



Utvalg: **Kommunestyret**

Møtested: Lekatun

Dato: 10.03.2016

Tidspunkt: 10:30 – 15:00

Eventuelt forfall må meldes snarest på tlf. 951 09 887. Vararepresentanter møter etter nærmere beskjed.

Leka, 03.03.16

Per Helge Johansen
Ordfører

Helge Thorsen
Rådmann

Saksliste

Utvalgs-saksnr	Innhold	Lukket	Arkiv-saksnr
PS 18/16	Høring - nytt inntektssystem		2015/12
PS 19/16	Godkjenning av alkoholpolitisk handlingsplan Leka kommune 2016-2020		2016/26
PS 20/16	Assisterende sykepleiesjef		2015/79
PS 21/16	Låneopptak 2016		2016/64
PS 22/16	Kontrollutvalgets årsrapport for 2015		2013/230
PS 23/16	Dekning av faktura fra Foreningen Namdalskysten		2016/45
PS 24/16	Prosess for en eventuell overtakelse av Gutvik Vassverk		2012/144
PS 25/16	Folkevalgtes innsynsrett		2014/295
PS 26/16	Godkjenning av revidert delegasjonsreglement for Leka kommune		2014/295

Orienteringer/referatsaker:

1. Administrative vedtak jan-feb 2016
Liste over administrative vedtak vil heretter bli lagt fram som referatsak til alle kommunestyrets møter.
Sakene vil etter hvert bli lagt ut på hjemmesiden.
2. Sakliste til Kystgruppens møte på Leka 16.03.16
3. Arbeidsoversikt 2016
 - saker til politisk behandling
 - saker til administrativ oppfølging/forberedelse



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret	18/16	10.03.2016

Høring - nytt inntektssystem

Vedlegg:

- 1 Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(279104)
- 2 Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603)
- 3 Høringsuttalelse nytt inntektssystem øykommunene

Ordførers innstilling til vedtak:

Leka kommune støtter felles uttalelse fra øykommunene.

I tillegg fremmer Leka kommune følgende tilleggssuttalelse i saken:

Foreslåtte endringer for kommunene er planlagt å få virkning fra 2017. Endelig innretning på endringene presenteres i kommuneproposisjonen som legges fram i mai, etter at høringsfristen er gått ut.

De nye strukturkriteriene hvor det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper er i aller høyeste grad et utspill som det må komme en politisk avgjørelse på. Det kan stilles spørsmål ved om dette er et forsøk på å få fortgang i kommunereformen, eller om det er et forsøk på å se utfordringene i små utkantkommuners økonomi og tjenestetilbud.

Leka kommune har deltatt sammen med 9 andre øykommuner uten fastlandsforbindelse i et samarbeid om utfordringer i kommunereformen. Dette øykommunesamarbeidet har vært i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartement, for å utdype sine spesielle utfordringer i en kommunesammenslåing. Dette arbeidet må sies å ha vært svært vellykket, og det nye strukturkriteriet må sees på å være en konsekvens av dette. Avstandsulemper er en svært viktig komponent. Å dele kommunene i frivillig og ufrivillig liten er imidlertid departementets vurdering, og ikke en del av øykommuneprosjektets tilnærming.

Ved kun å se på ny kostnadsnøkkel og strukturkriteriet kommer Leka kommune bra ut av det nye inntektssystemet, men ennå er svært mye uavklart, bla. hvordan småkommune-tilskuddet, Namdalstilskuddet og skatteutjevningen vil virke på totaløkonomien for kommunen. Det at dette først blir presentert og avklart i kommuneproposisjonen 2017 er uakseptabelt.

Småkommunene må gjennom lokaldemokratiet ha reelle valgmuligheter i forhold til om man ønsker å fortsette som egen kommune eller slå seg sammen med andre kommuner, uansett om kommunen er frivillig eller ufrivillig liten. Det at statlige myndigheter bruker økonomiske virkemidler for å tvinge kommunene i en eller annen retning er ikke akseptabelt.

Konklusjon og oppsummering:

1. Leka kommune har ingen innvendinger mot endring i kostnadsnøkkel, og som hovedsakelig er en ren oppdatering av dagens nøkler
2. Leka kommune stiller seg positiv til at det blir tatt hensyn til avstandsulemper for små kommuner, og at grenseverdi på 25,4 km blir brukt.
3. Leka kommune kan ikke akseptere forslag som fører til mindre omfordeling av skatteinntekter kommunene i mellom, og dermed resulterer i større forskjeller i tjenestetilbudet til innbyggerne.
4. Leka kommune kan ikke akseptere en omlegging av småkommunetilskuddet og skatteutjevningen som reduserer totaløkonomien for kommunen.
5. Leka kommune mener at småkommunetilskuddet kan differensieres ut fra kommunenes verdi på distriktsindeksen, og fordeles pr. innbygger. Leka kommune krever at det for de minste kommunene også gis et grunntilskudd pr. kommune.
6. Leka kommune legger til grunn at kommuneforvaltningen skal bygge på et inntektssystem som gir en rettferdig fordeling mellom kommunene og likeverdige tjenestetilbud til innbyggerne i hele landet.
7. Leka kommune kan ikke akseptere at det kommunale inntektssystemet skal være et tvangsvirkemiddel for å endre landets kommunestruktur.

Saksutredning:

Bakgrunn

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

I høringsnotatet presenteres;

1. nye kostnadsnøkler for kommunene herunder en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
2. endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
3. en oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Sammendrag og hovedproblemstillinger

Høringsforslaget er et dokument på 101 sider, som er tildels vanskelig å forestå. Leka kommune har derfor valgt å ta utgangspunkt i KS sin saksframstilling, for på den måten å kunne gi en noe mer leservennlig tilnærming til et komplisert høringsforslag.

Forslag til **nye kostnadsnøkler** er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkklene som gjelder i dag.

På barnehageområdet presenteres to alternativer til delkostnadsnøkkel. Anbefalingen i høringsnotatet er å videreføre kriteriene i dagens kostnadsnøkkel (Barn 2-5 år, utdanningskriteriet og barn 1 år uten kontantstøtte). Denne delkostnadsnøkkel forklarer forskjeller i faktisk barnehageetterspørsel mellom kommunene bedre enn den alternative modellen, og forklaringskraften er like sterk som tidligere. I den alternative delkostnadsnøkkel er utdanningskriteriet og barn med kontantstøtte erstattet med antall heltidsansatte 20 44 år, og at barnegruppen utvides til 1-5 åringer.

Høringsforslaget presenterer også et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd. Det måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5 000 innbyggere (måles med utgangspunkt i grunnkretsens befolkningsmessige sentrum). Gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi.

Strukturkriteriet benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd, 13,2 mill. kroner i 2016, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunen får mellom 0 og 13,2 mill. kroner i basistilskudd. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Men det vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene også i forhold til kommuner som antas å være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små. Opplegget i høringsnotatet innebærer f.eks. at alle kommuner med innbyggere mellom 10 000- 20 000 taper på forslaget, mens de største kommunene kommer best ut.

Sett i lys av dette synes det å være behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet, der det bl.a. ses på alternative modeller. For eksempel kan strukturkriteriet kun benyttes til differensiering av basistilskuddet for kommuner hvor en ønsker å skille mellom ufrivillige og frivillige kostnadsulemper, mens basistilskudd for kommuner over denne størrelse kan beregnes som i dag.

Innenfor de **regionalpolitiske tilskuddene** foreslås småkommunetilskudd, Nord-Norge-/

Namdalentilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samlet i to nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd. I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at:

- småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (eksisterende indeks for grad av distriktsutfordringer)
- det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger

Omleggingene som skisseres antas å ha størst betydning for kommunene med under 3 200 innbyggere. I dag får ikke kommuner med distriktsindeks over 47 distriktstilskudd Sør-Norge.

Legges samme kriterier til grunn for småkommunetillegget vil 22 småkommuner i Sør-Norge med distriktsindeks over 47 miste småkommunetilskuddet. Dette er ca 25 pst av kommunene i Sør-Norge som i dag har småkommunetilskudd. I Nord-Norge har alle kommuner med småkommunetilskudd distriktsindeks under 47 og vil derfor ventelig få småkommunetillegg.

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell, men vises i stedet til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. Dette er i tråd med tidligere praksis - at det er utgiftsutjevningen og de regionalpolitiske tilskuddene som behandles når inntektssystemet revideres. Skatteandel og skatteutjevning er imidlertid viktige virkemidler for omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren ved de årlige statsbudsjettbehandlingene.

Mer om endringsforslagene:

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

Kommunal og moderniseringsdepartementet har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene:

- **Grunnskole:** Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (ekskl Skandinavia) tas ut.
- **Pleie og omsorg:** Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.
- **Barnehager:** Ingen endring i kriterier. Men det er også skissert en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft, men vurderes også som et godt alternativ.
- **Kommunehelse:** Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut.
- **Barnevern:** Ingen endringer i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med

enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt.

- **Sosialhjelp:** Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30-66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres.
- **Landbruk:** Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
- **Administrasjon:** Ingen endring i kriterier.

Tabellen nedenfor viser samlet omfordeling (systemeffekt ikke hensyn tatt til inntektsgarantiordningen) som skyldes endringene i utgiftsutjevningen basert på 2016-tall fordelt etter folketall.

Tabell 1: Fordelingseffekt av ny kostnadsnøkkel fordelt etter innbyggertall

Innb.gruppe	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	1000 kr
<3000	88	133 676	83 539	625	71	143 807	-102 318	-711	-18 779
3000-5000	24	93 393	32 076	343	42	167 942	-82 266	-490	-50 190
5000-10000	36	241 012	60 449	251	53	372 558	-139 686	-375	-79 237
10000-20000	23	339 227	72 148	213	36	499 711	-108 405	-217	-36 258
20000-50000	23	699 027	164 036	235	17	479 538	-70 407	-147	93 630
>50000	9	785 178	97 633	124	5	582 419	-74 824	-128	22 810
Oslo	1	652 032	68 025	104					68 025
	204	2 943 545	577 906	196	224	2 245 975	-577 906	-257	0

Samlet sett omfordeles om lag 580 mill kroner. Kommunene som kommer ut i pluss er noe færre enn kommunene som kommer ut i minus, og det bor flere innbyggere i kommunene som kommer ut i pluss enn i kommunene som kommer ut i minus. Kommunene som kommer ut i pluss har i gjennomsnitt 14 429 innbyggere, mens kommunene som kommer ut i minus i gjennomsnitt har 10 027 innbyggere. Det er større utslag for mindre kommuner enn for større. Mindre kommuner som kommer ut i pluss har høyere gevinst per innbygger enn større kommuner og mindre kommuner som kommer ut i minus har større tap per innbygger enn større kommuner.

Når det gjelder barnehagenøkkelen kan man diskutere om utdanningskriteriet og barn ett år uten kontantstøtte bør erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Bruk av kriteriet «antall heltidsansatte» virker antagelig mer rimeligere rent intuitivt, men regresjonsanalysene gir lavere forklaringskraft enn utdanningskriteriet og kriteriet «barn 1-2 år uten kontantstøtte».

Utdanningskriteriet, som i dag er uavhengig av alder, kan imidlertid gis høyere treffsikkerhet dersom man bare tar med aldersgruppene for foreldre til barn i barnehagealder. Dette har sammenheng med at kriteriet i dag også fanger opp eldre innbyggere med høyere utdanning og disse har naturlig nok i mindre grad barn i barnehagealder.

Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper - nytt strukturkriterium

I utgiftsutjevningen foretas det full kompensasjon for smådriftsulemper, det vil si at dette ses på som en ufrivillig kostnadsulempe. Borge-utvalget (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utviklet i sin tid et såkalt strukturkriterium, som sier hvor langt innbyggerne i en

kommune i gjennomsnitt må reise for å nå f.eks 5 000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser (se vedlegg).

Tanken var at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander. Det vil si at i kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillige enn i kommuner med lange reiseavstander.

KMD foreslår nå et strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulemper som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i basistilskuddet. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Frigjorte penger tilbakeføres med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.

Basiskriteriet fordeler i dag et tilskudd med et likt beløp per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill kroner per kommune. Det vil si at små kommuner idag får et vesentlig høyere beløp per innbygger enn større kommuner. KMDs forslag vil føre til at kommunene vil få et basistilskudd på mellom 0,0 og 13,2 mill kroner avhengig av reiselengde.

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

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

Dagens basiskriterium er utformet slik at det bare er kommuner med mindre enn om lag 12 000 innbyggere som har smådriftsulemper. Siden det nye forslaget til strukturkriterium måler reiselengde til kun 5 000 innbyggere, vil bruken av strukturkriteriet på større kommuner i hovedsak kun gi informasjon om reiselengde internt i kommunen. Dette sier lite om hvordan det ligger til rette for sammenslåing med andre kommuner. Samlet basistilskudd blir lavere med strukturkriteriet, og fører til at kommuner opp til drøyt 20 000 innbyggere (35 000 ved grenseverdi 13,3) vil få lavere rammetilskudd enn i dag; selv om de ikke er hovedmålsgruppen for ufrivillige smådriftsulemper.

Innføring av gradert basiskriterium vil først og fremst gi insentiv til kommunesammenslåinger gjennom inndelingstilskuddet. Siden inndelingstilskuddet vil være basert på inntektssystemet for 2016, vil kommuner med redusert basistilskudd, få høyere inntekter hvis de slår seg sammen. De kompenseres med dagens basistilskudd gjennom inndelingstilskuddet, mens hvis de ikke slår seg sammen vil de kun motta et redusert basistilskudd.

Tabell 2: Fordelingseffekt av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 25,4 km

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
25,4 km	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	1000 kr
<3000	106	162 666	84 777	521	52	111 785	-161 135	-1 441	-76 358
3000-5000	15	57 348	23 491	410	52	206 585	-238 928	-1 157	-215 437
5000-10000	2	12 174	3 399	279	87	599 767	-492 761	-822	-489 362
10000-20000	0	0	0		59	834 363	-234 387	-281	-234 387
20000-50000	33	1 019 949	137 679	135	7	152 286	-5 760	-38	131 919
>50000	14	1 361 203	548 970	403	0	0	0	0	548 970
Oslo	1	647 676	334 654	517					334 654
	171	3 261 016	1 132 971	347	257	1 904 786	-1 132 971	-595	0

Midlene som frigjøres som følge av graderingen av basis blir tilbakeført til alle kommuner med et likt beløp per innbygger.

Det er kommuner på over 20-25 000 innbyggere og kommuner under 3000 innbyggere som tjener på det nye forslaget på strukturkriterium. Det er verdt å merke seg at i det nye forslaget så taper alle kommuner med innbyggere mellom 10 000- 20 000 på forslaget, mens det er de største kommunene som kommer best ut. Ekspertutvalget sin anbefaling var at kommunene burde ha minimum 10-15000 innbyggere. Det betyr at det også er kommuner som ikke har smådriftsulemper i dag, men har færre enn 20 000 innbyggere, som vil tape på det nye kriteriet.

Det er også laget oversikter som viser fordelingseffekter ved grenseverdi på h.h.v. 16,5 km og 13,3 km.

Med slike omfordelingsvirkninger anbefales det at det arbeides mer med å operasjonalisere strukturkriteriet, hvilket samsvarer også godt med anbefalingen fra Borge-utvalget. En måte å gjøre dette på kan f.eks. være at basiskriteriet bare graderes for kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere, og at det legges inn en glidende overgang for kommuner mellom 10-12 000 innbyggere (av hensyn til stabilitet på tilskuddsnivå). Graderingen av basis får med dette først fullt gjennomslag for kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere.

I et slikt alternativ kommer alle kommuner med over 12 000 innbyggere ut i pluss med et likt beløp per innbygger. Kommuner fra 0 til 12 000 innbyggere kommer noe dårligere ut i dette alternativet enn i KMDs opplegg. Dette skyldes at når vi bare graderer basis for kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere, så vil det bli frigjort mindre penger enn om vi graderer basis for alle kommuner.

Valg av hvor mange personer det skal måles reiselengde til og valg av hva grenseverdiene for reiselengde som kvalifiserer til fullt basiskriterie bør ligge på, vil i stor grad være basert på skjønn. Dette taler for at det nye strukturkriteriet bør holdes utenom kostnadsnøkkelen, og ikke skje gjennom en revekting av kriteriene i kostnadsnøkkelen slik departementet foreslår.

Korreksjonen for gradert basiskriterium kan for eksempel inngå i inntektssystemet på samme måte som korreksjonen for ulik bruk av private/statlige skoler.

Regionalpolitiske tilskudd

Småkommunetilskudd, Nord-Norge- og Namdalentilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge foreslås i høringsnotatet samlet i 2 nye tilskudd, som i notatet er oppsummert i følgende:

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

I høringsnotatet er det ikke lagt frem forslag til satser for de nye tilskuddene, men dette kommer først i kommuneproposisjonen våren 2016. Dette betyr også at det ikke vil være mulig å lage eksakte virkningstabeller på kommunenivå av regjeringens forslag. KS- administrasjonen har imidlertid laget noen eksempler for å skissere mulige utslag ved en slik omlegging, ved at summen av tilskudd per kommune reduseres.

Småkommunetillegg (del av nytt Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd)

Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med under 3 200 innbyggere med et tilskudd per kommune på 5,5 mill. kroner. (Litt over dobbel sats i Nord-Troms og Finnmark).

Høringsforslaget legger til grunn at satsene i nytt småkommunetillegg skal differensieres etter kommunens nivå på distriktsindeksen. I tillegg legges det opp til at deler av tilskuddet skal gis per innbygger. Kommunene som mottar småkommunetilskudd for 2016 (under 3 200 innbyggere og skatteinntekter under 120 pst av landssnittet per innbygger) fordeler seg slik når det gjelder distriktsindeks (lav distriktsindeks betyr høye distriktsutfordringer, og intervallene som benyttes er identiske med de som benyttes i distriktstilskudd Sør-Norge i dag):

	Distriktsindeks					
	Under 35	36 - 38	39 - 41	42 - 44	45 - 46	Over 47
Kommuner i Sør-Norge	46	8	4	6	3	22
Kommuner i Nord-Norge og Namdalen	64	0	0	2	0	0
	110	8	4	8	3	22

45 småkommuner har en distriktsindeks på 36 eller høyere (Leka har 17,5). Tildeling av småkommunetilskudd etter distriktsindeksen antas å kunne bety at disse kommunene vil få et lavere småkommunetillegg enn dagens småkommunetilskudd. I dag får ikke kommuner med distriktsindeks over 47 distriktstilskudd Sør-Norge. Legges samme kriterier til grunn for småkommunetillegget vil 22 kommuner med distriktsindeks over 47 miste småkommunetilskuddet. Dette er ca 25 pst av kommunene i Sør-Norge som i dag har småkommunetilskudd. I Nord-Norge har alle kommuner med småkommunetilskudd indeks under 47 og vil derfor ventelig få småkommunetillegg.

Regjeringen skisserer videre at en større del av de regionalpolitiske tilskuddene skal fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Isolert vil dette gi størst negativ effekt for de minste kommunene.

Selv om høringsnotatet ikke inneholder forslag til satser har KS administrasjon laget en illustrasjon av mulige effekter for kommunene av en slik omlegging. I illustrasjonene tas det utgangspunkt i dagens distriktpolitiske tilskudd for Sør-Norge. Dersom det legges

til grunn at småkommunene får samme tilskudd i nytt inntektssystem kan virkningene oppsummeres slik (dobbel sats for kommuner i Nord-Troms og Finnmark som har forhøyet småkommunetilskudd):

	Reduksjon på mer enn 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 1000 - 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 500 - 1000 kroner per innb.	Reduksjon på inntil 500 kroner per innb.	Uendret eller økning
Kommuner i Sør Norge	22	25	12	26	4
Kommuner i Nord-Norge	15	11	17	21	2

Illustrasjonen viser at en ren innlemming av småkommunene i ordningen for distriktspolitisk tilskudd for Sør-Norge vil føre til at over 90 pst av småkommunene vil få et lavere tilskudd enn dagens småkommunetilskudd. Samlet sett gir dette eksemplet 300 mill. kroner i lavere småkommunetilskudd.

Denne reduksjonen er ikke refordelt i eksemplet. Dersom man fortsatt benytter satsene i distriktstilskudd Sør-Norge, men samtidig legger inn et ekstra tilskudd per kommune på inntil 1 mill. kroner til kommuner med under 3 200 innbyggere (men likevel slik at ekstratillegg ikke skal gi økt tilskudd sammenlignet med i dag) vil utslaget i forhold til dagens småkommuner være:

	Reduksjon på mer enn 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 1000 - 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 500 - 1000 kroner per innb.	Reduksjon på inntil 500 kroner per innb.	Uendret eller økning
Kommuner i Sør Norge	10	24	7	16	32
Kommuner i Nord-Norge	2	10	4	18	32
	12	34	11	34	64

Dersom virkningene av omleggingen ønskes dempet for småkommunene kan det f.eks. legges til et ekstra tilskudd. Selv med et tillegg på inntil 1 mill. kroner per kommune vil det være kommuner som får en betydelig reduksjon i tilskudd per innbygger. Samtidig vil om lag 40 pst av småkommunene komme like godt eller bedre ut enn med dagens småkommunetilskudd.

Utslagene for den enkelte kommune henger i stor grad sammen med kommunenes nivå for distriktsindeks.

	Reduksjon på mer enn 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 1000 - 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 500 - 1000 kroner per innb.	Reduksjon på inntil 500 kroner per innb.	Uendret eller økning
Distriktsindeks under 35	-	11	5	30	64
Distriktsindeks 36 - 38	-	1	3	4	-
Distriktsindeks 39 - 41	1	2	1	-	-
Distriktsindeks 42 - 44	4	2	2	-	-
Distriktsindeks 45 - 46	-	3	-	-	-
Distriktsindeks over 47	7	15	-	-	-
	12	34	11	34	64

Innenfor hver gruppe er det også slik at det er de minste kommunene som får de største reduksjonene per innbygger. Av de 11 kommunene med distriktsindeks på under 35, som får en reduksjon i tilskuddet på mellom 1000 - 2000 kroner per innbygger, er dette kommuner som har under 1 100 innbyggere.

Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge gis i dag til kommuner med over 3 200 innbyggere, med distriktsindeks lavere enn 47 og skatteinntekter per innbygger under 120 pst av landsgjennomsnittet. Disse kommunene skal heller ikke motta Nord-Norge og Namdalstilskudd. Kommunene deles inn i 5 kategorier ut fra nivået på sin distriktsindeks, der kommunene med lavest distriktsindeks (størst distriktsutfordringer) får høyeste tilskuddssatser per kommune og per innbygger.

I høringsnotatet legges det ikke frem forslag om endringer i dette tilskuddet utover at det skisseres en justering i de regionalpolitiske tilskuddene slik at mer enn i dag skal fordeles per innbygger. Forslag til konkrete satser vil regjeringen først komme tilbake til i kommuneproposisjonen for 2017. Det er derfor ikke mulig å lage eksakte virkningstabeller på kommunenivå.

For å illustrere mulige effekter for kommunene som mottar distriktstilskudd Sør-Norge har KS- administrasjonen laget et eksempel der tilskuddet per kommune er halvert sammenlignet med i dag. Det frigjorte beløpet refunderes gjennom innbyggerdelen av distriktstilskudd Sør-Norge, slik at samlet tilskuddsramme forblir uendret. En slik endring ville gitt følgende utslag for kommuner som i dag har distriktstilskudd Sør-Norge:

	Reduksjon på mer enn 100 kroner per innb.	Reduksjon på 50 - 100 kroner per innb.	Reduksjon på inntil 50 kroner per innb.	Økning på inntil 50 kroner per innb.	Økning på mer enn 50 kroner per innbygger
Antall kommuner	13	10	20	26	8

En fordeling av distriktstilskudd Sør-Norge med større vekt på tilskuddet per innbygger vil også bety at kommuner med lavest folketall og store distriktsutfordringer (lav distriktsindeks) vil få de største reduksjonene.

Nord-Norge tilskudd

Dette er et tilskudd som i dag tildeles i sin helhet per innbygger. Satsene per innbygger varierer imidlertid etter hvilket område av regionen kommunen ligger. Det signaliseres ingen endringer i Nord-Norgetilskuddet i høringsforslaget.

Andre tilskudd

Vekstkommunetilskuddet gis til kommuner med en årlig befolkningsvekst på mer enn 1,6 pst. Det foreslås ingen endring i dette tilskuddet, men det vises til at departementet vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet til nye kommuner etter en kommunesammenslåing.

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

Skatt og skatteutjevning

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

Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell, men vises i stedet til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Målet om lokal forankring av skatteinntektene kan bidra til å styrke det lokale selvstyre og bidra til økt effektivitet i tjenesteproduksjonen. Av hensyn til lokal forankring er kommunal beskatningsrett viktig.

Det er imidlertid betydelige forskjeller i kommunenes skatteinntekter og skattegrunnlag. I tillegg er det knyttet betydelig usikkerhet til skatteinntektene. Hensynet til utjevning/fordeling og forutsigbarhet er viktig i forhold til både den lokale og nasjonale stabiliseringspolitikk og trekker derfor i retning av en lavere skatteandel.

Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter. En

reduisert skatteandel medfører en økt andel rammetilskudd. Dagens skatteandel ligger på ca. 40 pst.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne ufrivillige forskjeller i utgifter og inntekter, slik at alle landets kommuner har mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ut fra fordelingspolitiske hensyn skal inntektsutjevningen utjevne forskjeller i skatteinntekt pr. innbygger.

Inntektsutjevningen (skatteutjevningen) er i dag basert på en symmetrisk modell. Det betyr at kommuner under landsgjennomsnittet i skatteinntekter pr. innbygger blir kompensert med 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekter pr. innbygger under 90 prosent en tilleggskompensasjon. Kompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt.

I 2005 var den symmetriske inntektsutjevningen for skatt på 55 prosent. I tråd med Stortingets ønske om en jevnere inntektsfordeling ble inntektsutjevningen gradvis trappet opp til 60 prosent i 2011. Dette er fortsatt dagens inntektsutjevning. En reversering av utjevning vil medføre at nærmere 90 prosent av landets kommuner vil få reduserte inntekter. Økt skatteandel og redusert skatteutjevning har de samme fordelingsvirkningene. Skatteandel og skatteutjevning er viktige virkemidler for omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren/KS ved de årlige statsbudsjett behandlingene.

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

Selskapsskatt er skatt på alminnelig inntekt for foretak og andre etterskuddspliktige skatteyttere. Fordeler med kommunal selskapsskatt er at det gir lokal forankring av verdiskapningen, lokale incentiver for næringsutvikling og et bredere skattefundament. Ulemper ved kommunal selskapsskatt er at den er konjunkturfølsom og mer uforutsigbar utover i budsjettåret, skaper skjeve inntektsfordeling mellom kommunene og det er vanskelig for kommunene å få tak i grunnlaget for selskapsskatten.

Beregning av reiselengde i strukturkriteriet

Strukturkriteriet er bygget opp slik at det for innbyggerne i hver enkelt grunnkrets beregnes minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer.

Konklusjon / tilråding:

I hht innstilling.

Leka, 24.02.16

Per Helge Johansen
Ordfører



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

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 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, 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 hørings svar» 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.

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	Kostnadsnøkkel 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 kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

I kommuneproposisjonen for 2016¹ 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 bosettingsmønstre.

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 distriktpolitikken for å oppnå blant annet næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling. Regjeringen ønsker å knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til den øvrige distriktpolitikken, 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 delkostnadsnøkklene 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 kostnadsnøkklene 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 småkommunetillettet tettere opp til distriktpolitikken 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 småkommunetillettet.

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 kostnadsnøkkelene. Delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkler 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 delkostnadsnøkler.

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 distriktpolitikk 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 distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktpolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktpolitikken 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 kostnadsnøkkelene for kommunene. Det gis en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i den samlede kostnadsnøkkel. 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 smådriftsulempen 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 kostnadsnøkklene 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 kostnadsnøkklene, 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 kostnadsnøkler
- 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 skatteyttere 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 kostnadsnøkklene 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 inntektssystemet² 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 delutredning³. 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 avvirket, 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 2016⁴.

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 lønssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Endelig modell for selskapsskatten 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 kostnadsnøkklene skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene 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 delkostnadsnøkklene 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.

Kostnadsnøkklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer 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 kostnadsnøkkelene.

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 Rattsutvalgets 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 kostnadsnøkler:

- 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 kostnadsnøkkelen⁵. 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 delkostnadsnøkler 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 vektore 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 vektorer 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. Kostnadsnøkkelens 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 kostnadsnøkkelens. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS⁶ for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelens 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 kostnadsnøkkelens er alderskriterier. Men også andre forhold enn alderssammensetning påvirker variasjonene i etterspørsel. Kostnadsnøkkelens 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 kostnadsnøkkelens 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 multipl regressjonsanalyse, 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 kostnadsnøkkelens, 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 inntekter⁷, 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-modellen⁸. 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 kostnadsnøkkelen⁹ 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 2013¹⁰. 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: Estimer 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 delkostnadsnøkklene er nærmere omtalt i kapittel 4.

4 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkler 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 delkostnadsnøkler 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-modell¹¹. 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.

Smådriftsulempet 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 innvandrereforeldre).

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 innvandrereforeldre ble tatt inn i kostnadsnøkkelen etter at Senter for økonomisk forskning (SØF) viste at dette påvirket variasjonen i kommunens utgifter til grunnskole¹². 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 innvandrereforeldre.

¹² Borge, Lars-Erik og Per Tovmo (2008): Analyser av kommunenes utgiftsbehov 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 funksjonsnedsettelse, 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 funksjonsnedsettelse	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 IPLOS¹³ (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 dødelighetskriteriet¹⁴, 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 kostnadsnøkkel ble det satt ut et forskningsprosjekt for å gå gjennom pleie- og omsorgssektoren, og se på mulige alternative utforminger av delkostnadsnøkkel. Dette prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet, og ble ferdigstilt i 2013¹⁵. 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): Delkostnadsnøkkel 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

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 vektet 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 delkostnadsnøkkel 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 en 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 vektning 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 2010¹⁶. 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 forklaringskraft¹⁷, 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 kontantstøttetottakere 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 vektning i delkostnadsnøkkel 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 delkostnadsnøkkel for kommunehelse ble dødelighet tatt inn som kriterium. Kriteriet sier noe om helsetilstanden/levetår 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 levetårskriterier 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 delkostnadsnøkkel 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 vektet 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 kostnadsnøkklene 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 inntekt¹⁸.

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 delkostnadsnøkkel 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 kostnadsnøkkel 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 2011¹⁹. 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-tytelser). 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 faktor²⁰.

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 levekårsriterier, 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 Telemarksforskning 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 delkostnadsnøkklene ble også denne delkostnadsnøkkel 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 delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble holdt uendret i revisjonen av kostnadsnøkkel 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 forurensning²². Karakteristisk for miljøoppgavene er at de griper inn i og er en integrert del av flere av kommunenes ansvarsområder.

I 2009 gjorde Telemarksforskning, 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 kriterier²³. 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 delkostnadsnøkklene vektet 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 delkostnadsnøkklene utgjør av den samlede kostnadsnøkkelen i forslaget til kostnadsnøkkel i dette høringsnotatet. Vektingen av de ulike delkostnadsnøkklene 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 delkostnadsnøkler vektes deretter sammen til en samlet kostnadsnøkkel, der kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkel. 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 innvandrereforeldre, 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 tjensteproduksjon. 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.

Kostnadsnøklerne 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 tjensteproduksjonen. 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

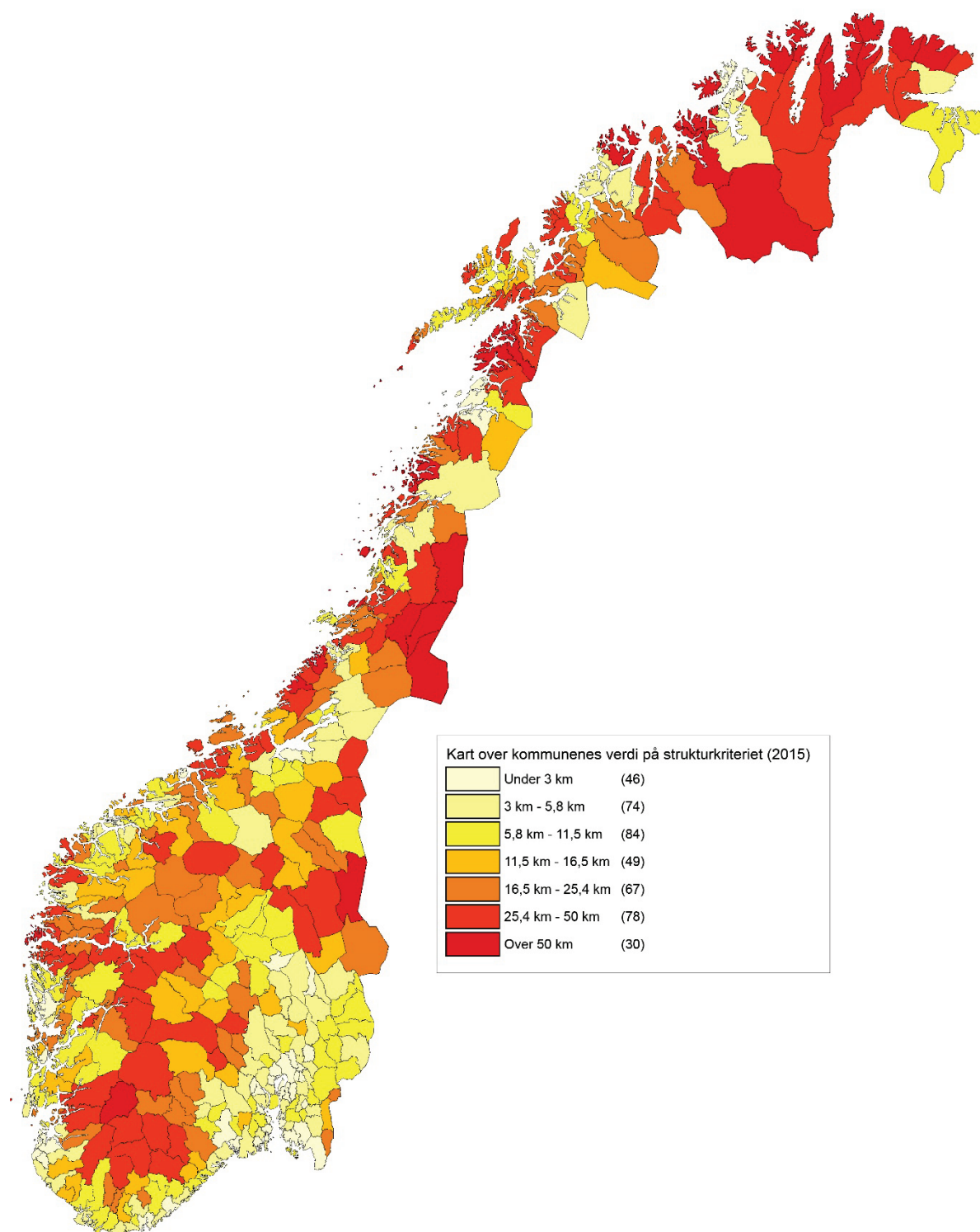
smådriftsulempen knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform²⁴ viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgen m.fl.²⁵ fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, 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 kostnadsulempen 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.

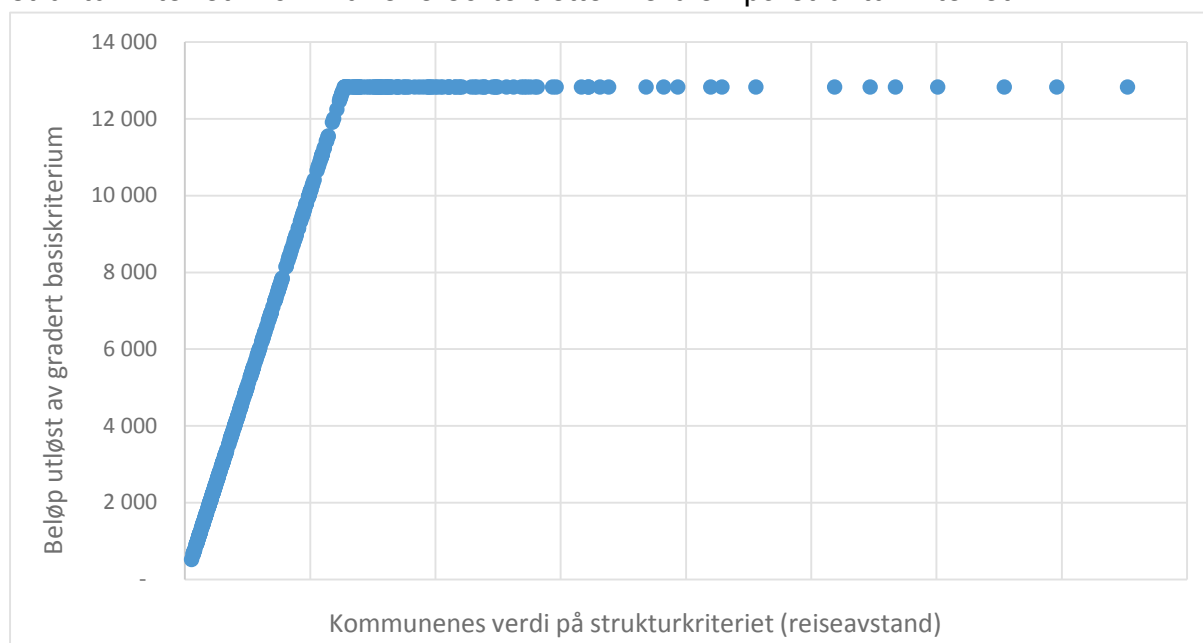
5.3.2 Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen

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 smådriftsulempen.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulempen, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulempen 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 smådriftsulempen 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 smådriftsulempen 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 smådriftsulempen, 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 2016²⁶, 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 Sørheimutvalgets²⁷ 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 distriktpolitikken, 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 inntektsnivå²⁸.

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 1997²⁹. 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 avvirket 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. Kvæangen 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 distriktpolitiske virkeområdet og i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Indeksen er konstruert slik at den er etterprøvbart. 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 distriktpolitiske 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.

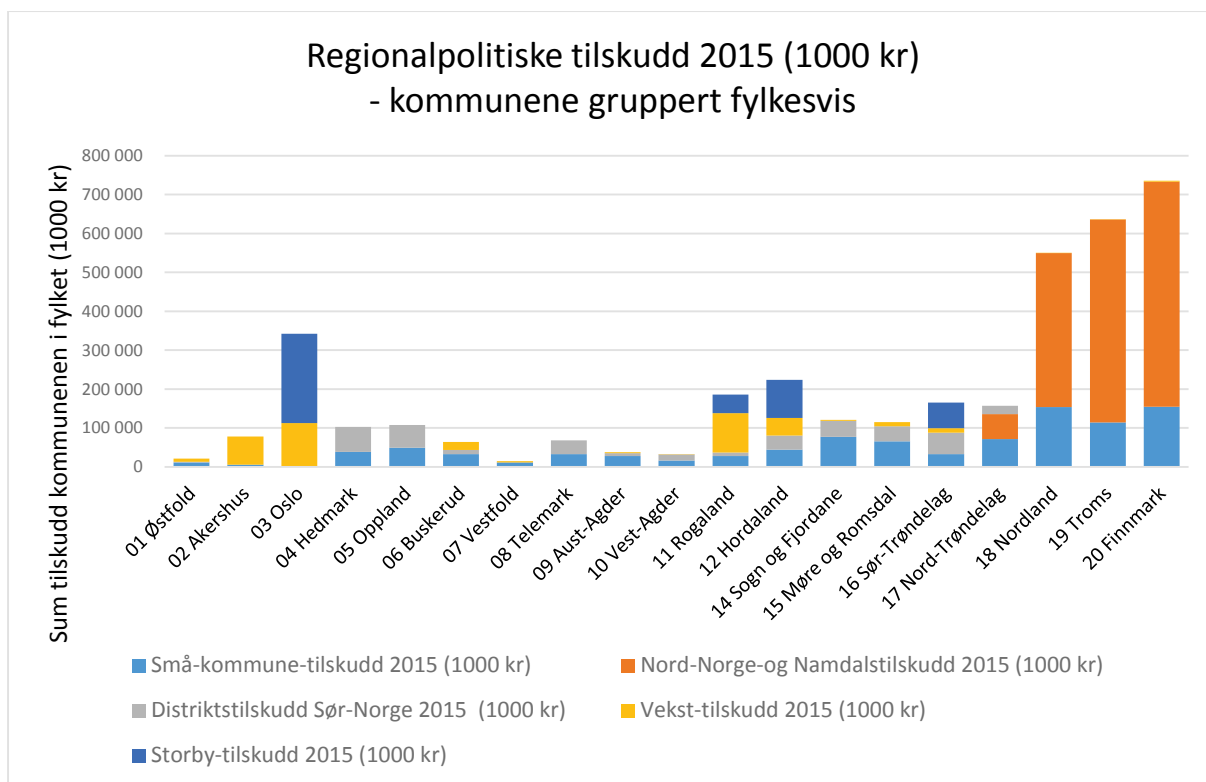
Tabell 6.4 viser størrelsen på de ulike tilskuddene og antall kommuner som mottar tilskuddene i statsbudsjettet for 2016. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet er de klart største regionalpolitiske tilskuddene, både når det gjelder totalt beløp og antall kommuner som mottar tilskudd.

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.

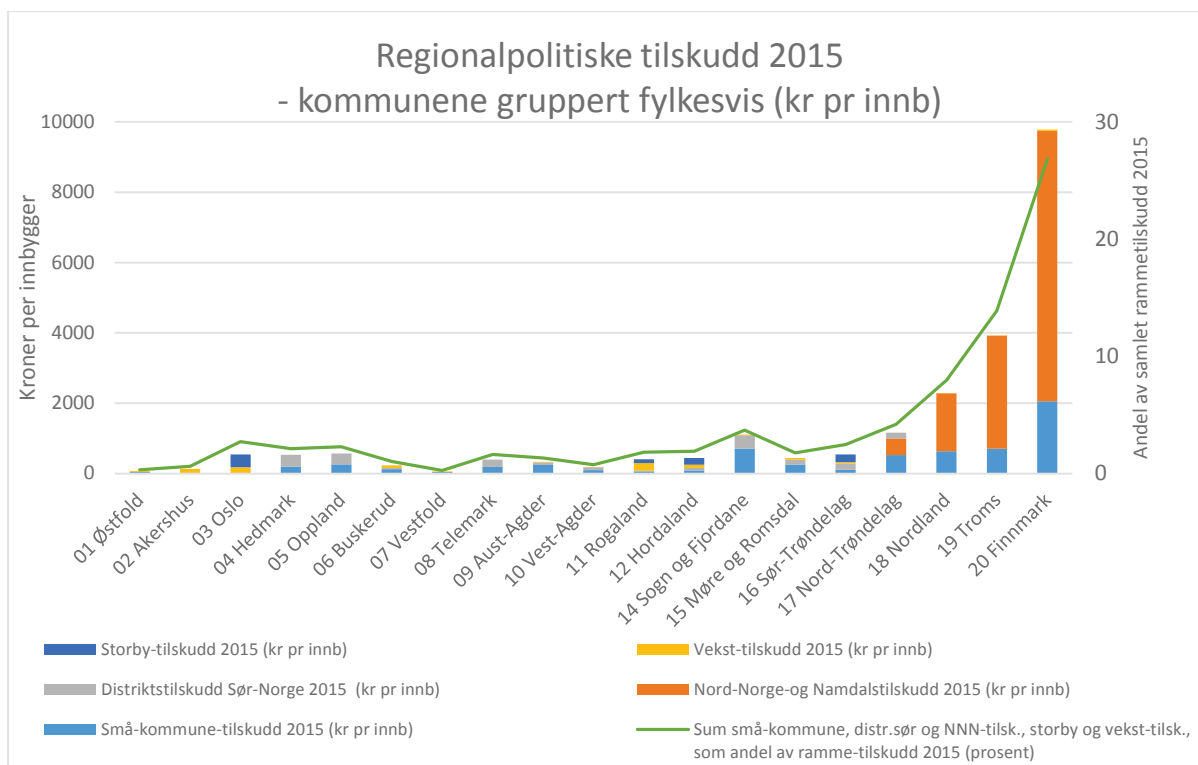
De ulike tilskuddene er ujevnt fordelt mellom de ulike fylkene. Figur 6.1 viser summen av regionalpolitiske tilskudd (i 1 000 kroner) for kommunene gruppert fylkesvis. De store forskjellene skyldes i stor grad Nord-Norge- og Namdalstilskuddet som kun gis til de nordligste fylkene, og med differensiert 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 strukturkriteriet³⁰. 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. Rattsutvalget 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 avvike selskapsskatten og formuesskatten. I oppfølgingen av Rattsutvalgets 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 inntektsutjevningstilskudd 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 incentivvirkningene 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: skatterike 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 lønssummen 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

Innvandrerne 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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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 Sørums	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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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 Ringeby	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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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 Hjørtedal	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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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 Halså	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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>
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 kostnadsnøkkel i kommuneproposisjonen for 2011 er det utarbeidet flere eksterne forskningsrapporter som er brukt i arbeidet med delkostnadsnøkklene. Disse er:

- Borge, L-E., M. Haraldsvik, K. Løyland og O.H. Nyhus (2013). Delkostnadsnøkkel 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 – Delkostnadsnøkkel 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: Estimer 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. Estimaten fra modellen for årene 2011 til 2013 er dokumentert i notat 2014/43 fra SSB³¹.

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
<i>Grunnskole</i>				
Basiskriteriet	0,0212	0,0318	0,0321	0,0284
Sonekriteriet	0,0636	0,0471	0,0508	0,0538
<i>Pleie og omsorg</i>				
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
<i>Kommunehelsetjenesten</i>				
Basiskriteriet	0,0810	0,0987	0,1034	0,0944
Sonekriteriet	0,0980	0,0616	0,0896	0,0831
<i>Administrasjon og miljø</i>				
Basiskriteriet	0,1402	0,1615	0,1611	0,1543

4 Analyseresultater delkostnadsnøkler

Kriteriene og vektene i de enkelte delkostnadsnøklerne 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: Estimer fra modellen KOMMODE*. SSB-notat 2015/43.

Vektingen av kriteriene i delkostnadsnøkklene 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 tjenestoområder 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. Regresjonskoeffisienten 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	Regresjonskoeffisient	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 innvandrereforeldre, 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 delkostnadsnøkkel 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 aldersgrupper 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 tjenestene³². 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 hjemmetjenester	Andel av utgiftene til institusjonstjenester	Andel av tilskuddet til ressurskrevende tjenester	Andel av ressursene til pleie og omsorg (ekskl. tilskudd til mottakere av ressurskrevende 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

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 delkostnadsnøkklene 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 kostnadsnøkkel, 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: Delkostnadsnøkklens vekt i samlet kostnadsnøkkel (2014-tall).

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutg. ekskl. avskrivn. (1000 kr)	Korreksjoner	Innlemminger	Sum netto driftsutgifter, inkl. korreksjoner (1000 kr)	Nøkkelandel
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 %

Høringsuttalelse fra «Øykommunene» vedr revisjon av inntektssystemet for kommunene 2016

Øykommunene viser til kommunaldepartementets forlag om endring av inntektssystemet. Forslaget, som er omfattende, er uferdig på sentrale punkter slik at det er vanskelig å se hele bildet og hvilke virkninger dette vil ha for den enkelte kommune.

De 10 øykommunene som samarbeidet om «Øykomunerapporten» (Bygdeforskning) der nettopp øykommunenes særstilling fokuseres er; Kvitsøy, Utsira, Fedje, Solund, Smøla, Leka, Træna, Værøy, Røst og Hasvik.

Høringsutkastet legger fram forslag på endring av kostnadsnøkler, endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster, samt et skille når det gjelder basis-tilskuddet mellom frivillig og ufrivillig småkommune, der det skilles mellom kommuner som er små fordi de «ligger der de ligger» og kommuner som er små fordi de har valgt å være det. Videre foreslås endringer i de regionalpolitiske tilskuddene og en oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet.

Endringen som foreslås skal være selvfinansierende, dette medfører at noen kommuner får tilført flere midler enn tidligere, mens andre får reduksjoner i forhold til tidligere. Forslaget legger opp til en dreining fra distriktene og inn til mer sentrale byområder. Fra KS er det utarbeidet et tallmateriale som synliggjør noen av konsekvensene endringene får for den enkelte kommune, men det hele bildet blir ikke klart før ved fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett og kommuneøkonomiproposisjon den 12. mai 2016. Konsekvenser av kommunereformen har vi heller ikke noe klart bilde av foreløpig, men også dette forventes å påvirke inntektssystemet.

Kostnadsnøklerne

Kostnadsnøklerne gjennomgås hvert 4 år. Det foreslås endring i samtlige kostnadsnøkler med nye vektinger på mange områder og utslagene for øykommunene er ulike.

Øykommunene er positive til grunnideen bak Regjeringen sitt forslag til nytt inntektssystem, der det gjøres et skille mellom frivillige og ufrivillige kostnadsulemper, og der avstand til nærmeste senter får betydning.

Øykommunene oppfatter at Regjeringen har gjort en anerkjennelse av at noen av landets kommuner er ufrivillig små og derfor ikke er aktuelle for den samme forventning til sammenslåing som man har overfor andre kommuner, som enten er ufrivillig små eller som har geografisk avstand som ikke er å anse som en ulempe.

Øykommunene mener at de ufrivillige små kommunene må gis de samme garantier og de samme rammevilkår som kommuner som følger anmodningen om å slå seg sammen. I praksis betyr dette at ufrivillige småkommuner bør gis et engangs tilskudd i reformprosessen, til å styrke organisasjonen for de fremtidige løsninger, samt gis en garanti for at man får beholde rammetilskuddet på minimum nivå med dagens, i 20 år fremover i tid. Dette vil være et tydelig og utvetydig signal om at det skal satses videre på distriktene og dagens bosettingsmønster.

Øykommunene mener at nedvekting av psykisk utviklingshemmede til 16 år og over, ikke kan anbefales uten at innslagspunktet for ressurskrevende brukere justeres ned tilsvarende, for å fange opp den underfinansieringen som her oppstår.

Strukturkriteriet

I forslaget til nytt inntektssystem presenteres et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempers.

Øykommunene er fornøyd med at det arbeidet som ble utført med øykommuneutredningen ser ut til å ha blitt hensyntatt i det nye inntektssystemet.

Kompensasjonen for smådriftsulempers i inntektssystemet, foreslås endret slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulempers gjennom basiskriteriet. I praksis fastsettes en grenseverdi for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Modellen som foreslås henviser til Borgeutvalget som tar utgangspunkt i gjennomsnittlig reiselengde for å nå sentrum i grunnkretser på til sammen 5000 innbyggere for kommuner med færre enn 5000 innbyggere. Det er beregnet en gjennomsnittlig reiseavstand for innbyggerne ut fra bosetting i landets 14 000 grunnkretser.

Det er lagt inn en korreksjonsfaktor for de kommuner der man må bruke ferge for å nå det gitte antall personer, noe som er særlig relevant for øykommunene.

Øykommunene mener at det bør differensieres mellom øykommuner med store avstandsulempers og øykommuner med ekstreme avstandsulempers.

Strukturkriteriet er gradert inn i 3 soner med henholdsvis 25,4 km, 16,6 km og 13,5 km.

Regionale tilskuddene NN og småkommunetilskuddene.

Regionaltilskuddene foreslås videreført, men for å forenkle tilskuddsstrukturen foreslås det 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. Det foreslås også å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene i større grad avhengig av innbyggertall bl.a. for å gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslåing.

I praksis gjelder dette småkommunetilskuddet som i dag gis som et fast beløp til kommuner med mindre enn 3200 innbyggere. Det sies også at de regionalpolitiske elementene i systemet også bør gis en klarere begrunnelse og forankring i den øvrige regionalpolitikken. Forslag til satser for de nye tilskuddene vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017.

I det foreliggende forslaget til systemendringer synes det ikke som at revisjonen nevneverdig problematiserer eller relaterer seg til den opprinnelige grunnen for Nord-Norgetilskuddet eller småkommunetilskudd.

Dersom småkommunetillegget skal korrigeres for innbyggertallet, kan det få dramatiske utslag for våre minste kommuner.

Øykommunene mener det er viktig at Regjeringen anerkjenner øykommunene som ufrivillige små selvstendige samfunn, der både eksistens- og driftsgrunnlaget må sikres gjennom inntektssystemet.

Det er også nødvendig med en anerkjennelse av at uansett hvor liten en kommune er, så finnes det en grense for hvor liten kommunen som organisasjon og tjenesteleverandør kan være. Selv om innbyggertallet er lite, så skal kommunen levere de samme tjenester og det stilles statlige krav til den samme dokumentasjon, de samme planer og lovkrav og den samme rapportering. Dette alene krever et minimum av hender for å få arbeidet utført. At prosentandelen kommunalt ansatte derfor må være høyere i en liten kommune bør derfor være både forventet og akseptert.

Inntektssystemet er forsøkt utformet som et objektivt system med avgrenset bruk av skjønn. Inntektssystemet er og må være mer enn ren matematikk, dersom hele landet skal tas i bruk og man ønsker bosetting i distriktene, også i framtiden. Det er viktig at de strukturendringer som gjøres ikke forsterker de utfordringer vi allerede har. Mindre kommuner – ikke minst øykommunene, må sikres et tilfredsstillende livs - /ressursgrunnlag.

Øykommunene mener at småkommunetilskuddet må videreføres slik det fungerer i dag, korrigert for lønns – og prisvekst.

Troen på en fremtid og inntektsgrunnlaget til kommunen er helt avgjørende for at små lokalsamfunn skal kunne fremstå som attraktive kommuner, både for potensielle arbeidssøkere eller etablerere og for kommende slekter.

Øykommunene ber om at det fremlagte forslag til endring av inntektssystemet ikke settes i verk før kommunene er presentert det hele og fulle bildet, deretter gitt mulighet til å uttale oss, og nødvendig tid til å planlegge og å iverksette omorganiseringer som følger av de foreslåtte endringene. Så omfattende endringer som forslaget innebærer bør ikke iverksettes før 1.1.2018.



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskap	13/16	08.03.2016
Kommunestyret	19/16	10.03.2016

Godkjenning av alkoholpolitisk handlingsplan Leka kommune 2016-2020

Vedlegg:

- 1 Alkoholpolitisk handlingsplan for Leka kommune i perioden 2016-2020

Rådmannens innstilling til vedtak:

Alkoholpolitisk handlingsplan for kommende kommunestyreperiode vedtas som fremlagt.

Alkoholpolitisk handlingsplan er en del av Leka kommunes rusmiddelpolitiske handlingsplan.

Hjemmel for vedtak:

Alkoholoven av 02.06.1989 med senere endringer

Andre dokumenter ikke vedlagt:

Alkoholoven <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-02-27>

Saksutredning:

Alle kommuner er pålagt å ha en alkoholpolitisk handlingsplan. Planen skal gi retningslinjer om kommunens alkoholpolitikk i inneværende valgperiode.

De enkelte søknader om salgs- og skjenkebevillinger for alkoholholdig drikk behandles i overensstemmelse med de alkoholpolitiske prinsipper som er uttrykt i handlingsplanen.

Planen sier noe om:

- Hvordan bevillingssøknader skal behandles
- Tidspunkt for salg og skjenking av alkoholholdige drikker
- Kontroll av salgs- og skjenkebevillinger
- Gebyr
- Reaksjoner ved overtredelser av alkoholoven m/ forskrifter
- Delegasjon
- Kommunens rusforebyggende tiltak

Forslaget som legges frem som kommunens alkoholpolitiske handlingsplan er laget innenfor de føringer som er gitt i alkoholoven. Når det gjelder åpningstid for salg av alkoholholdige drikker er det maksimaltiden som er lagt til grunn. Når det gjelder skjenking av alkohol er skjenketider mindre enn maksimalt lovlig skjenketid, men utvidet med en time i forhold til normaltiden.

Ellers er planen stort sett lik som tidligere år. Det er gjort en forandring i forhold til hvordan skjenkegebyret brukes, ellers ingen forandring.

Konklusjon / tilråding:

Alkoholpolitisk handlingsplan for Leka kommune for perioden 2016 – 2020 vedtas som fremlagt.

Leka, 10.02.16

Helge Thorsen
rådmann



ALKOHOLPOLITISKE RETNINGSLINJER I LEKA KOMMUNE

perioden 2016 – 2020

De enkelte søknader om salgs- og skjenkebevillinger for alkoholholdig drikk behandles i overensstemmelse med de alkoholpolitiske prinsipper som er uttrykt i kommunens ruspolitiske handlingsplan hvor Leka kommune har som målsetting å redusere helseskader gjennom redusert forbruk av alkoholvarer.

Rutiner ved tildeling av salg- og skjenkebevillinger behandles av Leka Formannskap

Bevillingsperiode

Bevillingsperioder settes til max 4 år – senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre har tiltrådt.

Behandling av bevillingssøknader

1. Bevilling til salg av alkoholholdig drikk gruppe 1 - drikk som inneholder over 2,5 og høyst 4,7 volumprosent alkohol - tildeles kun dagligvarebutikker.
Ved tildeling og fornyelse av bevilling skal det legges vekt på om søker kan ansees egnet til å ha bevilling. Ved søknad om fornyelse av bevilling skal det tas hensyn til tidligere erfaring med søkerens utøvelse av bevilling i form av
 - brudd på vilkår som er satt for bevillingen
 - brudd på skjenke- eller aldersbestemmelser
 - endring av driftskonsept uten godkjenning
 - klanderverdige ordensforhold ved bevertningsstedet
2. Ved tildeling av skjenkebevilling skal skjenkelokalets beliggenhet, størrelse og beskaffenhet samt målgruppe for virksomheten tillegges vekt.

Uteservering

Etter søknad kan skjenkesteder få tillatelse til å skjenke øl/vin utendørs på areal som ligger i nær tilknytning til godkjent skjenkelokale.

Bevilling kan gis for en bestemt del av året og for en enkelt bestemt anledning (alkohollovens § 1- 6)

3. Ambulerende bevilling - alkohollovens § 4-5
Kommunestyret har opprettet ambulerende skjenkebevillinger og kan tillate at en eller flere av disse bevillinger blir utøvd på et sted eller steder som kan tildeles person(er) for skjenking:
 - a) til deltagere i sluttet selskap.

b) for en enkelt anledning (åpne fester)

Den ambulerende bevillingen gjelder for det lokalet (rommet) det skjenkes i.
Alkoholholdig drikke skal ikke tas ut og inn av lokalet

Tiden for salg og utlevering av alkoholholdig drikk gruppe 1

- alkohollovens § 3-7

Salg og utlevering av alkoholholdig drikk gruppe 1 kan skje innenfor lovens maximaltid:

- mandag – fredag: kl. 08.00 – kl. 20.00
- dager før søn- og helligdager: kl. 08.00 – kl. 18.00

Tiden for skjenking av alkoholholdig drikk - alkohollovens § 4-4

Generelt blir normaltiden å gjelde.

Normaltiden for skjenking av øl og vin er fra kl. 08.00 – 01.00.

Normaltid for skjenking av brennevin er fra kl. 13.00 – 24.00.

På fredager/lørdager og i forbindelse med høytider kan det etter søknad gis bevilling for skjenking fram til kl. 01.30

Ved søknad om skjenketid utover normaltid skal type skjenkested og beliggenhet vurderes.

Kontroll med salgs- og skjenkebevillinger - alkohollovens § 1-9

Formannskapet oppnevnes til utvalg for kontroll med salgs- og skjenkebevillinger

For å utføre kontrollen engasjeres det egne kontrollører.

Utvalget for kontroll med salgs- og skjenkebevillinger og kontrollører gis opplæring i alkoholloven med forskrifter

Gebyr for salg og skjenking

Gebyrer betales i h.h.t. forskriftenes kap. 11. Gebyr for ambulerende bevilling og bevilling for en enkelt bestemt anledning settes til kr. 200, - pr. gang.

Gebyrer som innbetales skal fordeles likt mellom å dekke kommunens utgifter med saksbehandling og kontroll og tilskudd til rusfrie arrangement for barn og unge. 50% av innkomet gebyr settes på fond hvor man kan søke om tilskudd til alkoholfrie arrangement for barn/ungdom.

Forebyggende tiltak barn/ungdom

Kommunen vil støtte rusfrie aktivitetstilbud i regi av frivillige organisasjoner – jfr. avsnitt ang. gebyr. Leka B- og Ungdomsskole skal drive holdningsskapende arbeid i undervisningen.

Reaksjoner ved overtredelse av alkoholloven m/forskrifter (§ 1-8)

Dersom bevillingsinnehaver, og person som eier en vesentlig del av virksomheten – jfr. § 1- 7b - ikke lenger oppfyller kravene m.h.t. vandel, eller dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter alkoholloven eller bestemmelser gitt i medhold av denne, kan bevillingen inndras.

Ved vurdering om bevillingen skal inndras og for hvilket tidsrom, skal følgende vektlegges:

- hva går overtredelsen ut på
- overtredelsens grovhet
- kan bevillingsinnehaver klandres for overtredelsen
- hva er gjort for å rette opp forholdet

Delegasjon

Med hjemmel i alkohollovens § 1-12 delegeres følgende myndighet:

Formannskapet:

- Fatte vedtak i saker om tildeling av salgs-/skjenkebevilling
- Tildele bevilling for en enkelt anledning og for en bestemt del av året – jfr. alkohollovens § 1-6, 3. ledd
- Godkjenning av flytting av salgs-/skjenkestedet til nye lokaler
- Godkjenning av endring av salgs-/skjenkestedets driftsform
- Fatte vedtak om inndragning av bevilling

Rådmann:

Fatte vedtak for en enkelt anledning:

- Utvidelse av salgs-/skjenketiden
- Utvidelse av skjenkelokale
- Tildele ambulerende bevilling til sluttede selskaper og for en enkelt anledning (åpne fester)– jfr. alkohollovens § 4-5
- Informere søkere om skjenkebevillingen

Annet:

- Godkjenne skifte av styrer og stedfortreder ved godkjente skjenke- og salgssteder

Evaluerings

Rutiner ved tildeling av salgs- og skjenkebevillinger skal evalueres i begynnelsen av hver valgperiode sammen med kommunens alkoholpolitiske handlingsplan

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-02-27>

**Saksfremlegg**

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Administrasjonsutvalg	2/16	08.03.2016
Formannskap	12/16	08.03.2016
Kommunestyret	20/16	10.03.2016

Assisterende sykepleiesjef

Vedlegg:

- 1 Utlysningstekst
- 2 Gjennomgang av administrative arbeidsoppgaver til assisterende sykepleiesjef og Sykepleiesjef
- 3 Stillingsbeskrivelse sykepleiesjef
- 4 Stillingsbeskrivelse ass.sykepleiesjef
- 5 K.sak 60/12 Opprettelse av stilling som folkehelsekoordinator

Rådmannens forslag til vedtak:

Tittelen på utlysningen endres til assisterende og administrasjonstiden brukes i hele PLO ut i fra hvor behovet er. Det presiseres i utlysningsteksten at administrasjonstiden er 20 %. Resterende av stillingen er i turnus med arbeid hver 3. helg.

Saksutredning:

Arbeidsgiver, rådmann, sykepleiesjef, personal har hatt møter med tillitsvalgte, NSF og fagforbundet, der vi ble enige om å lyse ut etter en avdelingssykepleier i 100 % stilling. Denne personen skal ta seg av blant annet den daglige oppdateringen av enkeltpasientene vi har, følge med på at pleieplaner blir oppdatert, lplos blir oppdatert, medisinalister stemmer osv. I dag er det ansvarlig sykepleier på vakt som gjør dette. Det er enighet om at vi sikrer informasjon enda bedre ved å la en person ha dette som hovedansvar.

Tidligere hadde vi assisterende sykepleiesjef i 100 % stilling, med 20 % av tiden til administrasjon som ivaretok denne oppdateringen. På grunn av innsparinger så har denne stillingen vært ubemannet de siste årene, stått vakant. I et kommunestyrevedtak fra april 2015 ble denne vakansen(80 %) fjernet fra bemanningsplanen. Tidligere var vi bemannet med 4 på dagvakt på sykestua på 10 pasienter. Nå er vi bemannet med 3 på dagvakt med 12 pasienter. 4. mann på jobb var assisterende sykepleiesjef som deltok inn i pleien, hadde visitt, hjalp til med det administrative. Planene nå er at 3. mann på jobb skal ivareta dette. Hadde økonomien vært bedre ville vi bedt om å få øke opp med en til på dagvakt. Det er i grenseland for hva vi ønsker av nedre bemanning.

I og med at de fleste av våre pasienter i hjemmesykepleien og på sykestua er omtrent de samme, og de fleste ansatte jobber på begge områdene, har vi funnet ut at den som skal ta det overordnede ansvaret bør ha begge områder som sitt ansvar. Pleie og omsorg i Leka kommune er forholdsvis liten, ca 10 % av befolkningen i kommunen er i vårt system. For å få en helhet så er det mest hensiktsmessig å ha bare en person med ansvaret på dette nivået.

I ett kommunestyrevedtak fra 2013 der nedbemanning var tema igjen så kom det frem ett forslag om at den 20 % administrasjonstiden til assisterende sykepleiesjef skulle legges kun til hjemmebaserte tjenester. Og at sykepleiesjefen skulle ta disse oppgavene inne på avdelingen. I og med at assisterende sykepleiesjef ikke var bemannet den gangen så ble ikke dette utført. Sykepleiesjefen har i samarbeid med sykepleier på vakt gjort dette frem til i dag.

Det vi kan diskutere er om 20 % er nok administrasjonstid. Mulig det burde være mer og at vi kan øke på med 20 % i tillegg. Men dette blir opp til politikerne å avgjøre. Om politikerne mener sykepleiesjefen skal fortsette med dette ansvaret så må noen av arbeidsoppgavene her flyttes.

Forslag fra PLO er at vi kaller stillingen assisterende sykepleiesjef igjen, da forstår alle at ansvaret er på hele plo og ikke bare inne på avdelingen. Det vil si at assisterende skal bruke deler av tiden administrativt inne på avdeling og i hjemmesykepleien. Det foreslås at det ikke legges noen prosentandel til utførelse av arbeidsoppgavene, men at det er inkludert i arbeidsoppgavene.

Konklusjon / tilråding:

I hht innstilling.

Leka, 26.02.16

Helge Thorsen
rådmann

LEDIGE STILLINGER I LEKA KOMMUNE

Leka kommune er en trivelig kystkommune vest i Nord-Trøndelag. Administrasjonsstedet ligger på Øya Leka. Kommunen har ca 590 innbyggere. Hovednæringene er jordbruk, fisk/sjømatoppdrett og servicenæring. Leka blir ofte omtalt som Midt-Norges Sagaøy. Her finnes mange historiske minnesmerker og geologisk er øya en sjeldenhet. Leka kommune har barnehage, 10-årig grunnskole, gode friluftsmuligheter, lysløype, svømmehall og idrettshall.

ASSISTERENDE SYKEPLEIESJEF – 100 % fast

Vi i Leka kommune søker etter assisterende sykepleiesjef som i samarbeid med sykepleiesjef har ansvar for at pleie og omsorg i Leka kommune drives på en kvalitativ god og faglig forsvarlig måte. Dette i henhold til lover, forskrifter, vedtatte prosedyrer, kommunens målsettinger og driftsplan.

Pleie og omsorg gir helse og omsorgstjenester til eldre, syke og funksjonshemmede i Leka kommune. Tjenestene gis som helsehjelp, praktisk bistand, støttekontakt og brukerstyrt personlig assistent. Samt at vi drifter Leka sykestue med langtidsplasser, rehabilitering, korttidsplasser, kommunal øhjelp somatikk og avlastningsplasser.

På sykestua har vi eget vaskeri og kjøkken.

Pleie og omsorg er i utvikling på mange plan, og har ett spennende fagmiljø bestående av sykepleiere med spesialkompetanse, sykepleiere, hjelpepleiere, helsefag arbeidere og assistenter. Arbeid hver 3. helg. Det er satt av 20 % av stillingen til administrasjon av pleie og omsorg. Resterende av stillingen er i turnus.

Generelle arbeidsoppgaver:

Brake kommunens kvalitetssystem
Delta i arbeid med driftsplan og opplæring
veiledning av personell
Sørge for oppdatering av endrings/evalueringsmeldinger
Min Vakt - Innleie av personell i daglig drift
Planlegge og ha ansvar for internundervisning

Kvalifikasjoner,

Søker må kunne arbeide selvstendig.
Autorisasjon som sykepleier.
Ledererfaring og lederutdanning
Stilles krav om minimum Norskprøve 3 for minoritetsspråklige søkere. Dette kravet kan fravikes dersom søker kan dokumentere god norsk skriftlig og muntlig fremstillingsevne.

Personlig egenskap

Ved tilsetting vil det bli lagt vekt på personlige egenskaper som evne og vilje til å sette mål, evaluere og korrigere. Vi søker etter en person med gode samarbeidsevner og som evner å se muligheter og motivere sine medarbeidere.

Vi tilbyr

- Gode arbeidsforhold, hyggelige kollegaer
- Lønn i forhold til gjeldende avtaleverk
- Tariffestede pensjons- og forsikringsordninger
- En enhet som har fokus på "frisknærver"
- Leka kommune er en IA bedrift
- Flyttegodtgjørelse i hht. kommunens reglement
- nedskrivning av studielån på enkelte stillinger

Tilsetningsvilkår

Arbeidstakere tilsettes i Leka kommune etter gjeldende lover, reglement og tariffavtaler. Prøvetiden er

6 måneder i faste stillinger.

Ved internt opprykk blir det ledighet i stilling, skriv i søknaden om du ønsker å søke på denne i tillegg.

Spørsmål ang. stillingene kan rettes til sykepleiesjef Tove Kvaløy på tlf 74387217.

Søknader med bekreftede attester, vitnemål og CV sendes Leka kommune v/personalkonsulent, 7994 Leka.

E-post: post@leka.kommune.no



Rådmann
Administrasjonsutvalget

Leka 8/2 2016

Gjennomgang av administrative oppgaver til assisterende sykepleiesjef og sykepleiesjef i Leka kommune

I administrasjonsutvalg møte tirsdag 26/1 2016 ble det gitt en gjennomgang fra Pleie og omsorg om innhold i stillingsutlysningen i forhold til assisterende sykepleiesjef. Det ble bedt om en utsettelse av saken.

Politikerne og tillitsvalgte ønsker en ny redegjørelse i arbeidsoppgaver, samt at Folkehelsekoordinator stillingen også skulle gjennomgå. Det siste fordi oppgaven til folkehelsekoordinator var tenkt å tas inn i i stillingen til assisterende sykepleiesjef, såfremt vi fikk en søker som «brenner» for folkehelse. Leka kommune trenger ikke å ha en person som heter folkehelsekoordinator, men kommunen er ansvarlig for at folkehelse blir ivaretatt og satt på dagsorden. Kommunene rundt oss har ansatt folkehelsekoordinator. Lov om folkehelse § 4 sier;

Kommunen skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting.

Kommunen skal medvirke til at helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre myndigheter og virksomheter. Medvirkning skal skje blant annet gjennom råd, uttalelser, samarbeid og deltagelse i planlegging.

Kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillig sektor.

Saken i forhold til folkehelsekoordinator var til politisk behandling i K.sak60/12. Der står sykepleiesjef og en lege som saksbehandler.

Det foreslås å ta ut setningen om folkehelsekoordinator fra utlysningsteksten, og avvente en bredere debatt om plassering og organisering av funksjonen som folkehelsekoordinator.

I forhold til assisterende sykepleiesjef og sykepleiesjef så har pleie og omsorg forholdt seg til stillingsbeskrivelsene vedtatt av ADU sak 08/06. I saksopplysningene står det at rådmann kan justere stillingene ved behov. Innholdet i begge stillingene blir endret etter behov og utvikling i samfunnet.

Mvh
Tove Kvaløy
Sykepleiesjef

STILLINGSBESKRIVELSE – SYKEPLEIESJEF

Vedtatt av ADU sak 08/06 den 06.12.06

Formål med stillingen:

- Lede kommunens pleie- og omsorgstjeneste innenfor de rammer kommunestyret fastsetter.

Kvalifikasjonskrav:

- Autorisert sykepleier
- Ledelses/økonomisk/administrativ utdanning på høyskolenivå.
- Ledererfaring fra offentlig/privat virksomhet.

Organisasjonsmessig plassering:

- Stillingen rapporterer direkte til rådmann.

Ansvars- og arbeidsområde:

- Overordnet faglig og administrativt ansvar for planer, resultat, økonomi, budsjett og personell.
- Saksbehandling innen offentlig administrasjon.
- Samordnings- og ledelsesansvar for virksomheten. Utøve kvalitet og faglig forsvarlighet på systemnivå
- Myndighet til å treffe vedtak i saker bestemt av rådmann eller kommunens delegasjonsreglement.
- Attestasjons og anvisningsmyndighet for sitt område.

Måloppnåelse:

- Måloppnåelse defineres ut fra årsplan og skal fremgå av årsmeldingen fra området.

Kriterier for jobbopplyllelse:

- Utførelse i forhold til ansvars- og arbeidsområde evalueres gjennom medarbeidersamtaler/ utviklingssamtaler som utføres av rådmannen.

Samarbeid og koordinering:

- Stillingen skal samarbeide med kommunens øvrige virksomheter om riktig bruk av kommunens ressurser for å yte best mulig service. Sammen med rådmannen skal stillingen koordinere bemanning og utstyr i regelmessige møter.

Annet:

- Ansettelsesforholdet er regulert i arbeidsavtalen.
- Ansvars- og arbeidsområde er regulert i henhold til de sentrale lover og lokale vedtak som gjelder for virksomheten.
- Det tas forbehold om endringer av stillingsbeskrivelsen når dette blir bestemt av rådmann eller overordnet myndighet.

Leka kommune, dato 06.12.06

Bjørn Arne Laugen
rådmann

Formål med stillingen:

- Ivareta kommunens pleie- og omsorgstjeneste innenfor de rammer kommunestyret fastsetter.

Kvalifikasjonskrav:

- Autorisert sykepleier
- Ledelses/økonomisk/administrativ utdanning på høyskolenivå.
- Ledererfaring fra offentlig/privat virksomhet.

Organisasjonsmessig plassering:

- Stillingen rapporterer direkte til sykepleiesjefen.

Ansvars- og arbeidsområde:

- Faglig- og administrativt ansvar/ledelse for pleie- og omsorg overfor brukere av tjenesten innen arbeidsområdet hjemmebasert omsorg og institusjon.
- Utføre sykepleiefaglige ledelsesoppgaver i samråd med sykepleiesjefen.
- Overta sykepleiesjefens ansvarsområde i dennes fravær.

Måloppnåelse:

- Måloppnåelse defineres ut fra årsplan og skal fremgå av årsmeldingen fra området.

Kriterier for jobboppfyllelse:

- Utførelse i forhold til ansvars- og arbeidsområde evalueres gjennom medarbeidersamtaler/ utviklingssamtaler som utføres av sykepleiesjefen.

Samarbeid og koordinering:

- Stillingen skal samarbeide med øvrige ansatte innen pleie- og omsorgsområdet om riktig bruk av kommunens ressurser for å yte best mulig service. Sammen med sykepleiesjef skal stillingen koordinere bemanning og utstyr i regelmessige møter.

Annet:

- Ansettelsesforholdet er regulert i arbeidsavtalen.
- Ansvars- og arbeidsområde er regulert i henhold til de sentrale lover og lokale vedtak som gjelder for virksomheten.
- Det tas forbehold om endringer av stillingsbeskrivelsen når dette blir bestemt av rådmann eller overordnet myndighet.

Leka kommune, dato 06.12.06

Bjørn Arne Laugen
rådmann

**Saksgang:**

Utvalg:	Møtedato:
KOMMUNESTYRET	30.08.12

Saknr. Tittel:**60/12****Opprettelse av stilling som folkehelsekoordinator**

*Tove Kvaløy fratrådte under behandlingen i hht forvaltningslovens § 6a.
Jostein Reppen tiltrådte som vara.*

Rådmannen la fra følgende innstilling til vedtak:

Det opprettes en folkehelsekoordinator/koordinator i 20 % stilling som skal;

- Være en koordinator i det kommunale folkehelsearbeidet.
- Utarbeide og utvikle en folkehelseplan
- Sikre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid
- Engasjere administrativt og politisk nivå i folkehelsearbeidet i kommunen.
- Være bindeledd mellom forvaltningsnivåer, kommuner, fylke og stat.
- Ansvar for å utvikle frisklivssatsningen i kommunen: Gi deltakere et vennlig dytt på veien til å endre levevaner. Tilbudet er en del av kommunehelsetjenesten og skal tilby individuell veiledning, motivasjonssamtale og gruppetilbud for fysisk aktivitet, kosthold og røykeslutt.
- Lønnskostnader dekkes ved bruk av 20 % stillingen som ligger vakant under psykiatri for å styrke helsestasjonen.

Votering: Rådmannens innstilling vedtatt med 12 mot 2 stemmer.

VEDTAK:

Det opprettes en folkehelsekoordinator/koordinator i 20 % stilling som skal;

- Være en koordinator i det kommunale folkehelsearbeidet.
- Utarbeide og utvikle en folkehelseplan
- Sikre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid
- Engasjere administrativt og politisk nivå i folkehelsearbeidet i kommunen.
- Være bindeledd mellom forvaltningsnivåer, kommuner, fylke og stat.
- Ansvar for å utvikle frisklivssatsningen i kommunen: Gi deltakere et vennlig dytt på veien til å endre levevaner. Tilbudet er en del av kommunehelsetjenesten og skal tilby individuell veiledning, motivasjonssamtale og gruppetilbud for fysisk aktivitet, kosthold og røykeslutt.
- Lønnskostnader dekkes ved bruk av 20 % stillingen som ligger vakant under psykiatri for å styrke helsestasjonen.

Leka, 30.08.12

Beathe Mårvik
f.sk.sekr.Utskrift sendes:
Rådmann
Personalkonsulent
Sykepleiesjef
Kommunelege



LEKA KOMMUNE SAKSFRAMLEGG

Vår saksbehandler
Tove Kvaløy og Jan Åke Dinesson

Dato
Unntatt
offentlighet.:

Referanse
Offentlighetslovens §
Kommunelovens §

Saksgang:

Utvalg	Møtedato
Formannskap	21.08.2012
Kommunestyret	30.08.12

Saknr. **Tittel:**
60/12 **Opprettelse av stilling som folkehelsekoordinator**

Formannskapets innstilling til

VEDTAK:

LEKA KOMMUNE

Bjørn Arne Laugen
Konst rådmann

Vedlegg:

Dokumenter i saken, ikke vedlagt:

Folkehelseloven <http://www.lovdata.no/all/hl-20110624-029.html>

Helse og omsorgsloven <http://www.lovdata.no/all/hl-20110624-030.html#1-1>

Hjemmel: Delegasjonsreglementet §1 pkt 3

Saksopplysninger:

I prosjektrapporten for B-YN om samhandlingsreformen ble det gitt råd om opprettelse av stilling som folkehelsekoordinator i den enkelte kommune.

Koordinatorfunksjon skal ivareta det tverrsektorielle folkehelsearbeidet og være en pådriver for å få andre aktører i kommuneorganisasjonen til å utføre det operative folkehelsearbeidet. Koordinatoren bør jobbe i team sammen med kommunelege - samfunnsmedisin. I tillegg bør koordinatoren møte i Tverretattlig team (KE).

Folkehelse blir på denne måten lokalt forankret i kommunen ved at funksjonen som Folkehelsekoordinator plasseres på rådmannsnivå.

I forbindelse med samhandlingsreformen har vi fått nytt lovverk. Vi legger ved noen viktige utdrag fra de Folkehelseloven og Helse og omsorgsloven i forhold til folkehelse. Det er ikke nytt at en kommune skal jobbe med folkehelse, men nå er det blitt tydeligere i lovverket.

Folkehelseloven § 1. Formål

Formålet med denne loven er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.

Loven skal sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte. Loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid.

Kapittel 2. Kommunens ansvar

§ 4. Kommunens ansvar for folkehelsearbeid

Kommunen skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting.

Kommunen skal medvirke til at helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre myndigheter og virksomheter. Medvirkning skal skje blant annet gjennom råd, uttalelser, samarbeid og deltagelse i planlegging. Kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillig sektor.

§ 5. Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen

Kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Oversikten skal blant annet baseres på:

- a) opplysninger som statlige helsemyndigheter og fylkeskommunen gjør tilgjengelig etter §§ 20 og 25,
- b) kunnskap fra de kommunale helse- og omsorgstjenestene, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3 og
- c) kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn som kan ha innvirkning på befolkningens helse.

Oversikten skal være skriftlig og identifisere folkehelseutfordringene i kommunen, herunder vurdere konsekvenser og årsaksforhold. Kommunen skal særlig være oppmerksom på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller

Helse og omsorgsloven

§ 3-3. Helsefremmende og forebyggende arbeid

Kommunen skal ved ytelse av helse- og omsorgstjenester fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal blant annet skje ved opplysning, råd og veiledning.

Helse- og omsorgstjenestene skal bidra i kommunens folkehelsearbeid, herunder til oversikten over helsetilstand og påvirkningsfaktorer etter folkehelseloven § 5.

Helse- og omsorgstjenesten skal arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det.

Kvalifikasjonskrav til stillingen som folkehelsekoordinator:

- Relevant høyskoleutdanning fortrinnsvis innenfor fagområdet folkehelse/helsefag.
- Kjennskap til offentlig forvaltning og planarbeid.
- Vilje og engasjement for å jobbe tverrfaglig, være kreativ og løsningsorientert.
- Arbeide selvstendig, men samtidig være system rettet og fleksibel.

Vurdering

Leka kommune oppretter en stilling som folkehelsekoordinator. Stillingen foreslås lagt til rådmannens stab. Stillingen avlønnes gjennom bruke den 20% stillingen som ligger vakant under psykiatri for å styrke helsestasjonen. Folkehelsekoordinator kan styrke alle områder og at det er fornuftig bruk av ressursen.

Hvilket område stillingen skal plasseres på må vurderes.

Tilråding:

I hht forslag til vedtak

Formannskapetets behandling i møte 21.08.12:

Rådmannens forslag til formannskapet:

Det opprettes en folkehelsekoordinator/koordinator i 20% stilling som skal;

- *Være en koordinator i det kommunale folkehelsearbeidet.*
- *Utarbeide og utvikle en folkehelseplan*
- *Sikre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid*
- *Engasjere administrativt og politisk nivå i folkehelsearbeidet i kommunen.*
- *Være bindeledd mellom forvaltningsnivåer, kommuner, fylke og stat.*
- *Ansvar for å utvikle frisklivssatsningen i kommunen: Gi deltakere et vennlig dytt på veien til å endre levevaner. Tilbudet er en del av kommunehelsetjenesten og skal tilby individuell veiledning, motivasjonssamtale og gruppetilbud for fysisk aktivitet, kosthold og røykeslutt.*
- *Lønnskostnader dekkes ved bruk av 20% stillingen som ligger vakant under psykiatri for å styrke helsestasjonen*

Vedtaket er fattet i hht delegasjonsreglementet § 1 pkt 3

Karen E. H. Jakobsen fremmet utsettelsesforslag.

Formannskapet vedtok enstemmig å sende saken over til kommunestyret uten innstilling.

**Saksfremlegg**

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskap	22/16	08.03.2016
Kommunestyret	21/16	10.03.2016

Låneopptak 2016**Rådmannens innstilling til vedtak:**

Rådmannen gis fullmakt til å inngå forhandlinger og foreta låneopptak på kr 3 000 000,- med bakgrunn i investeringsbudsjett 2015 og 2016 med følgende fordeling.

Rest finansiering 2015:	kr	310 800
Opprusting IKT – administrasjon rest 2015	kr	846 200
Opprusting IKT – administrasjon 2016	kr	500 000
Sykestua – uteområde	kr	200 000
Kjøp av Klokkergården	kr	500 000
Forprosjekt omsorgsboliger	kr	643 000

Hjemmel for vedtak:
Kommunelovens § 50

Vedlagte dokumenter:
Ingen

Saksutredning:

I forbindelse med investeringsbudsjettet 2015 og 2016 søkes det om godkjenning av låneopptak på til sammen kr 3 000 000,-.

Det ble i regnskapsåret 2015 ikke tatt opp nye lån til investeringer. Investeringene ble finansiert ved blant annet ubrukte lånemidler. Imidlertid ble det da et regnskapsmessig merforbruk på kr 310 805,-, det vil si manglende finansiering.

Rest finansiering 2015:	kr	310 800
Opprusting IKT – administrasjon rest 2015	kr	846 200
Opprusting IKT – administrasjon 2016	kr	500 000
Sykestua – uteområde	kr	200 000
Kjøp av Klokkergården	kr	500 000
Forprosjekt omsorgsboliger	kr	643 000

Konklusjon / tilråding:

Med bakgrunn i ovenstående gis rådmannen fullmakt til å forhandle og foreta låneopptak på kr 3 000 000,-.

Leka, 01.03.16

Helge Thorsen
rådmann



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret	22/16	10.03.2016

Kontrollutvalgets årsrapport for 2015

Vedlegg:

- 1 Kontrollutvalgets årsrapport for 2015

Kontrollutvalgets innstilling til vedtak:

Kommunestyret tar Kontrollutvalgets årsrapport for 2015 til orientering.

Saksutredning:

Kontrollutvalgets årsrapport skal legges fram for kommunestyret årlig.

I kommunelovens § 77 heter det:

«Kommunestyret velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltning på sine vegne.»

Ettersom kontrollutvalget er kommunestyrets hjelpeorgan for kontroll og tilsyn, må kommunestyret bli informert om utvalgets arbeid, jfr. merknadene til § 4 i Forskrift om kontrollutvalg:

«Utvalget rapporterer til kommunestyret når det er viktig at dette blir holdt orientert og gitt mulighet til å drøfte eventuelle tiltak».

Etter regelverket har ordføreren møte- og talerett i kontrollutvalget, og både ordføreren og rådmannen får tilsendt alle møteinnkallinger med fullstendige saksdokument. For å gi løpende orientering om sakene som er behandlet, sendes kontrollutvalgets møteprotokoller til ordføreren og rådmannen.

Skriftlig rapport om kontrollutvalgets virksomhet blir avgitt til kommunestyret hvert år. I tillegg rapporteres enkeltsaker fortløpende.

Årsrapporten følger en viss struktur som skal samsvare med årsplanen for utvalgets arbeid.

Konklusjon / tilråding:

I hht innstilling.

Leka, 26.02.16

Helge Thorsen
rådmann



Leka kommune
Kontrollutvalget

Kontrollutvalgets årsrapport for 2015 til kommunestyret

Vedtatt av kontrollutvalget i møte 19.01.2016

KomSek Trøndelag IKS 
-sekretariat for kontrollutvalgene

Postboks 2564, 7735 Steinkjer
Telefon 74 11 14 76
E- post: post@komsek.no
Web: www.komsek.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1 INNLEDNING	3
2 KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHET I 2015	3
2.1 MØTER	3
2.2 BEHANDLING AV KOMMUNENS REGNSKAP	3
2.3 FORVALTNINGSREVISJON	4
2.4 SELSKAPSKONTROLL	4
2.5 GJENNOMGANG AV MØTEPROTOKOLLER	4
2.6 TILSYN MED REVISJONEN	4
2.7 ORIENTERING FRA KOMMUNENS ADMINISTRASJON	4
2.8 BESØK/BEFARING	5
3 AVSLUTNING	5
4 VEDLEGG	6
OVERSIKT OVER KONTROLLUTVALGETS SAKER I 2015	6

1 INNLEDNING

Kommunestyret i Leka valgte i møte 20.10.2011 et kontrollutvalg på 5 faste medlemmer og 5 (personlige) varamedlemmer for perioden 2011 – 2015. Det ble senere gjort fire suppleringsvalg.

Faste medlemmer

Leder	Tore Hagen
Nestleder	Lars Gunnar Thorvik
Medlem	Bente Martinsen
Medlem	Petter Konrad Sandvik
Medlem	Lidia Hakkebo

Varamedlemmer

Arve Haug
Karstein Pettersen
Jostein Reppen
Jacob Andreas Sandvik
Inge Nilsen

Tore Hagen satt i kommunestyret.

I kommunestyremøte 22.10.2015 ble det valgt nytt kontrollutvalg på 5 faste medlemmer og 5 varamedlemmer for perioden 2016-2019.

Leder	Arve Haug
Nestleder	Petter Konrad Sandvik
Medlem	Kristin Hagen Fjeldstad
Medlem	Bente Martinsen
Medlem	Lars Gunnar Thorvik

1. Inge O. Nilsen
2. Louise K. M. Holmberg-Holand
1. Steinar Garstad
2. Vidar Furre
3. Therese Botnen
4. Beate Johansen

2 KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHET I 2015

2.1 MØTER

I 2015 har kontrollutvalget holdt 5 møter og behandlet 27 saker, se vedlegg. Tilsvarende tall for 2014 var 4 møter og 17 saker.

Møtene i utvalget er åpne.

Kommunens revisor deltar med møte- og talerett.

Ordføreren har møte- og talerett i kontrollutvalget, og både ordfører og rådmann får tilsendt møteinnkalling og –protokoll.

2.2 BEHANDLING AV KOMMUNENS REGNSKAP

Når kontrollutvalget er blitt forelagt revisjonsberetningen fra revisor, skal utvalget uttale seg om årsregnskapet før det vedtas av kommunestyret. Uttalelsen går til kommunestyret, men kopi skal være formannskapet i hende tidnok til at det kan tas hensyn til den før dette organet avgir sin innstilling til kommunestyret, jfr. forskr. § 7.

I møte 02.06.2016 ga kontrollutvalget uttalelse til kommunestyret om kommunens årsregnskap med revisjonsberetning og kommunens årsmelding for 2014 (sak 11/15).

2.3 FORVALTNINGSREVISJON

Plan for forvaltningsrevisjon 2012 – 2015 ble vedtatt av kontrollutvalget 03.05.2012 (sak 12/12) og av kommunestyret 19.06.2012.

Kontrollutvalgets prioriteringer av forvaltningsrevisjonsprosjekter 2012 – 2015 var:

1. Ressursbruk i pleie- og omsorgstjenesten
2. Fellesfunksjoner; rett til innsyn, behandlingsmåten i forvaltningssaker, habilitet/oppgavefordeling, sikkerhet for personopplysninger mm
3. Teknisk, med vekt på vedlikeholdsrutiner og gjennomføring av tiltak

I møte 14.10.2015 (sak 16/15) behandlet kontrollutvalget forvaltningsrevisjonsrapporten «Regeletterlevelse; arkiv- og journalarbeid, dokumentinnsyn og saksbehandling». Kommunestyret har ikke behandlet rapporten enda.

2.4 SELSKAPSKONTROLL

Plan for selskapskontroll 2012 – 2015 ble vedtatt av kontrollutvalget 03.05.2012 (sak 13/12) og av kommunestyret 19.06.2012.

Følgende selskaper var prioritert for selskapskontroll i perioden 2012-2015:

1. Leka Industriselskap AS
2. Leka Vassverk A/L

Generell eierskapskontroll (selskapskontroll) ble satt i gang i slutten av 2015.

2.5 GJENNOMGANG AV MØTEPROTOKOLLER

Rapporter etter revisjonens gjennomgang av møteprotokoller fra kommunestyret og formannskapet tas som et ledd i revisors ordinære statusrapportering.

Hensikten med gjennomgangen av saksframlegg og vedtak er å kontrollere at de samsvarer med lov, forskrift, regelverk og overordnede planer. Saker av vesentlig økonomisk betydning er prioritert.

2.6 TILSYN MED REVISJONEN

Gjennom behandling av revisjonsstrategier og statusrapporter fra revisjonen fører utvalget tilsyn med at revisjonsarbeidet er å jour og foregår i samsvar med god kommunal revisjons-skikk.

Oppdragsansvarlige revisorer skal årlig avgi erklæring om sin uavhengighet, jfr. forskrift om revisjon § 15. Disse ble forelagt kontrollutvalget i møte 14.10.2015, sak 17/15.

2.7 ORIENTERING FRA KOMMUNENS ADMINISTRASJON

Disse har møtt og orientert kontrollutvalget i møte:

- Rådmann Helge Thorsen og sykepleiesjef Tove Kvaløy 20.01 under sak 03/15 – om Leka sykestue
- Kst. økonomileder Reidun Helmersen og rådmann Helge Thorsen 02.06 under sak 10/15 – om Leka kommunes årsregnskap for 2014
- Rådmann Helge Thorsen 14.10 under sak 14/15 – om habilitet og om sykefravær

2.8 BESØK/BEFARING

Det er ikke gjennomført besøk ved kommunale avdelinger/institusjoner i 2015.

3 AVSLUTNING

Kontrollutvalget er valgt av kommunestyret - som har det øverste ansvaret - for på dets vegne å føre tilsyn med øvrige folkevalgte organer og administrasjonen. I praksis blir forhold som kontrollinstansen avdekker, løst på lavest mulig nivå, og bare unntaksvis formelt rapportert til kommunestyret. Den årlige meldingen er derfor viktig informasjon om det tilsyn kontrollutvalget utøver på vegne av kommunestyret.

Kontrollutvalget ser positivt på innspill fra kommunestyret i form av forslag på oppgaver det vil være ønskelig at utvalget ser nærmere på.

Leka, 19.01.2016

Arve Haug
leder

Petter Konrad Sandvik
nestleder

Bente Martinsen
medlem

Kristin Hagen Fjeldstad
medlem

Lars Gunnar Thorvik
medlem

4 VEDLEGG

OVERSIKT OVER KONTROLLUTVALGETS SAKER I 2015

Motedato	Saksnr.	Sakstittel
20.01.	001	Referatsaker
	002	Kontrollutvalgets årsplan/møteplan for 2015
	003	Orientering fra administrasjonen – Leka sykestue
	004	Kontrollutvalgets årsrapport for 2014 til kommunestyret
	005	Oppfølging av saker til kontrollutvalget
	006	Orientering fra revisjonen – statusrapport og rapport etter gjennomgang av interne rutiner på lønn
17.03.	007	Skatteoppkreverfunksjonen 2014
	008	Oppstart av generell eierskapskontroll
	009	Orientering fra revisjonen – rapport etter gjennomgang av interne rutiner, salg
02.06.	010	Referatsaker
	011	Kontrollutvalgets uttalelse – Leka kommunes årsregnskap for 2014
	012	Selskapskontroll – generell eierstyring - prosjektplan
14.10.	013	Referatsaker
	014	Orientering fra administrasjonen
	015	Evalueringsrapport av kontrollutvalgets virksomhet
	016	Forvaltningsrevisjonsrapport «Regeletterlevelse; arkiv- og journalarbeid, dokumentinnsaksbehandling
	017	Oppdragsansvarlige revisorers uavhengighetsvurderinger
	018	Innspill til forvaltningsrevisor – overordnet analyse og plan for hhv. forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
	019	Innspill til regnskapsrevisor – erfaringsoverføring
	020	Forslag til driftsbudsjett for kontroll og tilsyn 2016
24.11.	021	Referatsaker
	022	Kontrollutvalgets årsplan/møteplan for 2016
	023	Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 - oppstart
	024	Overordnet analyse og plan for selskapskontroll 2016-2019 - oppstart
	025	Orientering fra revisjonen – rapport etter intern kontroll på likvidområdet
	026	Orientering fra revisjonen – rapport etter intern kontroll på innkjøpsområdet
	027	Revisjonsstrategi



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskap	20/16	08.03.2016
Kommunestyret	23/16	10.03.2016

Dekning av faktura fra Foreningen Namdalskysten

Rådmannens innstilling til vedtak:

Kontingent for medlemskap i Foreningen Namdalskysten dekkes ved at område 471 økes med kr. 24.156,- dette dekkes ved bruk av kommunens disposisjonsfond kto 2 5600 801.

Hjemmel for vedtak:

Saksutredning:

Det er kommet faktura fra Foreningen Namdalskysten på kr. 24 156,- som er kontingent for 2015.

Leka kommune ble utmeldt av foreningen Namdalskysten i april 2015 etter formannskapets vedtak i sak 25/15. Det viser seg at for perioden 31.3.15 til 31.3.16 er kommunen forpliktet til å betale kontingent på grunn av oppsigelsestid.

Hadde regningen kommet i 2015 ville den blitt belastet dette budsjettet, hvor også dette var lagt inn i budsjettet. Slik det er nå blir regningen belastet budsjett for 2016 og det er det ikke tatt høyde for.

Ber derfor om økt ramme til dekning av denne faktura.

Konklusjon / tilråding:

Jfr. Vedtak.

Leka, 26.02.16

Helge Thorsen
rådmann



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret	24/16	10.03.2016

Prosess for en eventuell overtakelse av Gutvik Vassverk

Vedlegg:

- 1 Vedr. Gutvik Vassverk SA, vederlagsfri overtagelse
- 2 Protokoll fra årsmøte i Gutvik Vannverk 16.02.16

Ordførers innstilling til vedtak:

- Leka kommune igangsetter prosess for en eventuell overtakelse av dagens vassverk i Gutvik.
- Ordfører leder arbeidet i lag med administrasjonen. Om nødvendig innhentes ekstern kompetanse.
- Vurdere en helhetlig løsning for Gutvik.
- Saken legges fram for kommunestyret til endelig behandling.

Hjemmel for vedtak:

Ikke vedlagte dokumenter:

K.sak 58/13 Vannforsyning/overtakelse av vassverket i Sør-Gutvik

Saksutredning:

Leka kommune har i brev 19.02.2016 fra Gutvik Vassverk v/ leder Jan Tiller fått tilbud om å overta vassverket vederlagsfritt.

Årsmøtet i Gutvik Vassverk har i sak 9 også et enstemmig ønske om en løsning for hele Gutvik. I brevet står det oppført Sør- Gutvik 59 abonnenter, Tørrisenget 25 fritidsenheter + 2 helårs, Nord-Gutvik ca 8 abonnenter.

Leka kommune fikk en tidligere henvendelse fra Gutvik om overtagelse allerede i 2011. Dette ble orientert om og behandlet i kommunestyret. Kommunen hadde den gang heller ikke ansvar for vannforsyning i Leka.

Det ble i dialog mellom kommunen v/ ordfører Per-Helge Johansen /rådmann Bjørn Arne Laugen og Jan Tiller, Gutvik Vassverk diskutert flere løsninger for framtiden. En gjorde undersøkelser på 3 alternativ:

- Koble seg på vannforsyningen fra Horsfjord i Bindal. Dyreste løsning.
- Sjøledning over Lekafjorden fra Skei til Gutvik. Nest dyreste løsning.
- Oppgradering av eget anlegg med rensing og drive selv – ble valgt.
- Hele Gutvik, lyktes ikke.

Leka kommune gjorde følgende vedtak i F.sak **57/13 Søknad om kommunal støtte til innkjøp av nytt renseanlegg – Gutvik vassverk**

Forslag fra ordfører: Enstemmig vedtatt

Gutvik vassverk gis et kommunalt lån på kr. 150 000,- med tilbakebetalingstid på 5 år. Lånet belastes kto: 25600801- 926676.

Selv om Gutvik Vassverk har foretatt utbedring med nytt renseanlegg og med 2 inntakspunkt i vannkilden som ligger oppe på fjellet så er det problemer med at inntaket fryser. Det er når værforholdene er spesielle og før det legger seg is på vannet at dette skjer. Gutvik vassverk vil nå se på alternativer med å ta i bruk Sør- Gutvik vannet, som hovedkilde eller som reserve når fjellvannet fryser.

Det har nylig vært avholdt et møte mellom Leka kommune, Leka Vassverk, v/ Arve Haug- Gutvik Vassverk, v/ Jan Tiller og med Torgeir Hundset fra Mattilsynet til stede. Se eget ref. fra Venke Thorsen som ligger på hjemmesiden.

Ordfører har også deltatt på årsmøtene og det har vært dialog underveis. Gutvik vassverk er satt i bedre stand av innbyggerne og under god ledelse av Jan Tiller. Imidlertid frøs hovedledningen igjen i vinter og det førte til at kommunen måtte kjøre vann med tankbil fra Leka vassverk til andelshaverne i Gutvik hver dag i ca 3 uker.

Vurdering:

Når Gutvik vassverk nå på nytt har et sterkt ønske om at Leka kommune tar over ansvaret for vannforsyningen og at kommunen får tilbud om å overta vederlagsfritt, selvfølgelig med de lån og heftelser som følger med, så er tiden inne til å minne om at drikkevann er den mest nødvendige og grunnleggende infrastruktur som må være på plass for at et samfunn kan fungere og utvikles videre. Kommunene har i revidert vann forskrift et enda tydeligere ansvar for vannforsyning. Det gjelder selvfølgelig godkjent drikkevann, men også brann vann som er viktig for kommunen å ha orden på.

Leka kommune har et mål om å gi like gode tjenester i hele kommunen, både på øya og i Gutvik. Vannforsyning er ikke kommunal noe sted, men det er nå andre gang det kommer henvendelse til kommunene om overtagelse.

Konklusjon / tilråding:

Derfor er vel tiden inne for å utrede hva det vil bety for kommunen og innbyggerne med en kommunal overtakelse for drift av dagens anlegg, eventuelt med en utbygging til en løsning for hele Gutvik.

Dette skal drives til selvkost, derfor er det viktig å få med alle hvis en skal investere/utvide med et nytt og moderne anlegg som holder drift- og vedlikeholdskostnader lave.

Videre vil det være nødvendig med en planfase og utredning for hvordan en vil satse i Gutvik.

Dette bør parallelt jobbes inn i Leka kommunes: Hovedplan for vannforsyning.

Leka, 02.03.16

Per Helge Johansen
ordfører

Leka Kommune

V/ordfører Per-Helge Johansen

7994 Leka

LEKA KOMMUNE	
Arsaksnr 2012 /144	Dok.nr. /2016
26 FEB 2016	
Ark.kode P	
Ark.kode S	
Avdeling	Saksbeh. PJO
Kassasjef	K. Grad HTH

Gutvik 19 Febr. 2016

Vedr Gutvik Vassverk S/A, vederlagsfri overtagelse

Vi viser til tidligere korrespondanse i denne sak og tillater oss på nytt å tilby Leka Kommune en vederlagsfri overtagelse av Gutvik Vassverk. Ett evt. tilsvarende tilbud ber vi Leka Kommune om å fremsette ovenfor Leka Vassverk v/ Formann Arve Haug. Årsaken til vår forespørsel er blitt utførlig debattert i tidligere korrespondanse/møter og og trenger etter vår mening ingen ytterligere forklaring.

Som diskutert i vårt siste årsmøte 16 Februar d.å. vil Gutvik Vassverk undersøke muligheten for å kunne koble seg til en ny sikker vannkilde f.eks Sørgutvikvannet. Vannprøver og andre relevante tilbud vil bli innhentet snarest for å kunne fastslå kvalitet og en ca kostnadsramme.

Gutvik Vassverk har for tiden 59 betalende abonnenter bestående av :

24 helårsboliger, Abb.avgift Kr 3125.-/år inkl Mva
3 Aktive Gårdsbruk, Abb.avgift Kr 3750.-/år inkl Mva
25 Fritidsboliger, Abb.avgift Kr 2500.-/år inkl Mva
7 Andre (Lag etc, Fiskemottak og Ferjeleie/hurtigbåt) Abbavgift Kr 3125.-/2500.-/år inkl Mva

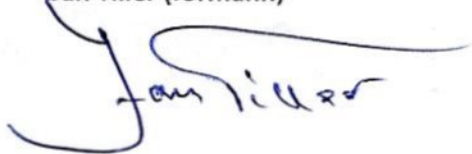
Gutvik Vassverk har i tillegg mottatt henvendelse fra Tørrisenget Hytteforening med søknad om tilknytning av 2 helårsboliger og 25 Fritidsboliger. Det arbeides også med å undersøke muligheten for å kunne tilknytte Nordgutvik med ca 8 abonnenter hvorav 1 gårdsbruk.
Øvrige tekniske data vedr. utstyr og ledningsnett, samt vassverkets tilstand kan fåes ved henvendelse til Gutvik Vassverk v/Jan Tiller.

Vi ber om at vår søknad blir behandlet snarest og imøteser Deres svar.

Mvh

Gutvik Vassverk

Jan Tiller (formann)



Gutvik vannverk S/A 7993 GUTVIK

LEKA KOMMUNE	
Ar/saksnr. 2012/144	Dok.nr. /2016
26 FEB 2016	
Ark.kode P	
Ark.kode S	
Avdeling	Saksbeh. PJO
Kassasjansnr.	K: HTH

Protokoll fra årsmøte i Gutvik vannverk 16.02.16

Til stede: Jan Tiller, Steinar Tørriseng, Trond C. Hiller, Børge Lysfjord, Paul Guttvik, Hans Erik Sellevik, Jens Karsten Kjærstad, Harald Henriksen, Aksel Arnt Holand, Bjørg Tiller, Bjørg Bondø, Sverre Bakken, Per Helge Johansen, Tor Bjørknes, Elin Hukkelås, Magne Smenes, Bjørg Lysfjord, Anne Lise Hiller, Bendik Kjærstad, Roger Johansen (Tørriseng hyttegrenn), Torgeir Hunseth (Mattilsynet).

Sakliste:

- Sak 1 Åpning med godkjenning av innkalling og sakliste.
- Sak 2 Valg av møteleder, sekretær og to til å skrive under protokollen.
- Sak 3 Årsmelding.
- Sak 4 Regnskap.
- Sak 5 Valg.
- Sak 6 Orientering om vannverkets nåværende og fremtidige økonomi.
- Sak 7 Alternativer for en fremtidig sikker vannforsyning i Gutvik.
- Sak 8 Eventuell kommunal overtakelse, hva skjer?
- Sak 9 Diskusjon om en helhetlig plan for vannforsyning til hele Gutvik med mulighet for tilkobling av Nordgutvik og Tørriseng.

Sak 1 Åpning med godkjenning av innkalling og sakliste.

Vedtak: Innkalling og sakliste ble godkjent.
Enst.

Sak 2 Valg av møteleder, sekretær og to til å skrive under protokollen.

Vedtak: Møteleder: Jan Tiller.
Sekretær: Harald Henriksen
Skrive under protokollen: Børge Lysfjord og Bjørg Bondø.
Enst.

Sak 3 Årsmelding. Jan Tiller leste opp årsmelding.

Vedtak: Årsmeldingen tas til etterretning uten merknader.
Enst.

Sak 4 Regnskap. Det ble delt ut regnskap fra Jan Sandnes sitt regnskapskontor.
Vedtak: Regnskapet godkjennes.
Enst.

Sak 5 Valg.
Vedtak: Leder: Jan Tiller (1 år).
Styremedlem: Jens K. Kjærstad (1 år).
Styremedlem: Harald Henriksen (1 år).
Styremedlem: Hans Erik Sellevik (2 år).
Enst.

Sak 6 Orientering om vannverkets nåværende og fremtidige økonomi.

Økonomien var god før vannet forsvant i januar, men nå har vi påført oss store utgifter til leie av tankbil og til å tine vannet. Hvis vi ikke klarer å betale våre utgifter må vi søke om avdragsfrihet fra Leka kommune inntil vi får inn ny årsavgift fra abonnentene. Formannen orienterte om kontakten med Leka kommune fra 2011 og frem til i dag. Spesielt fra møtene i februar 2016.

Sak 7 Alternativer for en fremtidig sikker vannforsyning i Gutvik.

Grunnboring eller Sørgutvikvannet ?

Grunnboring vil kreve at det må bores flere hull for å skaffe nok vann. Det må i tillegg bygges utjevningsbasseng for lagring av vann. Dette blir veldig dyrt og de som borrer garanterer ikke mer en 3 kubikkmeter vann i døgnet pr. hull. Det rekkes til en halv times forbruk med dagens forbruk. Her risikerer vi å bruke mye penger uten å bedre situasjonen noe. Borrevann er som ofte av god kvalitet.

Sørgutvikvannet ligger 42 meter over havet og renseanlegget ligger 10 meter over havet. Det betyr at vi vil få vannet ned til rensehuset med et rør på over 100 mm. tykkelse. Det vil kreve 2,2 km. graving med en del fjell. Det første vi må gjøre er å få analysert vannet for å få vite om det i det hele tatt kan brukes. Er prøvene gode går vi videre med denne løsningen.

Sak 8 Eventuell kommunal overtakelse, hva skjer?

Det var enighet om at det skulle sendes ny søknad til Leka kommune om kommunal overtakelse. Dette er tidligere bestemt på årsmøte og ønsket står ved lag. Alderssammensetningen på medlemmene er blitt enda høyere så behovet for en annen eier er bare blitt større.

Sak 9 Diskusjon om en helhetlig plan for vannforsyning til hele Gutvik med mulighet for tilkobling av Nordgutvik og Tørriseng.

Alle var enige om at vi ønsker en løsning for hele Gutvik samfunnet. Tørriseng hyttegrend og beboerne i Nord – Gutvik må selv få avklart om det er nok mange som ønsker å koble seg til et felles anlegg. Dette må være skriftlig og bindende. Hvis det ikke er stor nok oppslutning, må en eventuell utbygging være kommunal, for kommunen kan kreve at alle kobler seg til i et område som blir bygd ut.

Rett utskrift bekreftes:

Børge Lysfjord

Björg Bondø



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret	25/16	10.03.2016

Godkjenning av reglement for folkevalgtes innsynsrett

Vedlegg:

- 1 Reglement for folkevalgtes innsynsrett

Rådmannens innstilling til vedtak:

Reglement for folkevalgtes innsynsrett godkjennes som framlagt.

Saksutredning:

Leka kommune har hatt en gjennomgang/rullering av flere reglement det siste året. Imidlertid er det en del råd og utvalg der det ikke er utarbeidet slike retningslinjer for. Dette gjelder bla planutvalg, eldreråd, klagenemnd, administrasjonsutvalg, arbeidsmiljøutvalg. Ungdomsråd og funksjonshemmedes råd har vedtatte reglement. Det tas sikte på å utarbeide forslag til reglement for de øvrige utvalg og legge disse fram til politisk behandling.

Bakgrunn for saken:

Kommuneloven § 40 nr. 5 fastsetter at alle kommuner og fylkeskommuner skal vedta et reglement om folkevalgtes innsynsrett. Leka kommune har ikke noe slikt reglement.

Det er i vår lovgivning ikke gitt særskilte bestemmelser om hvilken rett folkevalgte har til innsyn i saksdokumenter. Ved utarbeidelsen av kommuneloven ble slik lovfesting vurdert, men ikke funnet hensiktsmessig. Det ble imidlertid innført et pålegg om utarbeidelse av lokale reglementer/regler om slike forhold. Disse bør ta utgangspunkt i ulovfestet rett.

I forarbeidene til kommuneloven, Ot.prp. nr. 42 (1991-92) kapittel 14.5, er det vist til to grunnlag for folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter:

1. For å skaffe det best mulige grunnlag for de vedtak som treffes.
2. Det overordningsforhold som folkevalgte organ har over administrasjonen.

Den personkrets som er underlagt tjenestemessig taushetsplikt er etter forvaltningsloven § 13: "enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan". Det er ingen tvil om at de folkevalgte omfattes av denne bestemmelsen. Brudd på taushetsplikt er straffbart etter straffeloven § 121.

Taushetsplikten opphører ikke den dagen den folkevalgte fratrer. Men gjelder likevel bare for opplysninger man kom over mens man var folkevalgt.

Hovedregelen er at taushetsplikten bortfaller etter 60 år. Ved kongelig resolusjon av 16. desember 1977 er det fastsatt at i barnevernssaker gjelder taushetsplikten i 80 år.

Vurdering:

Ut fra kommunestyrets generelle overordnede myndighet og tilsynsansvar, er det lagt til grunn at disse bør ha en mer omfattende innsynsrett enn andre folkevalgte organ. Hvorvidt også formannskapet bør ha en slik generell innsynsrett, vil avhenge av den rolle den enkelte kommune har gitt disse organene. Vi har i reglementet sidestilt formannskap og fylkesutvalg med faste utvalg og andre folkevalgte organer. Dersom disse organene fortsatt har generelt ansvar for å forberede og innstille i alle saker til kommunestyret/fylkestinget, vil det være naturlig at retten til innsyn er identisk. Kontrollutvalgets innsynsrett er regulert i § 6 i Forskrift om kontrollutvalg (til kommuneloven § 60 nr. 9) av 13. januar 1993.

Begrepet folkevalgt i kommuneloven omfatter alle medlemmer av organ som er opprettet av kommunestyret eller eventuelt andre politiske organ. Dette reglementet vil dermed omfatte direkte folkevalgte (i kommunestyret), indirekte valgte politiske representanter i alle typer nemnder, ansattes representanter i partssammensatte utvalg og driftsstyrer samt brukerrepresentanter i driftsstyrer og lignende.

Det er antatt at folkevalgtes innsynsrett også omfatter dokumenter som er unntatt offentlighet etter reglene i offentlighetsloven §§ 5 og 6. Innsynsretten tilligger det folkevalgte organet som sådan og ikke det enkelte medlem. Dette har sammenheng med at kompetansen er knyttet til organet, og at det enkelte medlem ikke har rett til å instruere administrasjonen. Det enkelte medlem har likevel rett til å kreve innsyn i dokumenter som er innhentet eller utarbeidet i tilknytning til en konkret sak som skal behandles i det folkevalgte organet der vedkommende sitter. Dette er presisert i reglementet. Ut over dette vil vi tilråde at offentlighetsloven praktiseres lempelig i forhold til henvendelser fra enkeltmedlemmer i folkevalgte organer. Etter § 2 tredje ledd i offentlighetsloven plikter for øvrig alle forvaltningsorganer nå å vurdere meroffentlighet.

Dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger skal i utgangspunktet ikke gjøres kjent for folkevalgte organ. Her må de strenge kriteriene i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 4 legges til grunn. Som regel vil det være slik at et folkevalgt organ har tilstrekkelig grunnlag for behandling av saker selv om taushetsbelagte opplysninger er anonymisert eller lignende. Et folkevalgt organ kan imidlertid kreve innsyn i også taushetsbelagte opplysninger når det er et klart behov for dette i forbindelse med behandling av en konkret sak. Regler om dette er tatt inn i reglementets punkt 4.

Konklusjon / tilråding:

Reglement for folkevalgtes innsynsrett basert på veiledende normalreglement utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjennes som framlagt.

Leka, 03.03.16

Helge Thorsen
rådmann



LEKA KOMMUNE

Reglement for folkevalgtes innsynsrett



LEKA KOMMUNE

K.sak

Kommunestyrets og andre folkevalgte organers rett til innsyn i saksdokumenter

1.1

Kommunestyret har, som overordnet organ for hele den kommunale forvaltning, rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter med de presiseringer som følger av reglene nedenfor.

1.2

Formannskapet, faste utvalg og andre folkevalgte organ har rett til innsyn i saksdokumenter som omfatter de deler av kommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde. Dessuten kan disse organene kreve innsyn i dokumenter innenfor andre virksomhetsområder når dokumentene er nødvendige for vedkommende organs behandling av en konkret sak.

2. Vedtak om innsyn

2.1

Ethvert medlem og varamedlem av folkevalgt organ har rett til innsyn i dokumentene i saker som behandles i vedkommende organ.

2.2

Minst tre medlemmer i kommunestyret kan kreve innsyn i alle kommunale saksdokumenter når tidspunktet for innsyn er inntrådt, jf. pkt. 3. Ordføreren har en selvstendig rett til innsyn i alle saksdokumenter på tilsvarende grunnlag.

2.3

Formannskapet, faste utvalg og andre folkevalgte organ kan vedta innsyn for sin bruk i andre organ saksdokumenter når minst 1/3 av medlemmene stemmer for det.

3. Tidspunkt for rett til innsyn

3.1

Retten til innsyn inntreffer når saken er fremlagt/utsendt til politisk behandling. Med saksfremstillingen skal følge en oversikt over alle dokumentene som er innsendt, innhentet eller utarbeidet i tilknytning til saken, med unntak av interne arbeidsdokumenter for administrasjonen.

3.2

For saker som avgjøres i administrasjonen gjelder retten til innsyn fortsatt fra det tidspunkt saken er ferdigbehandlet.

4. Særregler for innsyn i taushetsbelagte opplysninger m.m.

4.1

I utgangspunktet omfatter ikke folkevalgtes rett til innsyn taushetsbelagte opplysninger. Kommunestyret og andre folkevalgte organ kan imidlertid ved flertallsvedtak kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger når det er et klart behov for dette ved behandling av en konkret sak i vedkommende organ, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 4.

4.2

Folkevalgte plikter å bevare taushet om dokumenter de får innsyn i når disse er underlagt taushetsplikt etter lov.

Når en sak behandles for lukkede dører etter kommuneloven § 31, plikter de folkevalgte å bevare taushet om opplysninger som etter lov er underlagt taushetsplikt.

Medlemmer av folkevalgte organ skal undertegne taushetserklæring når de får innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

5. Fremgangsmåten ved krav om innsyn - forholdet til administrasjonen

5.1

Henvendelser om innsyn i saksdokumenter skal behandles straks. Slike henvendelser til administrasjonen skal skje tjenestevei. Dette innebærer at det skal skje til rådmannens kontor.

5.2

Forespørsler til administrasjonen om saker som er under behandling, bør besvares positivt med en kort redegjørelse for behandlingsmåte, tidsplan o.l.

6. Ikrafttreden

Dette reglement trer i kraft fra vedtakelsesdato.

Sist endret:		



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret	26/16	10.03.2016

Godkjenning av revidert delegasjonsreglement for Leka kommune

Vedlegg:

- 1 Delegasjonsreglement med endringer

Rådmannens innstilling til vedtak:

Dokumenter ikke vedlagt:

Barne- og likestillingsdepartementet: [Tilsynsfører i fosterhjem – en veileder](#)

Saksutredning:

Delegasjonsreglement for Leka kommune var oppe til behandling i kommunestyrets møte 18.02.16.

Arbeidsgruppens forslag til endringer var utsendt på forhånd og presentert ved leder av arbeidsgruppen i møtet. Under presentasjonen ble det gjort noen tilleggsendringer som ikke var markert på utsendt forslag.

I forslaget fra arbeidsgruppen var rådmann delegert myndighet til godkjenning av tilsynsfører og tilsyn av fosterheim, i hht Lov om barneverntjenester § 4-22 4. og 5 ledd.

Rådmann gjorde i møtet oppmerksom på at rådmann ikke kan være den som har tilsynsmyndighet. Rådmennene i Leka, Nærøy og Vikna + helse/sosialsjefene i Nærøy og Vikna samt leder for barnevernstjenesten sitter i styringsgruppa for barnevernstjenesten. Rådmannen vil ikke være tilstrekkelig uavhengig overfor barnevernstjenesten og fosterforeldre til i tillegg å inneha tilsynsmyndighet.

Rådmann foreslo at slik myndighet ble delegert pleie- og omsorg ved psykiatrisk sykepleier.

Endringene ble forsøkt lagt inn i endelig reglement. Revidert reglement ble sendt ut til arbeidsgruppen for kvalitetskontroll etter møtet.

I tilbakemeldinger fra arbeidsgruppen vedr punkt om reglementets delegasjon av fosterheimskommunens plikt til å føre tilsyn med barn i fosterheim står:

*«I gjennomgangen ble dette oppfattet som et forslag fra adm og vedtas politisk. Kommunen skal godkjenne barnevernets oppnevnt tilsynsfører og bør ha kunnskap om oppnevnt tilsynsførers vandel.
Her bør arbeidsgruppa komme med innspill.»*

*«Har jobbet en god del for å få avklart: Hvor plasseres Tilsynsfører hvilken instans?
Jfr Lov om barnevern § 4-22 og forskrift om fosterheim §§ 8 og 9.
Kommunen her må forstås som Kommunens barnevern - Det interkommunale som blir instans for godkjenning av tilsynsfører. Forskrift om fosterheim § 9 viser bl.a til rapportskriving og denne skal sendes fosterhjems kommunen som må forstås som Kommunens barnevern - Det interkommunale.*

Etter dette har det ikke vært nødvendig med presisering av Tilsynsfører.

*I delegasjon fra kommunestyret siste del står følgende:
Lov om barneverntjenester av 17.7.92, nr. 100. er delegert til Vikna kommune som vertskommune i hht Kommune-lovens § 28 jfr K.sak 36/09.
Kommune-lovens § 28-b pkt 6 jfr FvL § 35 første ledd gir Leka kommune omgjøringsrett på vedtak vertskommunen treffer*

Nytt fortsettende pkt:

Barnevernet Ytre Namdal ivaretar kommunens plikter etter Lov om barnevern § 4-22».

I veileder fra Barne- og likestillingsdepartementet side 8 står presisert at tilsynsfører skal ha en uavhengig funksjon i forhold til barneverntjenesten og fosterforeldre. Uavhengighet betyr at saksbehandlere eller andre ansatte i barneverntjenesten som hovedregel ikke kan oppnevnes som tilsynsfører. Det heter i retningslinjene at dette bare kan skje unntaksvis dersom det ikke er mulig å finne kvalifiserte personer uten tilknytning til barneverntjenesten.

Tilbakemelding på problemstillingen fra KS advokatene pr epost 03.03.16:

Kommunen kan godt utføre dette tilsynsansvaret sjølv. Helst bør det leggjast til andre enn barnevernet, gjerne helse men også utdanning kan vera aktuelt. Dette er omtala i rundskriv Q-2014-1 slik:

Nærmere om fosterhjems kommunens organisering av tilsynet

Forskriften § 8 første ledd stiller ikke bestemte krav til hvordan fosterhjems kommunen administrativt skal organisere tilsynet, men det må fremgå klart av fosterhjems kommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet. Når fosterhjems kommunen skal ta stilling til hvilken instans i kommunen som skal ha ansvaret for tilsynet, åpner forskriften for å organisere tilsynsarbeidet tilpasset forholdene i den enkelte kommune. Forskriften gir stor frihet for kommunen til å velge hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. I Prop.106 L (2012-2013) presiseres det at kommunen kan velge å legge ansvaret for tilsynet til en av de andre tjenestene i kommunen, for eksempel til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Kommunene kan videre ansette egne personer som har ansvar for å føre tilsyn. Kommunen kan også velge å benytte eksterne aktører til å gjennomføre tilsynsbesøkene på kommunens vegne, eller at kommuner inngår samarbeid om gjennomføringen av tilsynsbesøkene. Kommunen kan også legge tilsynsansvaret til barneverntjenesten.

Et godt tilsyn forutsetter imidlertid legitimitet både innad i kommunen og blant de som direkte er berørt av tilsynet. Uavhengighet overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene er viktig for å etablere troverdighet i tilsynssituasjonen og for å ivareta tilsynsfunksjonen på en forsvarlig måte. At tilsynet føres tilstrekkelig uavhengig av barneverntjenesten eller fosterforeldrene er et viktig element ved vurderingen av om tilsynet kan anses som forsvarlig. Dette må det tas hensyn til ved valg av organisasjonsmodell. For eksempel vil det for mindre kommuner, med få ansatte i barneverntjenesten, kunne være utfordrende å fremstå med tilstrekkelig uavhengighet dersom barneverntjenesten brukes som tilsynsansvarlig. For nærmere omtale av krav til den som fører tilsynet, vises til forskriften § 8 fjerde ledd.

Dersom kommunen velger å benytte eksterne aktører til å gjennomføre tilsynet, vil kommunen fortsatt ha ansvaret for at tilsynet utøves på en forsvarlig måte og i tråd med lovens krav. Eksterne aktører er dermed både underlagt kommunens instruksjonsmyndighet, kommunens internkontrollsystem og fylkesmannens systemtilsyn. Det er viktig at kommunen sørger for at ekstrene aktører er godt kjent med dette.

Konklusjon / tilråding:

Delegasjonsreglementet legges fram til endelig vedtak med de endringer som er lagt inn. Kommunestyret må fastsette hvilken instans som skal delegeres myndighet i hht forskrift om fosterheim F18.12.2003 nr 1659.

Leka, 03.03.16

Helge Thorsen
Rådmann



LEKA KOMMUNE

Delegasjonsreglement



LEKA KOMMUNE

K.sak

Delegasjonsreglement

for

Leka kommune

INNHOLDSFORTEGNELSE

INNLEDNING	3
I. Saker som skal behandles av kommunestyret	
II. Delegasjon til formannskapet	
§ 1 Delegasjon etter § 8,3 og § 13 i kommuneloven	4
§ 2 Delegasjon i budsjettsaker	4
§ 3 Delegasjon etter særlov	4
Annen delegasjon	6
III. Delegering til ordfører	6
IV. Utvalg	7
Administrasjonsutvalget	7
Delegering etter § 10 nr. 2 i kommuneloven	
Arbeidsmiljøutvalg	7
<i>Delegering i hht Arbeidsmiljølovens § 7-1.</i>	
V. Delegering til rådmann	
§ 1 Delegering etter § 23 pkt. 1 og 4	8
A. Økonomisaker	
B. Personalsaker	
C. Kommunale eiendommer	
D. Andre saker	
§ 2 Særlover	9
§ 3 Delegasjon innen administrasjon	12
VI. Generelle regler ved bruk av delegert myndighet.	12
§ 1 Retningslinjer for fullmaktsutøvelse	
§ 2 Tilbakekalling av fullmaktsutøvelse	
§ 3 Omgjøringsrett	
§ 4 Kommunestyrets omgjøringsmyndighet	
§ 5 Lovlighetskontroll	
§ 6 Rett til å unnlate bruk av delegert myndighet	
§ 7 Delegert myndighet til andre	
VII. Andre delegasjonsbestemmelser	13

INNLEDNING

Delegasjonsreglementet er utarbeidet med bakgrunn i kommuneloven og særlover. Det er bygd opp etter kommunens organisasjonsstruktur og viser fortløpende hvilken myndighet som er lagt til de ulike områder i kommunen.

Rammene for delegasjon av myndighet i henhold til kommuneloven.

Kommunelovens utgangspunkt er at kommunestyret skal kunne delegere all myndighet hvis ikke særlige hensyn tilsier noe annet.

Begrensninger i kommuneloven er uttrykt gjennom formuleringen "kommunestyret skal/kan eller velger SELV".

I særlover vil det ligge begrensninger i adgangen til å delegere myndighet.

Ved formuleringen "kommunen avgjør" eller liknende vil det være adgang til delegering.

I enkelte tilfeller vil det være uttrykkelig sagt i lovteksten at det ikke er adgang til delegering

I. SAKER SOM SKAL BEHANDLES AV KOMMUNESTYRET.

Kommunestyrets arbeidsområder.

Kommunestyret er det øverste besluttende organ med overordnet ansvar for hele kommunens virksomhet. Kommunestyret skal på grunnlag av prinsippdebatter, temamøter, høringer – etter forutgående uttalelser fra aktuelle utvalg, analyser og temadebatter velge satsningsområder og prioritere tiltak.

Kommunestyret skal fastlegge kommunens politiske organisasjon, og legge rammene for det administrative og driftsmessige arbeidet.

Kommunestyret skal behandle budsjett, økonomiplan, årsmeldinger og andre planer og tiltak av overordnet og prinsipiell betydning.

Kommunestyret skal som det folkevalgte organ, styre og sette dagsorden for den kommunale virksomhet. Det skal skje gjennom regelmessig behandling av kommuneplan og virksomhetsplaner.

Videre aktivt gi føringer og innspill til administrasjonens arbeid og saksbehandling.

Systematisk behandling av administrasjonens rapportering er en viktig del av denne funksjonen.

Kommunestyret skal behandle interkommunale avtaler forskrifter, vedtekter, reglement, gebyrer, avgifter, betalingssatser, husleie og refusjoner.

Lov om barneverntjenester av 17.7.92, nr. 100. er delegert til Vikna kommune som vertskommune i hht Kommunelovens § 28 jfr K.sak 36/09.

Kommunelovens § 28-b pkt 6 jfr FvL § 35 første ledd gir Leka kommune omgjøringsrett på vedtak vertskommunen treffer.

Kommunestyret ansetter rådmann og økonomileder.

II DELEGERING TIL FORMANNSKAPET

§ 1: DELEGASJON ETTER § 8 3. ledd og § 13 I KOMMUNELOVEN.

I medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.september 1992, § 8, delegerer kommunestyret myndighet til formannskapet å ta avgjørelse i følgende saker som kommunestyret ikke har vedtatt å legge til et annet organ

1. Formannskapet er kommunalt planutvalg
Formannskapet delegeres vedtaksmyndighet i alle bevilgningssaker fra det kommunale Næringsfond og BU- midler.
Formannskapet kan ettergi innvilgede lån.
Et mindretall kan kreve at et vedtak om bruk eller ikke bruk av midler bringes inn for kommunestyret til endelig avgjørelse. En slik anke må framsettes i det møtet vedtaket blir gjort.
2. Formannskapet har myndighet i henhold til kommunelovens § 13 - om å vedta saker på vegne av kommunestyret når det er nødvendig at vedtak fattes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette. Jfr reglement for formannskap
3. Tilsettinger
Følgende stillinger tilsettes av formannskapet:
Skoleansvarlig, rektor, styrer i barnehage, lege, sykepleiesjef, teknisk sjef og formannskapssekretær.
Formannskapet har myndighet til tilsetting og oppsigelse av engasjementsstillinger og kjøpte tjenester. Videre myndighet til å opprette og inndra stillinger innen vedtatte økonomiske rammer
4. Formannskapet skal videre:
Avgjøre saker som krever samordnet behandling for flere sektorer, og som ikke er av så prinsipiell betydning at det nødvendiggjør kommunestyre behandling.

§ 2: DELEGASJON TIL FORMANNSKAPET I BUDSJETTSAKER.

Se vedlegg 1 om økonomi-/budsjettreglement.

Formannskapet fungerer som økonomistyre og rådmannen rapporterer til dette hver andre måned.

§ 3: DELEGASJON ETTER SÆRLOV.

A. Generelt

1. Friluftsløven av 28.11.03 nr. 98.
Myndighet etter § 14 vedrørende avgift for adgang til friluftsområde og § 40 vedr. stansing og fjerning av ulovlig byggverk, blir delegert til formannskapet.
2. Konesjonsloven av 31.5.74 nr. 19.
 - a) Kommunestyrets myndighet til å innstille søknader om konsesjon etter § 2, 1. ledd, jfr. § 5, 3. ledd, blir delegert formannskapet.
 - b) Kommunestyrets myndighet etter § 11, jfr. § 22, 2.ledd, om kommunal forkjøpsrett til fast eiendom, blir delegert til formannskapet.
3. Lov om serveringsvirksomhet
Kommunestyret myndighet innen Lov om serveringsvirksomhet delegeres til formannskapet.

Delegasjonsreglement for Leka kommune

4. Alkoholloven av 2.6.89, nr. 27.
Kommunestyrets myndighet til å gi bevilling og til å fastsette tid for salg og skjenking blir delegert til formannskapet, jfr. lovens §§ 4-1 til 4-7.
5. Kommunestyrets myndighet innen Opplæringsloven av 17.7.98 nr. 61, bibliotekloven av 20.12.85 nr. 108, barnehageloven av 5.5.95 nr. 19 samt kultursektoren, gis til formannskapet.

Videredelegering:
Formannskapet behandling av følgende punkt delegeres til skolens SU.
 - Vedta reglement for utleie av skolens lokaler.
 - Vedta skoleruta for det enkelte skoleår.
 - Godkjenne søknad om skoletur til utlandet for avgangsklassen.
6. Lov om sosiale tjenester i NAV av 18.12.2009 nr 131
Kommunestyret vedtar utfyllende retningslinjer.
7. Vegloven av 21.6.63, nr. 23.
Kommunens vegmyndighet som vegstyremakt for kommunale veger etter § 9, 3. ledd, i loven, delegeres til formannskapet.
8. Yrkestransportloven
 - a) Etter innstilling fra administrasjonen uttaler formannskapet seg på kommunens vegne i alle saker som gjelder kollektivtrafikk. Større prinsipielle saker legges fram for kommunestyret
 - b) Myndighet til å uttale seg på kommunens vegne i alle løyve/bevillingssaker (unntatt saker som har med kollektivtransporten å gjøre) blir delegert til formannskapet (Myndigheten til å dispensere - se § 4 nr. 12.)
9. Forurensingsloven av 13.3.81, nr. 6 med tilhørende forskrift
Kommunens myndighet i henhold til forurensingsloven med tilhørende forskrifter delegeres til formannskapet.
10. Jordlov av 12.5.95 nr. 23, odelslov av 28.6.74 nr. 58, konsesjonslov der område landbruk inngår, og lov om forpaktning av 25.6.65 nr. 1.
 - a) Formannskapet har som kommunens landbruksnemnd myndighet til å gjøre enkeltvedtak og komme med uttalelser på vegne av Leka kommune innen ovennevnte områder i h.h.t. gjeldende lover og forskrifter.
 - b) Forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket av 04.02.2004 (med hjemmel i jordloven av 12.05.1995 §§3 og 18).
Formannskapet delegeres myndighet (jfr §§ 8 og 1) til å fastsette overordnede retningslinjer for prioritering av søknader samt fastsette lokale målsetninger og strategier for miljø- og kulturlandskapsarbeidet i jordbruket. Retningslinjer skal utarbeides i dialog med fylkesmannen og næringsorganisasjonene i jordbruket lokalt.
Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket av 04.02.2004 (med hjemmel i jordloven av 12.05.1995 §§3 og 18)

Formannskapet delegeres myndighet (jfr §11) til å fastsette overordnede retningslinjer for prioritering av søknader samt fastsette lokale målsetninger og strategier for nærings- og

miljøtiltak i skogbruket. Retningslinjer skal utarbeides i dialog med fylkesmannen og næringsorganisasjonene i skogbruket lokalt.

11. Plan- og bygningslov av 27. juni 2008 nr. 71. Gjeldende fra 01.07.09:
Kommunens myndighet til å bestemme at et planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn etter §§ 5-2, 11-14, 12-10, 12-11 legges til Formannskapet.

Kommunens myndighet til å fremme innsigelse etter § 5-4 legges til Formannskapet.
Kommunestyrets myndighet til å sende på høring og fastsette planprogram etter §§ 11-13, 12-9 delegeres til Formannskapet. Når det gjelder § 11-13 og delegering av myndigheten til å fastsette planprogram for kommuneplan, begrenses delegeringen til mindre omfattende revisjoner av kommuneplanen.

Kommunestyrets myndighet til å vedta mindre endringer i kommuneplanens arealdel etter § 11-17 delegeres til Formannskapet.

Kommunestyrets myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner etter § 12-12 delegeres til Formannskapet.

Kommunestyrets myndighet til å vedta mindre endringer i reguleringsplan eller vedta utfyllinger etter § 12-14 delegeres til Formannskapet.

Kommunens myndighet til å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud etter § 13-1 legges til Formannskapet.

Kommunens myndighet etter kap. 15 om innløsning og erstatning, legges til Formannskapet.
Kommunens myndighet til å avgjøre søknader om dispensasjon etter kap. 19 legges til Formannskapet.

ANNEN DELEGASJON:

Formannskapet vedtar tildeling av kulturpris i siste del av valgperioden.

III. DELEGERING TIL ORDFØRER

DELEGASJON ETTER § 5, 5. ledd I KOMMUNELOVEN

- Generell delegasjon

I medhold av kommuneloven § 9 nr. 5 gis ordfører myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning.

En sak faller inn under ordførers fullmakt når det foreligger klare retningslinjer for hvordan saken skal behandles og at man har praksis fra tilsvarende saker.

Myndigheten gjelder for saker der det av tidshensyn eller annen tvingende årsak vil være til sakens ulempe med lengre behandlingstid., og det ikke vil være mulig å få sammenkalt politisk organ til møte innen rimelig tid.

- Ordfører har anvisningsmyndighet i de tilfeller rådmann er inhabil.

- Ordfører gis fullmakt til å gi påskjønnelser og "kommunal oppmerksomhet" samt til ansatte etter vedtatte retningslinjer

- Ordfører gis fullmakt til å representere kommunen ved generalforsamlinger, årsmøter m.v. og utpeke stedfortreder dersom ordfører selv ikke kan møte.

IV. DELEGERING TIL UTVALG

DELEGASJON ETTER § 10, 2. ledd I KOMMUNELOVEN

- A. **ADMINISTRASJONSUTVALG i hht kommunelovens § 25. Partssammensatte utvalg**
Administrasjonsutvalget består av formannskapetets medlemmer samt to medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene

Delegasjon i medhold av kommuneloven § 10 pkt. 2.

1. Administrasjonsutvalget treffer i henhold til dette delegasjonsreglement vedtak innenfor budsjettets rammer og etter de retningslinjer som er fastsatt i lov, i medhold av lov, regulert gjennom kommunens avtaleverk, eller vedtatt av kommunestyre/formannskap.
2. Administrasjonsutvalget tillegges funksjonen som kommunens likestillingsutvalg med ansvar for utarbeidelse av forslag til konkrete handlingsplaner og evaluering av disse.
3. I medhold av KommuneLoven § 10 pkt. 2 av 25.9.92 gir kommunestyret administrasjonsutvalget fullmakt til å ta avgjørelse i følgende saker:
 - a: Tilsette, konstituere og si opp personer i følgende stillinger:
 - tilsatte under området for utvikling
 - tilsatte innen økonomiavdeling og merkantilt
 - tilsatte under området for forvaltningTilsettinger under pkt. a med de unntak som er nevnt, videredelegeres til et ansettelsesutvalg bestående av rådmann, leder for angjeldende fagområde, fagområdets hovedtillitsvalgt og personalkonsulenten som fast sekretær.
 - b: Godkjenne instruks og stillingsbeskrivelser for stillinger nevnt under a og hvor Adm-utvalget har delegert ansettelsesmyndighet.
 - c: Vedta retningslinjer for tilsettingsprosedyrer (jfr. normalreglement) for stillinger nevnt under a og som kommer under administrasjonsutvalgets ansettelsesmyndighet.
 - d: Avgjøre søknader om permisjoner i henhold til permisjonsreglementet eller av prinsipiell karakter. Dette gjelder for stillinger som kommer inn under pkt. a.
 - e: Avgjøre tvistesporsmål om tolking og praktisering av avtaler, reglement og andre forskrifter som angår arbeidstakernes tilsettings- og arbeidsvilkår.
 - f: Vedta kompetanseplan for Leka kommune, jfr K.sak 61/08.
 - g: Andre saker som kommunestyret måtte delegere til administrasjonsutvalget.

B. **ARBEIDSMILJØUTVALG**

Delegasjon i medhold av kommuneloven § 10 pkt. 2. i kommuneloven

Arbeidsmiljøutvalget er opprettet i hht Arbeidsmiljølovens § 7-1.

Det består av:

Fra arbeidsgiversiden: Ordfører, rådmann og personalkonsulent

Fra arbeidstakersiden: Hovedverneombud og 2 verneombud

Fra: Skole- og barnehage, Lekatun m/uteavdelingen/Helsesenteret og sykestua med hjemmebasert omsorg

Arbeidsmiljøutvalget skal behandle oppgaver i hht arbeidsmiljølovens § 7-2.

Arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd.

Utvalget skal behandle:

- a) spørsmål som angår bedriftshelsetjeneste og den interne vernetjenesten
 - b) spørsmål om opplæring, instruksjon og opplysningsvirksomhet som har betydning for arbeidsmiljøet.
 - c) Planer som krever Arbeidstilsynets samtykke - AML § 18-9
 - d) Andre planer som kan ha vesentlig betydning for arbeidsmiljøet – byggearbeider, innkjøp av maskiner, rasjonalisering, arbeidsprosesser og forbyggende vernetiltak
 - e) Etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske Helse-Miljø og Sikkerhetsarbeid - AML § 3-1
 - f) Helse og velferdsmessige spørsmål knyttet til arbeidstidsordninger
- Utvalget kan også behandle spørsmål om arbeidstakere med redusert arbeidsevne, jf. § 4-6.
- Utvalget har uttalerett ved:
- forslag til planer, retningslinjer og reglement som skal vedtas av administrasjonsutvalg, formannskap og kommunestyre.
 - Endring i bemanning og/eller organisering av virksomheten
 - Omdisponering av lokaler
 - Års- og langtidsbudsjett samt andre langtidsplaner som har betydning innen området.
 - avsetning av midler til opplæring på års- og langtidsbudsjett
- Arbeidsutvalget skal hvert år avgi rapport om sin virksomhet til de styrende organer og arbeidstakernes organisasjoner.

V. DELEGERING TIL RÅDMANN

§ 1: DELEGERING ETTER § 23 1 og 4. ledd I KOMMUNELOVEN.

Med hjemmel i kommunelovens § 23, 1 og 4 av 25.9.92 gir kommunestyret rådmann i egenskap av øverste leder av kommunens administrasjon, og med daglig tilsynsansvar, fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker, eller typer saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Spesielt kan nevnes:

- A. Økonomisaker
Rådmann har delegert myndighet i økonomisaker slik det er vedtatt i kommunens Økonomireglement. Rådmann gis fullmakt til å slå sammen lån og forlenge avdragstiden, samt foreta ekstraordinære avdrag på lån.
- B. Personalsaker:
 - Myndighet som beskrevet i Personalpolitiske retningslinjer jfr.
 - Opprette stillinger av spesiell karakter og av forbigående art, samt bortfall av slike stillinger (engasjementsstillinger nedfelt i kommunestyre-/formannskapsvedtak).
 - Myndighet til å tilstå telefongodtgjøring etter søknad.
- C: Saker vedrørende kommunens eiendommer:
Fullmakt til å begjære utkastelse av leieboere i kommunale leiligheter når det ikke betales husleie.

D. Andre saker:

- 1: Behandle i henhold til budsjett, søknader om økonomisk støtte fra org. og lag som omfatter mer enn Nord-Trøndelag fylke.
- 2: Har anvisningsmyndighet i h.h.t. kommunelovens § 23.
- 3: Fullmakt til å anlegge søksmål i enkeltsaker for beløp under kr. 50.000,-
- 4: Frafalle kommunens pant for lån i mindre parseller og frafalle prioritet når dette ikke medfører tapsrisiko for kommunen.
- 5: Fordele støtte til politiske partier etter regler fastsatt av departementet.
- 6: Fullmakt i hht til barnehagens vedtekter pkt. 13 til å fatte vedtak om oppsigelse av barnehageplass.
- 7: Opprette - i samråd med ordfører - tidsbegrensede utvalg for utføring av spesielle administrative oppgaver i henhold til politiske vedtak.
- 8: Rådmann avgjør åpningstider for folkebiblioteket i kommunen
9. Boligtildeling.
Rådmann har myndighet til å tildele boliger som forvaltes av fagområde helse/sosial.
Dvs. boliger til enslige forsørgere, eldre, klienter innen ansvarsreformen eller andre kategorier.
10. Formannskapet delegerer rådmannen myndighet til å fatte enkeltvedtak innenfor forskrift om kommunale viltfond og fellingsavgift for elg og hjort av 23. mai 2001.
I henhold til denne forskrift skal følgende retningslinjer følges ved saksbehandling:

Søknadene må omfattes av følgende satsningsområder:
 - Satsing på vilttiltak som videreutvikler og stimulerer til lokal viltforvaltning.
Organisering av utmarksområder og driftsplanarbeid er eksempler på slike tiltak
 - Prioritering av prosjekter med biologiske registreringer som øker kunnskaps- grunnlaget for ulike arter. Viltkartlegging og målrettet innsamling av biologiske data er gode eksempler på slik satsing.
 - Prioritering av prosjekter og tiltak for å øke kunnskapsnivået hos rettighetshaverne, jegeren og samfunnet ellers.
 - Prioritering av prosjekter og tiltak som stimulerer til samarbeid internt i kommunen og interkommunalt. Søknadene må komme fra organisasjoner, enkeltpersoner, kommunen selv eller nabokommuner.
 - Behandling av søknader til det kommunale viltfondet skjer fortløpende. Fondet har dermed ingen årlig søknadsfrist. Mottakere av tilskudd fra det kommunale viltfondet vil få rapporteringsplikt på bruken av tilskuddet. Opplysning om rapporteringsplikt og frist for rapportering gis i tilsagnsbrevet.
11. Yrkestransportloven
Formannskapets myndighet til å uttale seg på kommunens vegne i alle løyve-bevillingssaker (unntatt saker som har med kollektivtransporten å gjøre) blir videredelegert til rådmann.

Forøvrig gjelder saksbehandlingsregler som gitt i lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker av 10. februar 1967

- 12.** Delegering til rådmann å foreta suppleringsopptak til barnehage og sfo innenfor de fastsatte fysiske og økonomiske rammer for barnehagen/sfo.

§ 2: SÆRLOVER:

1. Straffeprosessloven del 2

Med hjemmel i § 81 a 2. ledd, får rådmann myndighet til å kreve offentlig påtale i alle saker som gjelder innbrudd, hæverk på kommunens eiendommer m.v. og forøvrig i de tilfeller der hensynet til hurtig etterforskning krever rask påtale (se kap I § 3 nr. 1).

Denne delegerte myndighet kan ikke videredelegeres.

Matrikkelloven 17.06.2005 nr 101

I medhold av § 1 - 2, 2. ledd i delingsloven, gis rådmann myndighet til å utføre kart- og delingsforretninger på kommunens vegne.

2. Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) av 18.12.2015 nr 122

A: Kommunestyrets myndighet til å godkjenne ny innehaver i bevillingsperioden vedrørende salg av øl delegeres til administrasjonssjefen.

B: Kommunestyrets myndighet etter lovens § 20 jfr. 24, til å godkjenne ny skjenkebestyrer for samme skjenkested i bevillingsperioden delegeres til rådmann

C: Rådmann gis i h.h.t. lovens § 1 - 12, 2. ledd, myndighet til å innvilge skjenkebevillinger For enkeltarrangement i kommunen.

3. Plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71

Avgjørelsesmyndighet i alle kurante søknader om dispensasjon etter kap. 19 delegeres til rådmannen så langt dette ikke er i strid med lov og forskrift.

Kommunestyrets myndighet til å vedta små endringer i reguleringsplan etter § 12-14 delegeres til rådmannen.

Rådmannen delegeres myndighet til å fatte vedtak i kurante saker i medhold av Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og skal bl.a:

- være ansvarlig for kommunale bygge- og anleggsprosjekter.
- forvalte kommunens utleieboliger (kommunalt ansatte)
- være ansvarlig for vann/avløp/renovasjonsordning/slamtømming
- behandle miljø/friluftsspørsmål
- behandle trafiksikkerhet
- ansvarlig for vedlikehold kommunale veier
- behandle kart/oppmåling
- forvalte oppgaver knyttet til skog-/landbruk
- oppnevne tidsbegrensede utvalg for å ta seg av spesielle oppgaver

4. Lov om voksenopplæring av 19.06.2009 nr 95

Rådmann fordeler de kommunale midler til voksenopplæringstiltak i organisasjonene innenfor vedtatte regler for tilskudd til voksenopplæringen.

5. Granneloven av 16.6.61, nr. 15.

Rådmann får fullmakt til å opptre på kommunens vegne i naboforhold.

6. Lov om folkehelsearbeid 18.12.2015 nr 121
Kommunens oppgaver i Folkehelsearbeidsloven § 9 innen miljørettet helsevern, delegeres til kommunelegen. Rådmann delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller sakstyper av ikke prinsipiell karakter
7. Vegtrafikkloven av 18.6.65, nr. 4 og forskrifter.
Myndighet etter §§ 28 og 29 i skiltforskriftene av 10.10.80, endret ved forskrift av 25.6.86, nr. 1611, jfr. vegtrafikklovens §§ 5 og 43, blir delegert til rådmann.
Formannskapetets myndighet etter lovens §§ 6, 5. ledd om midlertidig fastsetting av lavere fartsgrense og 7, 2. ledd, om midlertidig vedtak om forbud mot trafikk, delegeres til rådmann
8. Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10.6.77, nr. 82.
Kommunestyrets myndighet i saker av ikke-prinsipiell betydning etter § 6 i loven blir delegert til rådmann.
9. Forurensningsloven av 13.3.81, nr. 6 med forskrifter.
 - a) Kommunestyrets myndighet i alle saker av kurant karakter etter § 22, 2. ledd, om omlegging eller utbedring av stikkledning, § 26, siste ledd, om utkobling av slamavskiller, § 35, om oppsetting og tømning av avfallsbeholdere og om opprydding etter stevne, og § 37 om fjerning av avfall, blir delegert til rådmann.
 - b) Kommunestyrets myndighet etter forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg m.m. av 2. desember 1985 blir delegert til rådmann.
 - c) Leka kommune delegerer til Rådmannen kommunens myndighet i Forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg fastsatt av Miljøverndepartementet 12.april 2000.
10. Rådmannen delegeres myndighet etter Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket til å fatte vedtak om tilskudd (§11), fastsette søknadsfrist (§6) samt, etter søknad forlenge gjennomføringsfristen (jfr §3).
Rådmannen delegeres myndighet etter SMIL-forskriften til å fatte vedtak om tilskudd (§8), fastsette søknadsfrist (§6) samt etter søknad forlenge gjennomføringsfristen (jfr 3).
11. Næringsfond:
I medhold av kommunelovens § 10 nr. 2 gis rådmann fullmakt til å ta avgjørelse i samtlige tilskudds saker som behandles i hht gitt lov og regelverk og som ikke innebærer prinsipielle spørsmål og er innenfor tildelt administrativ ramme.
12. Lov om Friluftsliv av 28.6.57
Myndighet til å gi uttalelse i hht lovens delegeres til rådmann
13. Serveringsloven
Rådmann delegeres myndighet til å godkjenne serveringssted.
14. Vegloven av 21.6.63, nr. 23.
Med hjemmel i § 9, 4. ledd, i vegloven blir formannskapetets myndighet som vegmyndighet for kommunale veger delegert til rådmann i alle saker av ikke prinsipiell betydning (jfr. §3, nr. 1).
15. Konesjonsloven av 31.5.74 nr. 58

Rådmann delegeres myndighet til å :

- fatte vedtak vedr. konsesjon om kontrakter nevnt i konsesjonslovens § 3, i kurante saker
- gi uttalelse om konsesjonsfrihet etter §§ 4 og 5 nr. 1 og 2. - ta avgjørelse om konsesjon for en enkelt boligtomt eller tomt for friluftsbolig som det ikke er bygd på jfr. forskriftens §1-1 for øvrig lovens §5 1- ledd nr 1 dersom tomta ikke er større enn 2da.
- føre kontroll i henhold til konsesjonsloven § 17
- innvilge fristutsettelse for oppfyllelse av vilkår i gitte konsesjoner, i kurante saker.

16. Jordloven av 12.5.95 nr. 23

Forskrifter til jordlovens §§ 3 og 18 - Rådmannen gir uttalelse i landbrukssaker hvor slike forskrifter pålegger kommunen dette.

Rådmannen fatter vedtak i landbrukssaker kommunen er gitt avgjørelsesmyndighet gjennom slike forskrifter, når saken anses kurant.

- § 3: Forskrift om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven. Rådmannen ivaretar kommunens plikter etter denne forskriften
- § 6 Rådmannen utfører de oppgaver som er tillagt kommunen etter denne bestemmelse.

Formannskapet delegerer til rådmannen myndighet til å fatte enkeltvedtak innenfor jordbruksforskriftene. Dette gjelder følgende forskrifter:

- Forskrift om husdyrgjødsel av 26. nov. 1998 (husdyrgjødselforskriften)
- Forskrift om silopressaft av 1. august 1991 (silopressaftforskriften)
- Forskrift om anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt av 3. april 1989 (*Bakkeplaneringsforskr.*)

17. Med hjemmel i Kommunelovens § 23, pkt 4 delegerer Kommunestyret til rådmannen å innføre ekstraordinær båndtvang for hund i henhold til hundelovens § 6 punkt f

Rapport om delegert myndighet

Rådmann skal overfor kommunestyret til hvert møte rapportere om eventuell bruk av delegert myndighet.

§ 3. DELEGERING INNEN ADMINISTRASJONEN.

Med mindre særskilte regler er til hinder, kan rådmann overlate til andre, innenfor sin egen administrasjon, å gjøre vedtak på sine vegne.

Delegasjonen skal være skriftlig.

VI. GENERELLE REGLER VED BRUK AV DELEGERT MYNDIGHET.

§ 1. Retningslinjer for fullmaktsutøvelse

All delegert myndighet utøves i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer gitt av overordnet organ, og innenfor budsjettammene og de forutsetninger som er lagt i kommunens planverk og målsettinger.

§ 2. Tilbakekalling av fullmakt

Et overordnet organ kan kreve å få lagt frem for seg til avgjørelse en sak som et underordnet organ har til behandling etter delegert fullmakt, såfremt ikke annet fremgår av lov, eller er spesifisert i dette reglement.

- § 3. Omgjøringsrett
Omgjøring av vedtak fattet av det ledd som har fått delegert myndighet, kan innenfor rammene av Forvaltningsloven § 35 av eget ønske gjøres av det utvalget eller den person som har gitt delegasjonen.
- § 4. Kommunestyrets omgjøringsmyndighet
I hht kommunelovens § 76 kan kommunestyret forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse, og kan omgjøre vedtak fattet av folkevalgte organer eller administrasjon, etter de bestemmelser som ellers gjelder i loven
- § 5. Lovlighetskontroll
I hht kommunelovens § 59 pkt 1 kan 3 eller flere medlemmer av kommunestyret sammen bringe en avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller administrasjonen inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet etter de bestemmelser som ellers gjelder i loven
- § 6. Rett til å unnlate bruk av delegert myndighet
Den som har fått delegert myndighet kan overlate til det organ som har gitt delegasjonen, om selv å ta avgjørelser i spesielle saker.
- § 7. Delegert myndighet til andre
Kommunestyre/Formannskap kan selv delegere myndighet til instanser utenfor kommunen etter vedtak om dette.
Slike delegerte fullmakter gis i form av tegning av interkommunale samarbeidsavtaler, jfr. kommunelovens § 27.

VII. ANDRE DELEGASJONSBESTEMMELSER.

1. Forhandlingsutvalget har myndighet på vegne av kommunestyret å godkjenne årlige lokale lønnsforhandlinger. Jfr. vedtak: sak 104/94
2. Valgstyret har på vegne av kommunestyret myndighet til å oppnevne representanter for stemmestyret med vararepresentanter, i henhold til valglovens bestemmelser.
Dette gjelder kommunestyre-/fylkestingsvalg, Stortingsvalg samt folkeavstemming. Jfr. vedtak: sak 103/94

Sist endret:

K.sak 11/16

K.sak 46/14

K.sak 20/13

K.sak 62/12

K.sak 04/11

K.sak 36/05

K.sak 38/04

K.sak 32/04

K.sak 18/01