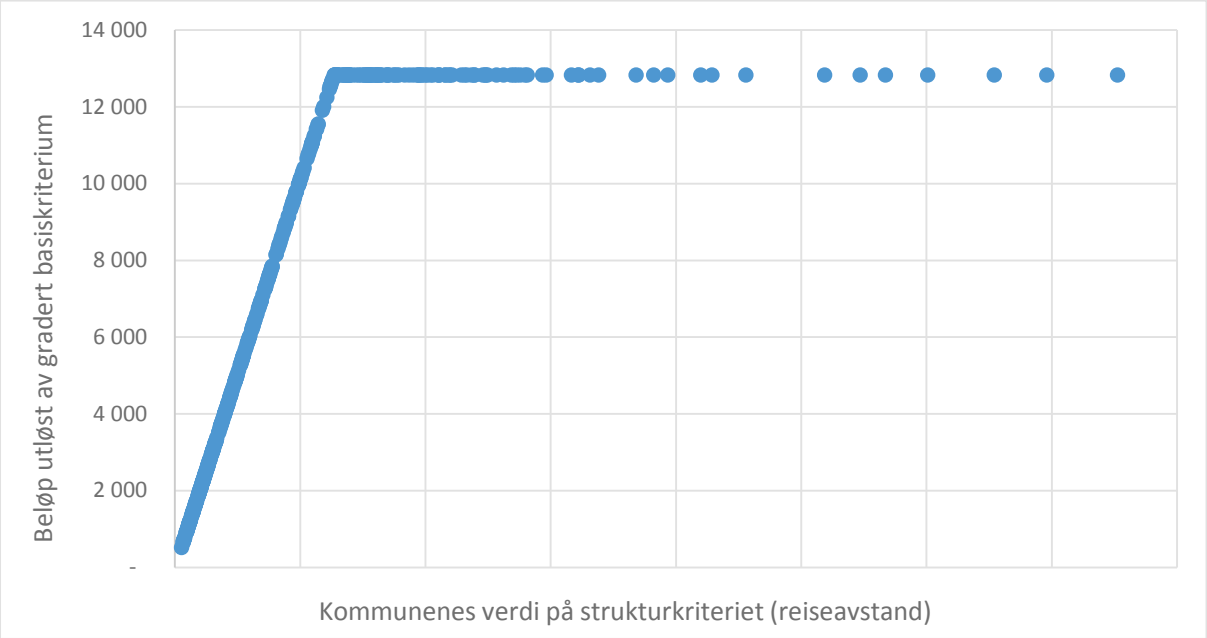
5.3.2 Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen

Kommunenes verdi på strukturkriteriet (dvs. reiseavstandene) gir en indikasjon på i hvilken grad smådriftsulempene kan ses på som frivillige eller ufrivillige. Der avstandene er store er smådriftsulempene i større grad ufrivillige, mens det for kommuner med korte avstander kan argumenteres for at smådriftsulempene er frivillige. Strukturkriteriet kan dermed benyttes for å differensiere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at ikke alle kommuner lenger får full kompensasjon for smådriftsulemper.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulemper, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag. Kommuner med reiselengde under dette nivået får en gradvis reduksjon i basiskriteriet bestemt av nivået på strukturkriteriet. Kommuner med kortere reiselengde for å nå 5 000 innbyggere får en lavere verdi på basiskriteriet, og dermed en lavere grad av kompensasjon for smådriftsulemper gjennom kostnadsnøkkelen. Kommuner med lange reiseavstander vil fortsatt få full kompensasjon, mens kommuner med kortere reiseavstander vil få lavere kompensasjon.

Kommunens verdi på basiskriteriet trappes gradvis (lineært) ned fra den øverste verdien, slik at alle kommuner får en verdi på basiskriteriet høyere enn null. Kommunene med de høyeste verdiene på strukturkriteriet (lange avstander) får den høyeste verdien på basiskriteriet, og dermed høyere grad av kompensasjon for smådriftsulempene. På denne måten beholdes full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet for de kommunene som har reiseavstander over en viss grense. Samtidig får vi en gradvis nedtrapping av kommunenes verdi på basiskriteriet, og dermed graden av kompensasjon for smådriftsulemper, jo kortere avstandene blir. Modellen er illustrert i figur 5.2.

Figur 5.2 Illustrasjon av gradert kompensasjon for smådriftsulemper, etter strukturkriteriet. Kommunene sortert etter verdien på strukturkriteriet.



For å fastsette en grenseverdi på strukturkriteriet for når en kommune får full verdi på basiskriteriet (lik 1), og når nedtrappingen skal starte, er det etter departementets vurdering fornuftig å knytte den øvre grenseverdien opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet. Alternativet er å fastsette et visst antall kilometer som en definisjon på hvor stor avstand det må være før smådriftsulemper er frivillige. Inntektssystemutvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. De begrunnet dette med at det først og fremst er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper, og at det derfor vil være rimelig å knytte grenseverdien til gjennomsnittsverdien for disse kommunene.

5.3.3 Konsekvenser av gradert basiskriterium

Verdien på strukturkriteriet brukes til å fastsette hvor høy kompensasjon kommunen skal få for smådriftsulempene, gjennom å fastsette verdien på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet som er høyere enn grenseverdien vil få beholde full verdi på basiskriteriet (full kompensasjon), som i dag. Kommuner med verdier under grenseverdien vil få en lavere verdi på basiskriteriet, og andelen vil være bestemt av verdien på strukturkriteriet.

Kommunens verdi på basiskriteriet vil bli bestemt som kommunens verdi på strukturkriteriet, som andel av grenseverdien (verdi strukturkriteriet/grenseverdi). Hvis grenseverdien settes lik 25,4 km vil for eksempel en kommune med verdien 22,4 km på strukturkriteriet få en verdi lik 0,88 på basiskriteriet, mens en kommune med verdien 14,2 km på strukturkriteriet vil få en verdi lik 0,56 på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet tett opptil grenseverdien vil dermed få en høyere verdi på det graderte basiskriteriet enn kommuner med en lavere verdi på strukturkriteriet. Dette gjenspeiler graden av frivillighet i

smådriftsulempene. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet.

Tabell 5.1 Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet, høy og lav andel.

	Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet (lik 1)	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet mellom 1 og 0,5	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet under 0,5
Grenseverdi lik 25,4 km	108	103	217
Grenseverdi lik 16,5 km	175	91	162
Grenseverdi lik 13,3 km	206	83	139

På samme måte som i dag vil vektingen av basiskriteriet bestemmes ut fra regresjonsanalyser som inkluderer dagens basiskriterium ut fra eksisterende kommunestruktur, og det vil beregnes hva fullt basiskriterium utgjør for hver kommune. Deretter erstattes basiskriteriet for den enkelte kommune med det graderte basiskriteriet, der en del av kommunene får en lavere verdi på kriteriet enn med det tidligere basiskriteriet (verdi under 1). Når dagens basiskriterium erstattes av et gradert basiskriterium vil det totale beløpet basiskriteriet utløser gjennom kostnadsnøkkelen totalt sett reduseres, gitt at størrelsen på hva et fullt basiskriterium utgjør per kommune (størrelsen på smådriftsulempen) holdes uendret i forhold til i dag. For at ikke verdien av fullt basiskriterium skal øke for den enkelte kommune etter innføringen av gradert basiskriterium må vektingen av basiskriteriet reduseres i tråd med dette, og de resterende kriteriene må vektes tilsvarende opp. Dette vil departementet komme nærmere tilbake til når endelig modell presenteres i kommuneproposisjonen for 2017.

5.3.4 Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulemper

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Med modellen som er skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med høye avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

En slik modell vil også i større grad være nøytral med hensyn til kommunesammenslutninger, selv om modellen ikke er helt nøytral. Kommuner som slår seg sammen vil fortsatt kunne

tape noe gjennom basiskriteriet ved en sammenslåing, men med en lavere verdi vil også tapet bli mindre enn i dag.

Kommuner som slår seg sammen får gjennom inndelingstilskuddet 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. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

Forslag til endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

1. Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut.
2. Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikke lenger bli sett på som en fullt ut ufrivillig kostnad, og blir dermed ikke kompensert fullt ut for alle kommuner.
3. Strukturkriteriet benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet.
4. Ved hjelp av strukturkriteriet differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen for kommunene.

Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017. I høringsrunden ønskes det innspill og kommentarer til innretningen på denne modellen, og den prinsipielle vurderingen av om alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon bør kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1.

6 Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er fem tilskudd regionalpolitisk begrunnet; småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, veksttilskuddet og storbytilskuddet. Totalt utgjør disse tilskuddene om lag 3,1 pst. av det totale rammetilskuddet til kommunene, men for noen kommuner utgjør tilskuddene en betydelig større del av rammetilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene har vært begrunnet med at de skal være et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsettinger, blant annet å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen, og dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis med et beløp per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktspolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og benyttes som et virkemiddel i distriktspolitikken for å oppnå næringsutvikling i distriktene og en god samfunnsmessig utvikling. For at disse tilskuddene skal bli mer målrettet foreslås det i dette høringsnotatet noen endringer i innretningen på enkelte elementer i tilskuddene.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres i forhold til distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. For å bidra til en mer rettferdig fordeling og for å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere.

Veksttilskuddet har vært endret de senere årene, senest i forslaget til statsbudsjett for 2016[26], og tilskuddet skal videreføres i sin nåværende innretning. I tillegg til tilskuddene nevnt over er også deler av skjønnstilskuddet regionalpolitisk begrunnet. Departementet legger opp til en

[26] Prop. 1 S (2015-2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

egen prosess for skjønnstilskuddet i forbindelse med fastsetting av skjønnsrammen for 2017. Skjønnstilskuddet og veksttilskuddet er derfor holdt utenom i denne gjennomgangen. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

I dette kapitlet diskuteres dagens regionalpolitiske tilskudd, og de begrunnelser og målsettinger som ligger til grunn for tilskuddene. Til slutt i dette kapitlet skisseres endringer i innretningen på tilskuddene. Konkrete modeller vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

6.1 Dagens regionalpolitiske tilskudd

6.1.1 Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge ble innført som et nytt tilskudd i inntektssystemet fra og med 2009, og bygger på Sørheimutvalgets[27] forslag til nytt distriktstilskudd. Tilskuddet ble innført for å ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling. Dette gjaldt blant annet utfordringer knyttet til fraflytting, store avstander innad i kommunen og til regionale sentra, få nyetableringer av arbeidsplasser i kommunen og lav yrkesaktivitet. Distriktstilskudd Sør-Norge ble i større grad enn de eksisterende tilskuddene koblet opp mot kriteriene som ble benyttet i den øvrige distriktspolitikken, gjennom at man benyttet distriktsindeksen som kriterium for å motta tilskuddet. Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune (jo lavere verdi, jo større utfordringer), og indeksen består av indikatorer som sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet, befolkningsstruktur og -utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå[28].

Distriktstilskudd Sør-Norge går til kommuner i Sør-Norge som:

- har en distriktsindeks på mellom 0 og 46,
- har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger), og
- ikke mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd.

Tilskuddet gis delvis med en sats per kommune og delvis med en sats per innbygger, der satsene varierer etter kommunenes verdi på distriktsindeksen. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Distriktstilskudd Sør-Norge, 2016

Indeks	Sats per kommune (1 000 kr)	Sats per innbygger (kroner)
0-35	3 487	693
36-38	2 366	556

[27] Rapport: *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* (2007).

[28] Distriktsindeksen omtales nærmere i kapittel 6.2.

39-41	1 777	416
42-44	1 185	279
45-46	593	140

6.1.2 Nord-Norge- og Namdalstilskudd

Nord-Norgetilskuddet (t.o.m. 2008) var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet. Før 1994 ble kommunene i Nord-Norge gitt en høyere grad av inntektsutjevning enn de øvrige kommunene, noe som ga kommuner i Nord-Norge et høyere inntektsnivå enn kommuner i resten av landet. Denne ordningen var historisk begrunnet, dels med at en heving av inntektsnivået i landsdelen var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået etter andre verdenskrig, og dels med at kommuner i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen. I 1994 gikk man bort fra å behandle Nord-Norge spesielt gjennom inntektsutjevningen, og Nord-Norgetilskuddet ble opprettet som kompensasjon for dette. I 2009 ble Nord-Norgetilskuddet utvidet til også å omfatte 14 kommuner i Namdalen i Nord-Trøndelag. Begrunnelsen var at disse kommunene i stor grad har de samme utfordringene som kommuner i Nordland.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet gis med en fast sats per innbygger til alle kommuner i Finnmark, Troms, Nordland og deler av Nord-Trøndelag (Namdalen). Satsene er differensiert mellom de ulike fylkene, og i tillegg skilles det mellom kommuner innenfor og utenfor tiltakssonen i Troms. Satsene for kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms ble økt fra og med 2010. Inntil da var det en lik sats for alle kommuner i Troms. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Nord-Norge- og Namdalstilskudd, 2016

Kommuner i:	Sats per innbygger (kroner)
Nordland og Namdalen	1 689
Troms (utenfor tiltakssonen)	3 239
Tiltakssonen i Troms	3 816
Finnmark	7 909

6.1.3 Småkommunetilskudd

Dagens småkommunetilskudd ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 1997[29]. I denne omleggingen ble kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal administrasjon i utgiftsutjevningen kraftig redusert, gjennom en halvering av vekten av basiskriteriet. Dette medførte en betydelig omfordeling fra små kommuner til større kommuner. For å sikre at små kommuner skulle kunne opprettholde sitt tjenestetilbud ble de kompensert for dette tapet gjennom innføringen av et regionaltilskudd (dagens småkommunetilskudd). Dette nye regionaltilskuddet ble begrunnet med at regjeringen mente det var nødvendig å sikre at små

[29] St.prp. nr. 55 (1995-1996) *Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997*.

utkantkommuner fortsatt hadde mulighet til å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn øvrige kommuner. Tilskuddet går til kommuner i hele landet, så lenge kravene til innbyggertall er oppfylt, og har dermed ikke noen klar distriktspolitisk forankring. Ved å gi tilskuddet gjennom et fast beløp til alle kommuner som oppfylte kravene sikret man at tilskuddet fikk størst betydning per innbygger for de minste kommunene.

I dagens inntektssystem er smådriftsulemper fullt ut kompensert gjennom utgiftsutjevningen, og småkommunetilskuddet kommer i tillegg til denne kompensasjonen. Tilskuddet går til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere, og har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger).

Tilskuddet gis med en sats per kommune. Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark får tilskudd etter en forhøyet sats. I perioden 2003 til 2009 fikk kommuner med færre enn 3 000 innbyggere tilskuddet etter full sats, mens kommuner med mellom 3 000 og 3 200 innbyggere fikk tilskudd etter en redusert sats (trappetrinnsmodell). Denne ordningen ble avviklet i 2009, slik at alle kommuner med færre enn 3 200 innbyggere får småkommunetilskudd etter full sats. Satsene i 2016 er vist i tabell 6.3.

Tabell 6.3 Småkommunetilskudd, 2016

Kommunegruppe	Sats per kommune (1000 kr)
Kommuner i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark	11 857
Øvrige kommuner	5 475

6.1.4 Veksttilskudd

Veksttilskudd tildeles kommuner med særlig høy befolkningsvekst. Tilskuddet er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning. Det kan være vanskelig å finansiere de nødvendige investeringene uten at det virker inn på tjenestetilbudet. Veksttilskuddet tildeles kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst høyere enn 1,5 pst. de siste tre årene. I tillegg må kommunene ha skatteinntekter som er lavere enn 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre år, målt per innbygger. Veksttilskuddet gis som et fast beløp per innbygger ut over vekstgrensen. Satsen i 2016 er 56 485 kroner. Veksttilskuddet har vært endret de senere årene. Fra og med 2015 ble tilskuddet styrket til å omfatte flere kommuner. Grensen for å motta veksttilskudd er foreslått satt ned fra 1,6 til 1,5 pst. fra og med 2016. Det foreslås ingen endringer i veksttilskuddet i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

6.1.5 Storbytilskudd

Storbytilskuddet ble innført i 2011, og erstattet det tidligere hovedstadstilskuddet som ble innført i 2009. Begrunnelsen for innføringen av storbytilskuddet var da at de største kommunene hadde særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon,

som ikke ble fanget godt nok opp i kostnadsnøkkelen. Dette gjaldt særlig sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk.

Storbytilskuddet går til de fire største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og blir fordelt med et likt beløp per innbygger. Satsen per innbygger i 2016 er 371 kroner.

6.2 Om distriktsindeksen

Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune eller region. Indeksen fanger opp ulike dimensjoner ved utviklingen i en kommune eller region knyttet til geografi (sentralitet, reisetid, befolkningstetthet), demografi (befolkningsvekst, kvinneandel, andel eldre), arbeidsmarked (sysselsettingsvekst, andel yrkesaktive) og levekår (inntekt). Indeksen varierer fra 0 til 100, der kommuner med den laveste indeksen har de største distriktsutfordringene. Kvænangen kommune har verdien 0 på indeksen for 2015, mens Rælingen, Vestby, Klepp og Ullensaker og har høyest verdi på indeksen (93).

Distriktsindeksen brukes for å kunne sammenlikne kommuner og regioner. Indeksen brukes i dag i ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med fordelingen av dagens distriktstilskudd Sør-Norge, som et verktøy i avgrensingen av det distriktspolitiske virkeområdet og i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Indeksen er konstruert slik at den er etterprøvbar. Dette innebærer at det er mulig å rekonstruere indeksen med de data og de metoder som benyttes når distriktsindeksen lages. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider indeksen, alle data er offentlig tilgjengelig statistikk, og indeksen oppdateres årlig.

I dagens distriktstilskudd Sør-Norge benyttes distriktsindeksen til å differensiere tilskuddet. Kommuner med indeks over 46 mottar ikke tilskudd, mens kommuner med indeks under 35 får tilskudd etter høyeste sats. Tilskuddet differensieres ytterligere for kommuner med indeks mellom 35 og 46. Grenseverdiene er basert på anbefalinger fra Sørheimutvalget, som valgte grensen på 46 etter skjønnsmessige vurderinger.

6.3 Vurdering av dagens tilskudd

6.3.1 Begrunnelse og målsettinger

Inntektssystemet brukes som et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsettinger om å opprettholde bosettingsmønsteret og å bevare levedyktige lokalsamfunn. De regionalpolitiske tilskuddene gjenspeiler ulike politiske prioriteringer og målsettinger. En sentral begrunnelse for både småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet har vært at disse tilskuddene skal gi små kommuner og kommuner i Nord-Norge og Namdalen mulighet til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner, og dermed bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og til å sikre gode levekår i distriktene. Distriktstilskudd Sør-Norge er begrunnet i ønsket om å ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling.

Regionalpolitiske tilskudd er et viktig virkemiddel for å legge til rette for bosetting og gode tjenester i hele landet. Regjeringen ønsker å gjøre tilskuddene mer målrettede, slik at de blir

mer treffsikre med hensyn til distriktspolitiske målsettinger og områder med reelle distriktspolitiske utfordringer.

6.3.2 Størrelse og omfang

De regionalpolitiske tilskuddene utgjør i sum om lag 3,9 mrd. kroner i 2016, og 321 av 428 kommuner mottar ett eller flere tilskudd. De regionalpolitiske tilskuddene finansieres innenfor rammetilskuddet. Det totale rammetilskuddet fastsettes ved at innbyggertilskuddet fastsettes som totalt rammetilskudd fratrukket de øvrige tilskuddene. Dette betyr at 107 kommuner som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd i 2016 bidrar med finansiering av tilskuddene gjennom et lavere innbyggertilskudd. Dersom alle regionalpolitiske tilskudd hadde vært fordelt som innbyggertilskudd i 2016 ville innbyggertilskuddet økt med i underkant av 750 kroner per innbygger for alle kommuner.

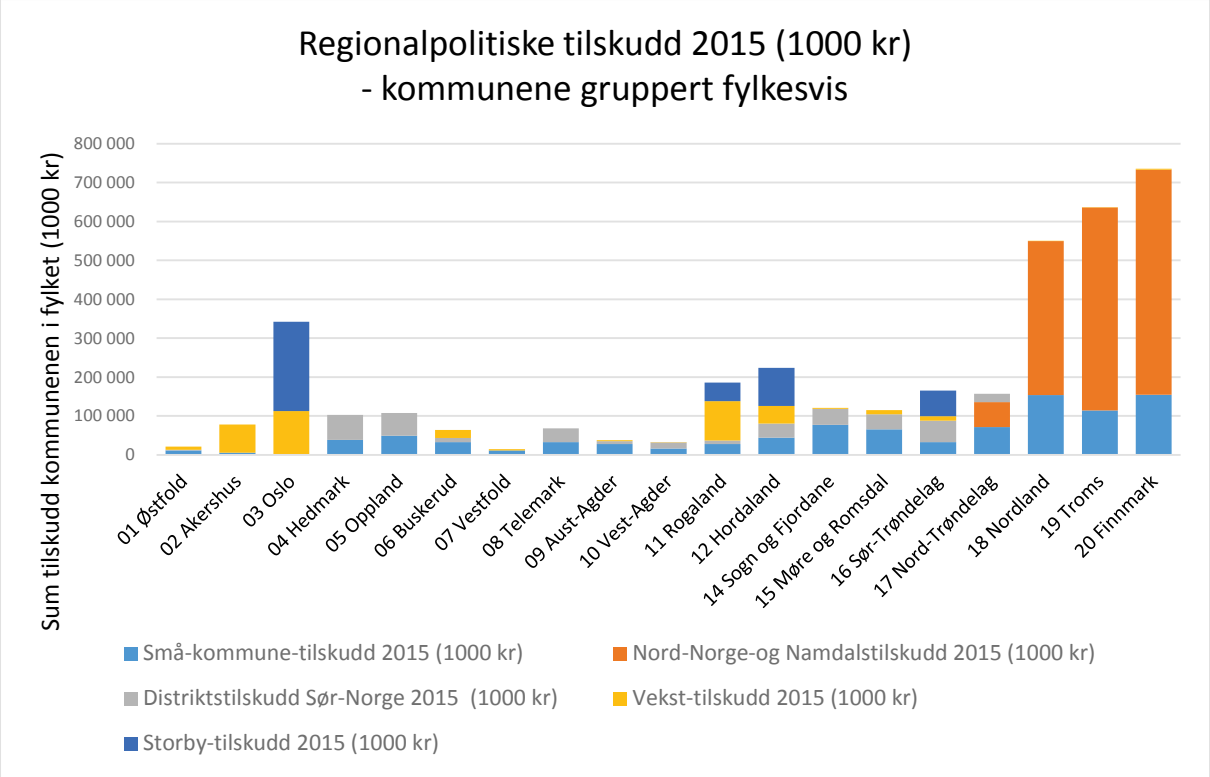
Tabell 6.4 viser størrelsen på de ulike tilskuddene og antall kommuner som mottar tilskuddene i statsbudsjettet for 2016. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet er de klart største regionalpolitiske tilskuddene, både når det gjelder totalt beløp og antall kommuner som mottar tilskudd.

Tabell 6.4 Regionalpolitiske tilskudd, 2016 (1 000 kroner og antall mottakere)

Tilskudd	Beløp i 2016	Antall kommuner med tilskudd i 2016
Innbyggertilskudd	119 052 870	
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811	77
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747	101
Skjønnstilskudd	1 854 000	
Småkommunetilskudd	963 501	155
Veksttilskudd	440 616	64
Storbytilskudd	459 985	4

Det er i dag store forskjeller mellom kommuner og kommunegrupper med hensyn til regionalpolitiske tilskudd. De ulike tilskuddene er resultat av ulike politiske prioriteringer, og er innført for å møte et behov hos enkeltkommuner eller grupper av kommuner.

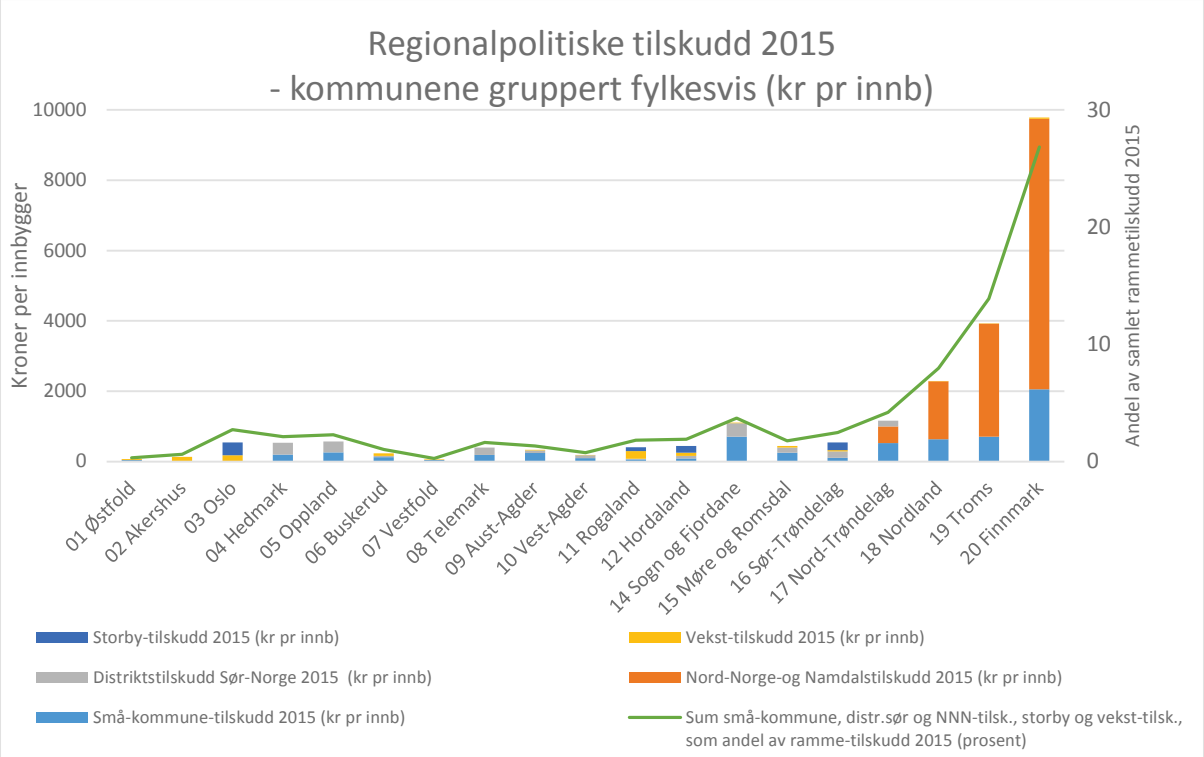
De ulike tilskuddene er ujevnt fordelt mellom de ulike fylkene. Figur 6.1 viser summen av regionalpolitiske tilskudd (i 1 000 kroner) for kommunene gruppert fylkesvis. De store forskjellene skyldes i stor grad Nord-Norge- og Namdalstilskuddet som kun gis til de nordligste fylkene, og med differensiert sats mellom kommunene i de fylkene som mottar tilskuddet.



Figur 6.1 Geografisk fordeling regionalpolitiske tilskudd 2015 (1000 kr). Sum per fylke.

Figur 6.2 viser regionalpolitiske tilskudd for kommuner gruppert fylkesvis, i kroner per innbygger. Kommunene i Østfold mottar i snitt i underkant av 100 kroner per innbygger i regionalpolitiske tilskudd, mens kommunene i Finnmark mottar nærmere 10 000 kroner per innbygger.

Selv om de regionalpolitiske tilskuddene totalt sett er relativt små som andel av rammetilskuddet viser den blå linjen i figur 6.2 at denne andelen varierer betydelig mellom kommuner i de ulike fylkene. For kommunene i Finnmark utgjør i snitt de regionalpolitiske tilskuddene om lag 30 pst. av rammetilskuddet i 2015, mens tilsvarende tall er 1 pst. for kommunene i Østfold.



Figur 6.2 Geografisk fordeling regionalpolitiske tilskudd 2015 (kr pr innb.)

Departementets vurdering

Departementet mener det bør være et overordnet mål at størst mulig andel av kommunenes inntekter skal fordeles gjennom innbyggertilskuddet. Det er likevel behov for at en del av tilskuddene er regionalpolitisk begrunnet, for å styrke områder i landet med svak distriktsutvikling. Rammene for de regionalpolitiske tilskuddene vil bli vurdert i de årlige budsjettprosessene.

Småkommunetilskuddet, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge er i ulik grad nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. Nøytralitet i forhold til kommunesammenslutning er avhengig av i hvor stor grad tilskuddene fordeles som tilskudd per kommune eller per innbygger. Med tilskudd som fordeles per kommune vil deler av tilskuddet falle bort hvis to kommuner slår seg sammen. Per i dag kompenseres kommunene for dette bortfallet av inntekt gjennom inndelingstilskuddet i de første 20 årene etter en sammenslutning.

Småkommunetilskuddet, som gis som et beløp per kommune, er ikke nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Nord- Norge- og Namdalstilskuddet gis i sin helhet med en fast sats per innbygger og er derfor nøytralt (så lenge sammenslutningen ikke skjer på tvers av fylkesgrenser med ulike satser på tilskuddet). Distriktstilskudd Sør-Norge gis delvis med en sats per kommune og delvis per innbygger, og er dermed bare delvis nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Et tilskudd som i større grad baseres på antall innbyggere og i mindre grad tildeles per kommune vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å gi sine innbyggere gode tjenester.

Ved at overføringer gis som tilskudd per kommune svekkes særlig de minste kommunenes insentiv til å slå seg sammen, siden tilskuddet da vil utgjøre en betydelig sum målt i kroner per innbygger for kommunen. Når to kommuner som begge mottar tilskuddet slår seg sammen vil den nye kommunen kun beholde ett tilskudd, og tilskuddet vil dermed halveres i forhold til om kommunene fortsetter som to kommuner. Til tross for at kommunene kompenseres for dette bortfallet gjennom inndelingstilskuddet kan det svekke insentivene til at å slå seg sammen. Et tilskudd som gis per innbygger vil ikke påvirkes av en sammenslåing, og er dermed nøytralt i forhold til sammenslåinger.

Inntektssystemet bør i størst mulig grad være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger, slik at ikke innretningen på inntektssystemet er det som avgjør hvorvidt kommuner skal slå seg sammen eller ikke. Samtidig er det slik at mange små kommuner er svært avhengig av tilskuddene som i dag gis per kommune. En gradvis endring i fordelingen av de regionalpolitiske tilskuddene til et system der mer fordeles per innbygger og mindre per kommune vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til endringer i kommunestrukturen.

6.4 Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene

Departementets forslag til nytt inntektssystem vil også inneholde regionalpolitisk begrunnede tilskudd. Dette er viktige virkemidler for å legge til rette for å legge til rette for bosetting i hele landet, bevare levedyktige lokalsamfunn og ivareta kommuner med særskilte utfordringer.

De tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet er alle begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger. Disse regionalpolitiske tilskuddene skal tilføre kommuner i områder med distriktsutfordringer ekstra tilskudd og høyere inntekter, slik at disse skal kunne ha et bedre kommunalt tjenestetilbud som et virkemiddel for å opprettholde bosetting, og drive nærings- og samfunnsutvikling. Det legges ikke opp til at de regionalpolitiske tilskuddene skal være basert på analyser av objektive ulemper som en del distriktskommuner har, som smådriftsulemper og store avstander. Smådriftsulemper og avstandsulemper håndteres gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

For å forenkle tilskuddsstrukturen noe foreslås det å erstatte de tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet med to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. I tillegg foreslås det endringer i innretningen på tilskuddene, slik at de i større grad knyttes opp til distriktspolitikken for øvrig gjennom distriktsindeksen og at tilskuddene blir noe mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger ved at en større andel av tilskuddene gis med en sats per innbygger.

I tillegg vurderes en alternativ modell for småkommunetilskuddet, der dette graderes ut fra kommunenes verdi på strukturkriteriet[30]. Med en slik modell vil småkommunetilskuddet

[30] Strukturkriteriet er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.

graderes i forhold til gjennomsnittsavstanden for innbyggerne i kommunen for å nå 5 000 innbyggere (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommuner i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert småkommunetilskudd, mens kommuner i mer spredtbygde områder i større grad vil skjermes.

Storbytilskuddet går i dag til de fire største kommunene, og gis med et likt beløp per innbygger til disse kommunene. Departementet vil vurdere å endre omfang og innretning på dette tilskuddet, slik at det i større grad knyttes opp mot andre forhold enn bare innbyggertall i seg selv.

6.5 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår å etablere to nye regionalpolitiske tilskudd; ett for kommuner i Nord-Norge og ett for kommuner i Sør-Norge. Dagens småkommunetilskudd videreføres innenfor de to nye tilskuddene, som et særskilt tillegg til små kommuner. Hovedtrekkene i dagens Nord-Norge og Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge videreføres i de nye tilskuddene. Alle kommuner i Nord-Norge (inkludert de 14 kommunene i Namdalen som i dag mottar tilskudd etter samme vilkår som kommunene i Nordland) vil fortsatt få et særskilt Nord-Norgetilskudd. Hovedtrekkene i dagens distriktstilskudd Sør-Norge videreføres i det nye tilskuddet for Sør-Norge, slik at tilskuddet på samme måte som i dag er knyttet opp til distriktsindeksen.

Dagens småkommunetilskudd er i liten grad distriktspolitisk begrunnet, og tildeles kommuner kun ut fra kommunestørrelse. Gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen kompenseres kommunene fullt ut for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Småkommunetilskuddet kommer dermed som et tillegg til de minste kommunene, etter at smådriftsulempene allerede er kompensert gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. Departementet mener at også småkommunetillegget i større grad enn i dag bør kobles til distriktspolitikken for øvrig, gjennom distriktsindeksen, og foreslår derfor at småkommunetillegget innenfor de to nye tilskuddene kobles opp mot distriktsindeksen. Dermed er det graden av distriktsutfordringer, og ikke bare antall innbyggere, som blir avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Tillegget vil fortsatt gå til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere som i dagens småkommunetilskudd, men vil bli differensiert ut fra kommunenes verdi på distriktsindeksen. Departementet mener det er riktig å koble distriktsindeksen til fordelingen av småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. Det er store forskjeller mellom de små kommunene når det gjelder samfunnsmessig utvikling.

Innretningen på dagens småkommunetilskudd, der tilskuddet i sin helhet gis med et beløp per kommune, innebærer at kommuner med flere innbyggere får et lavere tilskudd pr innbygger. Dette er også med på å dempe mindre kommuners insentiv til sammenslutning. For at tilskuddene skal bli mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og noe mindre per kommune.

Oppsummering av forslag til endringer:

5. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet videreføres, og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord-Norgetilskudd.
6. Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet for kommunene i Sør-Norge slås sammen til et nytt Sør-Norgetilskudd.
7. Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord-Norgetilskuddet og Sør-Norge tilskuddet.
8. Satsene på småkommunetillegget differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen, slik at tilskuddet graderes etter denne på samme måte som satsene innenfor dagens Distriktstilskudd Sør-Norge.
9. Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Forslag til satser for de nye tilskuddene vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017. Samlet bevilgning for tilskuddene vil bli bestemt i forbindelse med de årlige budsjettprosessene.

6.5.1 Konsekvenser av forslagene

Med departementets forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene vil kommuner i Nord-Norge og små kommuner i hele landet fortsatt ha et betydelig høyere inntektsnivå enn andre kommuner. Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovedsak bli som i dag, selv om småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen. Retningen i politikken er en forsiktig dreining der mer knyttes til reelle distriktsutfordringer og mindre til størrelsen på kommunen.

7 Skatteelementer i inntektssystemet

7.1 Innledning

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Dette tilsier at en andel av inntektene bør komme fra lokale skatter. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper. Mekanismer som regulerer fordelingen av skatteinntekter mellom kommunene er hvilke skatter kommunene får beholde en andel av, hvor stor andel skatteinntektene utgjør av samlede inntekter og i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene.

Kommunenes skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller -regulering. I perioder har også kommunene beholdt deler av selskapsskatten. I statsbudsjettet for 2016 er kommunenes samlede skatteinntekter anslått til 155,360 mrd. kroner, herav utgjør skatt på inntekt og formue, inkl. naturressursskatt, 144,8 mrd. kroner. Eiendomsskatt og andre produksjonsskatter er anslått til 10,56 mrd. kroner.

De enkelte skatteartene fordeler seg ulikt mellom kommunene. For eksempel er kommuner med høye inntekter fra personskatt stort sett kommuner i det sentrale østlandsområdet og Stavangerområdet, og de største bykommunene. Innenfor personskatten er formuesskatten mer ujevnt fordelt enn skatt på inntekt. Kommuner med høye inntekter fra naturressursskatt er kommuner med lave innbyggertall i mindre sentrale strøk.

For 2015 er skattøren for alminnelig inntekt 27 pst., og fordeles på kommuner, fylkeskommuner og fellesskatt. I kommuneopplegget i statsbudsjettet bestemmes hvert år hvor stor del av skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere som skal tilfalle kommunesektoren. Dette skjer i praksis gjennom vedtak om den kommunale (og fylkeskommunale) maksimalskattøren. I 2015 er satsen for kommunene 11,35 pst. og for fylkeskommunene 2,6 pst. Skattørene settes med utgangspunkt i ønsket skatteandel, dvs. hvor stor del av kommunesektorens samlede inntekter som skal utgjøres av skatt. Skatteandelen er i dag 40 pst. I skatteandelen inngår alle kommunale skatter, men vedtak om maksimalskattøren gjelder personskatten. Størrelsen på naturressursskatt, eiendomsskatt og konsesjonsavgift anslås i kommuneopplegget, men eventuelle endringer krever endringer i skattelovgivningen.

Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter på landsnivå. En økning i skatteandelen vil øke den kommunale skattøren og fortrenge andelen rammetilskudd. Tilsvarende vil en redusert skatteandel medføre en økt andel rammetilskudd. Rammetilskuddet er i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger, mens

skattegrunnlaget varierer mye fra kommune til kommune. Skatteandelen påvirker derfor fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.

Fordelingen av inntektene mellom kommunene påvirkes også av i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene, dvs. inntektsutjevningen. Kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen. I de periodene kommunene har beholdt deler av selskapsskatten, har denne også blitt utjevnet. Det er frivillig om kommunene vil innføre eiendomsskatt, og denne blir ikke utjevnet mellom kommunene.

Dagens inntektsutjevning er en symmetrisk modell hvor kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt per innbygger, blir kompensert for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. I tillegg blir kommuner med skatteinngang under 90 pst. av landsgjennomsnittet kompensert for 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Gjennom skatteutjevningen ble det i 2014 omfordelt 7,6 mrd. kroner. Før utjevningen varierte kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressursskatt per innbygger mellom 53 og 281 pst. av landsgjennomsnittet, mens etter utjevning varierte skatteinntektene mellom 93 og 171 pst.

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring tilsier en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen og graden av skatteutjevning fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. Eventuelle endringer i skatter utenfor personskatter må gjøres utenfor kommuneopplegget, dvs. det krever endringer i skattelovgivningen.

Videre i dette kapittelet redegjøres det for hvordan skatteelementene har blitt behandlet i inntektssystemet fram til i dag.

7.2 Skatteandelen

Andelen skatt av samlede inntekter har variert over tid. Fra innføringen av inntektssystemet i 1986 og utover på 1990-tallet lå skatteandelen på rundt 45 pst. Prinsippet var lik vekst i skatteinntekter og rammetilskudd. Rattsøutvalget foretok på midten av 1990-tallet to delutredninger angående inntektssystemet. Den første delutredningen dreide seg om en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet (NOU 1996:1), og førte til omlegginger av inntektssystemet i 1997. Den andre delutredningen handlet om finansiering av kommunesektoren (NOU 1997:8). Denne tok blant annet for seg kommunesektorens skatteinntekter. Utvalget anbefalte å øke skatteandelen fra 45 til 50 pst. for å gi en større lokal forankring av kommunenes inntekter. Utvalget anbefalte også å avvikle selskapsskatten og formuesskatten. I oppfølgingen av Rattsøutvalgets andre delutredning i kommuneproposisjonen for 1999 støttet regjeringen Bondevik I avvikling av selskapsskatten, men ikke formuesskatten. Bortfall av selskapsskatt ble blant annet kompensert ved en økning i naturressursskatten til kraftkommunene. Regjeringen støttet også en opptrapping av

skatteandelen. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp før i behandlingen av kommuneproposisjonen for 2001, hvor Kommunal- og regionaldepartementet foretok en gjennomgang av inntektssystemet, basert på erfaringene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Stortinget la da til grunn en økning i skatteandelen fra 44 til 50 pst. Skatteandelen ble gradvis trappet opp under Bondevik II-regjeringen, og nådde en topp i 2005 og 2006 da målet var en andel på 50 pst.

Senere har skatteandelen avtatt. Under Stoltenberg II-regjeringen var en av målsettingene en sterkere utjevning av kommunenes inntekter. I 2009 ble skatteandelen redusert til 45 pst., samtidig som selskapsskatten ble tatt bort som kommunal inntekt og det ble besluttet en opptrapping av skatteutjevningen. Som ledd i endringene i inntektssystemet i 2011 ble skatteandelen ytterligere trappet ned til 40 pst. Siden 2011 har skatteandelen ligget rundt dette nivået.

Skatteandelen settes ut fra anslag på skatteinntekter i statsbudsjettet. Det betyr at den faktiske skatteandelen kan avvike fra intensjonen i statsbudsjettet. Tabell 7.1 viser skatteandel som er satt i statbudsjettet for hvert enkelt år. Tabell 7.2 viser den endelige skatteandelen.

Tabell 7.1 Skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter, i statsbudsjettet. Prosent.

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatteandel	48	49	49	50	50	49	45	45	43	40	39	40	40	40

Kilde: Prop. 1 S for det enkelte budsjettår.

Tabell 7.2 Skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter, endelige tall. Prosent

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skatteandel	47,2	47,6	47,3	47,1	47,7	45,4	44,6	43,3	42,7	39,7	39,6	39,8	39,0	39,2*

*Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.3 Inntektsutjevningen

Siden innføringen av inntektssystemet har personskatten (inntekt og formue) og naturressursskatten inngått i skatteutjevningen mellom kommunene. Selskapsskatten har også inngått i skatteutjevningen de årene det har vært en kommunal inntekt. Fram til og med 1996 ble kommuner med skatteinntekter under et visst nivå per innbygger tildelt inntektsutjevnende tilskudd via skattefordelingsfondet. Fra 1997 ble inntektsutjevningen en del av innbyggertilskuddet, og det ble også innført et trekk for skatterike kommuner. Utjevningen var basert på to år gamle skattetall.

I 2000 ble det innført løpende inntektsutjevning, dvs. at inntektsutjevningen beregnes fortløpende gjennom budsjettåret. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Samtidig ble inntektsutjevningen utformet som en ren omfordeling mellom kommunene. Dette året ble kommunene kompensert med 91 pst. av forskjellen mellom egen skatt per innbygger og et referansenivå på 108 pst. av landsgjennomsnittet, mens kommuner som lå over 140 pst. av landsgjennomsnittet ble trukket 50 pst. av skatteinntektene over 40 pst. Utjevningen var selvfinansierende, ved at alle kommuner ble trukket for et likt beløp per innbygger. På bakgrunn av gjennomgangen av inntektssystemet i kommuneproposisjonen for 2001 sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag om en jevnere inntektsfordeling gjennom økt inntektsutjevning. Målsettingen var en gradvis nedtrapping av trekknivået for skatterike kommuner fra 140 til 130 pst. av landsgjennomsnittet. Fram mot 2004 ble trekknivået redusert til 134 pst. Samtidig økte referansenivået for kommuner som fikk kompensasjon for lave skatteinntekter til 110 pst. av landsgjennomsnittet, mens kompensasjonsgraden gikk ned til 90 pst.

Inntektsutjevningen ble lagt om i 2005. Dette var basert på Bondevik II-regjeringens forslag i kommuneproposisjonen for 2005 om på ny å tilbakeføre en andel av selskapsskatten for å styrke insentivvirkningene i inntektssystemet. Samtidig ble inntektsutjevningen lagt om til en mer symmetrisk modell for å redusere omfordelingsvirkningene ved selskapsskatten. En symmetrisk utjevning innebærer at kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet for skatt per innbygger blir kompensert for en like stor andel per innbygger som kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for per innbygger. I 2005 var kompensasjonsgraden 55 pst. I tråd med Stoltenberg II-regjeringens ønske om en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene, ble utjevningsgraden gradvis trappet opp til 60 pst. fra 2009 til 2011.

I tillegg til symmetrisk inntektsutjevning ble det i 2005 innført en tilleggskompensasjon for å ivareta kommuner med ekstra lave skatteinntekter. Denne gis til kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet, og tilsvarer 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at hver kommune trekkes med et likt beløp per innbygger. Det har ikke vært endringer i tilleggskompensasjonen siden 2005.

7.4 Betydningen av endringer i skatteelementene

Endringer i skatteandelen påvirker fordelingen av personskatt mellom kommunene. Når nivået på de frie inntektene holdes konstant vil en økning i skatteandelen gi en tilsvarende reduksjon i samlet rammetilskudd. Dette kommer skatterike kommuner til gode. Kommuner med lave skatteinntekter vil på sin side få en nedgang i de frie inntektene. Tilsvarende vil en reduksjon i skatteandelen gi lavere frie inntekter for kommuner med høye skatteinntekter, mens kommuner med lave skatteinntekter vil få økte frie inntekter. Endringer i skatteandelen påvirker ikke naturressursskatten.

Mens skatteandelen har betydning for fordelingen av personskatt, påvirker utformingen av inntektsutjevningen både fordelingen av personskatt og naturressursskatt mellom kommunene. Inntektsutjevningen kan tenkes utformet på flere måter, blant annet endringer i

utjevningsgraden. En lavere utjevningsgrad gjør at kommuner med høye skatteinntekter – både kommuner med mye personskatt og naturressursskatt – får beholde mer av sine skatteinntekter. Kommuner med lave skatteinntekter får på samme måte tilført mindre via skatteutjevningen. Tilsvarende vil en økning i utjevningsgraden gjøre at skatterike kommuner blir trukket mer i skatteutjevningen, mens kommuner med lavere skatteinntekter blir tilført mer.

Økning i skatteandel og redusert skatteutjevning har stort sett de samme fordelingsvirkningene: skatteriker kommuner kommer ut med gevinst og skattesvake kommuner kommer ut med et tap. Unntaket er kommuner som har høye inntekter fra naturressursskatten.

7.5 Selskapsskatt

Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen. Departementet kommer tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

8 Høringsinstanser

Alle departementene
Sametinget
Kommuner
Fylkeskommuner
Fylkesmenn

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Bedriftsforbundet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Delta
Den norske kirke
Den norske Revisorforening
Direktoratet for forvaltning og IKT
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Elevorganisasjonen
Fagforbundet
Fellesforbundet
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring
Foreldreutvalget for grunnskolen
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
Helsedirektoratet
Innovasjon Norge
Innvandrernes Landsorganisasjon, INLO
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi
Kommunalbanken
Kommunal landspensjonskasse
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Landssammenslutningen for vertskommuner
Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillingssenteret
MIRA-senteret
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Naturviterne
Norges Bank
Norges Blindeforbund
Norges handikapforbund
Norges juristforbund
Norges kommunerevisorforbund
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges Teknisk-naturvitenskaplige Universitet (NTNU)
Norsk Forbund for utviklingshemmede
Norsk forening for bolig- og byplanlegging
Norsk pasientforening
Norsk pensjonistforbund
Norsk rådmannsforum
Norsk Studentorganisasjon
Norsk sykepleierforbund
Næringslivets hovedorganisasjon
Private barnehagers landsforbund
Riksarkivet
Riksrevisjonen
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner SAFO
Sametingets ungdomspolitiske utvalg, SUPU
Sivilombudsmannen
Skattedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens Kartverk
Statens pensjonskasse
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Statens seniorråd
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Unio
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Nordland
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
Utdanningsdirektoratet
Utdanningsforbundet
Utlendingsdirektoratet

Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Vedlegg 1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet

Tabellforklaring:

- Kolonne 1: Innbyggertall per 1.1.2015
- Kolonne 2: Kommunenes verdi på strukturkriteriet (gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Km.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
0101 Halden	30 328	2,9
0104 Moss	31 802	1,4
0105 Sarpsborg	54 192	2,4
0106 Fredrikstad	78 159	2,3
0111 Hvaler	4 480	11,2
0118 Aremark	1 406	20,0
0119 Marker	3 613	13,0
0121 Rømskog	672	24,9
0122 Trøgstad	5 346	7,4
0123 Spydeberg	5 692	3,7
0124 Askim	15 513	1,9
0125 Eidsberg	11 353	3,7
0127 Skiptvet	3 731	7,5
0128 Rakkestad	8 020	5,3
0135 Råde	7 206	4,3
0136 Rygge	15 242	2,9
0137 Våler	5 100	7,9
0138 Hobøl	5 343	5,9
0211 Vestby	16 310	3,1
0213 Ski	29 775	2,3
0214 Ås	18 503	2,7
0215 Frogn	15 656	2,3
0216 Nesodden	18 372	2,9
0217 Oppegård	26 580	1,8
0219 Bærum	120 685	1,4
0220 Asker	59 571	2,1
0221 Aurskog-Høland	15 726	7,3
0226 Sørum	17 089	3,9
0227 Fet	11 199	4,2
0228 Rælingen	17 185	2,2
0229 Enebakk	10 760	4,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
0230 Lørenskog	35 139	1,4
0231 Skedsmo	51 725	1,4
0233 Nittedal	22 706	2,3
0234 Gjerdrum	6 326	3,4
0235 Ullensaker	33 310	2,5
0236 Nes	20 410	5,8
0237 Eidsvoll	23 238	3,8
0238 Nannestad	11 882	4,6
0239 Hurdal	2 752	13,8
0301 Oslo	647 676	1,0
0402 Kongsvinger	17 881	5,1
0403 Hamar	29 847	1,8
0412 Ringsaker	33 603	4,8
0415 Løten	7 552	4,4
0417 Stange	20 013	4,5
0418 Nord-Odal	5 128	10,2
0419 Sør-Odal	7 800	7,7
0420 Eidskog	6 219	7,9
0423 Grue	4 853	10,0
0425 Åsnes	7 561	8,2
0426 Våler	3 790	10,6
0427 Elverum	20 794	4,0
0428 Trysil	6 569	17,6
0429 Åmot	4 456	14,4
0430 Stor-Elvdal	2 619	30,9
0432 Rendalen	1 885	33,0
0434 Engerdal	1 359	54,5
0436 Tolga	1 656	19,3
0437 Tynset	5 562	11,7
0438 Alvdal	2 418	16,1
0439 Folldal	1 597	34,1
0441 Os	1 991	16,7
0501 Lillehammer	27 300	2,8
0502 Gjøvik	30 063	3,8
0511 Dovre	2 745	17,8
0512 Lesja	2 059	27,0
0513 Skjåk	2 245	21,8
0514 Lom	2 356	18,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
0515 Vågå	3 675	13,4
0516 Nord-Fron	5 754	9,0
0517 Sel	5 965	11,7
0519 Sør-Fron	3 204	8,8
0520 Ringebu	4 459	10,7
0521 Øyer	5 065	8,5
0522 Gausdal	6 210	8,8
0528 Østre Toten	14 796	5,3
0529 Vestre Toten	13 152	3,8
0532 Jevnaker	6 599	4,3
0533 Lunner	9 003	7,0
0534 Gran	13 685	5,3
0536 Søndre Land	5 772	12,8
0538 Nordre Land	6 740	9,8
0540 Sør-Aurdal	3 094	21,7
0541 Etnedal	1 402	20,1
0542 Nord-Aurdal	6 466	8,2
0543 Vestre Slidre	2 180	13,6
0544 Øystre Slidre	3 199	15,5
0545 Vang	1 619	25,6
0602 Drammen	67 016	1,3
0604 Kongsberg	26 711	3,2
0605 Ringerike	29 712	5,8
0612 Hole	6 698	6,4
0615 Flå	1 033	29,4
0616 Nes	3 414	12,4
0617 Gol	4 588	8,4
0618 Hemsedal	2 344	22,0
0619 Ål	4 716	12,5
0620 Hol	4 471	14,5
0621 Sigdal	3 520	19,0
0622 Krødsherad	2 268	18,6
0623 Modum	13 685	4,5
0624 Øvre Eiker	18 039	3,7
0625 Nedre Eiker	24 154	2,1
0626 Lier	25 378	3,3
0627 Røyken	21 038	3,3
0628 Hurum	9 365	6,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
0631 Flesberg	2 671	16,4
0632 Rollag	1 375	26,0
0633 Nore og Uvdal	2 541	30,4
0701 Horten	26 903	1,9
0702 Holmestrand	10 661	2,6
0704 Tønsberg	41 920	1,9
0706 Sandefjord	45 281	1,8
0709 Larvik	43 506	3,2
0711 Svelvik	6 601	5,3
0713 Sande	9 149	4,9
0714 Hof	3 114	8,4
0716 Re	9 253	6,1
0719 Andebu	5 860	7,6
0720 Stokke	11 506	3,4
0722 Nøtterøy	21 483	2,3
0723 Tjøme	4 962	5,2
0728 Lardal	2 463	11,8
0805 Porsgrunn	35 755	2,0
0806 Skien	53 745	2,2
0807 Notodden	12 599	4,3
0811 Siljan	2 361	9,7
0814 Bamble	14 140	4,7
0815 Kragerø	10 636	4,9
0817 Drangedal	4 111	22,2
0819 Nome	6 630	8,6
0821 Bø	5 977	4,5
0822 Sauherad	4 346	8,3
0826 Tinn	5 913	15,1
0827 Hjartdal	1 594	19,7
0828 Seljord	3 002	16,8
0829 Kviteseid	2 466	18,8
0830 Nissedal	1 439	33,8
0831 Fyresdal	1 298	39,4
0833 Tokke	2 252	24,8
0834 Vinje	3 689	27,6
0901 Risør	6 909	6,2
0904 Grimstad	22 098	2,9
0906 Arendal	44 219	3,2

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
0911 Gjerstad	2 481	13,4
0912 Vegårshei	2 018	16,2
0914 Tvedestrand	6 048	8,0
0919 Froland	5 532	8,0
0926 Lillesand	10 340	4,1
0928 Birkenes	5 035	9,6
0929 Åmli	1 832	27,9
0935 Iveland	1 315	16,9
0937 Evje og Hornnes	3 567	12,7
0938 Bygland	1 189	27,8
0940 Valle	1 251	49,2
0941 Bykle	933	56,2
1001 Kristiansand	87 446	2,1
1002 Mandal	15 437	3,4
1003 Farsund	9 596	5,2
1004 Flekkefjord	9 069	6,0
1014 Vennesla	14 095	4,7
1017 Songdalen	6 354	6,4
1018 Søgne	11 217	3,4
1021 Marnardal	2 294	15,1
1026 Åseral	925	32,4
1027 Audnedal	1 750	18,4
1029 Lindesnes	4 880	10,5
1032 Lyngdal	8 335	6,3
1034 Hægebostad	1 693	19,8
1037 Kvinesdal	5 948	10,9
1046 Sirdal	1 838	34,9
1101 Eigersund	14 916	3,8
1102 Sandnes	73 624	1,9
1103 Stavanger	132 102	1,3
1106 Haugesund	36 538	1,5
1111 Sokndal	3 309	13,8
1112 Lund	3 247	14,9
1114 Bjerkreim	2 861	15,5
1119 Hå	18 528	3,8
1120 Klepp	18 741	2,3
1121 Time	18 306	2,4
1122 Gjesdal	11 600	5,0

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
1124 Sola	25 708	2,8
1127 Randaberg	10 556	2,4
1129 Forsand	1 208	17,5
1130 Strand	12 395	4,0
1133 Hjelmeland	2 785	26,8
1134 Suldal	3 892	31,2
1135 Sauda	4 756	8,1
1141 Finnøy	3 147	21,1
1142 Rennesøy	4 794	10,5
1144 Kvitsøy	534	42,0
1145 Bokn	865	20,4
1146 Tysvær	10 857	8,5
1149 Karmøy	42 062	3,0
1151 Utsira	206	83,9
1160 Vindafjord	8 765	12,4
1201 Bergen	275 112	1,9
1211 Etne	4 103	14,4
1216 Sveio	5 509	11,0
1219 Bømlo	11 761	9,1
1221 Stord	18 685	2,8
1222 Fitjar	3 093	12,0
1223 Tysnes	2 782	23,7
1224 Kvinnherad	13 234	10,5
1227 Jondal	1 100	30,2
1228 Odda	6 952	7,1
1231 Ullensvang	3 411	23,6
1232 Eidfjord	950	32,1
1233 Ulvik	1 107	27,4
1234 Granvin	921	18,9
1235 Voss	14 347	6,4
1238 Kvam	8 539	9,2
1241 Fusa	3 838	19,7
1242 Samnanger	2 443	14,5
1243 Os	19 097	4,2
1244 Austevoll	5 012	18,1
1245 Sund	6 752	8,0
1246 Fjell	24 427	4,0
1247 Askøy	27 858	4,1

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
1251 Vaksdal	4 096	17,3
1252 Modalen	378	40,2
1253 Osterøy	7 842	9,8
1256 Meland	7 736	5,6
1259 Øygarden	4 733	9,9
1260 Radøy	5 014	8,8
1263 Lindås	15 402	8,0
1264 Austrheim	2 856	10,9
1265 Fedje	563	38,0
1266 Masfjorden	1 704	31,8
1401 Flora	11 862	5,5
1411 Gulen	2 335	36,7
1412 Solund	800	78,7
1413 Hyllestad	1 405	30,8
1416 Høyanger	4 169	25,2
1417 Vik	2 678	30,2
1418 Balestrand	1 304	32,8
1419 Leikanger	2 276	14,9
1420 Sogndal	7 677	6,6
1421 Aurland	1 738	34,1
1422 Lærdal	2 146	28,9
1424 Årdal	5 429	9,0
1426 Luster	5 118	18,7
1428 Askvoll	3 008	32,8
1429 Fjaler	2 823	20,6
1430 Gaular	2 960	17,5
1431 Jølster	3 026	17,5
1432 Førde	12 801	4,1
1433 Naustdal	2 777	14,3
1438 Bremanger	3 890	35,1
1439 Vågsøy	6 082	7,8
1441 Selje	2 752	25,5
1443 Eid	5 987	8,9
1444 Hornindal	1 221	19,8
1445 Gloppen	5 751	13,7
1449 Stryn	7 155	15,2
1502 Molde	26 392	4,1
1504 Ålesund	46 316	2,3

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
1505 Kristiansund	24 507	2,7
1511 Vanylven	3 258	21,3
1514 Sande	2 635	19,4
1515 Herøy	8 934	6,1
1516 Ulstein	8 292	3,7
1517 Hareid	5 065	4,7
1519 Volda	8 977	6,1
1520 Ørsta	10 589	6,5
1523 Ørskog	2 294	9,0
1524 Norddal	1 676	27,4
1525 Stranda	4 605	15,4
1526 Stordal	1 043	20,1
1528 Sykkylven	7 707	5,2
1529 Skodje	4 465	7,0
1531 Sula	8 855	3,4
1532 Giske	7 924	6,1
1534 Haram	9 120	14,1
1535 Vestnes	6 708	10,7
1539 Rauma	7 445	12,8
1543 Nesset	2 975	21,9
1545 Midsund	2 068	22,8
1546 Sandøy	1 262	41,2
1547 Aukra	3 466	13,3
1548 Fræna	9 787	9,6
1551 Eide	3 463	10,8
1554 Averøy	5 794	11,5
1557 Gjemnes	2 580	18,1
1560 Tingvoll	3 090	24,2
1563 Sunndal	7 155	7,3
1566 Surnadal	5 976	12,3
1567 Rindal	2 038	19,8
1571 Halsa	1 563	29,7
1573 Smøla	2 146	49,7
1576 Aure	3 549	30,8
1601 Trondheim	184 960	1,5
1612 Hemne	4 254	15,0
1613 Snillfjord	982	31,5
1617 Hitra	4 569	22,9

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
1620 Frøya	4 634	19,1
1621 Ørland	5 183	7,5
1622 Agdenes	1 770	26,0
1624 Rissa	6 676	13,5
1627 Bjugn	4 715	11,8
1630 Åfjord	3 248	31,4
1632 Roan	977	51,3
1633 Osen	1 010	47,8
1634 Oppdal	6 852	5,5
1635 Rennebu	2 567	21,5
1636 Meldal	3 967	11,4
1638 Orkdal	11 722	4,5
1640 Røros	5 593	9,6
1644 Holtålen	2 014	26,1
1648 Midtre Gauldal	6 336	14,8
1653 Melhus	15 916	6,0
1657 Skaun	7 668	6,7
1662 Klæbu	5 995	5,9
1663 Malvik	13 498	3,2
1664 Selbu	4 078	15,4
1665 Tydal	863	42,2
1702 Steinkjer	21 650	5,6
1703 Namsos	13 026	4,7
1711 Meråker	2 558	27,3
1714 Stjørdal	22 957	4,4
1717 Frosta	2 624	13,8
1718 Leksvik	3 506	20,3
1719 Levanger	19 474	5,1
1721 Verdal	14 809	4,8
1724 Verran	2 547	17,1
1725 Namdalseid	1 644	22,3
1736 Snåsa	2 153	25,1
1738 Lierne	1 394	85,7
1739 Røyrvik	475	76,4
1740 Namsskogan	892	55,9
1742 Grong	2 489	18,1
1743 Høylandet	1 252	26,7
1744 Overhalla	3 751	12,2

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
1748 Fosnes	630	37,4
1749 Flatanger	1 119	54,2
1750 Vikna	4 363	10,4
1751 Nærøy	5 081	19,4
1755 Leka	574	59,3
1756 Inderøy	6 770	9,6
1804 Bodø	50 185	3,0
1805 Narvik	18 853	5,0
1811 Bindal	1 482	45,7
1812 Sømna	2 063	21,9
1813 Brønnøy	7 934	7,3
1815 Vega	1 225	55,1
1816 Vevelstad	510	46,6
1818 Herøy	1 737	31,1
1820 Alstahaug	7 454	5,5
1822 Leirfjord	2 188	17,8
1824 Vefsn	13 352	5,0
1825 Grane	1 458	35,4
1826 Hattfjelldal	1 533	52,5
1827 Dønna	1 407	35,8
1828 Nesna	1 871	38,7
1832 Hemnes	4 528	21,3
1833 Rana	26 078	4,8
1834 Lurøy	1 917	103,7
1835 Træna	486	231,8
1836 Rødøy	1 269	73,6
1837 Meløy	6 454	22,6
1838 Gildeskål	2 014	39,5
1839 Beiarn	1 058	43,1
1840 Saltdal	4 734	13,1
1841 Fauske	9 622	6,5
1845 Sørfold	1 953	25,4
1848 Steigen	2 507	64,5
1849 Hamarøy	1 811	58,7
1850 Tysfjord	1 996	47,8
1851 Lødingen	2 160	46,2
1852 Tjeldsund	1 280	25,5
1853 Evenes	1 385	21,9

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
1854 Ballangen	2 581	24,7
1856 Røst	545	221,5
1857 Værøy	780	139,2
1859 Flakstad	1 358	21,8
1860 Vestvågøy	11 140	7,4
1865 Vågan	9 285	9,4
1866 Hadsel	8 057	11,6
1867 Bø	2 642	32,3
1868 Øksnes	4 563	15,1
1870 Sortland	10 166	5,9
1871 Andøy	4 991	26,0
1874 Moskenes	1 070	43,8
1902 Tromsø	72 681	3,9
1903 Harstad	24 676	4,0
1911 Kvæfjord	3 076	15,3
1913 Skånland	2 988	19,3
1917 Ibestad	1 410	43,9
1919 Gratangen	1 137	28,4
1920 Lavangen	1 008	24,8
1922 Bardu	4 078	14,7
1923 Salangen	2 219	20,0
1924 Målselv	6 693	16,6
1925 Sørreisa	3 451	10,9
1926 Dyrøy	1 154	25,0
1927 Tranøy	1 544	27,9
1928 Torsken	884	49,5
1929 Berg	905	44,2
1931 Lenvik	11 535	10,9
1933 Balsfjord	5 720	22,6
1936 Karlsøy	2 289	63,3
1938 Lyngen	2 922	40,8
1939 Storfjord	1 898	33,8
1940 Kåfjord	2 182	40,0
1941 Skjervøy	2 895	42,2
1942 Nordreisa	4 882	18,9
1943 Kvænangen	1 226	53,7
2002 Vardø	2 128	47,4
2003 Vadsø	6 239	4,5

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km)
	kol. 1	*kol. 2*
2004 Hammerfest	10 417	2,7
2011 Kautokeino	2 914	67,7
2012 Alta	19 898	5,5
2014 Loppa	989	109,4
2015 Hasvik	1 041	150,5
2017 Kvalsund	1 049	38,8
2018 Måsøy	1 241	113,4
2019 Nordkapp	3 278	64,4
2020 Porsanger	3 925	39,0
2021 Karasjok	2 708	49,9
2022 Lebesby	1 343	130,8
2023 Gamvik	1 116	120,2
2024 Berlevåg	1 020	91,2
2025 Tana	2 909	43,2
2027 Nesseby	934	32,2
2028 Båtsfjord	2 235	66,3
2030 Sør-Varanger	10 221	9,7
Hele landet	**5 165 802**	

Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser til forslag til ny kostnadsnøkkel

1 Innledning

I dette vedlegget dokumenteres analysene som departementet selv har gjennomført, og som har blitt benyttet i forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I tillegg er det lagt til grunn oppdaterte resultater fra SSBs KOMMODE-modell, og disse er vist i avsnitt 9.3 i dette vedlegget.

Siden forrige revisjon av kostnadsnøkkelen i kommuneproposisjonen for 2011 er det utarbeidet flere eksterne forskningsrapporter som er brukt i arbeidet med delkostnadsnøklene. Disse er:

- Borge, L-E., M. Haraldsvik, K. Løyland og O.H. Nyhus (2013). Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13. Senter for økonomisk forskning.
- Løyland, K., L-E. Borge og T.E. Lunder (2013). Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkelen for barnevern. TF-rapport nr. 329. Telemarksforskning.
- Pedersen, S. (2013). Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapportnummer 2013/34, Vista Analyse AS.
- Langørgen, A., Løkken, S. og Aaberge, R. (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimater fra modellen KOMMODE.* SSB-notat 2015/43.

2 Datagrunnlag

I analysene av variasjonene i kommunenes utgifter har departementet brukt regnskapstall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), publisert av Statistisk sentralbyrå på ssb.no. Som mål på kommunenes utgifter på de ulike sektorene er det brukt brutto driftsutgifter, fratrukket avskrivninger. Det er benyttet tall for kommunekonsern fra den endelige KOSTRA-rapporteringen for 2014.

De fleste kriteriene som er benyttet i analysene er basert på data som er tilgjengelig i Statistikkbanken til SSB, mens noen av kriteriene er basert på data departementet har bestilt særskilt fra SSB. Innbyggertall fordelt på ulike aldersgrupper er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk. I analysene er det brukt innbyggertall per 1. juli 2014. Bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) er utviklet av SSB på oppdrag fra departementet, og oppdateres årlig.

Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede er basert på opplysninger Helsedirektoratet har fått innrapportert fra kommunene, og brukes årlig i beregningene av rammetilskuddet til kommunene. I analysene av pleie- og omsorgssektoren er det benyttet data om mottakere av pleie- og omsorgstjenester fra IPLOS, som er et lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

3 Resultater fra KOMMODE-modellen 2011-2013

KOMMODE-modellen er en modell utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB) for å analysere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. I modellen analyseres kommunenes utgiftsbehov på ulike sektorer innenfor en simultan analysemodell. I KOMMODE-modellen forsøker man å tallfeste hvilke effekter endringer i inntekter eller demografiske, sosiale og geografiske variabler har på kommunenes utgifter til ulike tjenester.

Sektorer som inngår i modellen er administrasjon, grunnskole, barnehage, øvrig utdanning, helsestell, sosialhjelp, barnevern, pleie og omsorg, kultur, kommunale veier, vann, avløp og renovasjon, og øvrig infrastruktur. Estimatene fra modellen for årene 2011 til 2013 er dokumentert i notat 2014/43 fra SSB[31].

Departementet har benyttet effekter fra KOMMODE-modellen for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet, nabokriteriet, samt antall psykisk utviklingshemmede over 16 år.

Tabell 1: Kostnadsvekter basert på KOMMODE-modellen 2011-2013.

Kriterier fordelt på sektor	**2011**	**2012**	**2013**	**Gjennomsnitt 2011-2013**
Grunnskole				
Basiskriteriet	0,0212	0,0318	0,0321	0,0284
Sonekriteriet	0,0636	0,0471	0,0508	0,0538
Pleie og omsorg				
Basiskriteriet	0,0152	0,0342	0,0347	0,0280
Sonekriteriet	0,0508	0,0483	0,0344	0,0445
Antall psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,1222	0,0872	0,0822	0,0972
Kommunehelsetjenesten				
Basiskriteriet	0,0810	0,0987	0,1034	0,0944
Sonekriteriet	0,0980	0,0616	0,0896	0,0831
Administrasjon og miljø				
Basiskriteriet	0,1402	0,1615	0,1611	0,1543

4 Analyseresultater delkostnadsnøkler

Kriteriene og vektene i de enkelte delkostnadsnøklene er bestemt ut fra statistiske analyser av variasjonene i kommunenes utgifter, målt per innbygger, på de ulike sektorene. Departementet har i hovedsak benyttet multiple regresjonsanalyser for å finne hvilke kriterier som kan forklare variasjonene i kommunenes utgifter. I tillegg er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper innenfor pleie- og omsorgssektoren. Innenfor sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er antall personer i de ulike aldersgruppene viktige kriterier.

[31] Langørgen, A., Løkken, S. og Aaberge, R. (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimater fra modellen KOMMODE.* SSB-notat 2015/43.

Vektingen av kriteriene i delkostnadsnøklene er i hovedsak bestemt ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter de ulike kriteriene forklarer i regresjonsanalysene. Gjennom analysene er det ikke mulig å forklare hele variasjonen, og den resterende vekten (restvekten) er da fordelt på en annen måte. Restvekten er på noen tjenesteområder fordelt på målgruppen for tjenesten. For grunnskole er for eksempel restvekten lagt på kriteriet antall barn 6–15 år. I andre tilfeller legges den resterende vekten på antall innbyggere, som betyr at deler av nøkkelen fordeles med et likt beløp per innbygger.

I dette avsnittet dokumenteres de analysene som ligger til grunn for departementets forslag til delkostnadsnøkler, som er nærmere omtalt i kapittel 4 i dette høringsnotatet. Regresjons-koeffisienten sier noe om hvor mye av variasjonen i kommunenes utgifter som kan forklares av det enkelte kriteriet, mens t-verdien sier noe om sammenhengen er statistisk signifikant. For en nærmere omtale av analysemetoder og analyseopplegget vises det til kapittel 3.

4.1 Delkostnadsnøkkel grunnskole

Tabell 2 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til grunnskole som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole. I analysene er tre kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, og disse tre er Modalen, Bykle og Utsira.

I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste i å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskole. I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.1.

Tabell 2: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons-koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1 817	-2,2
Antall barn 6-15 år	67 630	12,6
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	40 961	2,2
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	-120 888	-5,1
Sonekriteriet	63	5,7
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	1 580 642	5,0
Frie inntekter 2014 (inkl. eiend.skatt og kons.kraft) (kr per innb.)	0,1171	13,5
R^2-justert		0,7420
Antall observasjoner		425

4.2 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg

I forslaget til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er det benyttet både regresjonsanalyser, brukerstatistikk fra IPLOS og resultater fra KOMMODE-modellen for å bestemme kriterier og vektingen av disse. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.2.

Tabell 3 viser resultatene fra regresjonsanalysen som er benyttet i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men modellen under er vurdert som den beste i å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. I analysene er seks kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, disse er Utsira, Modalen, Bremanger, Aurland, Lurøy og Kvæfjord.

Tabell 3: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons-koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-8,23	-7,17
Frie inntekter 2014 (inkl. eiend.skatt og kons.kraft) (i 1000 kr per innb.)	0,18	12,8
Mottakere av toppfin.ordningen for ressurskrevende tjenester	1 656,72	12,1
Psykisk utviklingshemmede i vertskommuner	1 431,06	9,32
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	256,16	4,08
Innbyggere 67-79 år	26,0	2,75
Innbyggere 80-89 år	136,32	7,07
Innbyggere over 90 år	241,94	5,8
Dødelighet (snitt 2009-2013)	819,64	5,91
Sonekriteriet	0,03	1,02
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	2 025,24	3,5
R^2-justert		0,8613
Antall observasjoner		422

For å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg er det i tillegg til resultatene fra regresjonsanalysen brukt en ressursfordeling fra IPLOS. På bakgrunn av informasjon fra IPLOS er kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 2014 fordelt på ulike aldersgruppener etter ressursbruk. Tabell 4 viser gjennomsnittlig ressursbruk for mottakere av pleie- og omsorgstjenester i de ulike aldersgruppene.

I beregningene er det lagt til grunn at utgiftene på KOSTRA-funksjonene 253 og 261 klassifiseres som utgifter til institusjonstjenester, og funksjon 234 og 254 som utgifter til hjemmetjenester. Basert på regnskapstall for 2014 gir dette en fordeling av utgiftene med 55,2 pst. til hjemmetjenester og 44,8 pst. til institusjonstjenester.

For å anslå hvor stor andel av utgiftene til hjemmetjenester og institusjonstjenester som går til de ulike aldersgruppene er det benyttet tall fra IPLOS over antall mottakere av de ulike tjenestene[32]. For hjemmetjenester er det i IPLOS tilgjengelig tall på fordelingen av timeinnsats til mottakere av hjemmetjenester fordelt på aldersgrupper. Tilsvarende tall på ressursinnsatsen i institusjoner foreligger ikke, og det er derfor tatt utgangspunkt i

[32] Tabell 06969 i statistikkbanken, SSB.no.

aldersfordelingen til beboere på institusjoner for å fordele ressursinnsatsen på de ulike aldersgruppene.

Kolonne 1 og 2 i tabell 4 viser hvor stor andel av utgiftene til hhv. hjemmetjenester og institusjonstjenester som kan tilskrives de ulike aldersgruppene. Ressursfordelingen på henholdsvis hjemmetjenester og institusjonstjenester er vektet sammen ut fra hvor stor andel av de samlede utgiftene til pleie og omsorg de to tjenesteområdene utgjør. Gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester blir kommunene kompensert for særlig høye kostnader knyttet til enkelte mottakere av pleie- og omsorgstjenester. Dette tilskuddet er holdt utenom i beregningene av ressursandeler fordelt på aldersgrupper. Kolonne 4 i tabell 4 viser den beregnede ressursfordeling som benyttes videre i fastsettingen av vektingen av alderskriteriene i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Tabell 4: Ressursfordeling fordelt på aldersgrupper (IPLOS).

Aldersgruppe	Andel av utgiftene til hjemme-tjenester	Andel av utgiftene til institusjons-tjenester	Andel av tilskuddet til ressurs-krevende tjenester	Andel av ressursene til pleie og omsorg (ekskl. tilskudd til mottakere av ressurs-krevende tjenester)
0-17 år	0,0107	0,0074	0,1135	0,0162
18-49 år	0,2405	0,0148	0,6370	0,2476
50-66 år	0,1221	0,0238	0,2403	0,1440
67-79 år	0,0642	0,0829	0,0092	0,1499
80-89 år	0,0757	0,1828	0,0000	0,2637
90 år og over	0,0389	0,1362	0,0000	0,1786
Sum	0,5521	0,4479	1,0000	1,0000

4.3 Delkostnadsnøkkel barnehage

Tabell 5 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til barnehage som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. I analysene er Modalen kommune utelatt på grunn av ekstremverdi i utvalget. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som vurderes som den beste modellen til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage.

På samme måte som for øvrige sektorer er kommunenes utgifter til barnehage definert som brutto driftsutgifter til barnehage, fratrukket avskrivninger. I barnehagesektoren er det imidlertid et stort innslag av private barnehager og egenbetaling fra foreldrene. Siden foreldrebetalingen behandles forskjellig i kommunale og ikke-kommunale barnehager er det et spørsmål om dette gir en skjevhet i KOSTRA-tallene, og dermed påvirker resultatene. Departementet har testet dette ved å utføre analyser på flere ulike utgiftsbegrep, blant annet brutto driftsutgifter til barnehage fratrukket avskrivninger og foreldrebetaling. Resultatene viste at dette ikke påvirket resultatene. De samme variablene var statistisk signifikante, effektene av dem relativt lik, og det var den samme modellen som ble vurdert som den beste

til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage. Delkostnadsnøkkelen for barnehage er omtalt i kapittel 4.3.

Tabell 5: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnehage i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons-koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-2 365	-6,28
Antall 1-åringer uten kontantstøtte	121 824	6,55
Innbyggere med høyere utdanning	4 480	4,38
Antall barn 2-5 år	144 668	26,75
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2014 (i kr per innb)	0,0395	12,96
R^2-justert		0,7273
Antall observasjoner		427

4.4 Delkostnadsnøkkel kommunehelsetjeneste

Tabell 6 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenester, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse.

I analysene er 3 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Utsira, Lurøy og Rødøy. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten. I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

Tabell 6: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til kommunehelse i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons-koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1,06	-2,57
Sonekriteriet	0,02	1,88
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	1560,13	6,28
Innbyggere over 67 år	4,56	2,25
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb i 1000 kr)	0,06	10,43
R^2-justert		0,6827
Antall observasjoner		425

4.5 Delkostnadsnøkkel barnevern

Tabell 7 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til barnevern, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for barnevern.

I analysene er 6 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Oslo, Hvaler, Utsira, Granvin, Nesna og Hamarøy. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern. Delkostnadsnøkkelen for barnevern er omtalt i kapittel 4.5.

Tabell 7: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons-koeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,52	2,07
Barn 0-15 år med enslig forsørger	28,01	4,18
Antall personer med lav inntekt	12,31	3,14
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,0000038	1,58
R^2-justert		0,0786
Antall observasjoner		422

4.6 Delkostnadsnøkkel sosialhjelp

Tabell 8 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til sosialhjelp, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp.

I analysene er 10 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, dette er Oslo, Rollag, Kvitsøy, Utsira, Stranda, Sandøy, Osen, Nærøy, Vadsø og Nesseby. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp er omtalt i kapittel 4.6.

Tabell 8: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons-koeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,26	1,14
Uføre 18-49 år	16,40	2,9
Flyktninger med botid 6-30 år	16,93	4,48
Opphopningsindeks	14 356	5,07
Aleneboende 30-66 år	9,39	3,89
Flyktninger med botid 0-5 år	17,65	6,25
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,0000003	0,14
R^2-justert		0,3891

Antall observasjoner	418

4.7 Delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø

I analysene av delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø er det tatt utgangspunkt i kommunenes utgifter på funksjonene 100-130 og 180 i KOSTRA. Alle kommuner er inkludert i analysene. Tabell 9 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til administrasjon og miljø. Denne analysen er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø.

I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektingen av basiskriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.7.

Tabell 9: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til administrasjon og miljø i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons-koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-4,06	-10,6
Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014)	4013,65	14,85
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft (i kr per innb.)	0,16	22,28
R^2-justert		0,8779
Antall observasjoner		428

4.8 Delkostnadsnøkkel landbruk

I analysene av kommunenes utgifter til landbruk er det tatt utgangspunkt i kommunenes utgifter på funksjon 329 i KOSTRA. Ikke alle kommuner har rapportert inn utgifter på denne funksjonen, disse kommunene er ikke inkludert i analysen. I tillegg er 5 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i datamaterialet, dette er Åseral, Granvin, Tydal, Leka og Hattfjelldal. Delkostnadsnøkkelen for landbruk er omtalt i kapittel 4.7.

Tabell 10: Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til landbruk i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig miste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons-koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-3,94	-10,3
Kommunens areal	104,43	2,25
Driftsenheter	11 275	10,32
Jordbrukseiendommer	1119,40	3,39
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2014 (i kr pr innb.)	0,0041	2,95
R^2-justert		0,5408
Antall observasjoner		378

5 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøklene vektes sammen til en samlet kostnadsnøkkel basert på sektorenes størrelse, målt ved netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) i 2014. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 11 viser den enkelte sektorens andel av den totale kostnadsnøkkelen, netto driftsutgifter i 2014 og korreksjonene som er gjort.

Pleie- og omsorgssektoren er korrigert for innlemmingen av tilskuddet til øyeblikkelig hjelp døgnopphold fra og med 2016, mens det har vært flere større og mindre oppgaveendringer på sektorene administrasjon og miljø, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og barnehage i årene etter 2014. I forhold til dagens sektorandeler utgjør pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse og barnehage nå en høyere andel av totalen, mens grunnskole, administrasjon og miljø (inkludert landbruk) utgjør en lavere andel.

Tabell 11: Delkostnadsnøklenes vekt i samlet kostnadsnøkkel (2014-tall).

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutg. eksl. avskrivn. (1000 kr)	Korrek-sjoner	Innlemm-inger	Sum netto driftsutgifter, inkl. korreksjoner (1000 kr)	Nøkkel-andel
Administrasjon og miljø	100, 110,120, 121, 130, 180	19 944 914	-595 570		19 349 344	8,1 %
Landbruk	329	519 104			519 104	0,2 %
Grunnskole	202, 213, 215, 222, 223, 383	61 636 026	-86 441		61 549 585	25,9 %
Pleie og omsorg	234, 253, 254, 261	81 206 123	500 475	1 140 659	82 847 256	34,8 %
Sosialhjelp	242, 243, 276, 281	12 308 561			12 308 561	5,2 %
Barnevern	244, 251, 252	9 007 084	162 000		9 169 084	3,9 %
Kommunehelse	232, 233, 241	11 720 524			11 720 524	4,9 %
Barnehage	201, 211, 221	39 893 384	465 809		40 359 193	17,0 %
Sum		236 235 720	446 273	1 140 659	237 822 651	100,0 %

NOTAT

Fra: Lokaldemokrati og kommuneøkonomi *4. september 2015*

Nytt inntektssystem for kommunene:

Regjeringen har varslet at de vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene som legges frem i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen vurderes alle elementene i inntektssystemet. Inntektssystemet vil også ses i sammenheng med kommunereformen.

I materialet til det første konsultasjonsmøtet i 2015 skriver regjeringen at: Forslag til nytt inntektssystem vil sendes på bred høring til kommunene i forkant av at det legges fram i kommuneproposisjonen våren 2016. Regjeringen legger opp til at forslaget drøftes med KS før det sendes på høring.

KS har primært ment at det bør nedsettes et nytt offentlig utvalg som ser på hele inntektssystemet i forbindelse med kommunereformen. Dersom arbeidet skal foregå i departementet må det være åpenhet om de faglige vurderingene i underarbeidet. Videre bør det også vurderes å oppnevne et fast fagutvalg som har som oppgave å vedlikeholde og videreutvikle inntektssystemet.

Når forslaget til nytt inntektssystem nå sendes på høring bør det skje med 3 måneders høringsfrist. Det er også viktig at høringsmaterialet inneholder underliggende beregninger, vurderinger og konklusjoner.

Det er beklagelig at regjeringen har gått bort fra tidligere års praksis om å nedsette offentlige utvalg som foretar en bred gjennomgang av inntektssystemet hvert tiende år. Siste gang dette har vært gjort var Inntektssystemutvalget som ble nedsatt i 2003 og som avga sin utredning i 2005. Det er positiv at departementet selv foretar en bred gjennomgang hvert 4. år, men dette må komme i tillegg til og ikke i stedet for de offentlige utvalgene.

Det må i nær fremtid foretas en bred gjennomgang av inntektssystemet når ny kommunestruktur og ny oppgavefordeling er kommet bedre på plass. Det forutsetter at det i denne sammenheng settes ned et offentlig utvalg. Dette vil bidra til å styrke legitimiteten systemet er avhengig av.

Hva kan man forventes at skal oppdateres?

Gjennomgangen av inntektssystemet er i utgangspunktet en 4-års oppdatering, men det er også varslet at gjennomgangen kan bli sett i sammenheng med kommunereformen.

Det kan forventes at det foretas en gjennomgang av kostnadsnøklene basert på ny statistikk og nye utredninger der det foreligger. Så langt vi vet gjelder dette utredninger innenfor pleie- og omsorg og barnevern. I tillegg kan det bli foretatt andre vurderinger rundt kostnadsnøklene. Det betyr ikke at det kan forventes at nye tjenesteområder blir innlemmet i kostnadsnøklene egen , som for eksempel kommunale veier.

Det kan forventes at det sammen med kommunereformen vil bli foretatt en vurdering av de regional politiske virkemidlene. Her kan det også tenkes at det komme nye vurderinger rundt

inndelingstilskuddet, og hvordan man behandler smådriftsulemper i reformen. Men KS har ikke fått noen indikasjon i hvilke retning departementet tenker.

På inntektssiden er det varslet at de vil innføre en ny selskapsskatt 2017. Statistikken for fordelingen av selskapsskatt foreligger ikke før sommeren 2016, men må antas at selskapsskatten vil føre til større ulikheter mellom kommunene. Det er ikke kommet signaler om at de vil foreta endringer i dagens inntektsutjevning.

Inntektssystemet og kommunesammenslåing

Kommunene fordeler seg slik når det gjelder mottak av de politisk bestemte tilskuddene i inntektssystemet.

Tabell 1. Politisk bestemte tilskudd(inkludert skjønn)	**Ingen tilskudd**	**1 tilskudd**	**2 tilskudd**	**3 tilskudd**	**4 tilskudd**
Antall kommuner	**17**	**155**	**228**	**62**	**6**

Tabell 2: Politisk bestemte tilskudd(utenom skjønn)	**Ingen tilskudd**	**1 tilskudd**	**2 tilskudd**	**3 tilskudd**
Antall kommuner	**107**	**246**	**69**	**6**

Småkommunetilskudd

Småkommunetilskuddet gis med et fast beløp per kommune. Ved en kommunesammenslåing vil dermed dette føre til at den sammenslåtte kommunen får reduserte tilskudd sammenlignet med det kommunen ville mottatt om de ikke hadde slått seg sammen. Utformingen av dette tilskuddet vil dermed, isolert sett, være en barriere i forhold til sammenslåinger. Effekten er størst for mindre kommuner.

F.eks. vil det være slik at om to med mindre enn 3200 innbyggere slutter seg sammen til en ny kommune som har mindre enn 3200 innbyggere, vil den nye kommunen få ett småkommunetilskudd i stedet for to. For en sammenslått kommune i Finnmark/Nord-Troms med 2000 innbyggere vil bortfallet av ett småkommunetilskudd innebære en reduksjon i rammetilskuddet med kroner 5 900 pr innbygger i den nye kommunen, mens en tilsvarende kommune i resten av landet vil tape nær kr 2 700 per innbygger. Bortfall av småkommunetilskudd vil imidlertid i en 15 – 20 års periode bli kompensert gjennom inndelingstilskuddet, jf. eget avsnitt nedenfor.

Basistilskuddet i utgiftsutjevningen

Basistilskuddet i utgiftsutjevningen skal kompensere kommuner, og da spesielt de minste, for smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Tilskuddet gis som et fast tilskudd per kommune, og i 2015 utgjør dette 12,8 mill. kroner. Basistilskuddet i utgiftsutjevningen gir dermed også tiilsvarende utslag som småkommunetilskuddet ved en kommunesammenslåing. Til forskjell fra småkommunetilskuddet bygger imidlertid basistilskuddet på objektivt beregnede kostnadsulemper for mindre kommuner.

Bortfall av basistilskudd vil imidlertid i en 15 – 20 års periode bli kompensert gjennom inndelingstilskuddet, jf. eget avsnitt nedenfor.

Distriktstilskudd Sør-Norge

Ved tildeling av distriktstilskudd Sør-Norge tildeles med utgangspunkt i kommunens distriktsinndeks, og ved en sammenslåing av kommuner må det beregnes en ny indeks for den nye kommunen. Ut fra dette vil en ny kommune kunne få både høyere og lavere distriktstilskudd Sør-Norge enn summen av de gamle kommunenes tilskudd. For de fleste kommunenes vedkommende vil en nok oppleve at tilskuddet vil gå ned, da deler av tilskuddet gis med ett beløp per kommune. Eventuelt bortfall av distriktstilskudd vil imidlertid i en 15 – 20 års periode kompenseres av inndelingstilskuddet.

Inndelingstilskudd ved kommunesammenslåing
I 2002 ble det innført et inndelingstilskudd i inntektssystemet som skulle stimulere til frivillige kommunesammenslutninger. Ordningen innebærer at kommuner som slutter seg sammen isolert sett ikke skulle få reduserte statlige rammeoverføringer i en overgangsperiode. Fra 1.1.2012 er hovedtrekkene ved ordningen som følger:

- Reduksjon i den nye kommunens småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge og Namdalstilskuddet og basistilskudd i utgiftsutjevningen, sammenlignet med hva kommunene ville mottatt i slike tilskudd om man ikke hadde slått seg sammen, kompenseres for dette tapet gjennom inndelingstilskuddet.

- Inndelingstilskuddet beregnes på sammenslåingstidspunktet, og justeres deretter årlig for lønns- og prisvekst. Kommunen mottar inndelingstilskudd (uavkortet) i 15 år og deretter trappes det ned med 1/5 i hvert av de påfølgende fem årene. Inndelingstilskuddet har dermed en virkeperiode på totalt 20 år etter en kommunesammenslutning.

Dette betyr at ved kommunesammenslåinger nøytraliseres nesten alle de negative økonomiske effektene av kommunesammenslåinger i en periode på 15 - 20 år. I 2015 mottok 6 kommuner tilsammen 99,2 mill kr i inndelingstilskudd, som kompensasjon for bortfall av regionalpolitiske tilskudd ved tidligere kommunesammenslåinger.

«Inndelingstilskuddet» er en del av kommunenes inntektssystem, sammen med bl.a. innbyggertilskudd, utgiftsutjevning og regionalpolitiske tilskudd. Skulle det bli et større antall kommunesammenslåinger vil inndelingstilskuddet kunne bli av en viss størrelse. Dette vil også bety at en større del av inntektssystemrammen er bundet opp for mange år fremover, med en fordeling mellom kommunene som avspeiler den kommunestrukturen man hadde før kommunesammenslåingene.

Andre elementer i inntektssystemet som påvirkes av kommunesammenslåinger

De negative økonomiske effektene av kommunesammenslåinger kompenseres av inndelingstilskuddet, men det er noen effekter som ikke fanges opp.

Et av kriteriene i utgiftsutjevningen er at folketallet er opphøyd i 1,2 – urbanitetskriteriumet. Det betyr at ved kommunesammenslåinger vil den nye kommunen isolert sett få høyere uttelling enn små kommuner. Effekten blir større hvis det er mer befolkningsrike kommuner som slår seg sammen. For nye Kristiansund betydde sammenslåing en ”gevinst” på 2,2 mill.kr på dette kriteriet.

Vekst-kommunetilskuddet gis til kommuner som over en treårsperiode har en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på over 1,6 pst. Hvis en kommune med sterk befolkningsvekst slår seg sammen med en kommune med lavere vekst, vil det bety at den sammenslåtte kommunen får lavere eller ikke noe veksttilskudd. Vekstkommunetilskuddet virker dermed ikke nøytralt i forhold til kommunesammenslåing, og kan virke hemmende på sammenslåingsprosesser.

Bosettingskriteriene gir små utslag ved kommunesammenslåinger, og kriteriene er dermed tilnærmet nøytrale. Inntektsutjevningen er tilnærmet nøytralt ved kommunesammenslåinger, med mindre en av kommunene i sammenslåingen har skatteinntekter under 90 pst av landsgjennomsnittet og hvor den nye kommunen får over 90 pst. Den nye kommunen vil da ikke lenger motta tilleggskompensasjon som er en kompensasjon til kommuner som har under 90 pst av landsgjennomsnittet for skatt.

Inntektssystemet i en ny kommunestruktur

Telemarksforsking (TF) har på oppdrag for KS utarbeidet rapporten «Inntektssystemet i en ny kommunestruktur. Hva bør endres og hva kan beholdes av det gamle» (TF-rapport nr 361. 2015). Rapporten ble presentert på et seminar om nytt inntektssystem som administrasjonen arrangerte på Gardermoen i juni sammen med Kommunal – og moderniseringsdepartementet. Det var deltagere fra kommuner fra de aller fleste fylkene, stor delegasjon fra KMD og KS økonomene. I tillegg til sentrale forskere på inntektssystemet.

Rapporten handler om hvordan en kommunestrukturreform kan komme til å påvirke inntektssystemets evne til å fordele ressurser på en hensiktsmessig måte.

TFs analyser tyder på at det ikke er behov for dramatiske endringer i systemet. På de fleste områder vil sammenslåtte kommuner bli mer lik hverandre og bør dermed kunne håndteres greit av systemet. Usikkerheten ligger i mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler ved sammenslåing som kan begrenses av store avstander.

TF konkluderer med at basiskriteriet trolig kan fases ut om kommunene blir store nok. TF er også spurt om endret kommunestruktur vil endre behovet for eller kreve en annen modell for regionalpolitiske tilskudd enn i dag. Når det gjelder Nord-Norge og Namdalstilskuddet tror TF at en kommunestrukturreform vil spille liten rolle. Dette gjelder Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og storbytilskuddet. For de øvrige tre – småkommunetilskuddet, distriktstilskudd-Sør-Norge og vekstkommunetilskuddet – mener TF at en overgang til større kommuner vil kunne få større betydning. Dersom kriteriene for å kvalifisere til disse tilskuddene består som i dag, vil den naturlige «gjennomsnittliggjøringen» som skjer ved kommunesammenslåing gjøre det vanskeligere å kvalifisere til mottak av disse tilskuddsordningene. Om det vil bli behov for å justere kriteriene, vil avhenge av om utfordringene som tilskuddet er ment å løse, blir løst ved sammenslåing.

TF er videre spurt om hvordan oppgavedifferensiering kan håndteres i inntektssystemet. TF foreslår at systemet tilpasses til oppgavedifferensiering ved at utgiftsutjevningen deles opp i trinn. I hvert trinn fordeles ressurser til de kommunene som deler den samme gruppen av oppgaver. Dette vil likne systemet i Storbritannia, hvor det er stor grad av oppgavedifferensiering.

Prosesser i KS

KS administrasjonen vil legge frem høringen på inntektssystemet for Hovedstyret tidlig i 2016. I arbeid med høringen vil KS administrasjonen arrangere et høringsmøte med 3-4 personer ifra hvert fylke på Gardermoen medio desember/tidlig januar. Det legges også opp til å få inn en oversikt over høringssvarene fra de fylkene hvor høringen er behandlet i fylkesstyrene, slik at dette kan legges frem som bakgrunnsmateriale til hovedstyret.

Dagens inntektssystem – Vedlegg

I 2015 er rammetilskuddet til kommunene på i overkant av 121 mrd. kroner, hvorav 115 mrd. kroner fordeles til kommunene med et likt beløp per innbygger – innbyggertilskuddet. Resterende 6 mrd. kroner fordeles til kommunene med gjennom ulike politisk bestemte tilskuddsordninger, hovedsakelig av distriktspolitisk karakter, der de fleste tilskuddene gis med et beløp per innbygger.

Videre er det en ren omfordelingsordning mellom kommunene, utgiftsutjevningen. Omfordelingen baseres på 25 objektive kriterier som skal fange opp kostnads- og etterspørselsesforskjeller mellom kommunene. Den enkelte kommune får gjennom denne ordningen et tilleggstilskudd eller et trekk ut fra om kommunen er beregnet å skulle være mer eller mindre kostnadskrevende å drive enn landsgjennomsnittet.

Tabell 1. Elementene i inntektssystemet i 2015	**Mill kroner**	**Antall kommuner**
Småkommunetilskudd	963	155
Nord-Norge og Namdalstilskudd	1 561	101
Distriktstilskudd Sør-Norge	397	74
Veksttilskudd	393	68
Storbytilskudd	440	4
Skjønnstilskudd	2 016	379
Saker med særskilt fordeling (inkl. Inndelingstilskudd)	284	
Innbyggertilskudd	114 953	
Sum rammetilskudd - vedtatt statsbudsjett 2015	**121 007**	

- Småkommunetilskuddet gis til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere og skatteinntekter per innbygger under 120 pst av landsgjennomsnittet. Tilskuddet gis med et fast beløp per kommune, som i 2015 er 11,5 mill. kroner for kommuner i Finnmark og tiltakskommunen i Nord-Troms og 5,3 mill. kroner for øvrige kommuner.
- Nord-Norge og Namdalstilskuddet gis per innbygger til kommunene i de tre nordligste fylkene og Namdalen. I 2015 er satsene (per innbygger) 7 701 kr i Finnmark, 3 716 kr i tiltakssonen i Troms, 3 154 kr for øvrige kommuner i Troms og 1 645 for kommunene i Nordland og Namdalen.
- Distriktstilskudd Sør-Norge gis til kommuner sør for Namdalen som har minst 3 200 innbyggere, skatteinntekter per innbygger under 120 pst av landssnittet og en distriktsindeks som er lavere enn 47. Tilskuddet gis med et beløp per kommune og et beløp per innbygger i kommunen. For kommuner som mottar distriktstilskudd Sør-Norge varierer satsene per kommune 0,6 mill. kroner til 3,4 mill. kroner, og satsene per innbygger fra kroner 136 til 675. Satsen for den enkelte kommune bestemmes ut fra kommunes distriktsindeks.
- Veksttilskuddet gis til kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst i siste 3 års periode som er høyere enn 1,6 pst. For hver innbygger utover vekst på 1,6 pst gis et tilskudd på kroner 55 000.
- Storbytilskuddet gis til Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, og i 2015 er satsen 361 kr per innbygger.