



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes

Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12

E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no

www.svk.no

Tilleggsliste

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 03.02.2016
Møtested: Kommunestyresalen, Rådhuset
Møtetid: 11:00

Ved eventuelt forfall, er representantene selv ansvarlig for å innkalle vara.

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Kirkenes, 29.01.2016

Rafaelsen, Rune Gjertin
Ordfører

SAKSLISTE:

| Saksnr.: | Sakstittel: | Arkivsak: | U.off: |
|-----------------|---|------------------|---------------|
| 008/16 | KOMMUNEREFORMEN - PROSESS 2016 Saksordfører: Lena Norum Bergeng, noruberg@online.no , tlf. 91766623 | 14/2147 | |



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

| | |
|--|------------------|
| Saksbehandler: Øvergaard, Nina Bordi Enhetsleder: Øvergaard, Nina Bordi, tlf. 78 97 74 12 | Dato: 29.01.2016 |
| Arkivsak: <arkivsaksnr> | |
| Saksordfører: | |

| Utvalg | Saksnummer | Dato |
|---------------|------------|------------|
| Formannskapet | 008/16 | 03.02.2016 |
| Kommunestyret | | |

KOMMUNEREFORMEN - PROSESS 2016

Vedlagte dokumenter:

FYLKESMANNENS ROLLE OG FORVENTNINGER TIL PROSESS OG VEDTAK -
KOMMUNEREFORMEN I FINNMARK

horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002 (2)

Faktagrunnlag kommunereformutredning

Dokumenter i saken:

- 2015024231 VIDERE ARBEID MED KOMMUNEREFORMEN
- 2015023040 SEMINAR OM REGION- OG KOMMUNEREFORM 16.11.2015 I OSLO
- 2015021578 HØRING - KOMMUNEREFORMEN OG SAMISKE INTERESSER
- 2015015059 STATUS OG INFORMASJON OM KOMMUNEREFORM I FINNMARK
- 2015013712 REFERATER FRA WORKSHOP VEDRØRENDE ADRESSERING OG
GÅRDSNUMMERERING I SAMMENSLÅTTE KOMMUNER I FORBINDELSE
MED KOMMUNEREFORMEN
- 2015011175 KOMMUNAL PLANSTRATEGI OG FORHOLDET TIL
KOMMUNEREFORMEN
- 2015009887 STATUSBILDE/ ARBEIDSHEFTE - KOMMUNEREFORMEN
- 2015009635 STATUSBILDE/ARBEIDSHEFTE FOR SØR-VARANGER KOMMUNE
- 2015007245 KOMMUNEREFORMEN - INNKALLING TIL MØTE I ARBEIDSGRUPPA
06.05.15
- 2014022660 TIL ORIENTERING - MELDING OM VEDTAK KOMMUNEREFORMEN
- 2014022336 INFORMASJON TIL KOMMUNENS LEDELSE OM PRISER VEDRØRENDE
MENINGSMÅLINGER OM FREMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR
- 2014021671 MELDING OM VEDTAK FRA KOMMUNESTYRET 29.10.14:

2014017529 KOMMUNEREFORMEN - FRAMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR
INVITASJON TIL Å DELTA I REFORMPROSESSEN -
KOMMUNEREFORMEN

Kort sammendrag:

Sør-Varanger kommune har sammen med de andre kommunene i Øst-Finnmark inngått avtale med BDO for å lage en felles prosjekt/utredning om kommunereformen i

Øst-Finnmark.

Mandatet for arbeidet er *“Gjennom en samordnet og god utredningsprosess skal kommunene i fellesskap søke å etablere et relevant og godt grunnlag for lokale vurderinger og vedtak om kommunesammenslåinger og kommunesamarbeid i Øst-Finnmark.”*

Kommunestyret har etter valget 2015 gjort nyvalgt på styringsgruppemedlemmer som nå er Rune G. Rafaelsen, AP og Lena N. Bergeng, AP. Fra tidligere er de tillitsvalgte representert ved Mette Nødtvedt samt rådmannen.

I denne saken skal kommunestyret vedta videre prosess i kommunereformprosjektet mot endelig kommunestyrevedtak i juni 2016 samt gi styringsgruppen nødvendige fullmakter for videre sonderinger.

Faktiske opplysninger:

Prosjektet "kommunereformen i Øst-Finnmark" er godt i gang og det har vært gjennomført flere styringsgruppemøter hvor også Sør-Varanger kommune har deltatt. Samtlige 7 kommuner i Øst-Finnmark er nå tilsluttet prosessen hvilket gir et godt grunnlag for det videre arbeidet. Prosjektets første fase, kartlegging og kvalitetssikring av kommunenes utgangspunkt, er i ferd med å ferdigstilles. Vedlagt følger Faktagrunnlag for kommunereformprosjektet, utarbeidet av BDO.

Prosjektets fremdriftsplan ser ut som følger:

| Aktivitet | 2015 | | | | | | 2016 | | | | | |
|--|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| | jul | aug | sep | okt | nov | des | jan | feb | mar | apr | mai | jun |
| <u>Oppstartsmøte</u> | | ▲ | | | | | | | | | | |
| <u>Kartleggingsfasen</u> | | ■ | | | | | | | | | | |
| <u>Avklare analysetemaene</u> | | ■ | | | | | | | | | | |
| <u>Informasjonsinnhenting</u> | | ■ | ■ | | | | | | | | | |
| <u>Kvalitetssikring</u> | | | ■ | ■ | | | | | | | | |
| <u>Analysar</u> | | | | ■ | ■ | | | | | | | |
| <u>Styringsgruppemøte</u> | | | | | ▲ | | | | | | | |
| <u>Rapportering</u> | | | | ■ | ■ | | | | | | | |
| <u>Presentasjon</u> | | | | | | ▲ | | | | | | |
| <u>Sonderings- og drøftingsfasen</u> | | | | | | | | | | | | |
| <u>Avklaring av alternativene</u> | | | | | | | ■ | ■ | | | | |
| <u>Gjennomføring av møter</u> | | | | | | | ■ | ■ | | | | |
| <u>Konkludering på alternativer</u> | | | | | | | | ■ | ▲ | | | |
| <u>Utforming av intensjonsavtaler</u> | | | | | | | | ■ | ■ | | | |
| <u>Behandling av intensjonsavtalene</u> | | | | | | | | | ■ | ▲ | | |
| <u>Innbyggerundersøkelsen</u> | | | | | | | | | | | | |
| <u>Planlegging av undersøkelsen</u> | | | | | | | | | ■ | | | |
| <u>Beslutning om spørsmålsstillingene</u> | | | | | | | | | ■ | ▲ | | |
| <u>Innbyggerinformering og -motivering</u> | | | | | | | | | ■ | ■ | | |
| <u>Gjennomføring av undersøkelsen</u> | | | | | | | | | | ■ | ■ | |
| <u>Oppsummering og analyse</u> | | | | | | | | | | | ■ | ■ |
| <u>Overlevering av prosjektet</u> | | | | | | | | | | | | ▲ |

I tilknytning til den kommende sonderings- og drøftingsfasen er det vurdert som viktig at de respektive forhandlingsdelegasjoner fra de ulike kommunene har et sammenfallende mandat og en representativ delegasjon. Sonderings- og drøftingsfasene vil ikke på noen måter binde opp de ulike kommunestyrene men det er viktig at man kommer i gang med å diskutere ulike muligheter og konstellasjoner på best mulig grunnlag. De muligheter og konstellasjoner man identifiserer og drøfter seg fram til skal senere legges fram for innbyggerne i egne undersøkelser. Til slutt (juni 2016) skal disse mulighetene/konstellasjonene sammen med innbyggernesyn, vurdering av inntektsmessige konsekvenser mm legges fram for kommunestyret til endelig beslutning.

I tilknytning til dette har prosjektleder utarbeidet et likelydende forslag til representasjon og mandat for alle kommuner i prosjektet som kan gi et godt grunnlag for de kommende sonderinger og drøftinger:

Utnevnte representanter til styringsgruppen for kommunestrukturutredningen for Øst-Finnmark utgjør forhandlingsutvalget for Sør-Varanger kommune

Følgende personer er oppnevnt:

- a. *Ordfører Rune Rafaelsen*
- b. *Varaordfører Lena Bergeng*
- c. *Formannskapsmedlem Cecilie Hansen*
- d. *Rådmann Nina Bordi Øvergaard*

Utvalget ledes av ordfører.

Det kommunale forhandlingsutvalget gis følgende oppdrag:

Utarbeide intensjonsgrunnlag for de retningsvalg som kommunestyret har besluttet. Dette skal blant annet beskrive:

- a. *Mål og prinsipper for sammenslåingsprosessen*
- b. *Kommunens navn og symboler*
- c. *Mål for den nye kommunen*
- d. *Tjenestetilbud – herunder lokalisering, struktur og tjenesteområder hvor det fortsatt er behov for samarbeidsløsninger*
- e. *Samfunns- og næringsutvikling*
- f. *Lokaldemokrati*
- g. *Økonomiforvaltning*
- h. *Fremtidige investeringsprosjekter*
- i. *Kommunen som arbeidsgiver*
- j. *Informasjonsarbeid*

Forhandlingsutvalget orienterer fortløpende formannskapet og kommunestyret om utvikling og status i forhandlingene

Rådmannen forslår at også Sør-Varanger kommunestyre slutter seg til prosjektleders forslag og gir gruppen de nødvendige fullmakter.

I forbindelse med sonderings- og drøftingsfasen vil det være mange avklaringer som den enkelte kommune må gjøre før et endelig vedtak om kommunestruktur kan fattes i juni 2016, herunder blant annet:

- Avklaring av hvilke alternativer som er aktuelle for den enkelte kommune å arbeide videre med i sonderings- og drøftingsfasen. Rådmannen ser det som hensiktsmessig at kommunestyret gir signaler om hvilke kommuner ordfører skal forhandle/sondere med.

Med bakgrunn i geografi er det naturlig at dette er nærliggende kommuner som Nesseby, Tana og Vadsø.

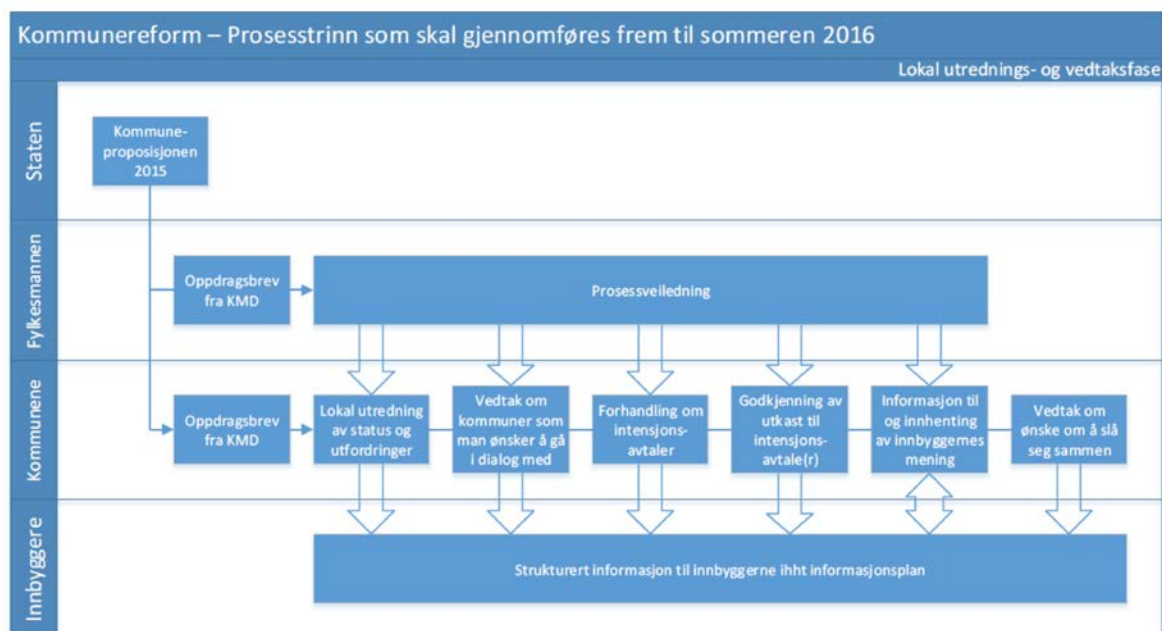
- Drøftelser av utfordringstemaer som har betydning for endelig beslutning om endring av kommunestrukturen.
- Fremforhandling og vedtak av en eller flere intensjonsavtale(r)

I tillegg vil følgende aktiviteter komme inn i beslutningsfasen:

- Høring om innbyggernes mening – innbyggermedvirkning

- Vedtak om fremtidig kommunestruktur – innen juni 2016

Nedenfor har vi utarbeidet en overordnet fremdriftsplan som viser de ulike aktørenes oppgaver i det videre utredningsarbeidet. Denne kan kommunen benytte som et grunnlag for en lokal diskusjon om den videre prosessen.



Figur 1: Kommunereform - prosessbeskrivelse. Kilde: BDO

Etter at kommunene har fått utredet status og kjente utfordringer, er intensjonen at kommunene skal avklare hvilke kommuner det er naturlig at man innleder sonderinger/drøftinger med. For videre fremdrift i prosjektet er det et godt utgangspunkt om alle kommuner har disse diskusjonene i januar, senest februar 2016.

I forkant av arbeidet med å gjennomføres sonderinger/drøftinger med nabokommunene er det viktig at man tar seg tid til å ha politiske diskusjoner knyttet til to problemstillinger i særdeleshett:

- Utfordringsbildet - i dag og i fremtiden
- Ønskede effekter ev en eventuell endring i kommunestrukturen

Faktagrunnlaget som er utarbeidet er tenkt å være grunnlaget som kommunene kan diskutere utfordringsbildet på. Dette beskriver dagens situasjon og noen kjente utfordringstrekk ved kommunene.

Et annet viktig forhold å diskutere er hva man ønsker å oppnå ved å slå seg sammen. Erfaringsmessig kan dette eksempelvis være forhold som å:

- Styrke fagmiljøene gjennom tiltrekke, utvikle og beholde dyktige medarbeidere
- Få et bedre, bredere og mer effektivt tjenestetilbud
- Få en bedre og mer effektiv forvaltning
- Etablere flere arbeidsplasser gjennom økt attraktivitet
- Øke mulighetene for gjennomslag på nasjonalt nivå
- Stabilisere økonomien og styrke finansielt handlingsrom og fremtidig investeringskraft
- Styrke samfunnsutviklingen
- Opprettholde lokaldemokratiets positive egenskaper

Dette vil være forhold som forhandlingsutvalget fra den enkelte kommune vil bringe med seg inn i fasen med sonderinger/forhandlinger med nabokommuner, og gjennom disse samtalene vil ulike alternativer til fremtidig struktur vil bli diskutert.

Detaljert plan for gjennomføringen av sonderings- og drøftingsfasen

Under er det satt opp et detaljert oppsett for avtalte møter i styringsgruppen, og innholdet i det enkelte møte.

| DATO | TEMA |
|---------------|---|
| 8.-9. FEBRUAR | <p>Presentasjon og diskusjon om utfordringsbildet som kommunene har, ut fra utredningsområdene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tjenesteproduksjon - Myndighetsutøvelse - Samfunnsutvikling - Lokaldemokrati - Økonomi <p>Hvilke alternativer løsninger kan være aktuelle for de utfordringene som kommunene står ovenfor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Løses best lokalt i dagens struktur - Løses best gjennom samarbeid - Løses best gjennom endring i strukturen <p>Avklaring av hvilke retningsvalg den enkelte kommune har tatt</p> <p>Samhandlingsregler for den videre prosess</p> <p>Avklaring av innhold i mal for intensjonsgrunlaget</p> |
| 23. FEBRUAR | <p>Basert på retningsvalgene som kommunene har tatt vil det være naturlig å tilrettelegge prosessen slik at den støtter opp under disse.</p> |
| 8. MARS | |
| 31. MARS | |

Resultatet fra dette arbeidet vil være at kommunene har utarbeidet en eller flere forslag til intensjonsavtaler om kommunesammenslåing og fremtidig kommunestruktur. Med bakgrunn i dette skal innbyggerne høres, såkalt innbyggermedvirkning. Det er sentralt at innbyggerne er godt informert om konsekvenser av de ulike alternativer også nullalternativet, om kommunestyret går det for det.

Regjeringen har som mål at kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner kan slå seg sammen og blir større og at dette gir mer robuste kommuner. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle viktige lovpålagte oppgaver og gi bedre muligheter for å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn. Generalistkommuneprinsippet er utgangspunktet for reformen. (Kom.øk.prop.2015 KMD)

Kommunene er pålagt et utredningsansvar som også innebærer at kommunene, selv om de etter endt prosess ender med et nullalternativ, skal sondere eller drøfte sammenslåing med andre kommuner. Utredningsansvaret skal også inneholde innbyggerinvolvering herunder informasjon om reformen til innbyggerne, samt en eventuell innbyggerundersøkelse eller en folkeavstemming.

Regjeringens ekspertutvalg for kommunereform har anbefalt 10 kriterier som kommunen skal bygge sin utredning på med hensyn på dagens oppgaveløsning og en fremtidig kommunestruktur. De 10 kriteriene er:

1. Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

2. Relevant kompetanse

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

3. Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rett for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

5. Økonomisk soliditet

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

6. Valgfrihet

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

8. Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

9. Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

10. Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i forhold til følgende satsingsområder:

Næringsutvikling:

Infrastruktur:

Barn og ungdom:

Folkehelse:

Kompetansebygging:

Økonomi:

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

Alternative løsninger:

Forslag til innstilling:

Kommunestyret i Sør-Varanger utnevnte følgende representanter til forhandlingsutvalg for Sør-Varanger kommune i «Kommunereformprosjektet i Øst-Finnmark».

- a. Ordfører Rune Rafaelsen
- b. Varaordfører Lena Bergeng
- c. Cecilie Hansen Formannskapsmedlem
- d. Rådmann Nina Bordi Øvergaard

Utvalget ledes av ordfører.

Det kommunale forhandlingsutvalget gis oppdrag i å føre sonderinger og drøftinger med nærliggende kommuner i Øst-Finnmark med formål om kommunesammenslåing.

Forhandlingsutvalget orienterer fortløpende formannskapet og kommunestyret om utvikling og status i forhandlingene.

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

- Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Sør-Varanger kommune og har derfor ingen signatur. -



FYLKESMANNEN I FINNMARK
Justis- og samfunnsavdeling

FINNMÁRKKU FYLKKAMÁNNI
Justiisa- ja servodatossodat

26 JAN. 2016

| | | |
|----------------------|---------|-----------------------------|
| Saksnr: 14/2147 - | Dok.nr: | Off vurdering: Kopi til: |
|----------------------|---------|-----------------------------|

Deres ref

Deres dato

Vår ref
Sak 2014/3152
Ark 310

Vår dato
22.1.2016

Saksbehandler/direkte telefon: Stian Lindgård - 78 95 03 17

Fylkesmannens rolle og forventninger til prosess og vedtak i kommunereformen i Finnmark

8. og 9. september 2014 var kommunene i Finnmark samlet i Honningsvåg til oppstartsmøte for kommunereformen i Finnmark. Vi ble da enige om prosessen fram mot vedtak om kommunestruktur med vedtak i kommunestyrene senest 1. juli 2016.

Kommunereformen i Finnmark handler om å få til endringer som sikrer gode velferdstjenester der folk bor. Det handler om. I denne sammenheng må kommunene vurdere hvordan endringer i kommuneøkonomien og nye oppgaver og økt ansvar påvirker kommunen framover. Kommunes kompetanse og kapasitet vil bli utfordret. En slik prosess krever mot og politisk lederskap for å lykkes.

Fylkesmannen har i samarbeid med dere utarbeidet et kommunebilde som viser kommunens styrker og svakheter. Ved å ferdigstillelse kommunebildet har kommunen utredet hva det innebærer å være egen kommune i dag - det såkalte null alternativet.

Neste skritt er å se framover ved å utrede konsekvensene ved å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Fylkesmannen har bevilget skjønnsmidler til disse prosessene som skal belyse om kommunen bør stå alene i et 20-30 års fremtidsperspektiv.

Om et halvt år så skal kommunene i Finnmark fremme saker til kommunestyret om framtidig kommunestruktur i fylket. Tiden er nå snart inne for å bestemme seg for hvilke kommuner det skal framforhandles intensjonsavtaler om kommunesammenslåing med. Det er ved å ha klarlagt konsekvensene av å forbli egen kommune sett opp mot mulighetene intensjonsavtaler med nabokommuner gir, at innbyggerne og kommunestyret har reelle alternativ å velge mellom. Kommunal-og moderniseringsminister Jan Tore Sanner skriver i brev av 28. oktober 2015, at det ikke er nok å utrede nullalternativet. Kommunen må i tillegg ha gjennomført en bred forankret og grundig prosess med sine nabokommuner.

Ved behandlingen av Prop. 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016 viser stortingsflertallet til Innst. 300 S (2013-2014) om at "alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma". I innstilling 375 S (2014-2015) utdypes flertallet at de med utredningsplikt "[...] legg til grunn at alle kommunar skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli."

Fylkesmannen minner på om at ungdomsmedvirkning, involvering av fagforeninger, næringsliv og andre viktige samfunnsaktører er nødvendig for å få til gode kommunale prosesser.

Fylkesmannen forventer at det er gjort en vurdering av hvorvidt kommunen, gjennom en ny kommune eller på egen hånd, er i stand til å løse lovpålagte oppgaver og håndtere utfordringene den står overfor - i dag og 20-30 år fram i tid. Det er avgjørende at kommunens innbyggere får klare svar på hvilke utfordringer og muligheter som ligger i en eventuelt ny kommune. Dette er ikke minst viktig i forkant av innbyggerhøringer.

Etter at kommunen har gjort sitt vedtak innen 1. juli 2016 så skal Fylkesmannen på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene. I tråd med vårt embetsoppdrag skal vi gi en tydelig faglig tilrådning som tar utgangspunkt i målene for reformen, kriteriene for god kommunestruktur og de lokale prosesser.

Med utgangspunkt i de lokale prosesser, ferdige statusbilder, føringer fra KMD og egne vurderinger gjør Fylkesmannen en selvstendig vurdering av kommunestrukturen i Finnmark, innen fristen 1. oktober 2016. Fylkesmannen vil i sitt forslag legge vekt helheten i regionen og fylket.

Fylkesmannens vurdering vil være todelt. Vi vil for det første vurdere prosessen som ligger bak vedtaket. Her er politisk forankring og innbyggerinvolvering sentralt.

For det andre vil vi vurdere om vedtaket som er gjort er i tråd hovedmålene i reformen, noe som bare kan gjøres gjennom grundige utredninger f.eks. i form av statusbilde, utredninger, intensjonsavtaler og et godt saksframlegg til kommunestyret med reelle alternativer. Her vil det bli gjort en faglig helhetsvurdering sett opp mot viktige samfunnsutviklingstrekk.

Fylkesmannen vil følge opp kommunene gjennom veiledning, møter og konferanser. Fylkesmannens strategier og milepælplan fram mot 1. oktober 2017 vil bli drøftet i styringsgruppa for kommunereformen 19. januar 2017, samt i kontaktmøtet med ordførere og rådmenn 20. januar i Karasjok. Vi planlegger å samle alle kommunene i fylket til en felles konferanse innen 1. mai 2017. Fylkesmannen ønsker særlig en dialog omkring vårt oppdrag som går ut på å anbefale ny kommunestruktur i Finnmark. Hvis Fylkesmannen vurderer å foreslå endringer så ønsker vi en ryddig prosess med berørte kommuner om dette før vi kommer med vår anbefaling.

Vi ber om at vår referanse oppgis ved henvendelse til oss.

Med hilsen

Gunnar Kjønnøy
fylkesmann

Stian Lindgård
justis- og samfunnsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til: Ks Finnmark, Sametinget og Finnmark Fylkeskommune

KMD

**KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET**

Forslag til nytt inntektssystem for
kommunene

Innhold

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene | 6 |
| 1.1 | Innledning..... | 6 |
| 1.2 | Oppsummering av forslagene til endring | 7 |
| 1.2.1 | Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen | 8 |
| 1.2.2 | Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd..... | 9 |
| 1.3 | Om innholdet i de enkelte kapitlene | 10 |
| 2 | Generelt om inntektssystemet | 11 |
| 2.1 | Prinsipp og målsetting | 11 |
| 2.2 | Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi | 12 |
| 2.3 | Dagens inntektssystem | 13 |
| 2.3.1 | Innbyggertilskuddet | 13 |
| 2.3.2 | Regionalpolitiske tilskudd | 15 |
| 2.3.3 | Skjønnstilskudd..... | 15 |
| 2.4 | Tidligere endringer i inntektssystemet | 15 |
| 3 | Utgiftsutjevningen i inntektssystemet | 17 |
| 3.1 | Innledning..... | 17 |
| 3.2 | Generelt om utgiftsutjevningen | 17 |
| 3.3 | Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen? | 20 |
| 3.4 | Analyseopplegg | 21 |
| 3.4.1 | Normative og statistiske analyser | 21 |
| 3.4.2 | Analysemetoder | 23 |
| 3.5 | Simultane og partielle analyser..... | 24 |
| 4 | 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 jevnlige 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 bosettingsmønster.

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

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

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

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og vil være et viktig virkemiddel i distriktpolitikken for å oppnå blant annet næringsutvikling og en god samfunnmessig 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 småkommunetillegget 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 småkommunetillegget.

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

1.2.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen

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

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i 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 kostnadsnøkkelen for kommunene. Det gis en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i den samlede kostnadsnøkkelen. Det omfatter en generell gjennomgang av sektorene og dagens delkostnadsnøkler, analyser og vurderinger, og forslag til nye delkostnadsnøkler. Til slutt presenteres forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

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

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

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

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

2 Generelt om inntektssystemet

2.1 Prinsipp og målsetting

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

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

Befolkningsveksten de siste årene har i hovedsak vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Mens mange kommuner vil oppleve befolkningsvekst, vil enkelte kommuner oppleve fraflytting. Utfordringsbildet mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner vil variere. Alderssammensetningen i befolkningen har betydning for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnet. For at kostnadsnøkkelen på best mulig måte skal fange opp de ulike utfordringene ved å tilby tjenester i landets kommuner, må den oppdateres jevnlig. Regjeringen legger derfor opp til en oppdatering av 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 lønnssummen 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 befolknings sammensetning, 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 befolknings sammensetning, 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 befolknings sammensetning, geografi og kommunestørrelse mellom kommunene. Dette gir variasjoner i innbyggernes tjenestebehov og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

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

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

Kostnadsnøklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende 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 kostnadsnøkkelen.

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

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard/kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingsystem 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.

Typen 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 kostnadsnøklerne:

- 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 delkostnadsnøklerne i kapittel 4.

3.4.1 Normative og statistiske analyser

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

- statistisk metode
- normativ metode

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

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

Normativ metode

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

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

Statistisk metode

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

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

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

3.4.2 Analysemetoder

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

I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser for å fastsette kriteriene og vektingen i kostnadsnøkkelen. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS⁶ for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Også på andre sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er det antall personer i de ulike aldersgruppene som i stor grad forklarer variasjoner i etterspørsel etter kommunale tjenester. Kommuner med en høy andel eldre har et annet behov innenfor pleie- og omsorgstjenester enn kommuner med en lav andel eldre.

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

Regresjonsanalyser

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

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

⁶ Lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

kommunens frie 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 Korrigerede 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 Langørgeren, 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 Langørgeren, 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 delkostnadsnøkklene 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 delkostnadsnøkklene 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.

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

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

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

¹¹ Se omtale av KOMMODE-modellen i kapittel 3.

4.1 Grunnskole

4.1.1 Generelt om sektoren

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

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

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

4.1.2 Dagens delkostnadsnøkkel

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

I dagens delkostnadsnøkkel er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn med et gjennomsnitt av resultatene fra departementets egne analyser og resultatene fra SSBs KOMMODE-modell. Kriteriene innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre ble tatt inn i kostnadsnøkkelen etter at Senter for økonomisk forskning (SØF) viste at dette påvirket variasjonen i kommunens utgifter til 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 innvandrerforeldre.

¹² Borge, Lars-Erik og Per Tovmo (2008): Analyser av kommunenes utgiftsbærehov 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 vektning, mens vektningen 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 kostnadsnøkkelen ble det satt ut et forskningsprosjekt for å gå gjennom pleie- og omsorgssektoren, og se på mulige alternative utforminger av delkostnadsnøkkelen. Dette prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet, og ble ferdigstilt i 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): Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13, Senter for økonomisk forskning.

hvordan alderskriteriene best mulig kan vektas 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 vektet noe høyere. Dødelighet og ikke-gifte 67 år over vektet 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 | 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 avvirket 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 kontantstøttmottakere 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 delkostnadsnøkkelen enn antall 3-5åringer. Samtidig er etterspørselen etter barnehage betydelig høyere blant de eldste barna, slik at kommunen har høyere kostnader til barnehage på grunn av at flere går i barnehage. Resultatene tyder på at disse to effektene i stor grad motvirker hverandre, og at det er lite ekstra å tilføye modellen ved å splitte opp alderskriteriene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra SØF-rapporten i 2010.

4.3.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

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

Tabell 4.10 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage

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

Tabell 4.11 Alternativ delkostnadsnøkkel for barnehage

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

4.4 Kommunehelsetjeneste

4.4.1 Generelt om sektoren

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

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

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

4.4.2 Dagens delkostnadsnøkkel

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

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

Tabell 4.13 Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

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

4.4.3 Analyser og vurderinger

De oppdaterte analysene av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten viser fortsatt at det er kostnadsulemper knyttet til både spredt bosetting og kommunestørrelse, både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser. I forrige revisjon av 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 vektningen 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 vekt 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 Barnevernstiltak 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 Telemarksforskning delkostnadsnøkkelen for barnevern, og utførte analyser på data fra 2004 til 2011¹⁹. Telemarksforskning 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 Telemarksforskning 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 Telemarksforskning 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 Telemarksforskning 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. Telemarksforskning 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 Telemarksforskning 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, Telemarksforskning 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 levekårs-kriterier, 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 vekten 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 |
| Opphøringsindeks | 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 delkostnadsnøkkel 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 vektning 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 vektet 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 vektet 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 Telemarkforskning, 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 delkostnadsnøklene 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 delkostnadsnøklene utgjør av den samlede kostnadsnøkkelen i forslaget til kostnadsnøkkel i dette høringsnotatet. Vektingen av de ulike delkostnadsnøklene i den samlede kostnadsnøkkelen vil oppdateres i kommuneproposisjonen for 2017.

Tabell 4.24 Delkostnadsnøklenes andel av samlet kostnadsnøkkel (sektorvekter)

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

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

4.8.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøkler vektet 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 innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia | 0,0009 | |
| Sum | 1,0000 | 1,0000 |

5 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller i kommunal 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 innbygger 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

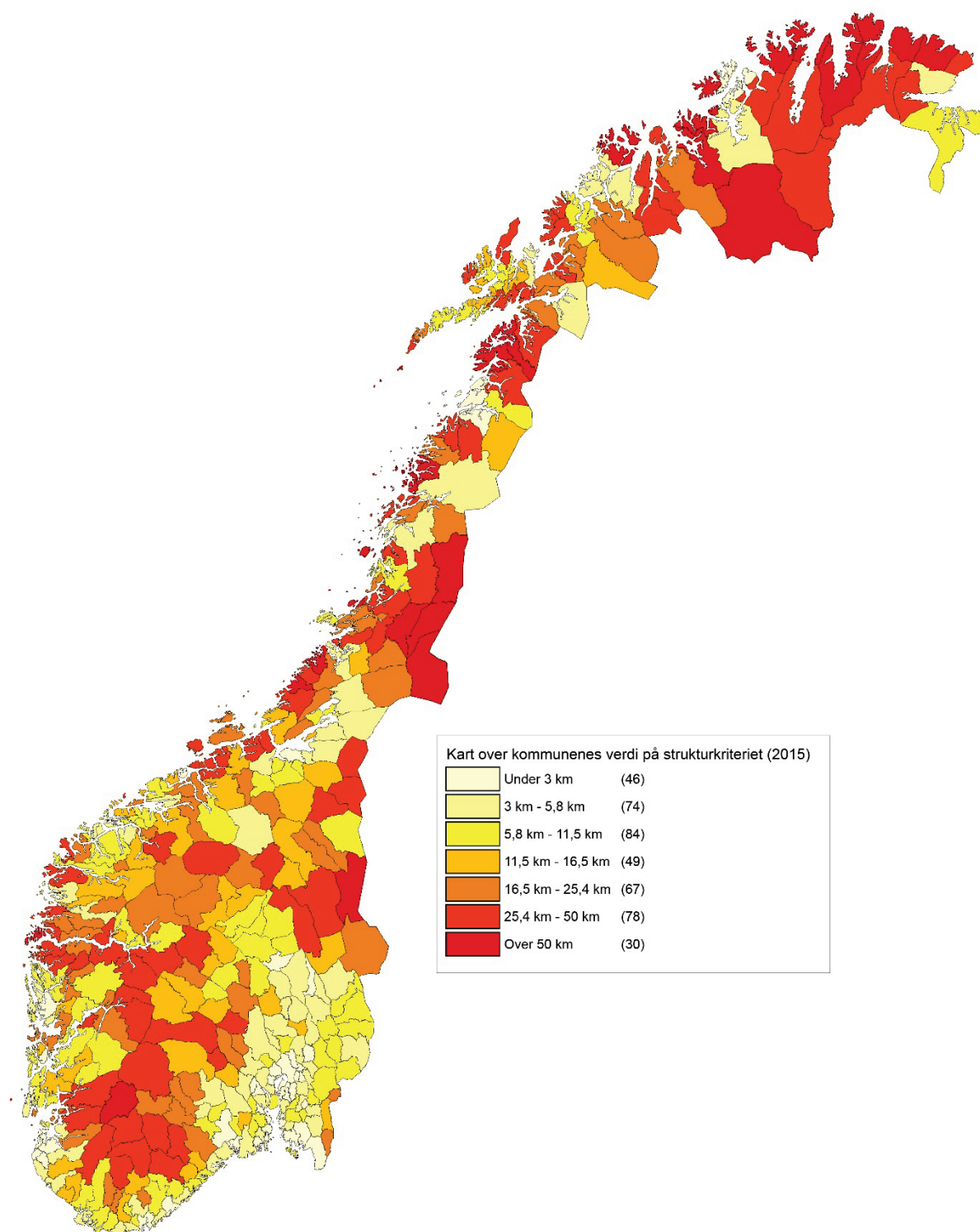
smådriftsulempet knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform²⁴ viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgen m.fl.²⁵ fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon,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

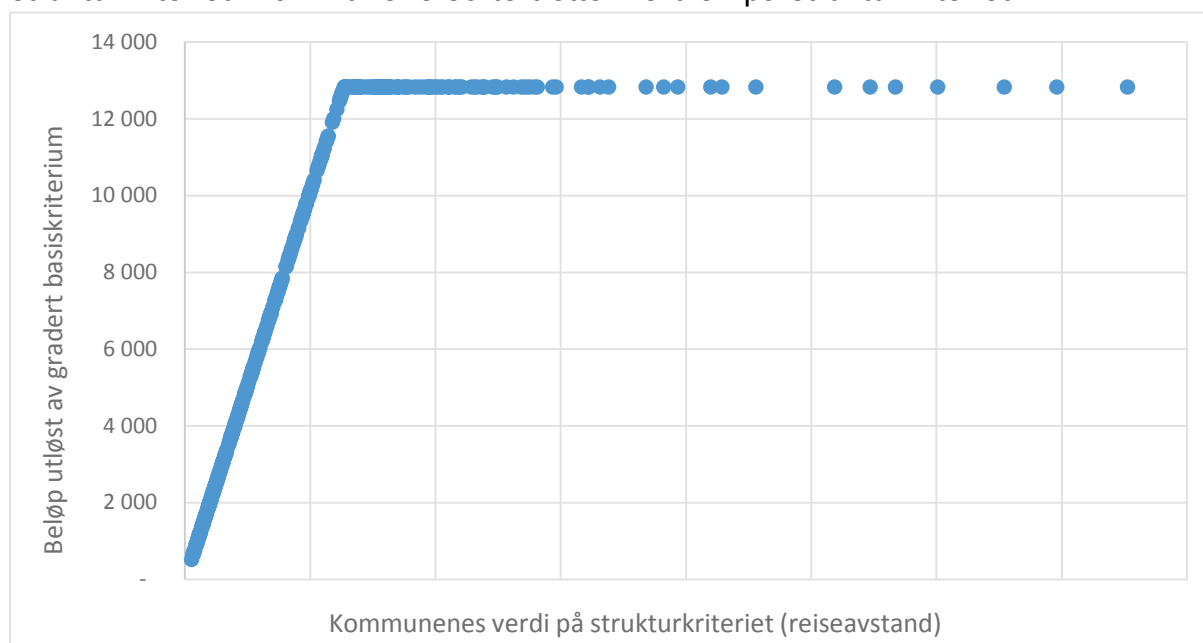
5.3.2 Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen

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 vektet 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 smådriftsulempen

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene. Smådriftsulempen på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulempen 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 smådriftsulempen 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. Kvænangen kommune har verdien 0 på indeksen for 2015, mens Rælingen, Vestby, Klepp og Ullensaker og har høyest verdi på indeksen (93).

Distriktsindeksen brukes for å kunne sammenlikne kommuner og regioner. Indeksen brukes i dag i ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med fordelingen av dagens distriktstilskudd Sør-Norge, som et verktøy i avgrensingen av det distriktpolitiske virkeområdet og i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Indeksen er konstruert slik at den er etterprøvable. 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 distriktpolitiske målsettinger og områder med reelle distriktpolitiske 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.

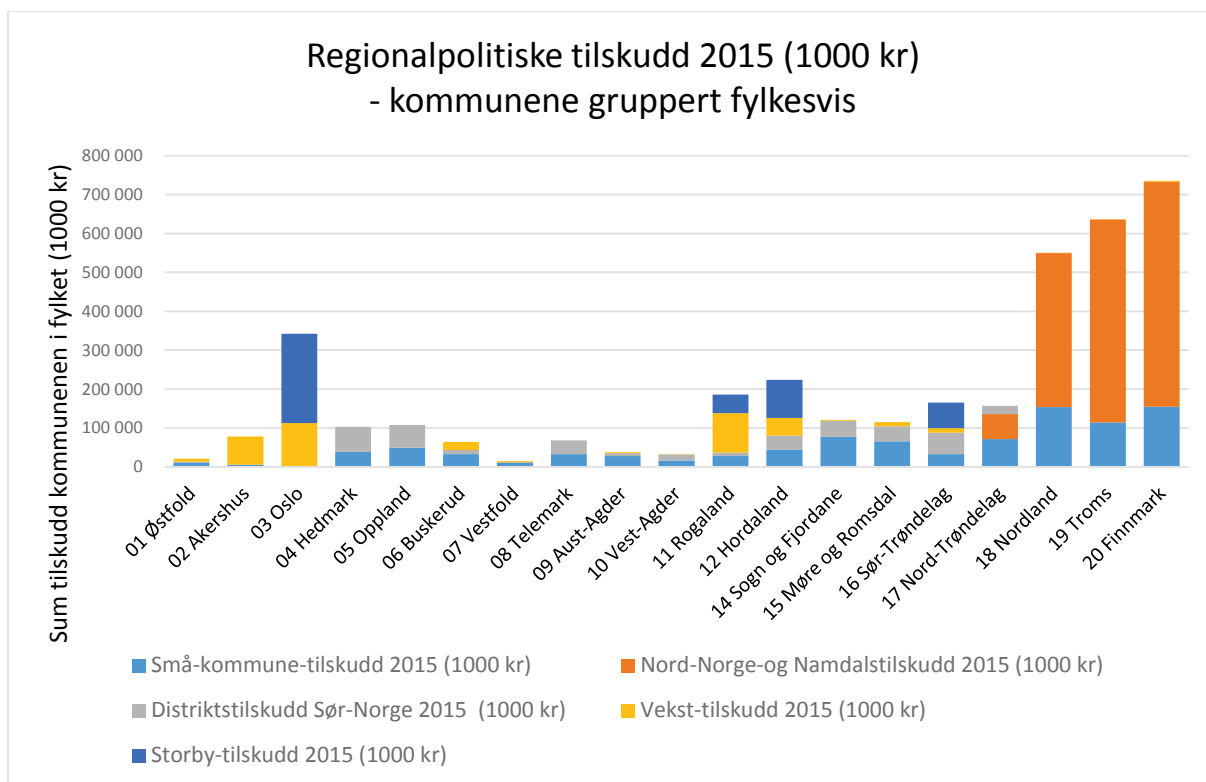
Tabell 6.4 viser størrelsen på de ulike tilskuddene og antall kommuner som mottar tilskuddene i statsbudsjettet for 2016. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet er de klart største regionalpolitiske tilskuddene, både når det gjelder totalt beløp og antall kommuner som mottar tilskudd.

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 | |
| Distrikstilskudd 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.

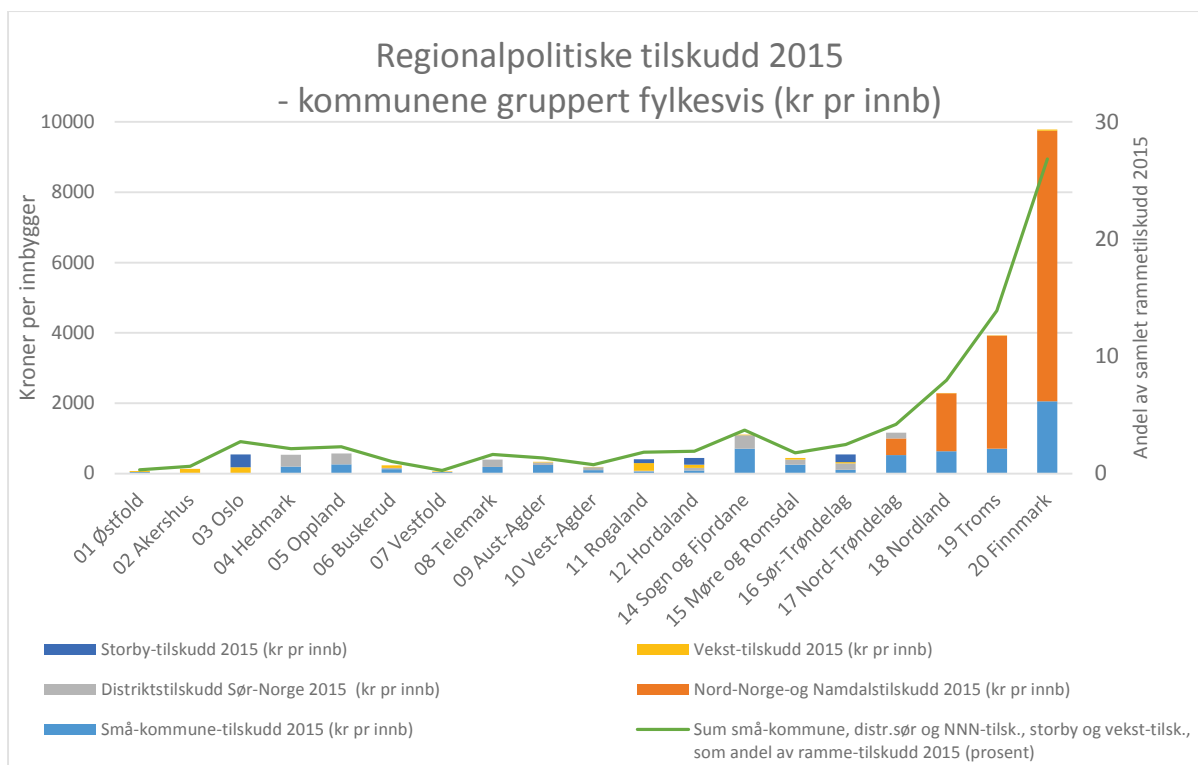
De ulike tilskuddene er ujevnt fordelt mellom de ulike fylkene. Figur 6.1 viser summen av regionalpolitiske tilskudd (i 1 000 kroner) for kommunene gruppert fylkesvis. De store forskjellene skyldes i stor grad Nord-Norge- og Namdalstilskuddet som kun gis til de nordligste fylkene, og med differensiert 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 distriktpolitikken 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 distriktpolitisk 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 distriktpolitikken 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 distriktpolitikken 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 kapitlet redegjøres det for hvordan skatteelementene har blitt behandlet i inntektssystemet fram til i dag.

7.2 Skatteandelen

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

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

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

Skatteandelen settes ut fra anslag på skatteinntekter i statsbudsjettet. Det betyr at den faktiske skatteandelen kan avvike fra intensjonen i statsbudsjettet. Tabell 7.1 viser skatteandel som er satt i statsbudsjettet 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 selskapskatten for å styrke insentivvirkningene i inntektssystemet. Samtidig ble inntektsutjevningen lagt om til en mer symmetrisk modell for å redusere omfordelingsvirkningene ved selskapskatten. 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
Likestillingscenteret
MIRA-senteret
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Naturviterne
Norges Bank
Norges Blindeforbund
Norges handikapforbund
Norges juristforbund
Norges kommunerevisorforbund
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges Teknisk-naturvitenskapelige 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 Sørum | 17 089 | 3,9 |
| 0227 Fet | 11 199 | 4,2 |
| 0228 Rælingen | 17 185 | 2,2 |
| 0229 Enebakk | 10 760 | 4,5 |

| Kommune | Innbyggere per 1.1.15 | Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km) |
|------------------|--------------------------|---|
| | <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 Hjartdal | 1 594 | 19,7 |
| 0828 Seljord | 3 002 | 16,8 |
| 0829 Kviteseid | 2 466 | 18,8 |
| 0830 Nissedal | 1 439 | 33,8 |
| 0831 Fyresdal | 1 298 | 39,4 |
| 0833 Tokke | 2 252 | 24,8 |
| 0834 Vinje | 3 689 | 27,6 |
| 0901 Risør | 6 909 | 6,2 |
| 0904 Grimstad | 22 098 | 2,9 |
| 0906 Arendal | 44 219 | 3,2 |

| Kommune | Innbyggere per 1.1.15 | Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (km) |
|----------------------|--------------------------|---|
| | <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 innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia | -120 888 | -5,1 |
| Sonekriteriet | 63 | 5,7 |
| Basiskriteriet (1/ant. innb. per 1.7.2014) | 1 580 642 | 5,0 |
| Frie inntekter 2014 (inkl. eiend.skatt og kons.kraft) (kr per innb.) | 0,1171 | 13,5 |
| R ² -justert | | 0,7420 |
| Antall observasjoner | | 425 |

4.2 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg

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

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

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

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

For å fastsette vekten 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 vektet 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 % |



Faktagrunnlag

Kommunereformutredning i Øst-Finnmark

Oslo, 31.12.2015



INNHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|---|----|
| 1. INNLEDNING | 3 |
| 2. MANDAT OG METODE | 4 |
| 2.1. PROSJEKTETS MANDAT | 4 |
| 2.2. METODE..... | 4 |
| 3. TJENESTEYTING - DAGENS STATUS | 5 |
| 3.1. BARNEHAGESTRUKTUR I ØST-FINNMARK | 5 |
| 3.2. GRUNNSKOLE | 8 |
| 3.3. BEHOVS- OG KOSTRA-ANALYSE AV GRUNNSKOLEN | 9 |
| 3.4. PLEIE OG OMSORG..... | 12 |
| 3.5. BARNEVERN | 18 |
| 3.6. SOSIALTJENESTEN | 24 |
| 3.7. DEMOGRAFISK UTVIKLING OG FREMTIDENS BEHOV FOR TJENESTER | 28 |
| 3.8. VÅRE BEMERKNINGER KNYTTET TIL STATUS VEDRØRENDE DAGENS TJENESTEPRODUKSJON OG FREMTIDENS BEHOV FOR TJENESTER | 32 |
| 4. MYNDIGHETSUTØVING | 34 |
| 4.1. BESKRIVELSE AV OMRÅDET | 34 |
| 4.2. DAGENS STATUS..... | 34 |
| 4.3. VÅRE BEMERKNINGER KNYTTET TIL KOMMUNENES ROLLE SOM MYNDIGHETSUTØVER | 37 |
| 5. KOMMUNEREFORMEN - SAMISK PERSPEKTIV | 39 |
| 6. ØKONOMI..... | 42 |
| 6.1. DAGENS STATUS..... | 42 |
| 6.2. EIENDOMSSKATT..... | 45 |
| 7. SAMFUNNSUTVIKLING | 47 |
| 7.1. GEOGRAFISKE AVSTANDER | 47 |
| 7.2. FREMTIDENS ARBEIDSMARKED | 48 |
| 7.3. SYsselSETTING OG PENDLING | 49 |
| 7.4. HVORDAN NÆRINGSLIVET OG NÆRINGSSTRUKTUREN SER UT I KOMMUNENE | 51 |
| 7.5. KOMMUNENES ARBEID MED NÆRINGSUTVIKLING | 53 |
| 8. LOKALDEMOKRATI | 56 |
| 8.1. FUNN FRA FORSKNINGEN | 56 |
| 8.2. UTFORDRINGER FOR LOKALDEMOKRATIET | 57 |
| 8.3. KAN NEGATIVE SIDER VED SAMMENSLÅINGER MOTVIRKES?..... | 58 |
| 8.4. ØST-FINNMARKS KOMMUNER I ET DEMOKRATIPERSPEKTIV..... | 59 |

1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet og sette kommunene i bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner. Dette prosjektet har tatt utgangspunkt i regjeringens mål for reformen og analysert dagens status vedrørende syv kommuner i Øst-Finnmark, med det formål å utarbeide et felles faktagrunnlag.

Oslo, 31.12. 2015

BDO AS

Morten Thuve
Oppdragsansvarlig partner

Sven-Erik Antonsen
Prosjektleder

Øistein Harsem
Utreder

2. Mandat og metode

2.1. Prosjektets mandat

I forbindelse med arbeidet med kommunereformen skal det gjennom syv kommuner i Øst-Finnmark (Sør-Varanger kommune, Vadsø kommune, Tana kommune, Båtsfjord kommune og Berlevåg kommune, Nesseby kommune og Vardø kommune) gjennomføres en prosess med hensikt å utrede, sonde/drøfte og innhente innbyggernes synspunkt i forhold til en ny kommunestruktur i Øst-Finnmark. Vadsø kommune fungerer som vertskommune for prosjektet.

Prosjektet har fire tydelig definerte faser:

- a) Planlegging og forankring av prosjektet
- b) Utredning av dagens situasjon med kjente utviklingstrekk
- c) Sondering og drøftinger
- d) Innhenting av innbyggernes meninger

Denne delen av prosjektet vil ta for seg utredningen av dagens status i kommunene med fokus på følgende:

- Kommunene som tjenesteprodusenter
- Kommunene som myndighetsutøver
- Kommunene som samfunns- og næringsutvikler
- Kommunene som lokalpolitisk arena

I tillegg vil det foretas analyser av den økonomiske situasjonen blant kommunene i regionen.

2.2. Metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Øst-Finnmark i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter fra kommunenes administrasjon.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Begrensningen med metodene vi har valgt er derimot at funnene ikke lar seg generalisere utover den populasjonen vi har undersøkt. Men ettersom vårt mandat utelukkende omhandler kommunereformen i Øst-Finnmark mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Øst-Finnmark.

3. Tjenesteyting - dagens status

I denne delen av rapporten vil vi foreta en gjennomgang av noen utvalgte tjenesteområder i kommunene. Dette omfatter barnehagedrift, grunnskole, helse- og sosialtjenester samt barnevern på basis av KOSTRA-tall, dokumenter fra kommunene, samtaler med rådmenn og enkelte andre nøkkelpersoner. Vi vil i all hovedsak benytte oss av tall fra 2014. Dette er fordi grunnlagstallene fra de foregående er mangelfulle for flere kommuner i regionen. I tillegg er det viktig å påpeke at bruken av KOSTRA-tall varierer for de ulike tjenesteområdene. Noen tjenester som barnehage og grunnskole er lettere å kvantifisere sammenlignet med eksempelvis sosialtjenesten og barnevernstjenesten. For de sistnevnte tjenesteområdene vil vi derfor legge mer vekt på kvalitative forhold som er basert på intervjuer og dokumentanalyser.

3.1. Barnehagestruktur i Øst-Finnmark

Ettersom befolkningsgrunnlaget i de ulike kommunene varierer er det også naturlig at antall barnehager varierer fra 1 i Nesseby til 12 i Sør-Varanger.

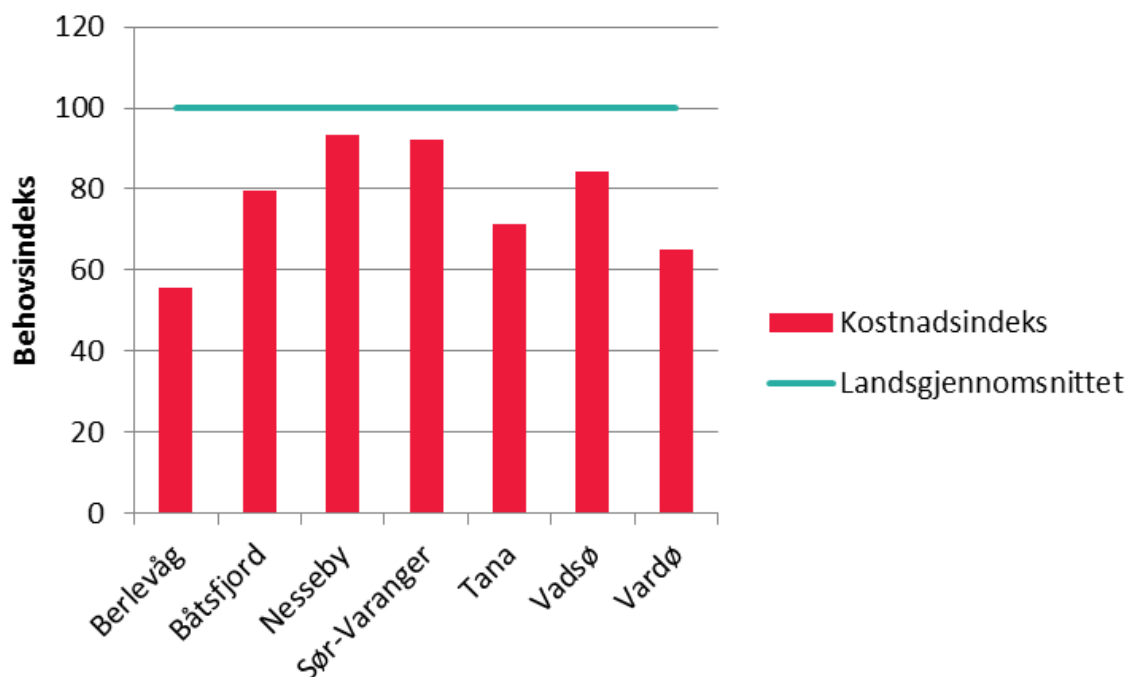
| Kommune | Kommunale barnehager | Private Barnehager | Totalt antall barnehager | Gjennomsnittlig antall barn per barnehage korrigert for alder |
|--------------|----------------------|--------------------|--------------------------|---|
| Berlevåg | 1 | 0 | 1 | 41 |
| Båtsfjord | 2 | 0 | 2 | 46 |
| Nesseby | 1 | 0 | 1 | 74 |
| Sør-Varanger | 12 | 3 | 15 | 50 |
| Tana | 4 | 2 | 6 | 25 |
| Vadsø | 7 | 0 | 7 | 60 |
| Vardø | 1 | 1 | 2 | 53 |

Tabell 1: Oversikt over antall kommunale og private barnehager og gjennomsnittlig antall barn per barnehage. Kilde:

Ettersom det gjennomsnittlige antall barn per barnehage varierer mellom de ulike kommunene så kan vi forvente at utgiftene målt i per innbygger mellom 1-5 år også varierer. Dette skyldes blant annet stordriftsfordelene knyttet til drift av den enkelte barnehage. Vi kan således forvente oss at kommuner som Berlevåg og Tana har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet.

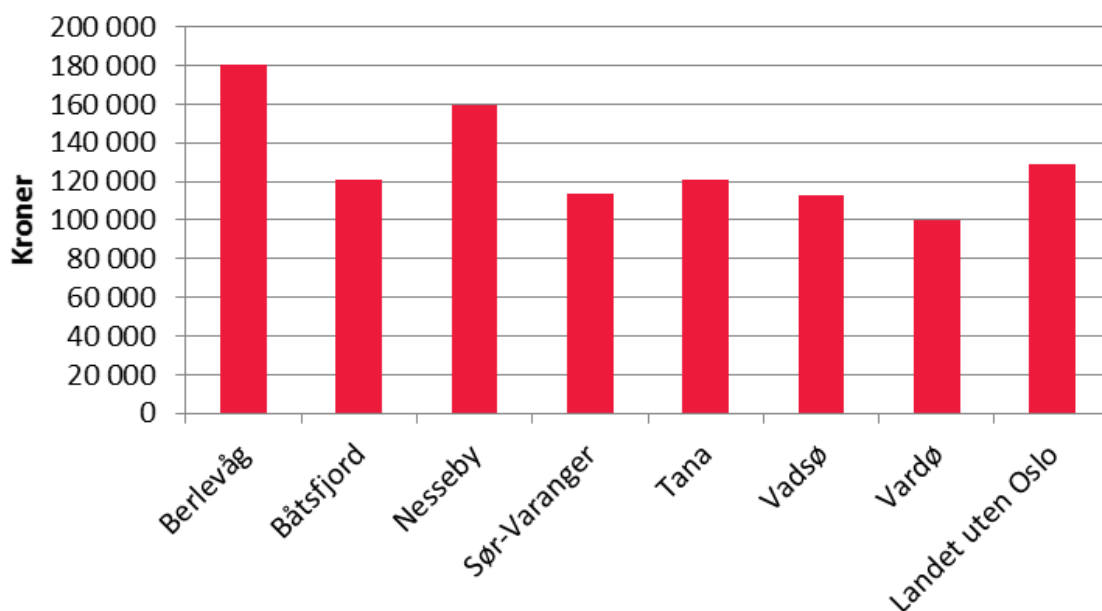
3.1.1. Behovs- og KOSTRA-analyser av barnehagene

Før vi analyserer og forklarer kostnadsforskjeller mellom kommunene innenfor dette tjenesteområdet har vi sett på behovet for barnehagetjenester for alle kommunene. I figuren under ser vi at alle kommuner i regionen har et lavere forventet behov for barnehagetjenester sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette skyldes i all hovedsak at kommunene i Øst-Finnmark har en lavere andel barn mellom 2-5 år sammenlignet med andre kommuner i landet. For dette spesifikke tjenesteområdet er det antall innbyggere mellom 2-5 år det viktigste delkriteriet.



Figur 1: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor barnehagesektoren, Kilde Grønt Hefte KMD

Det lave behovet for tjenester er således en forklaring på hvorfor flertallet av kommunene i regionen har et lavere utgiftsnivå per innbygger i aldersgruppen 1-5 år sammenlignet med landsgjennomsnittet. Til tross for dette har kommunene Berlevåg og Nesseby et betydelig høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet.



Figur 2: Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern, Kilde KOSTRA

Ved hjelp av KOSTRA-statistikk har vi forsøkt å kunne forklare hovedårsaken mellom kommunene. Ifølge en nylig publisert rapport fra Utdanningsdirektoratet forklares forskjeller i ressursbruken til barnehagetjenester med blant annet dette:

- Avtalt oppholdstid
- Forskjeller i andel små og store barn (hvor andelen små barn er kostnadsdrivende)

- Kommuner med spredt befolkning bruker mer per barn i barnehage
- Kommuner med mange barn som får spesial- pedagogisk hjelp har høyere utgifter
- Kommuner med høy andel barn i private barnehager har lavere utgifter

Ut fra disse forklaringsvariablene vil vi se på hva som kan forklare utgiftsforskjellene mellom kommunene.

| Kommune | Andel små barn | Andel barn med oppholdstid 33 timer eller mer per uke i kommunal barnehage | Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn | Andel ansatte med barnehage-lærer-utdanning | Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage |
|--------------|----------------|--|---|---|---|
| Berlevåg | 36 % | 100 % | 25 % | 36 % | 100 % |
| Båtsfjord | 43 % | 95 % | 30 % | 32 % | 100 % |
| Nesseby | 31 % | 92 % | 10 % | 23 % | 100 % |
| Sør-Varanger | 41 % | 100 % | 16 % | 29 % | 88 % |
| Tana | 25 % | 90 % | 5 % | 23 % | 62 % |
| Vadsø | 32 % | 98 % | 23 % | 30 % | 100 % |
| Vardø | 28 % | 93 % | 1 % | 17 % | 81 % |

Tabell 2: Oversikt over nøkkelindikatorer for Barnehagesektoren for 2014, Kilde KOSTRA

Tabellen viser at flertallet av kommunene i regionen har en høy andel barn med oppholdstid på over 33 timer. Vedrørende de resterende variablene så er det stor variasjon mellom de ulike kommunene. Dette vil vi kommentere i det neste avsnittet.

3.1.2. Analyse av de ulike kommunene

Som figur 2 viser så har Berlevåg de høyeste utgiftene målt i per innbygger mellom 1-5 år for dette tjenesteområdet. Dette skyldes i all hovedsak at kommunen har svært god kapasitet innenfor dette tjenesteområdet. Kommunen har sentralisert barnehagedriften og har per dags dato kun en barnehage i kommunen som har 45 plasser. Antall barn med barnehageplass har derimot variert. Dette har medført at kommunen i perioder har ledig kapasitet på dette området.

Den kommunen som har de nest høyeste utgiftene til barnehagesektoren er Nesseby. Kommunen har sentralisert tjenestetilbudet i bygg som også deles med grunnskole. De høye utgiftene kommunen har til dette tjenesteområdet kan i hovedsak forklares med at kommunen tilbyr gratis barnehage. Kommunen er i tillegg innenfor det samiske forvaltningsområdet. I følge kommunen medfører dette ekstra ressursbruk til bygg, personale, kompetanseheving, it og drift.

De resterende kommunene har alle utgifter som er under gjennomsnittet for landet. Regionens største kommuner Sør-Varanger og Vadsø har blant de laveste utgiftene knyttet til dette området. Sør-Varanger har sentralisert store deler av barnehage tjenestene i sentrum av kommunen noe som også har bidratt til å redusere kostnadene per barn.

Vadsø kommune de laveste utgiftene målt per innbygger i aldersgruppen. Dette skyldes blant annet at kommunen har gjennomført strukturendringer i form av sammenslåing av mindre barnehager. Kommunen har per dags dato kun en liten barnehage. I både et regionsperspektiv og om man sammenligner Vadsø med gjennomsnittet for landet så tyder det meste på at tjenesten drives forholdsvis effektivt.

Tana kommune har noe høyere utgifter sammenlignet med regionens to største kommuner, men har allikevel lavere kostnader sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen har den største andelen private barnehager i regionen. At Tana kommunen har høyere utgifter sammenlignet med

Sør-Varanger kan skyldes at man har to små kommunale barnehager. I tillegg har kommunen ledig kapasitet i den samisk språklige barnehagen. Kommunen er en del av det samiske forvaltningsområdet, noe som bidrar til å forklare hvorfor man har høyere utgifter sammenlignet med Sør-Varanger.

Båtsfjord kommune har et lavere behov for tjenester enn gjennomsnittet for landet. Kommunen har også et lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen opplyser at de har svært god dekning innenfor dette tjenesteområdet, og at tjenesten er dyr grunnet en uhen-siktsmessig struktur. Man vurderer derfor å slå sammen de to kommunale barnehagene til en stor barnehage for å kunne redusere kostnadene knyttet til blant annet administrasjon og ledelse. Kommunen har i tillegg en høy andel barn med oppholdstid 33 timer eller mer per uke. Et element som kan være kostnadskrevende for kommunen er den relativt høye andelen med barn som får ekstraressurser. Dette skyldes blant annet høy innvandring, og ekstraressurser er derfor knyttet blant annet til språkopplæring. Fylkesmannen påpeker også at barnehagene synes å drive effektivt, men at man har et relativt lite fagmiljø.

Vardø kommune har ifølge tall fra KOSTRA en privat og en kommunal barnehage. Behovet for denne type tjenester er beregnet til å være under gjennomsnittet for landet. Kommunen har således et noe lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet (uten Oslo) og de andre kommunene i Øst-Finnmark. Årsakene til de relativt lave kostnadene skyldes at kommunen skårer relativt lavt på alle forklaringsvariabler som vi har inkludert i figuren over. Kommunen har en liten andel små barn, lav andel barn som oppholder seg i barnehagene mer enn 33 timer per uke og en lav andel barn som får ekstra ressurser. I tillegg er det viktig å påpeke at kommunen har gjennomført viktige strukturendringer innenfor dette tjenesteområdet. Man har blant annet omgjort en eldre skole til en barnehage, hvor både den kommunale og private barnehagen er samlokalisert. En sentralisering av tilbudet kan således også ha bidratt til de relativt lave kostnadene kommunen har til dette tjenesteområdet.

3.2. Grunnskole

3.2.1. Skolestruktur i Øst-Finnmark

Innenfor dette tjenesteområdet er det relativt sett store forskjeller mellom kommunene i regionen vedrørende antall skoler, elever og ansatte¹. Forskjellene mellom kommunene som er presentert i tabellen under kan i all hovedsak forklares ut i fra forskjeller i innbyggertall. I tillegg så ser vi at forskjeller også kan forklares på bakgrunn av ulik skolestruktur. Herunder skiller blant annet Tana seg ut med relativt sett mange skoler per innbygger og med et følgelig gjennomsnittlig lavt antall elever per grunnskole.

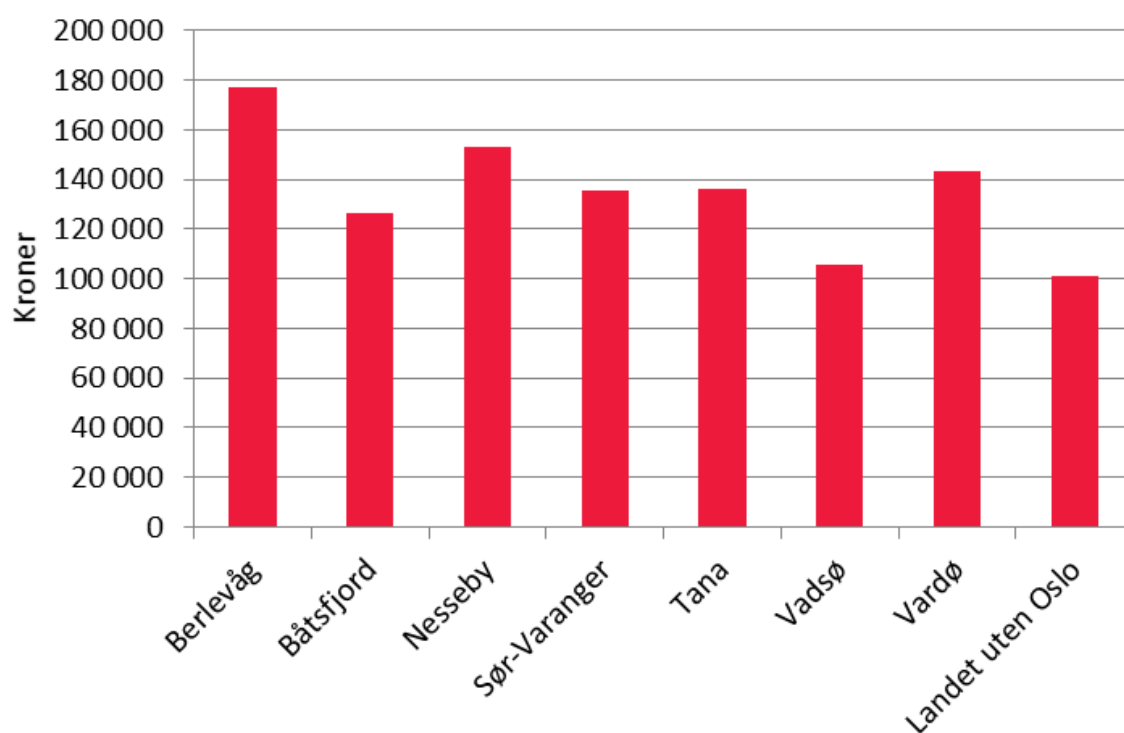
| Kommune | Kommunale grunnskoler | Antall elever i kommunale grunnskoler | Elevtall per kommunale grunnskole | Avtalte årsverk grunnskole, konsern |
|--------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Berlevåg | 1 | 100 | 100 | 25,6 |
| Båtsfjord | 2 | 268 | 134 | 46,3 |
| Nesseby | 1 | 78 | 78 | 21,8 |
| Sør-Varanger | 11 | 1184 | 108 | 250,0 |
| Tana | 5 | 276 | 55 | 78,0 |
| Vadsø | 3 | 814 | 163 | 151,8 |
| Vardø | 1 | 184 | 184 | 44,1 |

Tabell 3: Oversikt over kommunale grunnskoler. Kilde:

¹ Avtalte årsverk er hentet fra KOSTRA og baserer seg på tall fra AA-registeret. Disse tallene forutsetter derfor at kommunenes inndeling av virksomheter i Enhetsregisteret er oppdaterte og at kommunene har kvalitetssikret opplysninger om arbeidsforhold i AA-registeret.

3.3. Behovs- og KOSTRA-analyse av grunnskolen

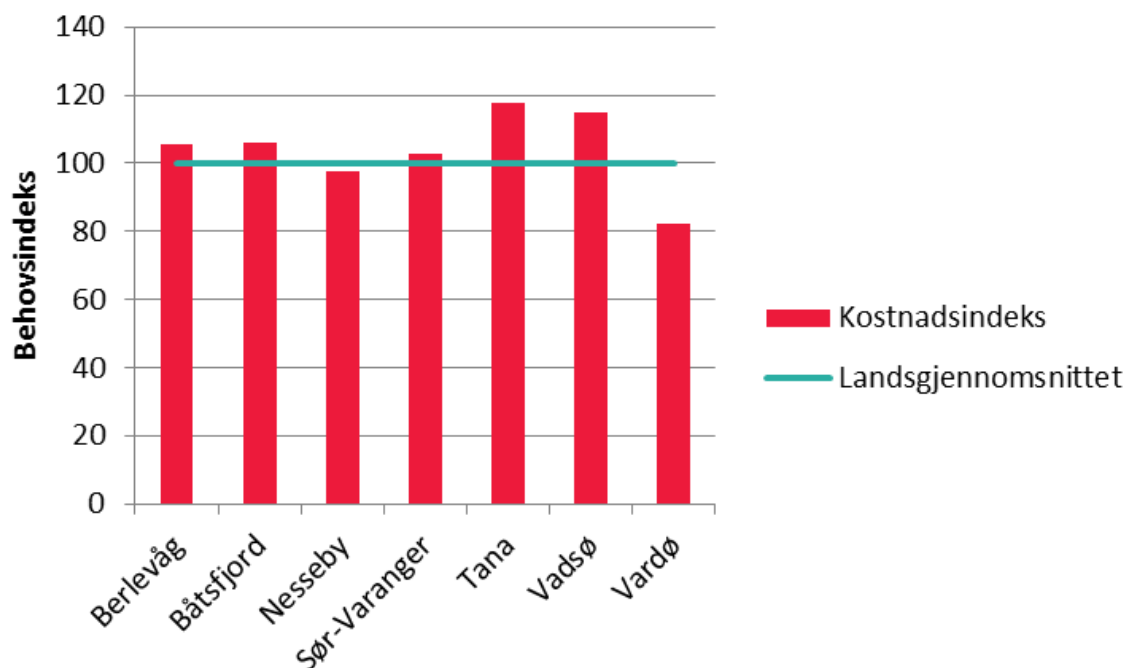
Overordnet så vil også skolestørrelse være en viktig forklaring på kostnadsforskjeller mellom kommunene. Figuren nedenfor viser også at de minste kommunene som Berlevåg, Nesseby og Tana har relativt sett høyere kostnader per innbygger mellom 6-15 år sammenlignet med de største kommunene Sør-Varanger og Vadsø. Vi ser derimot at en liten kommune som Båtsfjord har lavere kostnader knyttet til grunnskole tjenester sammenlignet med Sør-Varanger. I tillegg ser vi at det er relativt sett liten forskjell i kostnader per innbygger mellom 6-15 år mellom Tana og Sør-Varanger. Ettersom den førstnevnte kommunen har et betydelig lavere gjennomsnittlig elevtall per grunnskole innebærer dette at skolestørrelse alene ikke er en tilfredsstillende forklaringsvariabel på kostnadsforskjeller mellom kommunene i Øst-Finnmark.



Figur 3: Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år, konsern, Kilde KOSTRA

For å videre kunne forklare kostnadene knyttet til denne sektoren har vi først sett på behovet for tjenester beregnet gjennom bruk av kostnadsnøklene fra utgiftsutjevningmodellen til Kommunal- og regionaldepartementet². Dette er synliggjort i den neste figuren.

² Behovsindeksen består av ulike delkriterier. Herunder finner vi basiskriteriet, innvandrere mellom 6-15 år, sone og nabo kriterier samt antall innbyggere mellom 6-15 år. Den sistnevnte kriteriet utgjør vektet høyest og er således det viktigste delkriteriet innenfor dette tjenesteområdet.



Figur 4: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor Grunnskolesektoren, Kilde Grønt Hefte KMD

Ut i fra figuren over ser vi at alle kommunene, med unntak av Nesseby og Vadsø, har et større behov for tjenester sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette er således en forklaring på hvorfor kommunene i regionen ligger over landsgjennomsnittet. Derimot er det lite samsvar mellom nivå på utgifter og behovet for tjenester. Det vil si at Tana, kommunen med største behovene for tjenester i regionen, ikke har det høyeste utgiftene målt i per innbygger mellom 6-15 år.

For derfor å ytterligere kunne forklare årsakene til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene har vi tatt utgangspunkt i følgende forklaringsvariabler:

- Gjennomsnittlig gruppestørrelse per undervisningstrinn
- Andel elever i spesialundervisning
- Kompetanse blant lærerne (som er førende for lønnsnivået blant lærerne)

| Kommune | Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4.årstrinn | Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn | Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn | Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning | Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning |
|--------------|--|--|---|--|--|
| Berlevåg | 7,8 | 8,1 | 7,4 | 7 % | 100 % |
| Båtsfjord | 9,5 | 13,0 | 9,1 | 18 % | 75 % |
| Nesseby | 8,2 | 7,5 | 5,3 | 12 % | 100 % |
| Sør-Varanger | 9,3 | 7,9 | 8,9 | 10 % | 85 % |
| Tana | 8,0 | 7,2 | 7,9 | 12 % | 79 % |
| Vadsø | 7,7 | 9,2 | 12,2 | 6 % | 79 % |
| Vardø | 9,8 | 10,3 | 10,3 | 13 % | 84 % |

Tabell 4: Oversikt over nøkkelindikatorer for Grunnskolen for 2014, kilde KOSTRA

I denne tabellen har vi delt gjennomsnittlig gruppestørrelse inn i 3 kategorier. For å kunne analysere forskjellene mellom kommunene, er det viktig å merke seg at lærernes undervisningsplikt og elevenes uketimetall varierer mellom småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet i grunnskolen. Variasjonen i disse er slik at lærernes undervisningsplikt går ned jo eldre elever; dvs. at det kreves flere lærerressurser per elev. Videre går elevenes uketimetall opp jo eldre elever. For da å kunne undervise én gruppe elever i en uke, kreves det dermed flere årsverk lærerressurser i ungdomsskolen enn i mellomtrinnet, og enda flere enn i småskoletrinnet.

3.3.1. Analyser av de enkelte kommunene

Vi ser at Berlevåg har den laveste gjennomsnittlige gruppestørrelsen blant de yngste elevene. Kommunen har også en forholdsvis lav gjennomsnittlig gruppestørrelse i de andre årstrinnene. Disse faktorene sett i sammenheng med at Berlevåg har innrapportert den høyeste utdannede lærerstabben (sammen med Nesseby) kan forklare de relativt sett høye kostnadene til dette tjenesteområdet.

Mange av de samme faktorene er med på å forklare hvorfor Nesseby har et høyere utgiftsnivå enn det behovet skulle tilsi. Kommunen har en liten skole med en lav gjennomsnittlig gruppestørrelse på alle alderstrinn. Kommunen har også den høyeste andelen lærere med universitet og høyskoleutdanning. Nesseby har også egne samiske klasser, og dette påfører større kostnader i drift. I tillegg medfører dette at den gjennomsnittlige gruppestørrelsene blir mindre.

Sør-Varanger har et noe høyere kostnadsnivå enn det behovet for tjenester skulle tilsi. Kommunen har derimot en desentralisert skolestruktur som består av flere skoler med relativt få elever. Årsakene til denne skolestrukturen er blant annet store geografiske avstander. Dette forklarer således de relativt høye kostnadene knyttet til dette tjenesteområdet. Vi ser også fra KOSTRA-statistikk at kommunen har en lav gruppestørrelse blant elever mellom 5.-7. årstrinn.

Tana kommunen har det høyeste behovet for tjenester i regionen. Dette medfører således at kommunen har et høyere utgiftsnivå sammenlignet med landsgjennomsnittet. Kommunen har også en spredt skolestruktur med forholdsvis mange skoler per barn. I tillegg har kommunen to skoler som underviser på samisk som også er et forhold som er med på å øke kostnadene. Disse faktorene forklarer således kommunenes høye utgiftsnivå innenfor dette tjenesteområdet.

Vadsø kommune har det nest høyeste behovet for tjenester i regionen, men også de laveste utgiftene målt i per innbygger mellom 6-15 år. Årsakene til at kommunen driver dette tjenesteområdet relativt effektivt skyldes flere faktorer. Den viktigste årsaken er at man har investert i nye større skoler i sentrum av kommunen. Dette har medført at man har redusert behovet for undervisningspersonell med om lag 30 årsverk. Kommunen har den høyeste andelen elever per skole i regionen. Som følge av en strukturendring har også kommunen relativt store gjennomsnittlige gruppestørrelser på ungdomstrinnet. En annen årsak til de relativt sett lave utgiftene kan være en lav andel spesialundervisning. Kommunen opplyser også at per dags dato har alle ansatte godkjent utdanning. Tallene presentert i den siste kolonnen i tabell 4 er dermed ikke representative for dagen situasjon.

Båtsfjord kommune har et behov for grunnskoletjenester som er over gjennomsnittet for landet. Sammenlignet med de andre kommunene i regionen har de et noe lavere utgiftsnivå til dette tjenesteområdet. Kommunen bruker derimot mer enn gjennomsnittet for landet. At kommunen ligger over gjennomsnittet for landet kan skyldes at man har en høy andel elevers som mottar spesialundervisning. Dette skyldes blant annet høy innvandring, og ekstraressurser som er knyttet til språkopplæring blant annet. Kommunen vurderer også om man skal slå sammen skolene for å kunne dra nytte av potensielle stordriftsfordeler. Om man derimot sammenligner med andre kommuner så har kommunen et over gjennomsnittlig antall elever per grunnskole.

Vardø har de tredje høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet, målt i kroner per innbygger mellom 6-15 år, sammenlignet med de andre kommunene i regionen. Kommunen har også et vesentlig

høyere utgiftsnivå sammenlignet med landet. Dette utgiftsnivået kan ikke forklares med behovsanalysen som viser at kommunen har det laveste behovet for grunnskoletjenester av alle kommunene i regionen. Ved første øyekast så kan de store avvikene mellom utgifter og behov forklares med blant annet en høy andel elever som mottar spesialundervisning. I tillegg påpeker kommunen at de har høye kostnader knyttet til utenbyselver. I 2014 utgjorde disse kostnadene nær 2 200 000 mill. kr. Også innenfor dette tjenesteområdet har kommunen nytt fordel av en strukturendring i form av sentralisering grunnskoletilbudet. Kommunen viser til at man nå blant annet har 100 % kvalifiserte lærere. Tallene presentert i den siste kolonnen i tabell 4 er dermed ikke representative for dagen situasjon.

3.4. Pleie og omsorg

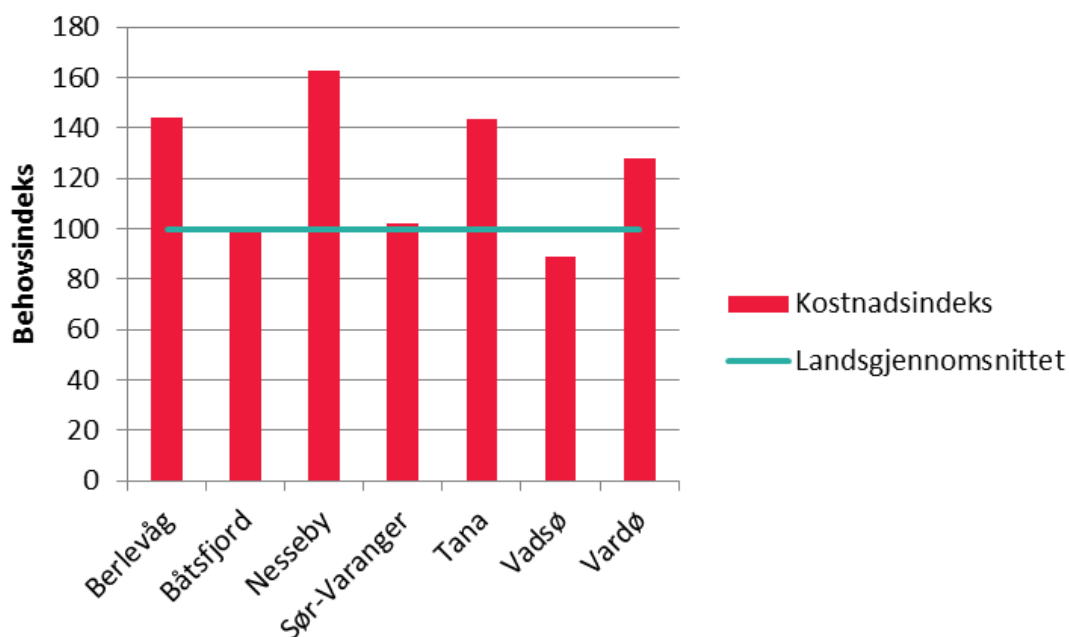
Pleie- og omsorgstjenester er samlet sett et av de tjenesteområdene som er mest ressurskrevende for kommunene.

For å videre analysere dette tjenesteområdet har vi valgt å se separat på hjemmetjenester og tjenester knyttet til institusjon. Dette er fordi årsaker til utgiftsforskjeller som antall brukere eller brukertyngde ikke fanges opp i de overordnede nøkkeltallene som er presentert i KOSTRA.

3.4.1. Behovsanalyser

Innenfor dette området, sammenlignet med grunnskole og barnehage, så består behovsindeksen av svært mange delkriterier. Herunder finner vi antall innbyggere over 67 år (delt inn i 3 kategorier) som de delkriteriene som er vektet høyest. I tillegg består viktige delkriterier av mål på generell dødelighet i befolkningen, antall psykisk utviklingshemmede og antall ikke gifte over 67 år.

Som oversikten viser så har alle kommunene i regionen, men unntak av Vadsø et høyere eller tilsvarende behov for pleie- og omsorgstjenester som gjennomsnittet for landet. Berlevåg, Tana og Nes-seby er verdt å merke seg ettersom de ligger over 40 prosent over landsgjennomsnittet. Vi kan således forvente at disse tre kommunene har et betraktelig høyere utgiftsnivå knyttet til pleie- og omsorgstjenester. Ettersom behovsindeksen innenfor pleie og omsorg består av svært mange delkriterier, hvor enkelte er rettet mot uvalgte tjenester, vil vi ved behov kommentere de enkelte delkriteriene i sammenheng med analyser av institusjonstjenester og hjemmetjenester.

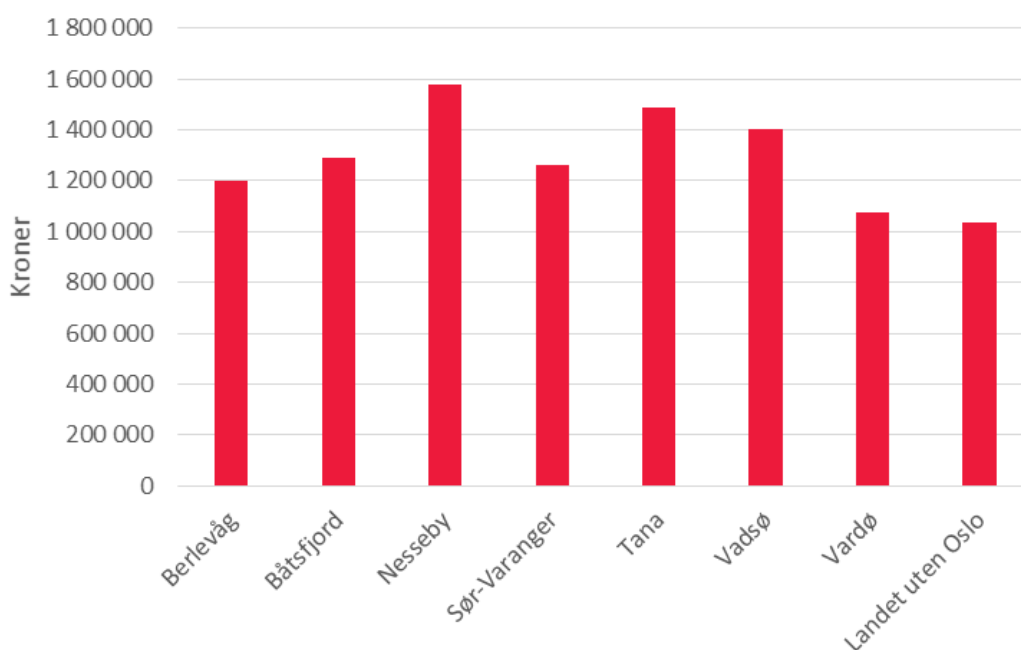


Figur 5: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor pleie og omsorg, Kilde Grønt Hefte KMD

3.4.2. KOSTRA-analyser av institusjonstjenester

Innenfor institusjonstjenester er det flere måter å beregne kostnader på. Vi har tatt utgangspunkt i korrigerede brutto driftsutgifter per institusjonsplass som utgangspunkt for å sammenligne produktiviteten ved tjenesten (se figuren under). Variabelen inkluderer avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon korrigeret for viderefordeling av utgifter/internekjøp per plass registrert ved utgangen av året i institusjoner med kommunal drift.

Oversikten viser at alle kommunene i regionen har en høyere enhetskostnad sammenlignet med gjennomsnittet for landet.



Figur 6: Korrigerede brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass, konsern, Kilde KOSTRA

For å kunne forklare kostnadsforskjellene mellom de ulike kommunene har vi tatt utgangspunkt i dekningsgrader og indikatorer som blant annet synliggjør brukertyngden. Det sistnevnte er viktig ettersom kostnadene knyttet til ulike institusjonsplasser varierer på bakgrunn av behovet for bemanning. Eksempelvis vil en plass i skjermet avdeling være mer kostnadskrevende sammenlignet med en somatisk sykehjemsplass.

| Kommune | Andel beboere i institusjon i forhold til antall innbygger over 80 år | Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens | Andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov |
|------------------|---|--|--|
| Berlevåg | 17 % | 29 % | 73 % |
| Båtsfjord | 25 % | 41 % | 83 % |
| Nesseby | 29 % | 21 % | 88 % |
| Sør-Varanger | 20 % | 21 % | 83 % |
| Tana | 14 % | 0 % | 78 % |
| Vadsø | 10 % | 0 % | 45 % |
| Vardø | 22 % | 23 % | 83 % |
| Landet uten Oslo | 19 % | 24 % | 74 % |

Tabell 5: Oversikt over nøkkelindikatorer for institusjonstjenester innenfor pleie og omsorg for 2014, kilde KOSTRA

3.4.3. Analyser av de enkelte kommunene innenfor institusjonstjenester

Vi ser av oversikten over at Nesseby, kommunen med de høyeste enhetskostnadene, også har den høyeste dekningsgraden. I kommunen er nær 30 % av innbyggerne over 80 år beboere på institusjon. Kommunen har i tillegg relativt sett tunge brukere, med over 88 % prosent av institusjonsbeboere definert som å ha omfattende bistandsbehov. Vi har i tillegg fått opplyst at kommunen har en høy andel ansatte med fagutdanning, noe som er viktig for å ha god kvalitet på tjenestene, men som også er kostnadsdrivende. Det er også viktig å påpeke at de høye utgiftene til dette tjenesteområdet samsvarer med behovet for tjenester. Nesseby ligger særlig høyt innenfor delkriteriene antall innbygger over 80 år samt ikke gifte over 67 år.

Tana kommune har de nest høyeste enhetskostnadene til institusjonstjenester i Øst-Finnmark. Det kan i første omgang forklares med et høyt behov for pleie- og omsorgstjenester. I følge kommunen er feilregistrering i KOSTRA en forklaring på hvorfor kommunen ligger høyt på institusjonstjenester og tilsvarende lavere på hjemmetjenester³.

Om vi derimot ser nærmere på delkriteriene, så viser det at kommunen har en høy andel psykisk utviklingshemmede og en høy andel innbyggere mellom 67-79 år. Disse delkriteriene er mer rettet mot behovet for hjemmetjenester. Tana kommune har heller ikke en høy dekningsgrad innenfor dette tjenesteområdet. Disse faktorene skulle ikke tilsi at kommunen skulle ha et langt over gjennomsnittlig utgiftsnivå til institusjonstjenester. En forklaring på høye kostnader er derimot en høy andel brukere med omfattende bistandsbehov. Kommunen forteller at en forklaring på høye utgifter

³ I følge kommunen skyldes feilregistrering i KOSTRA for 2014 omorganisering og nedleggelse av institusjoner (253) og overgang til hjemmebaserte tjenester (254) fra 1.4.2014. Kommunen forteller at det er registrert for mye av lønnsutgifter etter 1.4.5 til funksjon 253. Dette medfører ifølge kommunen et feil bilde av kostnader per bruker for institusjonstjenester for 2014. I følge kommunens egne beregning er det rette tallet for enhetskostnader (brutto driftsutgifter per institusjonsplass) på 1,3 million kroner.

til pleie- og omsorgstjenester generelt er en høy andel eldre. Kommunen har sentralisert tjenestetilbudet gjennom bygging av et omsorgssenter. Kommunen har i tillegg 3 omsorgsboliger med døgnbemanning.

Berlevåg er blant kommunene som har det høyeste behovet for pleie- og omsorgstjenester. Kommunen har derimot de laveste utgiftene til institusjonstjenester i regionen. Dette kan følgelig skyldes at man har samlokalisert tjenestene med hjemmetjenestene. I tillegg til at man har lik andel institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov som gjennomsnittet for landet. Kommunen skårer derimot høyt på delkriteriene som tar for seg innbyggere over 80 år. Kommunen skårer også høyt på delkriteriene som måler dødelighet og antall personer over 67 år som ikke er gift. Kommunen har i tillegg en relativt høy andel personer i skjermet enhet for demens. Disse faktorene samlet sett kan forklare hvorfor kommunen ligger over gjennomsnittet for landet.

Sør-Varanger har et utgiftsnivå over gjennomsnittet for landet og et behov for tjenester som er rundt gjennomsnittet for landet. Kommunen har to sykehjem og relativt mange omsorgsboliger. Kommunen forteller at man har et mål om at de eldre skal bo lengst mulig hjemme. Høye utgifter kan forklares med blant annet en høy andel institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov og relativt høy dekningsgrad innenfor dette tjenesteområdet.

For Vadsø kommune så ser vi at behovet for pleie- og omsorgstjenester er lavere enn gjennomsnittet for landets kommuner. Om vi ser på behovskriterier som er rettet mot institusjonstjenester, som blant annet antall innbygger over 80 år så har kommunen en vesentlig lavere andel av denne befolkningsgruppen sammenlignet landet. Kommunen skårer derimot noe høyere kriteriet som tar for seg dødelighet blant kommunens innbyggere. På utgiftssiden så ligger derimot Vadsø over gjennomsnittet for landet. Årsaken til dette er vanskelig å forklare gjennom behovsanalyser og KOSTRA-tall ettersom kommunen er registrert med en lav dekningsgrad og relativt få ressurskrevende brukere. Vi får opplyst at kommunen tilbyr tjenester til personer med demens, men at disse beboerne ikke er knyttet til en definert skjermet avdeling. Dette kan således være en forklaring på hvorfor kommunen har relativt sett høyere kostnader til dette tjenesteområdet. I tillegg har vi fått opplyst at kommunen er rause med tjenester og tilbyr kommunenes innbyggere et omfattende tjenestetilbud.

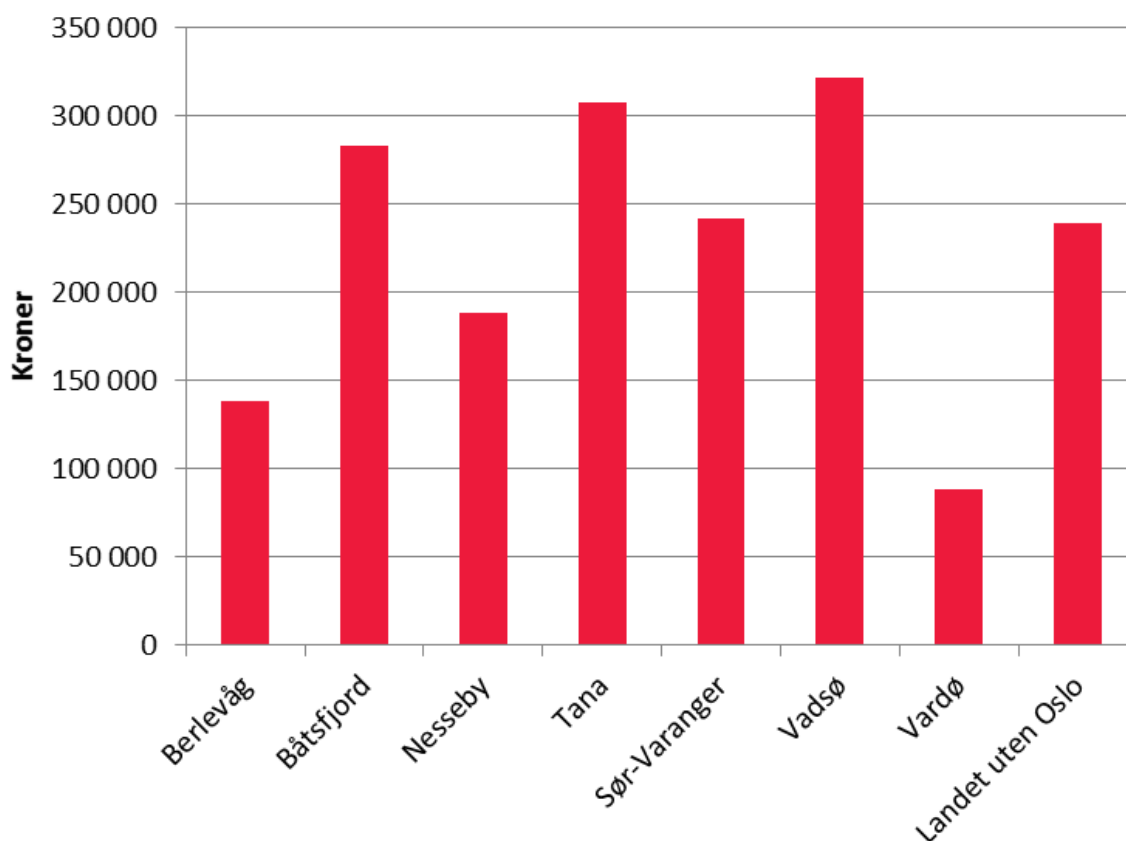
Båtsfjord kommune har et behov for pleie- og omsorgstjenester som er på nivå med gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot et noe høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette skyldes blant annet en høy dekningsgrad og en høy andel ressurskrevende brukere. Kommunen har også en høy andel personer i skjermet demens avdeling. Kommunen opplyser at kvaliteten på tjenesten er god og at man har vært rause i tildelingen av tjenester.

Vardø kommune, som behovsanalysen viser, har et høyere behov for pleie- og omsorgstjenester enn gjennomsnittet for landet. Kun Berlevåg og Tana har et høyere behov for pleie- og omsorgstjenester blant kommunene i regionen. Behovet for tjenester er blant annet drevet av en høy andel eldre. Kommunen skårer høyt på delkriteriene som måler antall innbyggere over 80 år. Kommunen har derimot et noe høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet uten Oslo. Dette kan til dels forklares med en høy andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov. Kommunen forteller også at man har jobbet aktivt med å redusere andelen som bor på institusjon. En annen forklaring på de noe høye kostnadene er at kommunen har vernet botilbud for 4-5 brukere. Disse defineres som institusjonstjenester.

3.4.4. KOSTRA-analyse av hjemmetjenester

Innenfor hjemmetjenestene har vi tatt utgangspunkt i korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester som utgangspunkt for å sammenligne produktiviteten ved tjenesten (se figuren under). Variabelen inkluderer avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon korrigert for viderefordeling av utgifter/internkjøp pr plass registrert ved utgangen av året i institusjoner med kommunal drift. En utfordring knyttet til denne funksjonen er blant annet at brukergruppen kan være svært ulik med tanke på omfang og brukertyngde.

Oversikten viser at flere av kommunene i regionen har en høyere enhetskostnad sammenlignet med gjennomsnittet for landet.



Figur 7: Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner), konsern, Kilde KOSTRA

For å kunne kontrollere for omfanget av særlig ressurskrevende brukere (eksempelvis psykisk utviklingshemmede) har vi inkludert en variabel som måler antall bruker under 66 år som mottar tjenester fra kommunen. Disse tallene vil naturlig også kunne inneholde andre brukergrupper enn psykisk utviklingshemmede, men det brukes ofte som et utgangspunkt for å vurdere omfanget av disse brukerne.

For ytterligere å kunne forklare utgiftsvariasjoner mellom kommunene, har vi inkludert en variabel som måler dekningsgrad i de ulike kommunene (hvor stor andel av befolkningen som mottar tjenester) og et mål på brukertyngde. Det vil si hvor mange mottakere av tjenesten over 67 år som har omfattende bistandsbehov.

| Kommune | Mottakere av hjemmetjenester 0-66 år per. innb. 0-66 år | Andel hjemmetj.mottakere 67 år og over med omfattende bistandsbehov | Mottakere av hjemmetjenester 80 år og over per innb. i aldersgruppen. |
|------------------|---|---|---|
| Berlevåg | 2,70 % | 0 % | 44 % |
| Båtsfjord | 2,10 % | 0 % | 41 % |
| Nesseby | 1,60 % | 0 % | 46 % |
| Tana | 3,20 % | 28 % | 46 % |
| Sør-Varanger | 2,30 % | 21 % | 44 % |
| Vadsø | 2,30 % | 23 % | 45 % |
| Vardø | 3,20 % | 13 % | 35 % |
| Landet uten Oslo | 2,00 % | 13 % | 33 % |

Tabell 6: Oversikt over nøkkelindikatorer for hjemmetjenester innenfor pleie og omsorg for 2014, kilde KOSTRA

3.4.5. Analyser av de enkelte kommunene innenfor hjemmetjenester

Berlevåg har de laveste utgiftene knyttet til dette tjenesteområdet. Kommunen ligger også langt under gjennomsnittet for landet. Dette kan forklares med at kommunen har svært få ressurskrevende brukere. Kommunen har også fortalt at man ikke har noen psykisk utviklingshemmede som mottar tjenester fra kommunen. I tillegg skårer kommunen lavt på delkriterier som måler reiseavstand, som er avgjørende for en tjeneste som avhengig av transport til brukerne. Kommunen skårer derimot høyere enn landsgjennomsnittet for antall innbyggere mellom 67-79 år. Et annet forhold som kan bidra til de relativt lave kostnadene innenfor dette tjenesteområdet er det faktum at man har sentralisert tjenesten inn under et omsorgsbygg.

Nesseby kommune har som Berlevåg lavere utgifter til dette tjenesteområdet sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette er til tross for at behovet for tjenester er høyt, også om man ser på delkriterier som er rettet mot hjemmetjenestene. Kommunen har en høy andel innbyggere mellom 67-79 år. Kommunen er også preget av store reiseavstander internt i kommunen og skårer høyt på kriteriene som måler dødelighet og andelen innbyggere over 67 år som ikke er gift. En årsak til at kommunen har lave utgifter til hjemmetjenester kan være en lav andel psykisk utviklingshemmede.

Sør-Varanger har et utgiftsnivå for hjemmetjenester som tilsvarer gjennomsnittet for landet. Behovet for tjenester innenfor de ulike delkriteriene er på nivå med gjennomsnittet for landet med unntak av spesielt reiseavstanden innad i kommunen. Etersom kommunen er geografisk stor så innebærer dette at hjemmetjenesten vil kunne bruke mye tid på å reise til brukerne. Denne forklaringsvariabelen har også blitt bekreftet av representanter fra kommunens administrasjon. Disse har fortalt at man kommunen bruker mye ressurser i distriktene som inkluderer relativt mye kjøring innenfor hjemmetjenestene. Kommunen har i tillegg en høy andel brukere med omfattende bistandsbehov sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

Tana kommune har de nest høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet av alle kommunene i regionen. Kommunen skårer høyt på behov, også for kriteriene som er rettet mot dette tjenesteområdet. Kommunen har lange reiseavstander og en høy dekningsgrad. Representanter fra kommunens administrasjon forteller at hjemmetjenesten også inkluderer flere omsorgsboliger. De påpeker også at de ansatte bruker mye tid på kjøring som er konsekvens av store geografiske avstander innad i kommu-

nen. Vi vil i tillegg opplyse om at det er feilføring i KOSTRA for 2014, ifølge kommunen, som innebærer at tallene også for hjemmetjenesten kan inneholde feil⁴.

Som nevnt tidligere har Vadsø kommune et lavere behov for pleie- og omsorgstjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot de høyeste utgiftene til hjemmetjenester i regionen. Om vi ser nærmere på behovsprofilen for Vadsø kommune så ser vi at kommunen skårer høyere på delkriteriet som måler andel innbyggere mellom 67-79 år. KOSTRA-variabler presentert i tabellen ovenfor kan også være med på å forklare hvorfor kommunen har høye utgifter til dette tjenesteområdet. Kommunen har en høy andel mottakere med omfattende bistandsbehov og en høy dekningsgrad innenfor dette tjenesteområdet. En annen vesentlig forklaring på de høye kostnadene er det faktum at kommunen har 34 omsorgsboliger som defineres som hjemmetjenester. Beboere på omsorgshjemmet mottar tjenester som er definert som hjemmetjenester, men i realiteten så får de ett omsorgstilbud på like linje med brukere som bor i institusjon ifølge kommunen.

Båtsfjord har også innenfor dette tjenesteområdet et noe høyt utgiftsnivå. Dette kan til dels forklares ved å se på delkriteriene innenfor behovsprofilen til kommunen. Kommunen har en noe høy andel personer mellom 67-79 år. Kommunen har også en høy andel mottakere målt som andel av befolkningen. Vi har fått opplyst at kommunen har ca. 100 personer som er mottakere av pleie- og omsorgstjenester. En annen forklaring på de høye utgiftene til hjemmetjenester er knyttet til forholdvis mange PU-brukere. Kommunen opplyser at man per dags dato har åtte brukere som bor i kommunal bolig, og at beboerne er ressurskrevende.

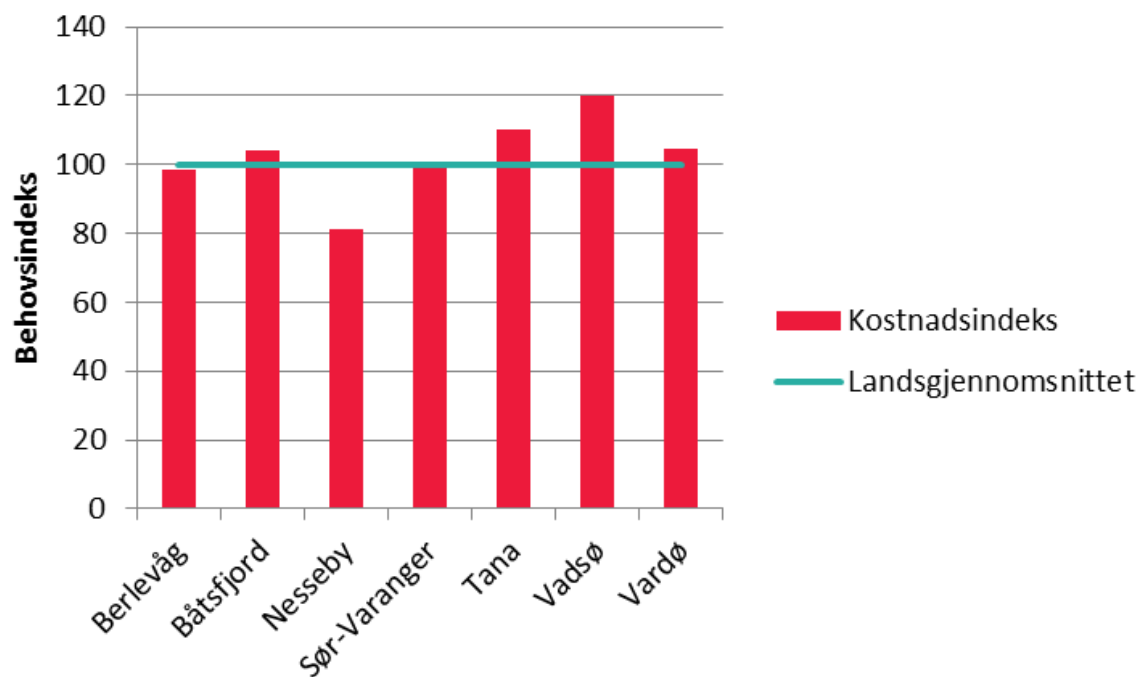
Vardø kommune har de laveste utgiftene av alle kommunene i regionen knyttet til dette tjenesteområdet. Kommunen har også et betydelig lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Om vi ser på forklaringsvariablene i tabellen over så kan ikke disse, i tilstrekkelig grad, forklare hvorfor kommunen har et lavt utgiftsnivå. Kommunen har en dekningsgrad og brukertyngde (rapportert i KOSTRA) som er på nivå med gjennomsnittet for landet. Et forhold som kan forklare de lave utgiftene er det faktum at kommunen har organisert pleie- og omsorgstjenester inn under en virksomhetsleder. Dette reduserer kostnadene til administrasjon noe. I tillegg er det små geografiske avstander i kommunen. Dette reduserer blant annet behovet for kjøring i hjemmesykepleien og hjemmehjelpstjenesten.

3.5. Barnevern

3.5.1. Behovs- og KOSTRA-analyser

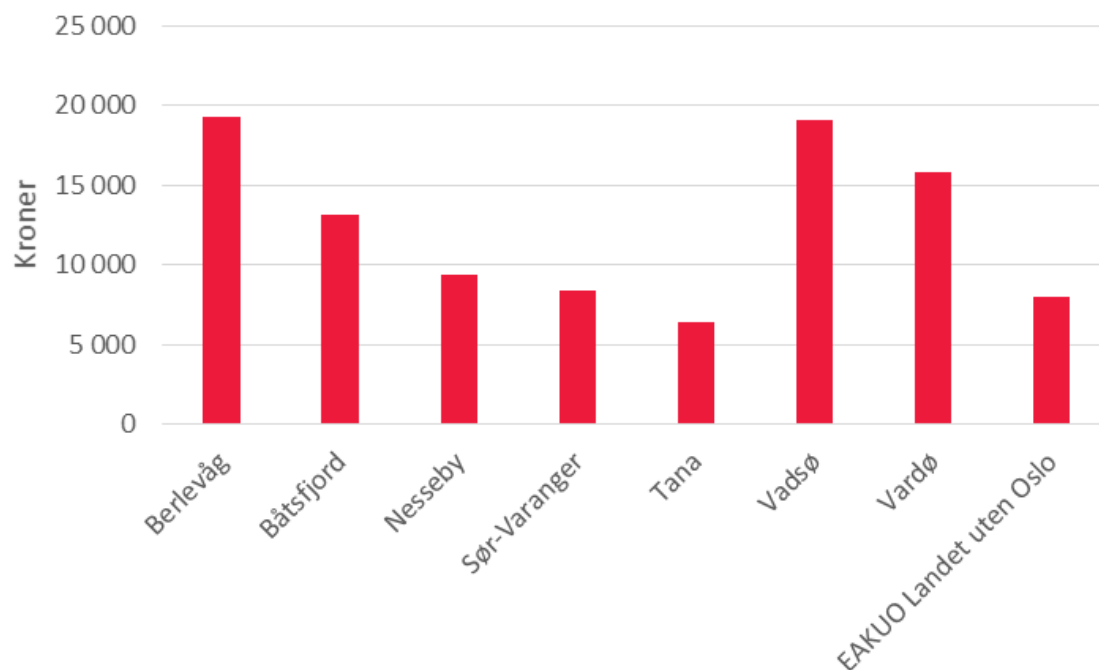
Kostnadsnøkkelen for barnevern består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 0-22 år, antall barn i aldersgruppen 0-15 år med enslig forsørger og antall i lavinntekt-gruppen. Av disse er det kriteriene knyttet til alderssammensetningen vektet tyngst, med andre ord det som forklarer mest av variasjonen i utgiftsbehovet på landsbasis. Vi ser av oversikten under at fire av kommunene i regionen har et høyere behov for tjenester sammenlignet med landet. Med unntak av Vadsø, som skårer høyt på andel innbyggere mellom 0-22 år, så er forklaringen på behovet at kommunene en høyere andel av barn med barn med enslige forsørgere.

⁴ I følge kommunen skyldes feilregistrering i KOSTRA for 2014 omorganisering og nedleggelse av institusjoner (253) og overgang til hjemmebaserte tjenester (254) fra 1.4.2014. Kommunen forteller at det er registrert for mye av lønnsutgifter etter 1.4.5 til funksjon 253. Dette medfører ifølge kommunen et feil bilde av kostnader per bruker for institusjonstjenester for 2014. I følge kommunens egne beregning er det rette tallet for enhetskostnader (brutto driftsutgifter per institusjonsplass) på 1,3 million kroner.



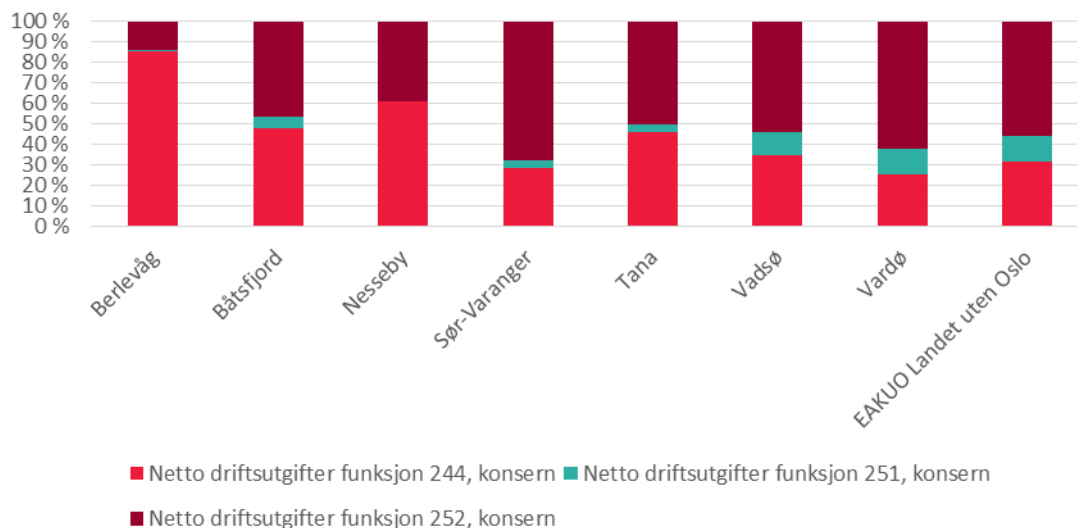
Figur 8: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor barnevernstjenesten, Kilde Grønt Hefte KMD

Om vi deretter ser på de overordnede netto driftsutgifter for barnevernstjenesten per innbygger mellom 0-17 år ser vi at alle kommunene, med unntak av Tana, har et høyere utgiftsnivå sammenlignet med landet.



Figur 9: Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern, Kilde KOSTRA

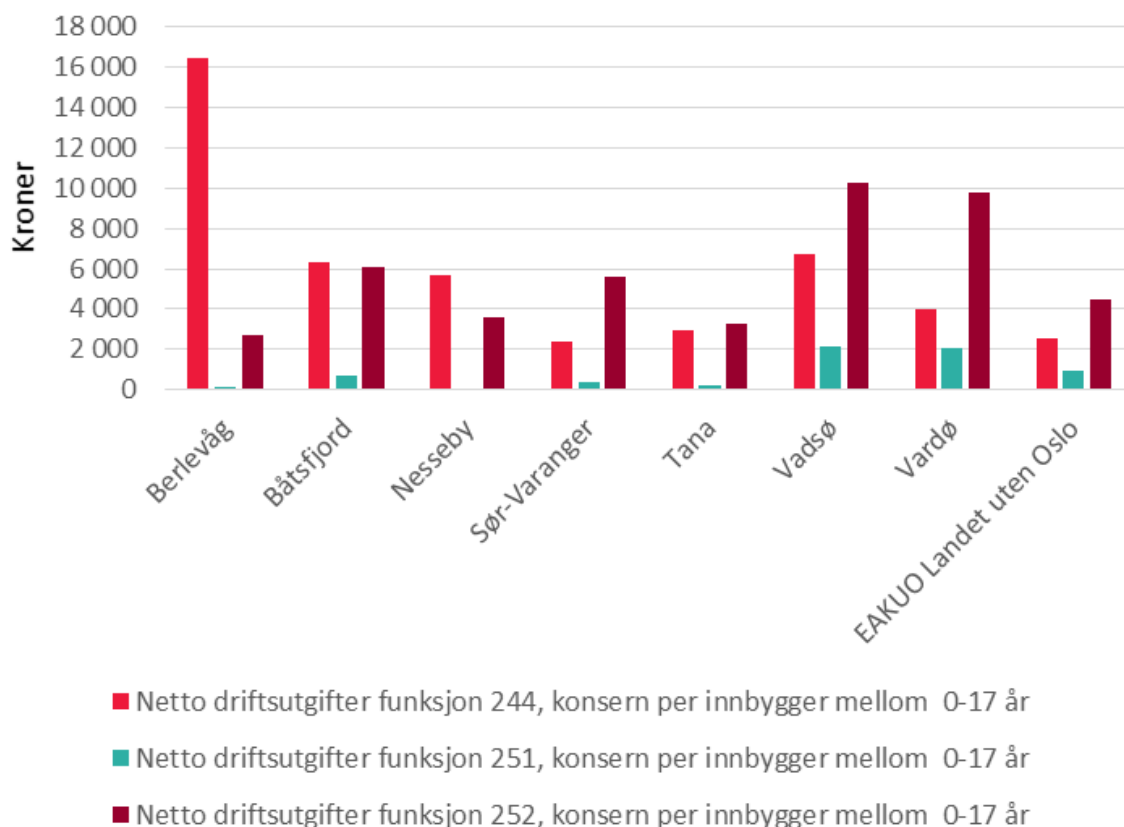
I KOSTRA er dette tjenesteområdet delt inn i tre funksjoner. Disse funksjonene omfatter henholdsvis administrasjon og saksbehandling (244), kostnader til barnevernstiltak for barn som ikke er plassert av barnevernet (251), og kostnader til tiltak som gjennomføres utenfor barnets opprinnelige familie (252). Av disse er det kostnader til tiltak utenfor barnets opprinnelige familie som er kostnadsdrivende for gjennomsnittet av norske kommuner. I tabellen under har vi vist den prosentvise fordelingen mellom de ulike KOSTRA-funksjonene vedrørende netto driftsutgifter.



Figur 10: Prosentvise fordelingen mellom KOSTRA funksjoner innenfor barnevernstjenester vedrørende netto driftsutgifter, kilde KOSTRA

Oversikten viser et interessant funn, flere av kommunene i regionen, særlig de små kommunene, brukere mest ressurser på kostnader knyttet til drift og administrasjon av barnevernet. De store kommunene i regionen, bruker derimot største delen av de netto driftsutgiftene på gjennomføring av tiltak utenfor opprinnelig familie.

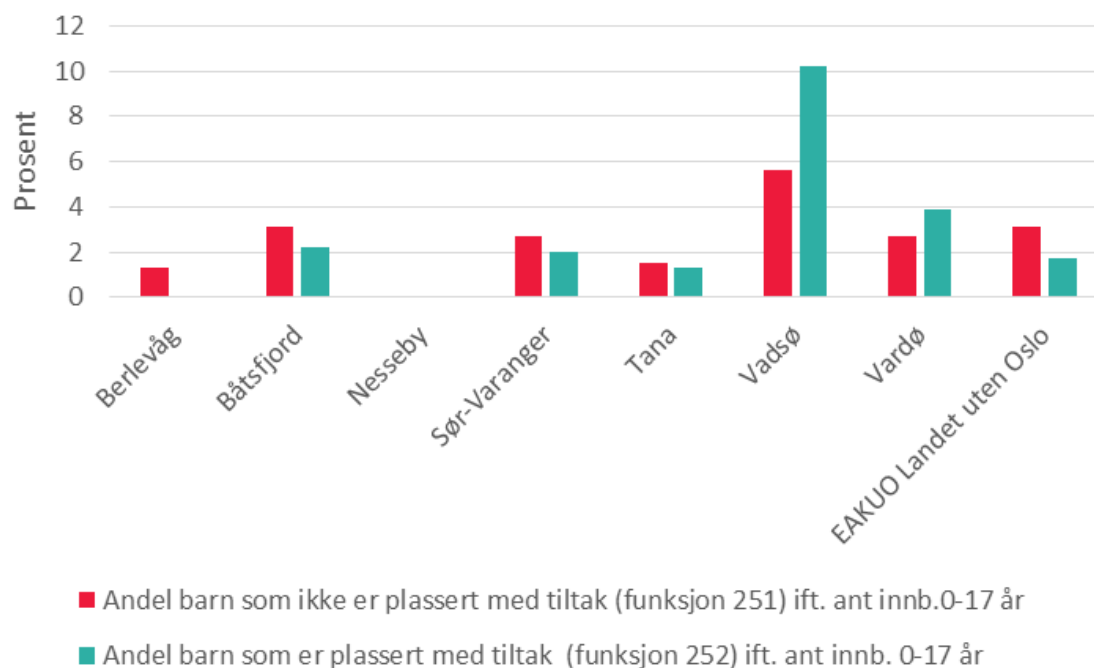
I resten av dette delkapittelet vil vi i all hovedsak fokusere på å forklare hvorfor det er ulikheter mellom de store og små kommunene i regionen vedrørende utgifter til barnevernet. I utgangspunktet vil en forklaring på hvorfor de små kommunene bruker forholdsvis mye på administrasjon og styring være knyttet til smådriftsulemper. For å kunne kontrollere for størrelsesforskjeller mellom kommunene har vi tatt utgangspunkt i netto driftsutgiftene til drift og administrasjon samt tiltak som gjennomføres utenfor hjemmet målt i per innbygger mellom 0-17 år.



Figur 11: Netto driftsutgifter per innbygger mellom 0-17 år for KOSTRA-funksjoner 244, 251 og 252

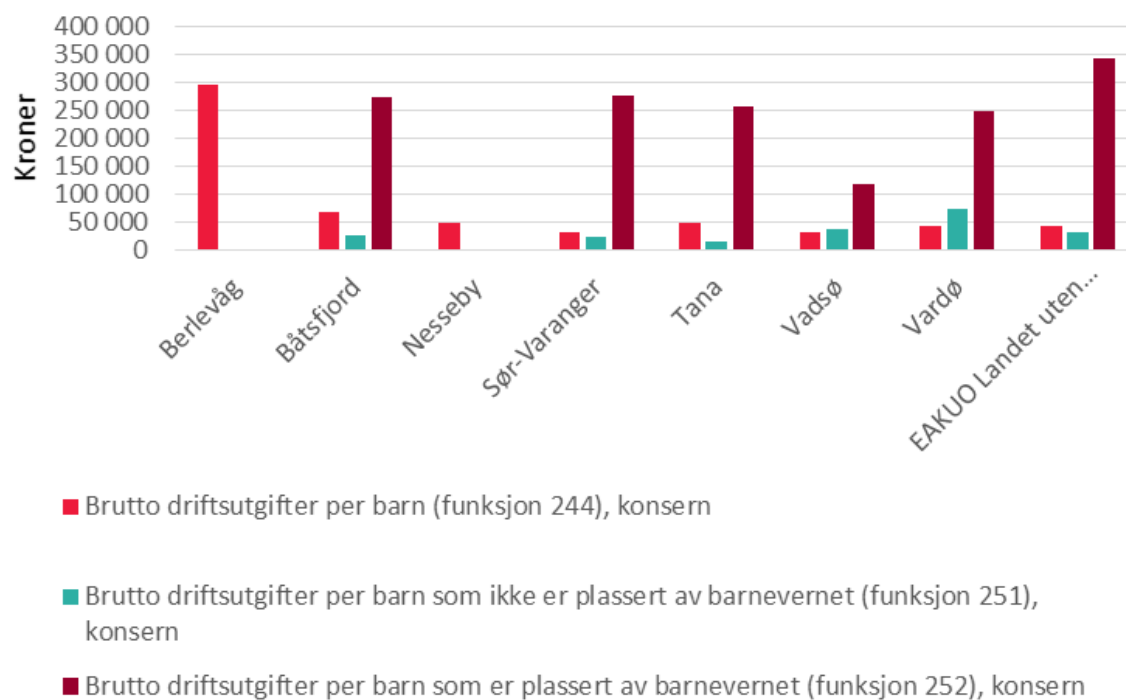
Figuren viser at alle kommunene i regionen har høyere utgifter til administrasjon og drift sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Alle kommunen, med unntak av Tana, har også høyere utgifter til tiltak som gjennomføres utenfor hjemmet. Flertallet av kommunene i regionen har lavere utgifter knyttet til tiltak som gjennomføres innenfor opprinnelig familie og som følgelig ikke er plassert av barnevernet. For å videre kunne analysere årsaken til dette har vi tatt utgangspunkt i forklaringsvariabler som måler aktivitet og produktivitet. Det vil si antall barn, og kostnadene per barn med tiltak innenfor og utenfor familien.

Oversikten under viser at flere av kommunene har dekningsgrad sammenlignet med gjennomsnittet for landet. For noen kommuner derimot så er det registrert få eller ingen barn.



Figur 12: Oversikt over andelen barn som er plassert med og uten tiltak fra barnevernet, kilde KOSTRA

Ettersom det er flere kommuner som ikke har registrert antall barn med eller uten tiltak fra barnevernet vil det naturlig være vanskelig å overordnet kunne analysere produktivitet for alle kommunene innenfor alle tre nøkkelindikatorerne i KOSTRA.



Figur 13: Kostnader per barn vedrørende KOSTRA-funksjoner 255, 251 og 252, kilde KOSTRA

Vi har i denne analysen brukt begrepet brutto driftsutgifter per barn for å måle produktiviteten til kommunene fordelt på ulike KOSTRA funksjoner. Indikatoren viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigeret for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. Indikatoren viser dermed bruttokostnadene målt pr. bruker for det aktuelle tjenesteområdet.

Alle kommunene, med unntak av Berlevåg og Nesseby hvor vi ikke har tall, har lavere brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Fler-tallet av kommunene ligger på nivå med, eller litt under gjennomsnittet for landet. Vedrørende kostnader knyttet til administrasjon og drift (244) ligger de fleste av kommunene på gjennomsnittet for landet med unntak av Berlevåg som ligger svært høyt. Gjennom samtale med kommunen er det avklart at dette skyldes måten regnskapet blir ført på. Berlevåg fremstår i statistikken med samtlige utgifter og inntekter som påløper i samarbeidet.

3.5.2. Analyser av de enkelte kommunene

Berlevåg har de høyeste registrerte netto driftsutgiftene til dette tjenesteområdet per innbygger mellom 0-17 år, men dette er som forklart over ikke korrekt. Kommunen har felles barnevern med Båtsfjord, og det er i følge samarbeidsavtalen mellom kommunene Berlevåg som er vertskommune for samarbeidet. Avtalen innebærer at den enkelte kommune fortsatt har ansvaret for barneverntjenesten, men delegerer til vertskommunen å utføre oppgavene. Selve administrasjonen av barnevernstjenesten finner sted i Båtsfjord, og ifølge Båtsfjord kommune så har kommunen 70 % av utgiftene knyttet til administrasjon, og Berlevåg har 30 prosent av administrasjonskostnadene. Båtsfjord kommune har høye utgifter til tiltak utenfor opprinnelig familie, men lave kostnader knyttet til administrasjon av selve tjenesten. Kommunen har et noe høyere behov for tjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landets kommuner. I følge KOSTRA-tall kan det synes om at de fleste saker som er registrert under funksjonen som tar for seg barn som er plassert av barnevernet (252) er ført av Båtsfjord kommune. Representanter fra Berlevåg kommunes administrasjon påpeker også at tjenesten har relativt få registrerte saker, men at hver enkelt sak er kostbar. Dette forklares blant annet med lange reiseavstander.

Nesseby har noe høyere kostnader til dette tjenesteområdet sammenlignet med gjennomsnittet for landet. I et regionsperspektiv er derimot utgiftene relativt sett lave. Ettersom det er relativt store mangler vedrørende aktivitet og kostnader knyttet til barn med og uten tiltak er det vanskelig å vurdere hva disse relativt høye kostnadene kan skyldes ved hjelp av KOSTRA-tall. Kommunen opplyser om feilrapportering av funksjon 244 og 251. Kommunen påpeker videre at det per dags dato er 1,5 årsverk som arbeider innenfor dette tjenesteområdet og at det er manglende rapportering på funksjon 251. Det er tiltaksarbeid til barn i familier, men det er ikke gjort deling på funksjon på ansatte. Dette kan forklare noe av avvikene. Samtidig er Nesseby en liten kommune, og naturlige variasjoner vil få regnskapsmessige konsekvenser. Eksempelvis vil omsorgsovertakelser gi store utslag i regnskapet.

For Tana kommune er bildet noe annerledes. Kommunen har et registrert behov som er over gjennomsnittet for landet, men har det laveste utgiftsnivået i regionen. Kommunen er den eneste i regionen som ligger under gjennomsnittet for landet. Årsakene til de relativt lave kostnadene kan skyldes mindre aktivitet sammenlignet med eksempelvis gjennomsnittet for landet. Kommunen har en lavere andel personer som er registrert med eller uten tiltak sammenlignet med regionen og gjennomsnittet for landet. Kommunen har også lavere kostnader per barn som plasseres av barnevernet utenfor opprinnelig familie. Kommunen forteller selv at de har 3,5 årsverk knyttet til dette tjenesteområdet og at man forsøker å få til et samarbeid med Nesseby kommune.

Om man sammenligner behovet for tjenester opp mot de samlede utgiftene målt i kroner per innbygger mellom 0-17 år ligger Sør-Varanger på et nivå med gjennomsnittet for landet. Kommunen har likt behov som gjennomsnittet for alle norske kommuner og har et litt høyere utgiftsnivå. Vedrøren-

de det sistnevnte er forskjellene relativt marginale. De noe høyere kostnadene til dette tjenesteområdet, sammenlignet med gjennomsnittet for landet, kan forklares med noe høyere aktivitet, men ettersom kostnadene per tiltak er lavere enn gjennomsnittet for landet forklarer ikke dette forskjellen i utgifter. Forskjellen kan i all hovedsak forklares med at kommunen har en aktiv bosetningspolitikk vedrørende flyktninger. Kommunen forteller at det er store utfordringer knyttet til å komme tidlig inn med hjelp i hjemmet. Disse faktorene kan således forklare de litt over gjennomsnittlige kostnadene til dette tjenesteområdet. Kommunen forteller i tillegg at man har utfordringer knyttet til rekruttering av personell.

Vadsø kommune har det høyeste behovet for tjenester av alle kommunene i regionen. Behovet for barnevernstjenester ligger således også 20 prosent over gjennomsnittet for norske kommuner. Dette kan således være med på å forklare at kommunen har netto driftsutgifter som er blant de høyeste i regionen og som er langt over gjennomsnittet for landet. En nærmere analyse av behovsprofilen til kommunen viser at man har en høy andel innbyggere mellom 16-22 år og en høy andel barn med enslig forsørger. Det sistnevnte delkriteriet er det enkeltkriteriet som er vektet tyngst for dette tjenesteområdet. Årsaken til at kommunen ligger høyt på utgiftssiden kan delvis forklares med KOSTRA-tall og delvis forklares gjennom informasjon fra samtaler med kommunens administrasjon. Om vi ser på KOSTRA-tall ser vi at kommunen ikke har høye enhetskostnader, det vil si høye kostnader per tiltak som gjennomføres utenfor opprinnelig familie. Vadsø kommune har derimot en svært høy andel innbyggere mellom 0-17 år som mottar tjenester. Med andre ord er aktiviteten innenfor dette tjenesteområdet en hovedforklaring på de relativt sett høye utgiftene til dette tjenesteområdet. Den høye aktiviteten er ifølge kommunen knyttet til at kommunen har svært mange flyktninger bosatt. Nær halvparten av alle tiltak utenfor hjemme er knyttet til flyktningbarn. Dette forklarer derfor de høye utgiftene til dette tjenesteområdet. Kommunen opplyser også at de har hatt interne utfordringer i selve organiseringen av tjenesten. Man har tidligere blant annet slitt med et stort sykefravær blant de ansatte.

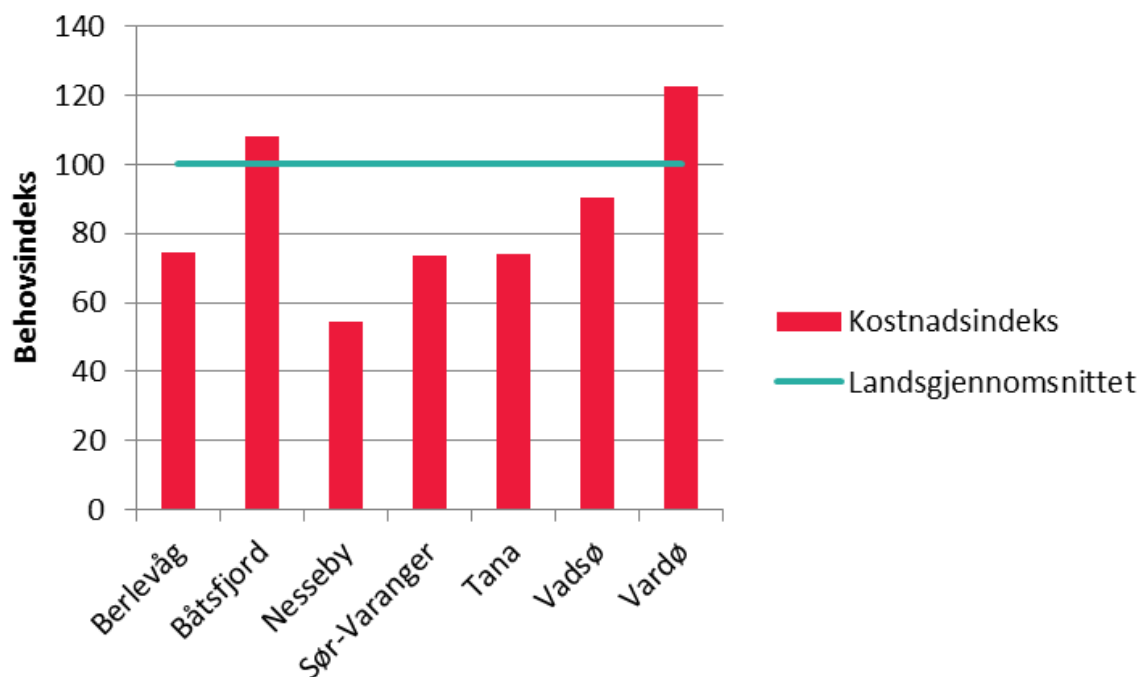
Vardø kommune har et beregnet behov for barnevernstjenester som er noe over gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot høye utgifter til dette området sammenlignet med gjennomsnittet for landet. De høye utgiftene per innbygger kan skyldes at man har en høy andel barn som er plassert av barnevernet med tiltak. Disse tiltakene som finner sted utenfor opprinnelig familie er kostnadskreven og vil således bidra til et høyt utgiftsnivå.

3.6. Sosialtjenesten

3.6.1. Behovs- og KOSTRA-analyser

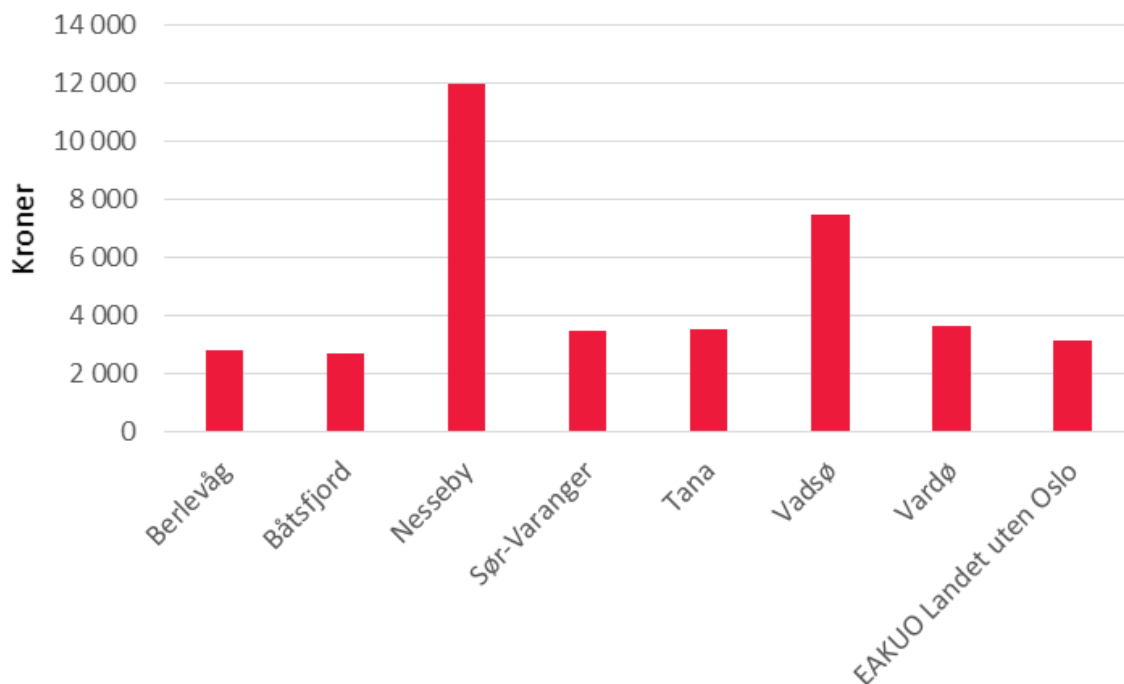
Kostnadsnøkkelen for sosialtjenesten består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 16-22 år og 23-66 år. I tillegg er opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet viktige delkriterier innenfor dette tjenesteområdet. Opphopningsindeksen består av antall skilte, arbeidsledige og fattige⁵. Urbanitetskriteriet fanger opp storbyutfordringer og er innbyggertallet opphøyd i 1,2. Vi ser av oversikten under at to av kommunene i regionen har et høyere behov for tjenester sammenlignet med landet.

⁵ Fattige er her definert som personer med inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten i regionen



Figur 14: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor sosialtjenesten, Kilde Grønt Hefte KMD

Om vi deretter ser på utgiftene til dette tjenesteområdet ser vi at det ikke er direkte en sammenheng mellom behovet for tjenester og netto driftsutgifter per innbygger mellom 20-66 år for alle kommunene i regionen. Nesseby og Vadsø som begge har et lavere behov for tjenester sammenlignet med landsgjennomsnittet har høyere utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for befolkningen. De resterende kommunene i regionen ligger på nivå med gjennomsnittet for landet.



Figur 15: Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år, konsern, Kilde KOSTRA

For å kunne forklare utgiftsnivået til dette tjenesteområdet har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall som forklarer aktivitet i form av dekningsgrader og stønadslengden. I tillegg har vi tatt utgangspunkt i mål på brukertyngde, det vil si hvor stor andel av mottakere av sosialhjelp som har dette som sin primære inntektskilde.

| Kommune | Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år | Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år | Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde |
|------------------------|---|--|--|
| Berlevåg | 5,5 | 3,6 | 60,0 |
| Båtsfjord | 5,8 | 3,6 | 47,6 |
| Nesseby | 5,6 | 3,2 | 32,3 |
| Sør-Varanger | 4,5 | 3,6 | 46,0 |
| Tana | 7,2 | 3,0 | 50,8 |
| Vadsø | 9,0 | 6,2 | 54,1 |
| Vardø | 8,1 | 4,8 | 61,5 |
| EAKUO Landet uten Oslo | 4,1 | | 45,5 |

Tabell 7: Oversikt over nøkkelindikatorer for sosialtjenesten for 2014, kilde KOSTRA

Tabellen ovenfor viser at de fleste kommunene i regionen har en høyere andel sosialhjelpsmottakere sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Andelen som mottar sosialhjelp som primær inntektskilde er også for alle kommunene, med unntak av Nesseby, høyere enn gjennomsnittet for landet.

3.6.2. Analyser av de enkelte kommunene

Vadsø kommune har et lavere behov for sosialtjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette skyldes i all hovedsak at kommunen skårer lavt på urbanitetskriteriet som står for 35 prosent av variasjonen innenfor dett tjenesteområdet. Ellers så skårer kommunen høyt på delkriteriet som måler flyktninger uten integreringstilskudd. Til tross for et beregnet lavt behov for tjenester så har kommunen de nest høyeste utgiftene målt i nettodriftsutgifter per innbygger mellom 20-66 år. De høye relative utgiftene kan forklares gjennom blant annet KOSTRA-tall (tabellen ovenfor) som viser at kommunen har høy andel mottakere av sosialhjelp, og en høy andel mottakere med sosialhjelp som primærinntektskilde. Omfanget av høy andel mottakere kan sees i sammenheng med høy andel flyktninger. En annen forklaring på de høye utgiftene er at mange av mottakerne er langtidsbrukere. I tillegg har vi blitt informert at kommunen har historisk utbetalt høyere tilskudd en statens minimumssatser. Dette har nå kommunen gått bort i fra, men ettersom KOSTRA-analysene baserer seg på 2014 tall så er denne tidligere ordningen en forklaring på de relativt høye utgiftene.

Nesseby er den kommunen som har det største spriket mellom behovet for tjenester og utgifter per innbygger. Kommunen har det laveste behovet som skyldes at man skårer under landsgjennomsnittet på alle delkriteriene. KOSTRA-tall viser at en høy andel brukere kan være en av forklaringene på hvorfor kommunen har relativt sett høye utgifter til dette tjenesteområdet. En stor del av dette skyldes feilrapportering ifølge kommune, som forteller at en del av dette skulle vært rapportert på funksjon 254. Om vi ser på kommunehelseprofilen for Nesseby så skårer man noe høyere på indikatorer som arbeidsledighet, variasjonen er derimot ikke tilstrekkelig til å forklare kostnadsforskjelle-

ne innenfor dette tjenesteområdet. Nesseby har et interkommunalt samarbeid med Tana på dette området, som blant annet innebærer felles ledelse.

Om vi deretter ser på utgifter og behovet for tjenester for Tana kommune så er bildet annerledes. Kommunen har et relativt lavt behov for tjenester, som blant annet skyldes at man skårer lavt på urbanitetskriteriet og opphopningsindeksen sammenlignet med landet. Kommunen har derimot noe høyere utgifter til dette tjenesteområdet sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Forskjellene er derimot ikke veldig store. Årsakene til de noe høye utgiftene kan skyldes en høy dekningsgrad og en høy andel mottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Folkehelseprofilen peker også på at andelen med videregående eller høyere utdanning er lavere enn landsnivået. Kommunen har i tillegg en betraktelig høyere andel arbeidsledige mellom 15-29 år sammenlignet med landsgjennomsnittet.

For Berlevåg kommune så er det mer samsvar mellom behovet for tjenester og netto driftsutgifter per innbygger mellom 20-66 år. Kommunen har noe lavere utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for landet og har i tillegg et vesentlig lavere behov for tjenester. Dette skyldes i all hovedsak at kommunen skårer lavere på urbanitetskriteriet. Kommunen skårer derimot høyt på opphopningsindeksen som måler antall skilte, arbeidsledige og fattige. Kommunen har en høyere arbeidsledighet blant de unge sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen har i tillegg en høyere andel sosialmottakere i forhold til antall innbyggere mellom 20-66 år, og videre en høy andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Sør-Varanger har noe høyere utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen har derimot et betydelig lavere behov for tjenester, som blant annet skyldes at man skårer lavt på delkriteriet flyktninger uten integreringstilskudd, opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet. De relativt sett høye utgiftene til dette tjenesteområdet kan forklares med en noe høyere andel mottakere av befolkningen mellom 20-66 år sammenlignet med gjennomsnittet for landet og et marginalt høyere nivå på andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Kommunehelseprofilen viser også at kommunen har en høyere andel uføretrygdete og barn med enslige forsørgere sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Kommunen forteller i tillegg at man har hatt utfordringer knyttet til unge menn som faller utenfor samfunnet.

Båtsfjord kommune har et over gjennomsnitt behov for sosialtjenester sammenlignet med gjennomsnittet for norske kommuner. Behovet er i all hovedsak drevet av at man skårer høyt på delkriteriet opphopningsindeksen, som måler antall skilte, arbeidsledige og fattige. Kommunen har derimot det laveste utgiftsnivået i regionen, og lavere enn gjennomsnittet for landet. Om vi ser på forklaringsvariabler som måler andelen mottakere og mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde så kan ikke dette alene forklare hvorfor man ligger under gjennomsnittet for landet. Kommunen skårer på disse forklaringsvariablene tilsvarende likt, eller noe høyere sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

For Vardø kommune er det mere samsvar med behovsprofilen og utgifter til dette tjenesteområdet. Kommunen har det høyeste behovet for sosialtjenester av kommunene i regionen. Behovet er i all hovedsak drevet av at man skårer høyt på delkriteriet opphopningsindeksen. Det høye behovet, sammen med en noe høy andel mottakere av sosialtjenesten og en høy andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, kan forklare hvorfor kommunen ligger noe over gjennomsnittet for landet.

3.7. Demografisk utvikling og fremtidens behov for tjenester

Befolkningsutviklingen er viktig for at lokalsamfunn, kommuner, regioner eller fylker skal utvikle seg videre. SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivningene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer folketallsutviklingen.

- Barnetall per kvinne, det vil si frukt-barhet
- Levealder (dødelighet)
- Innenlandske flyttinger
- Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring)

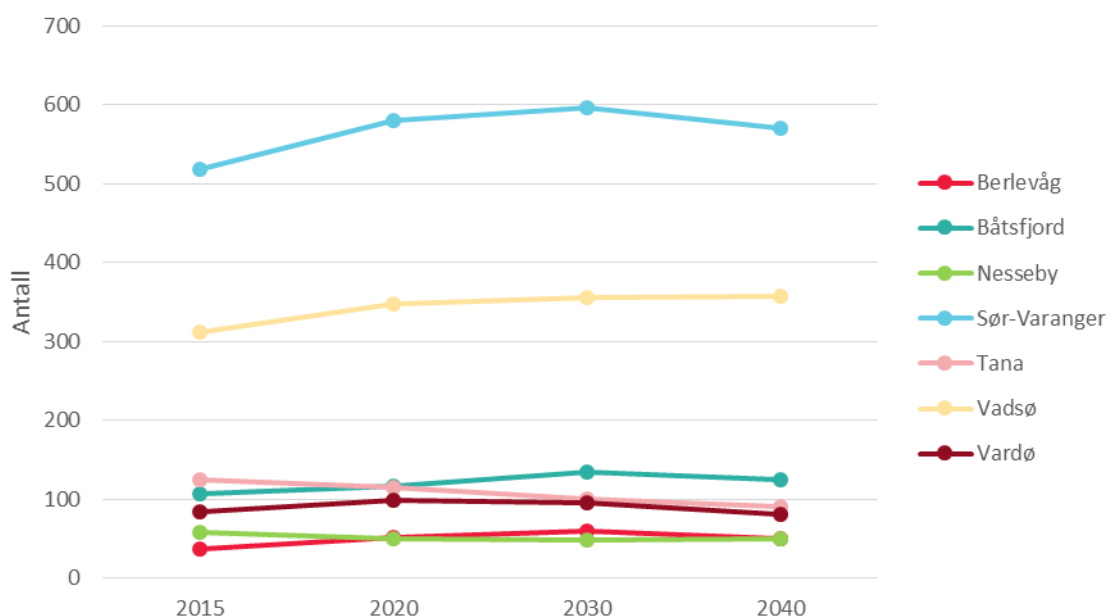
Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativet, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

For regionen som helhet er det forventet en moderat befolkningsvekst. Fra 2015 til 2040 vil regionen ifølge middelalternativet til SSB forvente å vokse med om lag 3 %.

I de neste grafene har vi oppsummert befolkningsutviklingen for alle kommunene for utvalgte aldersgrupper.

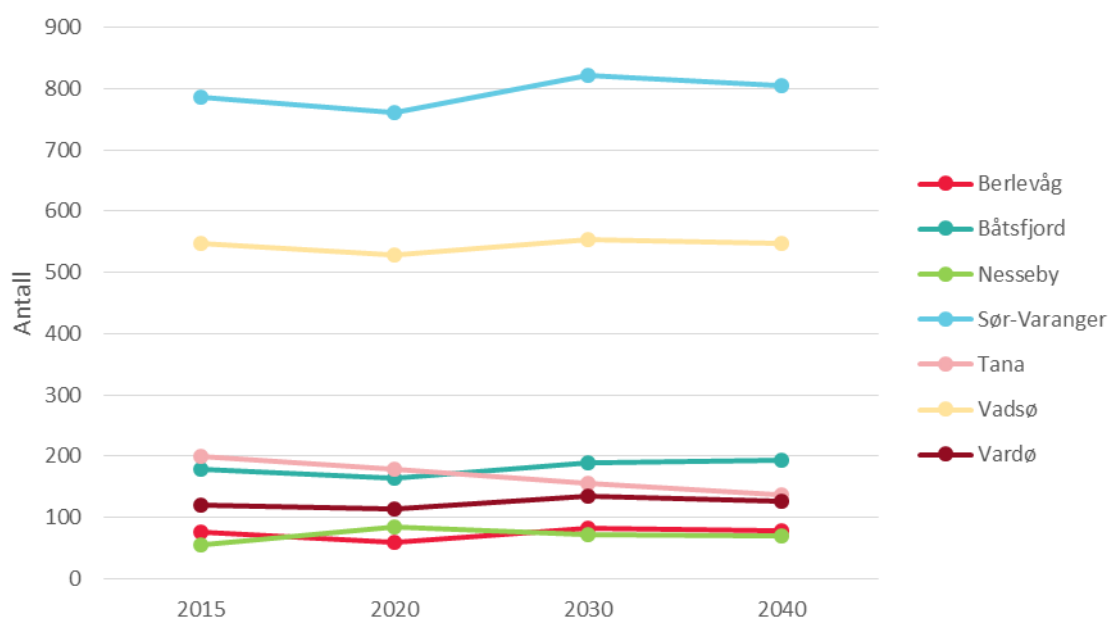
3.7.1. Stabilt utvikling blant de yngre befolkningsgruppene

For aldersgruppen 1-5 år ser vi at regionen som en helhet vil trolig ha et stabilt nivå frem mot 2040. Sør-Varanger vil ha den største utviklingen i antall barn og kan således forventes å få noe høyere behov for barnehageplasser. Et noe økt behov for barnehageplasser vil også trolig Vadsø få i årene frem mot 2040. For de andre kommunene så vil utviklingen i antall barn være liten fra 2015 til 2040.

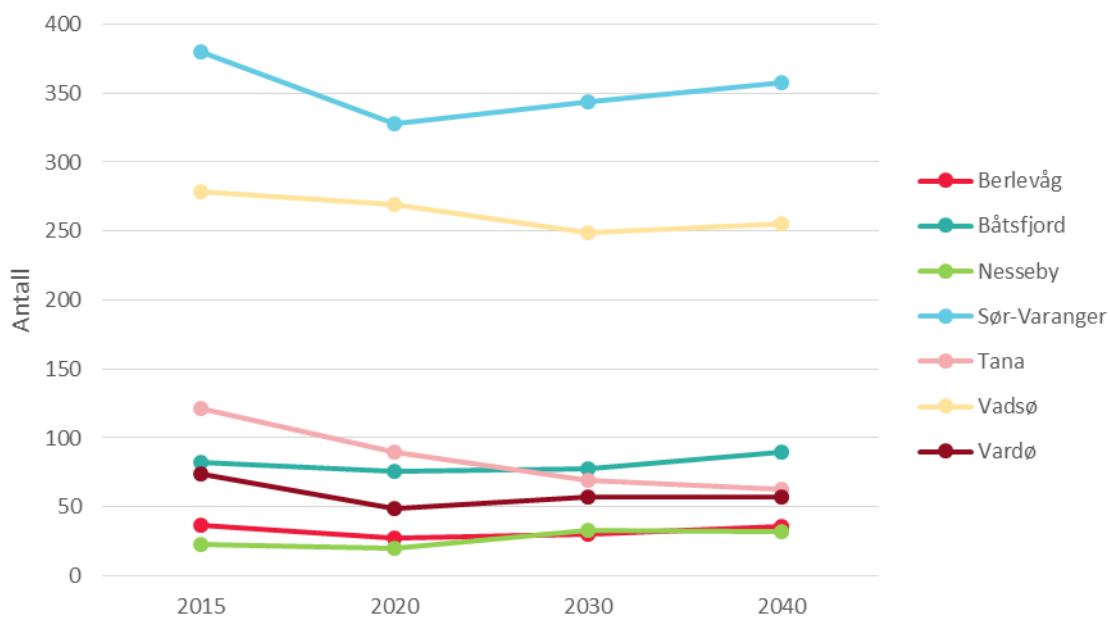


Figur 16: Utviklingen i aldersgruppen 1-5 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

For de neste to aldersgruppene fra 6-12 og 13-15 vil være en svært liten vekst i regionen. Alle kommunene med unntak av Tana vil trolig ligge på dagens nivå. Tana derimot er forventet å ha en nedgang i antall barn mellom 6 og 12 år. Dette tilsier at for regionen som en helhet vil det trolig ikke være behov for økte investeringer knyttet til barneskoletjenester.



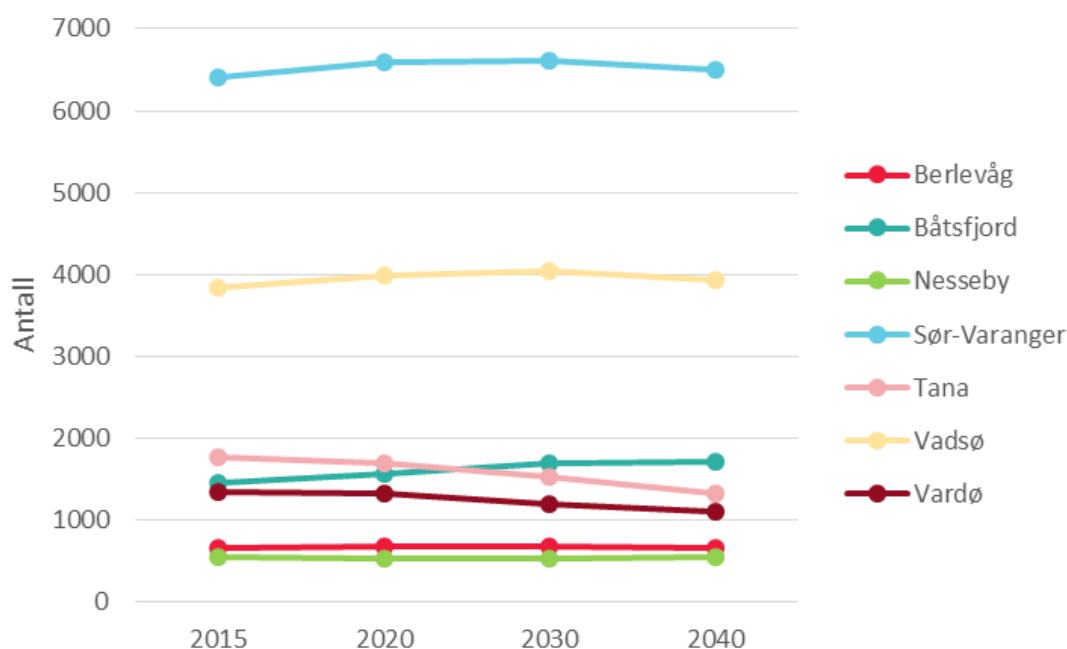
Figur 17: Utviklingen i aldersgruppen 6-12 år fra 2015 til 2040, kilde SSB



Figur 18: Utviklingen i aldersgruppen 13-15 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

3.7.2. Stabil befolkningsutvikling blant personer i arbeidsfør alder

Den neste aldersgruppen mellom 20-66 år er i all hovedsak den gruppen som utgjør kommunenes arbeidsstokk. Også for denne gruppen så vil de aller fleste kommunene ligge på et nivå i 2040 som er tilsvarende dagens nivå. Unntaket er Tana og Vardø som er forventet å få en befolkningsnedgang innenfor denne gruppen.



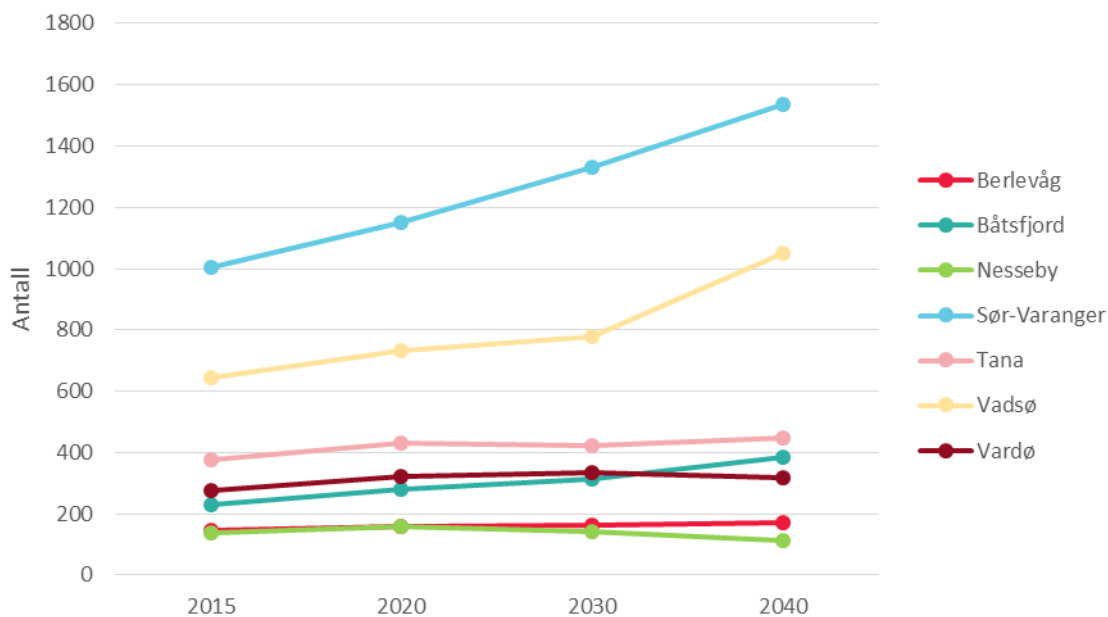
Figur 19: Utviklingen i aldersgruppen 20-66 fra 2015 til 2040, kilde SSB

3.7.3. En stor økning blant de eldre

Prognosene fra SSBs middelalternativ viser at det vil skje en markant økning i antall eldre i Øst-Finnmark. Ut fra statistikken ser det ut til at denne utviklingen vil skje som en tre-trinns utvikling. Den første store endringen har allerede begynt, og det er en forholdsvis stor endring i veksten av eldre i aldersgruppen 67-79 år. Dette er en gruppe som historisk sett har hatt et forholdsvis lavt behov for kommunale tjenester. Den neste store endringen ser ut til å skje rundt 2020. Da skjer det et skifte i utviklingstakten på antall eldre i gruppen 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester, og vil kunne gi kommunene utfordringer med tanke på å dekke det økte behovet. Den siste endringen som ser ut til å inntreffe er en vekst i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer rundt 2030.

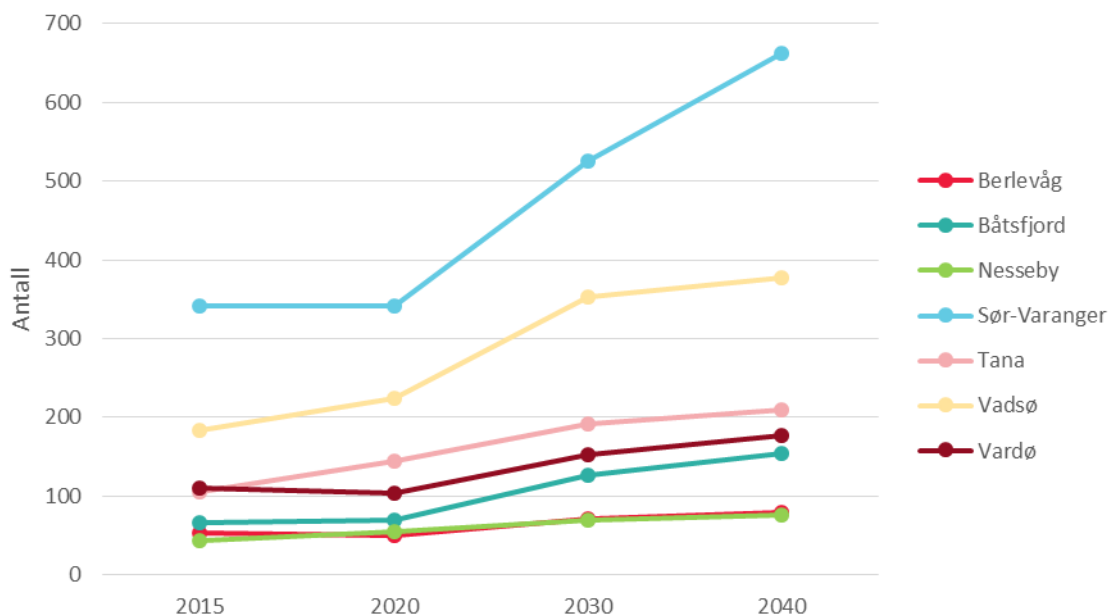
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Øst-Finnmark utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

Om vi deretter ser på tallene per kommune så ser vi at det er variasjon mellom kommunene som det er viktig å påpeke. For aldersgruppen 67-79 år er det de to største kommunene Vadsø og Sør-Varanger som vil ha den største prosentvise økningen. For de resterende kommunene vil veksten være mer moderat. Det er også viktig å påpeke at for Nesseby kommune så viser prognosene er liten nedgang for denne aldersgruppen.

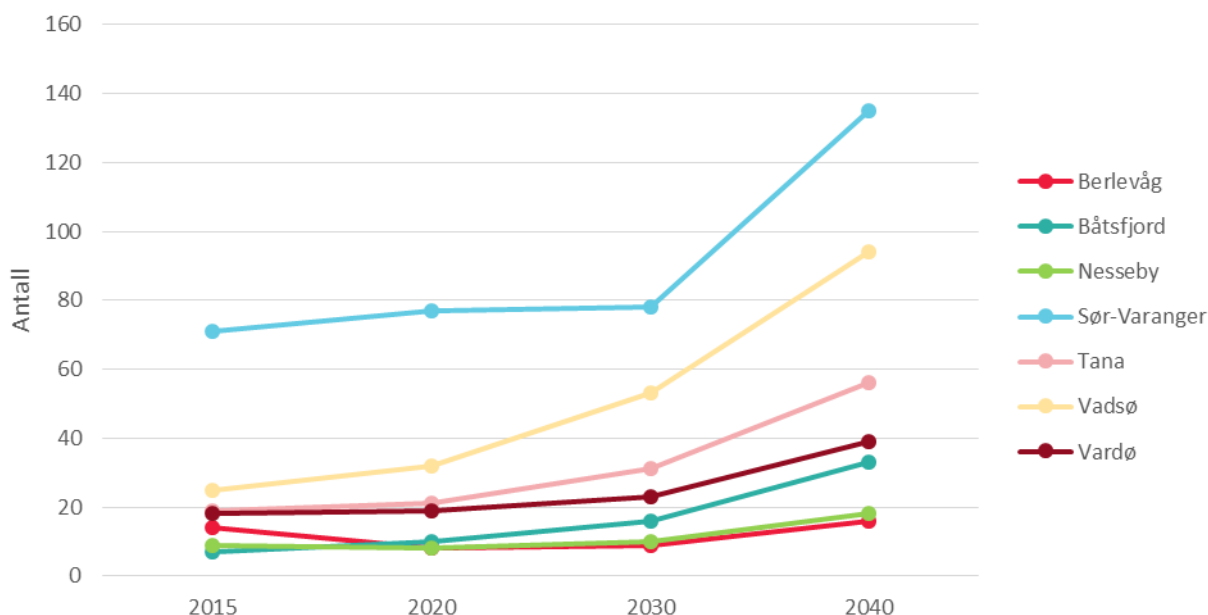


Figur 20: Utviklingen i aldersgruppen 67-79 år fra 2015 til 2040, kilde SSB

For gruppen mellom 80-89 år så vil alle kommunene ha en forventet økning. Båtsfjord, Vadsø og Sør-Varanger vil ha den største prosentvise økningen. For Nesseby og Berlevåg viser prognosene er svært liten endring for denne befolkningsgruppen.



Figur 21: Utviklingen i aldersgruppen 80-89 år fra 2015 til 2040, kilde SSB



Figur 22: Utviklingen i aldersgruppen 90 år eller eldre fra 2015 til 2040, kilde SSB

For den siste gruppen, personer over 90 år så vil alle kommunene ha prosentvis stor økning frem mot 2040. Igjen er det de største kommunene som vil ha den største økningen målt i antall, men også mindre kommuner som Tana vil ha en prosentvis stor økning. Berlevåg og Nesseby er de kommunene som vil ha den prosentvise laveste økningen i antall eldre fra 2015 til 2040.

3.8. Våre bemerkninger knyttet til status vedrørende dagens tjenesteproduksjon og fremtidens behov for tjenester

Dagens kommuner i regionen har store utfordringer knyttet til et høyt kostnadsnivå innenfor flere av kommunens primære tjenesteområder. Høye utgifter kan være et uttrykk for kvalitativt gode tjenester. Dette er også innenfor enkelte tjenesteområder påpekt av Fylkesmannen i Finnmark. Flere av kommunene har også i de siste årene gjennomført store strukturendringer innenfor flere tjenesteområder. Herunder kan vi nevne bygging av omsorgssenter, som blant annet inkluderer hjemmetjenester og institusjonstjenester. I tillegg har flere av kommunene gjennomført strukturendringer innenfor barnehagetjenester og grunnskoletjenester, som har resultert i nedleggelse av mindre barnehager til fordel for bygging av nye større sentrumsnære barnehager og grunnskoler. Dette har medført at flere kommuner har realisert potensielle stordriftsfordeler som følge av at man har investert i nye større bygg. Dette påpekes også av Fylkesmannen ovenfor noen kommuner at tjenesteproduksjonen tilsynelatende drives relativt effektivt. Et annet element som skiller Øst-Finnmark fra andre regioner er det tilsynelatende lite omfanget av interkommunale samarbeid innenfor kommunenes kjerneoppgaver.

Til tross for strukturendringene som er gjort i flere av kommunene har regionen utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon. Innenfor barnehagetjenester og grunnskoletjenester så er det helt klart at det å være en del av det samiske forvaltningsområdet er kostnadskrevende. I tillegg så tilbyr fortsatt flere av kommunene tjenester utenfor befolkningstette områder. Et annet element som er verdt å påpeke er det store geografiske avstandene mellom kommunene og internt i de ulike kommunene. Dette gjør at eksempelvis tid til kjøring innenfor hjemmesykepleie og praktisk bistand blir forholdsvis høyt.

De generelle høye utgiftene til tjenesteområder som grunnskole og institusjon skyldes for noen kommuner et høyt behov for tjenester, men kanskje viktigst en uhensiktsmessig struktur ut fra et kostnadsperspektiv. Innenfor grunnskoletjenester har flesteparten av kommunene i regionen et relativt lavt antall elever per skole og som følger en lav gjennomsnittlig gruppestørrelse per lærer.

Sosialtjenesten og barnevernstjenestene er noe som er utfordrende for flertallet av kommunene i regionen i et kostnadsøyemed. Kostnadene drives til dels av smådriftsulemper, men også av et relativt høyt behov for tjenester. Det høye behovet for tjenester drives av en relativt høy andel mottakere på sosialhjelp, en noe høy andel fattige, skilte og arbeidsledige.

I et fremtidsrettet perspektiv så vil kommunene måtte kunne justere tjenestetilbudet særlig til de eldre. Økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Øst-Finnmark utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulike boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

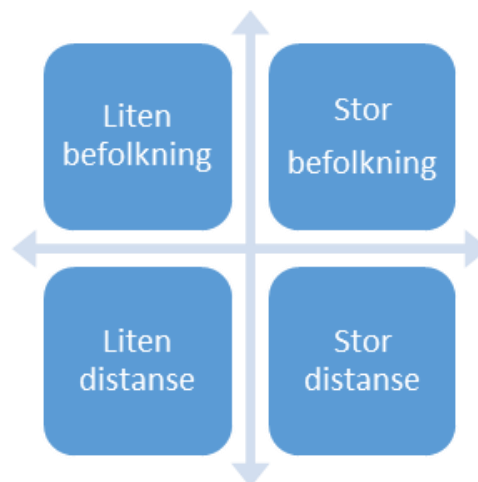
4. Myndighetsutøving

4.1. Beskrivelse av området

I diskusjonen av kommunenes rolle som myndighetsutøver er det naturlig å ta utgangspunkt i følgende tre begreper:

- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

Disse begrepene er diskutert i detalj i ekspertutvalgets rapport og vi vil således ikke drøfte begrepene inngående. Vi vil derimot kort redegjøre for hvordan ekspertutvalget drøfter disse begrepene i sammenheng med kommunestørrelse. Vi vil her vise noen utvalgte tall fra KOSTRA som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.



I følge ekspertutvalget bør «forholdet mellom rettsikkerhet og kommunestørrelse ta utgangspunkt i kravene til kommunenes kompetanse, kapasitet, effektivitet og habile saksbehandlere ved behandling av enkeltavgjørelser» (Ekspertutvalget, 2014, s. 74).

Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere oftere har utfordringer knyttet til rekruttering av ansatte med relevant barnevernspedagogisk utdanning. Det som derimot også fremheves er at det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner.

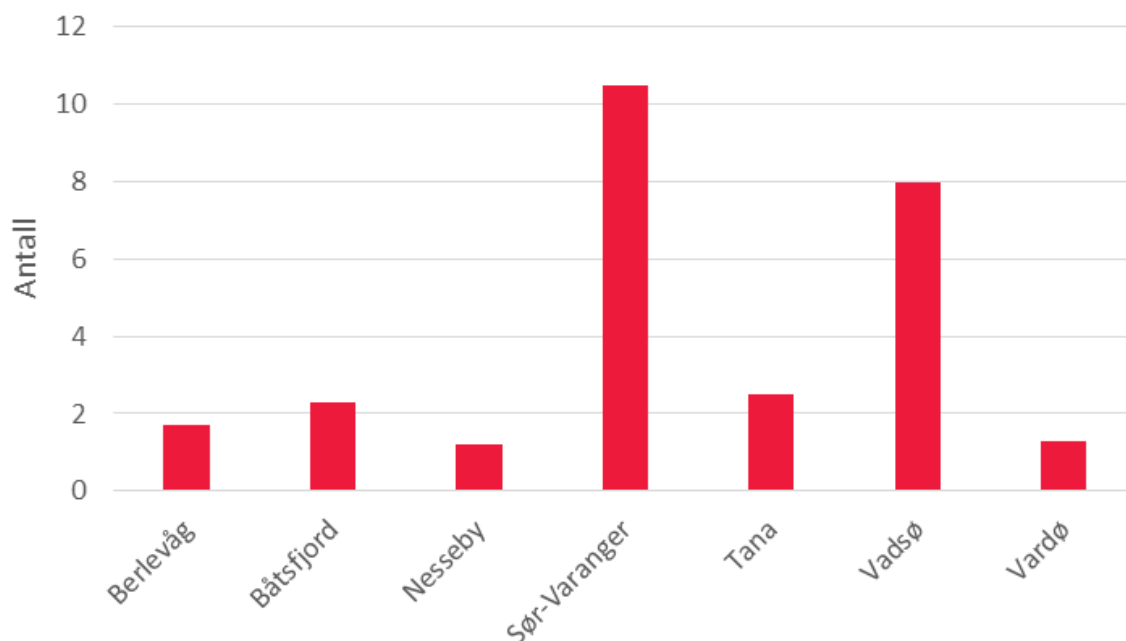
Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR-rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001). Den samme undersøkelsen viste på den andre siden at mindre kommuner er mer gjennomsluktige, noe som igjen kan motvirke forskjellsbehandling.

Vi vil i denne delen av analysen vurdere kommunenes evne til å ivareta rollen som myndighetsutøver og vil blant annet fokusere på:

- Størrelse på fagmiljøer
- Kapasitet
- Saksbehandlingstid

4.2. Dagens status

Ser man på forskjellen mellom store og små kommuner vedrørende effektiv og forsvarlig saksbehandling er det heller ikke noe entydig svar å finne i litteraturen. Det man vet er at mangelfull fagekspertise kan svekke rettsikkerheten dersom eksempelvis beslutninger ikke treffes på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Et annet aspekt som er viktig å påpeke omhandler kapasitet til å håndtere saker. KOSTRA-tall som tar for seg antall ansatte i barnevernstjenesten viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall stillinger i Øst-Finnmark. Regionens største kommune har over 10 ansatte, mens regionens minste kommune har færre enn to ansatte.



Figur 23: Antall stillinger i barnevernet i 2014, kilde KOSTRA

Utfordringene knyttet til å ha for små fagmiljøer innenfor dette tjenesteområdet er også fremhevet av kommunene. Man peker på at man er sårbare i perioder med stor saksmengde og ved eventuell sykdom.

Fra statusbildet, utarbeidet av Fylkesmannen i Finnmark, til de ulike kommunene i regionen ser vi også at mangel på kapasitet problematiseres og at dette knyttes opp mot størrelse på fagmiljøer. Om små fagmiljøer skriver Fylkesmannen i Finnmark: «Et lite fagmiljø kan føre til ustabilitet, og det kan være fare for at en kommer for tett på brukerne (habilitetsproblematikk). Små fagmiljøer kan være sårbare ved uforutsette hendelser som sykdom og turnover. På den annen side kan små fagmiljøer være oversiktlige, det kan være lettere å få til tverrfaglig samarbeid og samarbeid vil lettere kunne tvinge seg fram⁶».

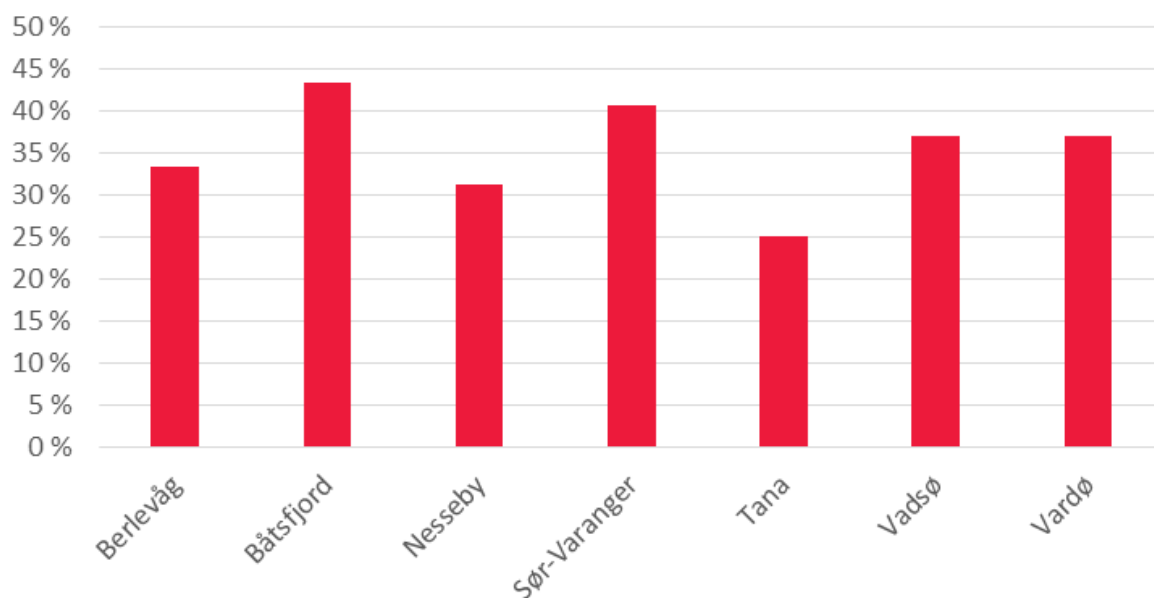
Vedrørende Fylkesmannens problematisering av for små fagmiljøer så er ikke alle kommunene i regionen enig i denne vurderingen. Noen hevder at kapasiteten i kommunen er relativt god. Kommunene påpeker også at man samarbeider innenfor myndighetsområder som eksempelvis innenfor arealplanlegging. Vedrørende habilitet så får vi opplyst fra de mindre kommunene i regionen at man ikke opplever de store utfordringene knyttet til inhabilitetsproblematikk.

For de større kommunene, som Fylkesmannen vurderer å ha mellomstore fagmiljøer skriver Fylkesmannen på generelt grunnlag: En mellomstor barneverntjeneste som kan ha potensiale både på kapasitets- og kompetansesiden. «Kommunen har utfordringer med fristoversittelser, manglende tiltaks og omsorgsplan og manglende oppfølging av fosterhjem⁷». Fra samtaler med disse kommunene så bekreftes det at man har hatt utfordringer til dette tjenesteområdet, men at dette ikke nødvendigvis skyldes for små fagmiljøer, men heller stor aktivitet som eksempelvis skyldes en stor andel asylmottakere.

⁶ Sitat er hentet fra Fylkesmannens statusbilde for de mindre kommunene i regionen

⁷ Sitat er hentet fra Fylkesmannens statusbilde for de større kommunene

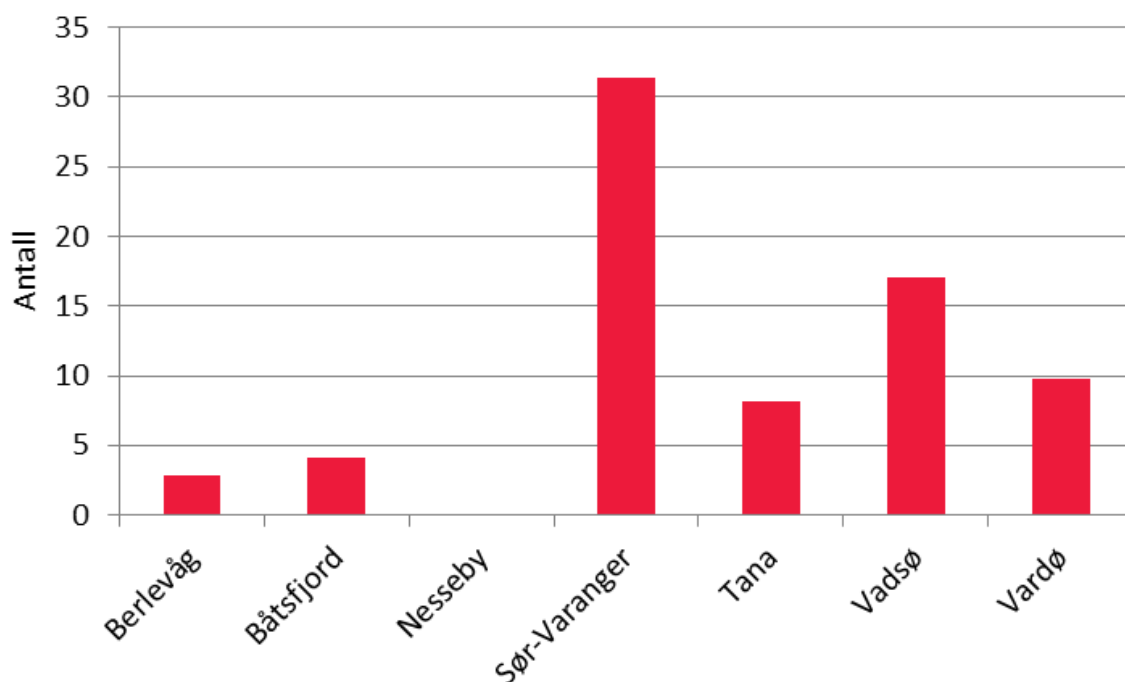
En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saks-behandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.



Figur 24: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder 2014, kilde KOSTRA

Denne utfordringen kan også være relevant for enkelte små kommuner i regionen. I figuren over har vi sett på andelen undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder innenfor barnevernstjenesten. Her ser vi derimot at regionens to største kommuner hadde store utfordringene med å oppfylle fristen på 3 måneders saksbehandling. I følge tall fra KOSTRA brukte Sør-Varanger kommune mer enn 3 måneder på over 40 % av alle saker de behandlet innenfor barnevernstjenesten i 2014.

Et annet tjenesteområde hvor kommunene er avhengig av å ha god kapasitet på saksbehandling er innenfor tekniske tjenester. Her igjen ser vi at de mindre kommunene i regionen er betydelig mer avhengig av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet.



Figur 25: Antall avtalte årsverk i tekniske tjenester 2014, Kilde KOSTRA

Vi vil understreke at dette ikke nødvendigvis innebærer at de tjenestene som leveres per dags dato har lav kvalitet, men at man er mer sårbare i mindre kommuner for eventuell sykefravær eller andre uforutsette hendelser som stor saksbehandlingsmengde.

Flere av kommunene opplyser om store utfordringer innenfor dette tjenesteområdet, og særlig er dette gjeldende for de minste kommunene i regionen. Disse forteller at, i tillegg til mangel på relevant kompetanse, så er man svært sårbare for uforutsette hendelser. Kommunene forteller også at man har hatt utfordringer knyttet til å rekruttere personer med spisskompetanse innen eksempelvis samfunnsplanlegging, ingeniørfag og arealplanlegging. For å kunne håndtere dette har noen kommuner valgt å inngå i interkommunale samarbeid på området. Eksempelvis har Berlevåg kommune et interkommunalt samarbeid med Tana, hvor man kjøper tjenester innen landbruksforvaltning. Per i dag kjøper også Vadsø kommune landbruksfaglige tjenester fra Tana kommune. Andre kommuner som eksempelvis Vadsø har valgt å benytte seg av eksternt kompetanse knyttet til noen av disse områdene. Kommunen selv er opptatt av å ha tilstrekkelig bestillerkompetanse slik at man gjennomføre kjøp fra eksterne aktører på en mest mulig hensiktsmessig måte. Nesseby står oppført i KOSTRA-statistikken med 0 årsverk knyttet til tekniske tjenester. Dette skyldes en feilrapportering, og det er opplyst fra Nesseby kommune at de har 3,5 årsverk knyttet til dette tjenesteområdet.

4.3. Våre bemerkninger knyttet til kommunenes rolle som myndighetsutøver

I vår gjennomgang av dagens status innenfor myndighetsutøvelse har vi sett at flere kommuner i regionen har utfordringer knyttet til små fagmiljøer og begrenset kapasitet i egen organisasjon. Flere mindre kommuner i Norge som har utfordringer knyttet til kapasitet internt i egen organisasjon har løst dette ved å etablere interkommunale samarbeid innenfor eksempelvis barnevernstjenesten og tekniske tjenester. BDO har gjort en kartlegging av eksisterende samarbeid og eierskap gjennom søk i kommunenes regnskap og ved bruk av andre søkemotorer som Proff Forvalt. Dette er oppsummert i et vedlegg som er tatt med til slutt i rapporten. Overordnet vil vi bemerke at det ser

ut til at det er få eksempler på interkommunale samarbeid innenfor myndighetsoppgaver i regionen, med unntak av det som allerede er nevnt.

Fylkesmannen har for enkelte kommuner påpekt at det finnes habilitetsutfordringer knyttet til for små fagmiljøer, men kommunene mener at de løser slike utfordringer på en tilfredsstillende måte. Saksbehandlingen innenfor eksempelvis barnevernet og tekniske tjenester virker tilsynelatende å fungere, men flere kommuner påpeker at man har hatt utfordringer innenfor disse områdene.

5. Kommunereformen - samisk perspektiv

Kommunereformen berører mange samfunnsområder, og flere av disse vil ha direkte innvirkning på forvaltningsområder som berører samiske interesser. Samenes rettigheter til å sikre og videreutvikle sitt språk og kultur både er grunnlovsfestet⁸, og nedfelt i ILO-konvensjonene⁹, og det vil være viktig å være oppmerksom på disse i prosessen. I St.Meld nr. 14 vektlegges det da også at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av en eventuell endring i kommuneinndelingen¹⁰. Sametinget har i sin behandling av kommunereformen poengtert at det ikke er tilstrekkelig å si at samiske rettigheter ikke må svekkes ved en reform, men at kommunereformen bør bidra til å styrke samisk språk og kultur i kommunene¹¹. Sametinget er bekymret for hvilken innvirkning kommunereformen vil ha på samers rettigheter, særlig i det samiske språkforvaltningsområdet, men også i kommuner for øvrig hvor det er bosatt samer. Kommunesammenslåing vil også kunne føre til at samene i enkelte tilfeller vil utgjøre en lavere andel av den nye kommunens befolkning. Dette kan føre til mindre gjennomslag for samiske saker og den samiske befolkningen vil kunne få mindre innflytelse. Videre uttrykkes det bekymring rundt opplæringstilbudet i og på samisk, samt hvordan kommunereformen vil berøre helse- og sosialtilbudet til den samiske befolkning og næringsutviklingen i samiske områder. Samiske arealsaker vil også kunne bli påvirket.

Eventuell innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk eller ikke

Det er fortsatt uklart hva som vil skje dersom et område som i dag er en del av forvaltningsområdet for samisk språk blir innlemmet i en ny kommune sammen med kommuner som ikke er en del av forvaltningsområder. Gitt at det regjeringsnedsatte utvalget som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge ikke leverer sin utredning før i februar i 2016¹² er det vanskelig å si noe om hva som legges i det at «samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut» som det er uttalt i stortingsmeldingen. Fra regjeringens side har det kommet signaler om at det er de nye kommunene som selv skal avgjøre om den nye kommunen skal være en del av forvaltningsområdet eller ikke. Sametinget har på sin side gjort det klart at de forventer at forvaltningsområdet for samisk språk ikke skal innskrenkes. Med dette menes at eventuelle nye kommuner som inkluderer kommuner som tidligere var innlemmet i forvaltningsområdet i fremtiden skal regnes som nye kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk.

5.1.1. Ivaretagelse av det samiske perspektivet i tjenestetilbudet generelt

Som nevnt tidligere står det klart i stortingsmeldingen at samiske språkbrukere ikke skal påvirkes negativt av kommunereformen. Dette er uavhengig av hvor i landet man måtte være bosatt, men gjør seg nok særlig gjeldende i nord der andelen samer er høyere. I Sametingets vedtak om det samiske perspektivet i kommunereformen uttrykkes det klare forventninger til ivaretagelse av dette og den samiske befolknings rettigheter i forbindelse med kommunereformen - både for samer bosatt i kommuner innlemmet i det samiske forvaltningsområdet, og i kommuner utenfor. Nedenfor har vi gjengitt de delene av vedtaket som omfatter kommunenes tjenestetilbud.

⁸ Grunnloven LOV-1814-05-17, § 108

⁹ ILO-konvensjon nr 169 *Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*

¹⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. (St.meld. nr. 14 2014-2015), s. 7.

¹¹ Sametinget, *Suohkanreforbma - sámi bealit / Kommunereformen - samisk perspektiv*, SR 127/14, (2014).

¹² <https://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/Offentlig-utvalg-som-skal-utrede-lovverk-tiltak-og-ordninger-for-de-samiske-sprakene-i-Norge/id2008871/>

Primærhelsetjenesten og barnevern

Samiske pasienter har rett til en helse- og omsorgstjeneste som tar utgangspunkt i samisk språk og kultur. Samiske pasienter har rettigheter regulert i internasjonale konvensjoner og nasjonale lovgivning. Sametingets erfaring er at i arbeidet med helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning må rettigheter og ansvaret for tilrettelegging komme klart til uttrykk i nasjonale føringer og lovtekst.

- *Samiske pasienters rettigheter kommer klart til uttrykk i nasjonale føringer og lovverk i forbindelse med fremtidig kommuneorganisering*
- *I dag har samiske barn innenfor forvaltningsområdet for samisk språk rett til å bli betjent på samisk i barnevernsinstitusjoner og i møte med barnevernstjenesten. Denne retten må påses videreført i kommunereformen.*

Barnehage

Lov om barnehager (2006) understreker at kommunen har ansvaret for at barnehage tilbudet til barn i samiske distrikter (forvaltningsområdet for samisk språk) bygger på samisk språk og kultur. Det samiske innholdet i barnehager utenfor forvaltningsområdet er langt svakere regulert. Her skal kommunene legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

- *Endringer som følge av kommunereformen skal ikke medføre at innholdet og kvalitet i etablerte samiske barnehage tilbud blir svekket, men at de heller styrkes.*
- *Eventuelle omorganiseringer av barnehager i kommunene, som følge av kommunereformen, skal ikke føre til at det samiske barnehage tilbud blir svekket, men at det heller styrkes.*

Opplæring

Sametinget forventer at myndighetene i arbeidet med kommunereformen legger til rette for at samiske barn og unge har tilgang til opplæring på grunnlag av sine egne kulturverdier og på sitt eget språk.

- *Opplæring i og på samisk og på grunnlag av samiske kulturverdier må styrkes.*
- *Kvaliteten på samisk undervisning, og hensynet til skoleelever skal veie tyngre enn eventuelle økonomiske fordeler i kommunereformen.*
- *Endringer i regi av kommunereformen skal ikke medføre at rettighetene og kvaliteten til opplæring i og på samisk svekkes, men at de heller styrkes.*

Samiske områder - befolknings- og samfunnsstruktur

I samiske bygder står samisk språk og kultur sterk, disse områdene er derfor viktige i revitaliseringen og styrkingen av samisk språk og kultur. Befolkningsutviklingen i samiske områder framover vil høyst sannsynlig ha den samme negative trend som det siste 10 året.

- *Arbeidsplasser som er viktige for opprettholdelsen av små samiske bygder skal ikke nedbemannes eller flyttes til sentrale strøk hvis dette vil ha negative konsekvenser for sysselsettingen i bygdene*

Samisk næringer og arealbruk

En sammenslåing av kommuner kan føre til at samer som tidligere var i flertall i enkelte kommuner blir i mindretall, eller at samer blir en minoritet i enda mer mindretall enn tidligere. Dette kan føre til mindre gjennomslag for samiske saker og samers syn.

- *Sametinget legger til grunn at Regjeringen må finne måter å sikre at folkerettslige forpliktelser for samene som urfolk også blir ivaretatt i eventuelle storkommuner etter kommunereformen*
- *De lovpålagte medvirkningsprosessene knyttet til kommunal planlegging og plikten for å hente inn lokalkunnskap og tradisjonskunnskap skal ikke bli svekket som resultat av kommunereformen.*
- *I prosessen med å utarbeide nye oppgaveløsninger i kommunene må det og vurderes hvordan man kan styrke arbeidet opp mot reindriftsnæringen i kommunen*

Oppsummert vil en endring i kommunestrukturen, som omfatter kommuner som er innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, kunne ha innvirkning på den nye kommunenes forpliktelser overfor den samiske befolkningen.

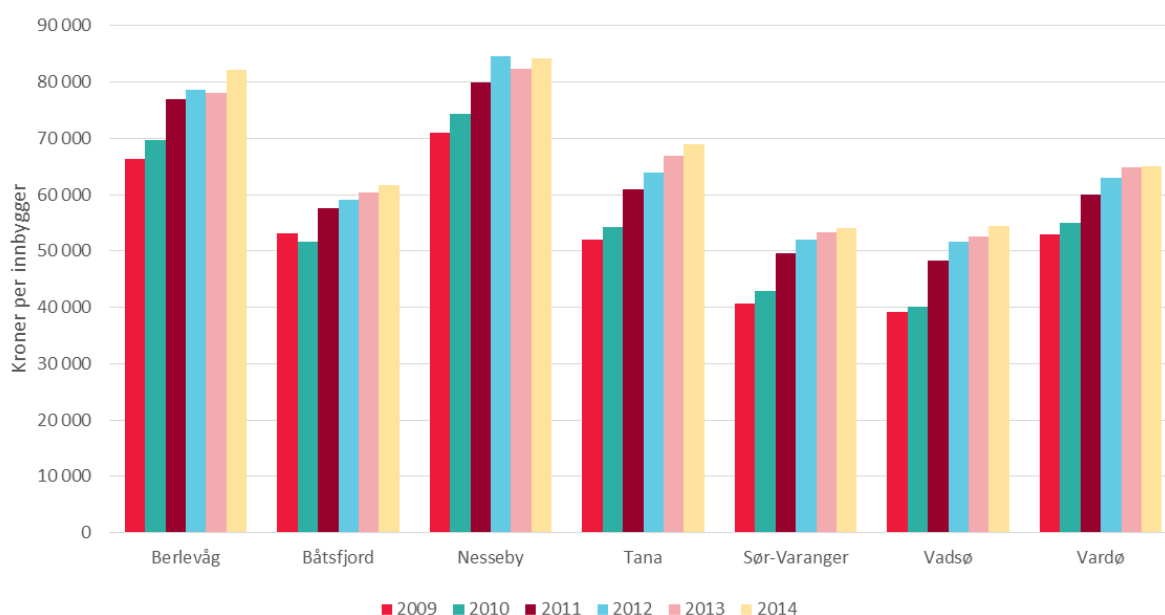
6. Økonomi

6.1. Dagens status

Kommunene i Øst-Finnmark har ulik handlingsfrihet. Noen har opparbeidet seg et økonomisk handlingsfrihet gjennom en lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer eller håndtering av uforutsette økonomiske forpliktelser. Den reelle handlingsfriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Ideelt sett bør kommunenes skjulte forpliktelser, og på den andre siden merverdier av eiendommer, også fremkomme i en slik analyse. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterslep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet.

Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetaling, utbytte, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.



Figur 26: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt opp til at inntektssystemet for kommunen skal gjennomgå i forbindelse med reformen. Både for å sikre samsvar mellom finansieringen og de oppgavene som kommunene skal løse, og for å endre dagens ordning med at små kommuner er særskilt kompensert for smådriftsulempene. Det må dog forventes at det i fremtiden vil bli endringer som i mindre grad tilgodeser de små kommunene, og at det uansett vil være et vedvarende press på kommuneøkonomien gjennom nye krav til tjenester, kvalitetsstandarder og investeringsbehov.

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

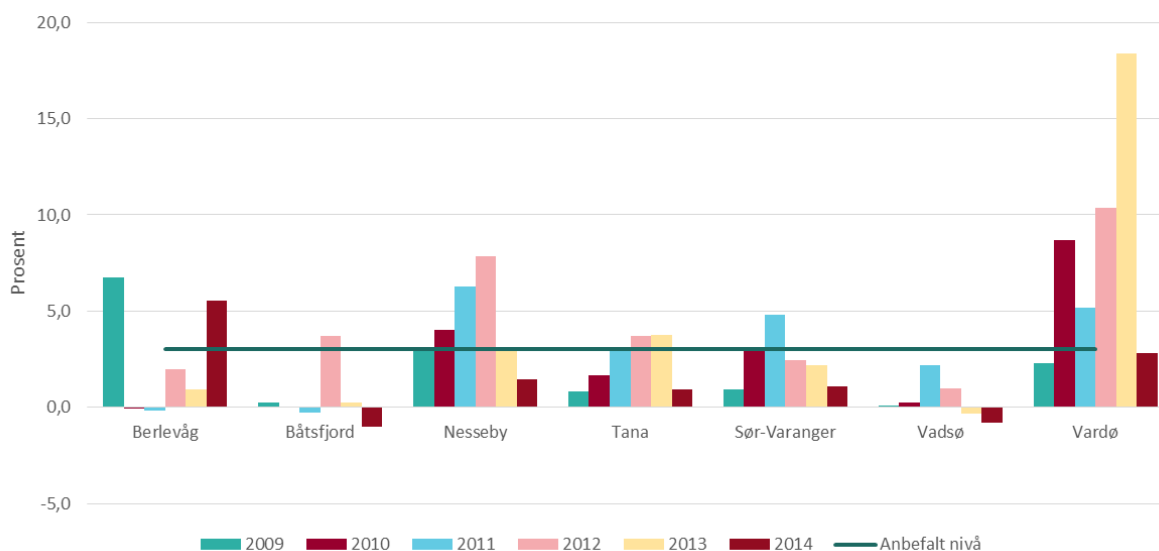
Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsutgifter, renter og avdrag minus

driftsinntekter. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge over tid på minimum 3 % for at en kommune skal ha et tilstrekkelig handlingsrom til å kunne håndtere uforutsette endelser. I sin siste rapport har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi.

Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Man skal være klar over at 3 % netto driftsresultat vil, dersom man konverterer over til regnskapslovens standard, gi et regnskapsmessig resultat rundt 0. Årsaken til dette er at man i det kommunale regnskapet ikke tar med den regnskapsmessige implikasjonen av blant annet slitasje på bygninger, inventar og utstyr.

Et netto driftsresultat som ligger over 3 % vil medføre at kommunen bygger opp økonomisk robusthet til å håndtere uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. Dette vil også medføre at man ikke trenger å korrigere aktivitetsnivået med en gang at det skjer endringer i rammebetingelsene som kommunen har. Vi ser på dette som et tegn på at kommunen har økonomisk handlefrihet.



Figur 27: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

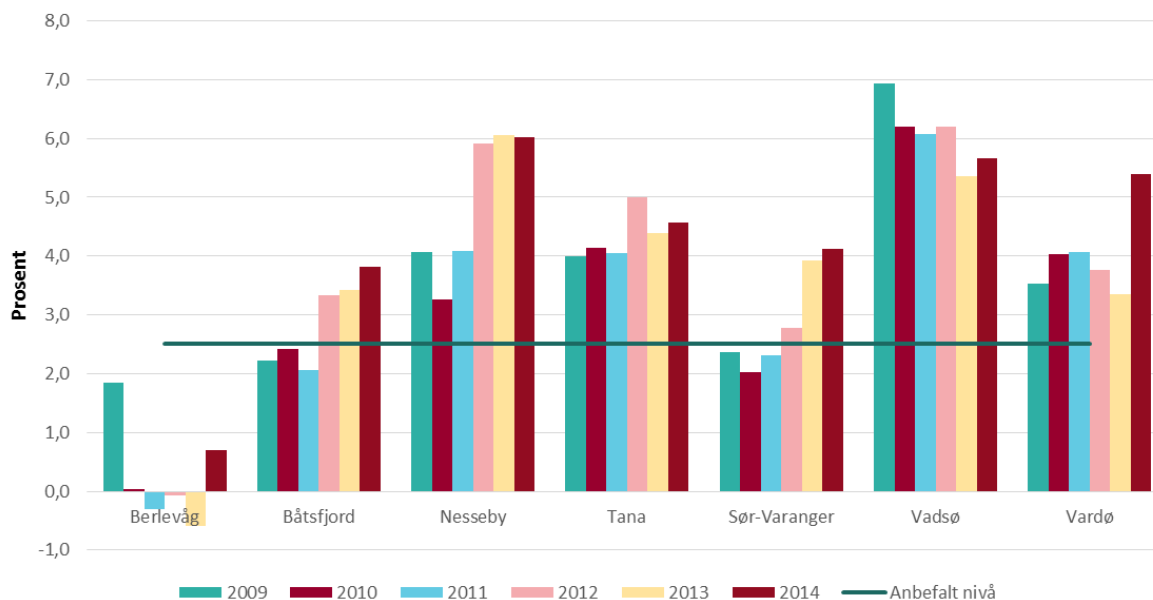
Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Ingen av kommunene i regionen har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter med unntak av Vardø kommune.

BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i fremtiden 1,75 %). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette trolig ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes lånenivå, investeringsbehov og fremtidig finansieringsprofil på investeringene.

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

Et vedvarende høyt investeringsnivå, som i hovedsak er finansiert av lån vil binde opp en stor andel av driftsbudsjettet til finansutgifter og avdrag. Dette vil gå på bekostning av den løpende drift og fremtidig mulighet til å egenfinansiere nye prioriterte investeringer.

Dette nøkkeltallet viser summen av finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Formålet med indikatoren er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans og avdrag, i hovedsak tilbakebetaling av lån.



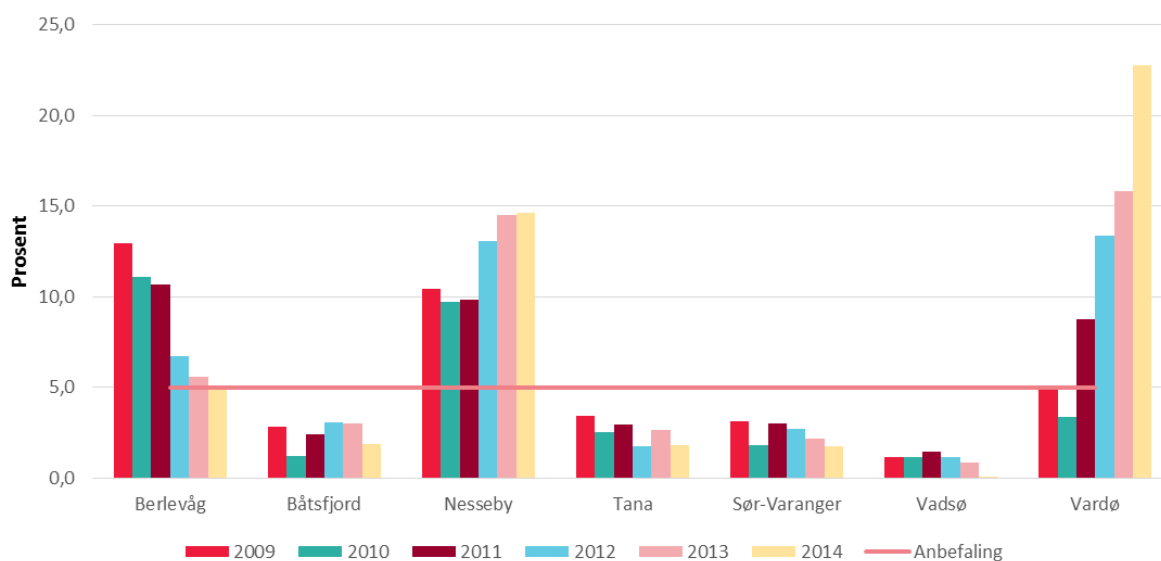
Figur 28: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %. Av grafen over ser vi at alle kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen med unntak av Berlevåg. Det er verdt å merke seg at KOSTRA-tallene ikke har noe skille mellom investeringer som er gjennomført på et selvkostområde og de som skal dekkes av kommunens frie inntekter.

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Oppbygging av et disposisjonsfond kan også bidra til at kommunen i større grad kan opprettholde et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom, samt kunne øke den kommunale egenfinansieringen av investeringene.

Kommunens samlede avsetninger på fond viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reserverne» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.



Figur 29: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

Det er anbefalt at kommunen har et nivå på disposisjonsfondet som er minimum 5 % av brutto driftsinntekter. Grafen over viser at kun noen av kommunene har et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere utfordringer økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

6.2. Eiendomsskatt

I oversikten under har vi sammenstilt KOSTRA-tall vedrørende eiendomsskatt. Oversikten viser at det er forskjeller mellom kommune vedrørende hvorvidt kommunen har innført eiendomsskatt og hvordan eiendomsskatten benyttes.

| Kommune | Har innført eiendomsskatt | Har eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på verker og bruk | Generell skattesats (Promille) | Eiendomsskatt, totalt | Eiendomsskatt, annen eiendom | Eiendomsskatt, boliger og fritidseiendomer |
|--------------|---------------------------|---|--------------------------------|-----------------------|------------------------------|--|
| Berlevåg | Ja | Nei | 4 | 1 482 | 1 482 | 0 |
| Båtsfjord | Nei | Nei | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nesseby | Ja | Nei | 7 | 1 226 | 1 226 | 0 |
| Sør-Varanger | Ja | Ja | 7 | 34 119 | 16 362 | 17 757 |
| Tana | Ja | Nei | 2 | 2 181 | 958 | 1 223 |
| Vadsø | Ja | Nei | 7 | 14 066 | 6 330 | 7 736 |
| Vardø | Ja | Nei | 7 | 1 197 | 78 | 1 119 |

Tabell 8: Oversikt over eiendomsskatts variabler, kilde KOSTRA 2014

Som tabellen viser så har alle kommunene i regionen, med unntak av Båtsfjord, innført eiendomsskatt. Av de som har innført eiendomsskatt så benytter alle kommunene, med unntak av Berlevåg og

Tana, en skattesats på 7 promille som er statlig makssats. Berlevåg opererer med en skattesats på 4 promille og Tana kommune benytter 2 promille. Variabelen «eiendomsskatt, annen eiendom» referer til skatt på verker og bruk, næringseiendommer og annen fast eiendom. Alle kommunene som har innført eiendomsskatt har skatt på verker og bruk. Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø har i tillegg eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer.

7. Samfunnsutvikling

Kommunenes rolle som planlegger og samfunnsutvikler er i stadig endring. Generalistprinsippet stiller de samme krav til alle kommuner, og alle kommuner møtes derfor også av like forventninger til profesjonalitet i plan- og utviklerrollen. Samtidig vet vi at forutsetningene for å møte denne rollen er varierende. Store kommuner med god ressurstilgang, folketallsvekst og arealpress opplever andre utfordringer enn små avfolkingskommuner med god tilgang på arealer.

Endringer i kommunestruktur kan ha konsekvenser for utviklingen i bosettingsmønstre over tid. Dette innebærer at den både kan få konsekvenser i form av nye pendlingsmønstre, nye bosettingsmønstre, en annen næringsstruktur samt for kapasiteten og muligheten en har for å drive med samfunns- og næringsutviklingsarbeid i regionen.

I denne delen av utredningen har vi kartlagt næringsstrukturen og gjort en analyse av nåværende situasjon blant kommunene. Vi har både undersøkt spredningen i næringsstrukturen på tvers av kommunene, og basert oss på oversikter over typer bransjer som er representert i regionen. Sammensetningen av kompetanse og hvordan organiseringen av næringsutviklingsarbeidet er i kommunene, har også vært viktige tema for å vurdere mulighetene for en overordnet samfunnsutvikling. Videre i kapittelet ser vi på følgende hovedaspekter:

- Geografiske avstander
- Framtidens arbeidsmarked
- Sysselsetting og pendling
- Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene
- Kommunenes arbeid med næringsutvikling

7.1. Geografiske avstander

Regionen er preget av store geografiske avstander mellom de ulike kommunene. Dette medfører at regionen har særskilte utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling. Dette omhandler blant annet mulighetene til å kunne skape en felles arbeidsmarkedsregion som er tett integrert.

I tabellen under har vi synliggjort de store geografiske avstandene i regionen målt i kilometer og beregnet reisetid.

| | | Tid (timer/min) | | | | | | |
|--------------|-----------|-----------------|----------|-------|-------|-------|-----------|---------|
| | | Berlevåg | Kirkenes | Vadsø | Vardø | Tana | Båtsfjord | Nesseby |
| Avstand (km) | Berlevåg | | 4t10m | 3t07m | 4t18m | 2t03m | 1t22m | 2t20m |
| | Kirkenes | 276 | | 2t41m | 3t52m | 2t05m | 3t39m | 1t47m |
| | Vadsø | 202 | 174 | | 1t11m | 1t04m | 2t39m | 49m |
| | Vardø | 277 | 249 | 75 | | 2t13m | 3t47m | 1t57m |
| | Tana | 135 | 142 | 68 | 143 | | 2t00m | 29m |
| | Båtsfjord | 91 | 248 | 174 | 248 | 130 | | 2t03m |
| | Nesseby | 153 | 123 | 51 | 126 | 31 | 137 | |

Tabell 9: Oversikt over geografiske avstander målt i kilometer og tid, Kilde visveg.no

Som tabellen viser er det over 2 timer og 30 minutters reiseavstand mellom regionens to største kommuner Sør-Varanger (Kirkenes) og Vadsø. I tillegg til de store geografiske avstandene er det også viktig å påpeke at enkelte av fylkesveiene mellom kommuner ofte er midlertidig stengt i løpet av vinterhalvåret. Dette medfører særskilte utfordringer knyttet til potensielle samarbeid på tvers av kommunene i regionen.

7.2. Fremtidens arbeidsmarked

Det er nødvendig å lage god infrastruktur for næringslivet, sikre arealer, og utarbeide tilskuddsordninger, men det er også nødvendig å sikre human kapital i regionen. Dette handler ikke bare om å kunne tiltrekke seg et framtidig næringsliv, men også å sikre at regionen har den kompetansen som er nødvendig for fortsatt å kunne tilby gode tjenester.

I denne sammenhengen trekkes det ofte frem at det er behov for et «tykt» arbeidsmarked. Med to-karrierefamiliens inntogsmarsj, må en region kunne tilby arbeidsplasser til to personer, og ikke bare til én, for å sikre at paret bosetter seg i regionen. Ettersom personer med høyere utdanning gjerne er gift med andre med høy utdanning, innebærer det at regionen må kunne tilby kompetansearbeidsplasser.

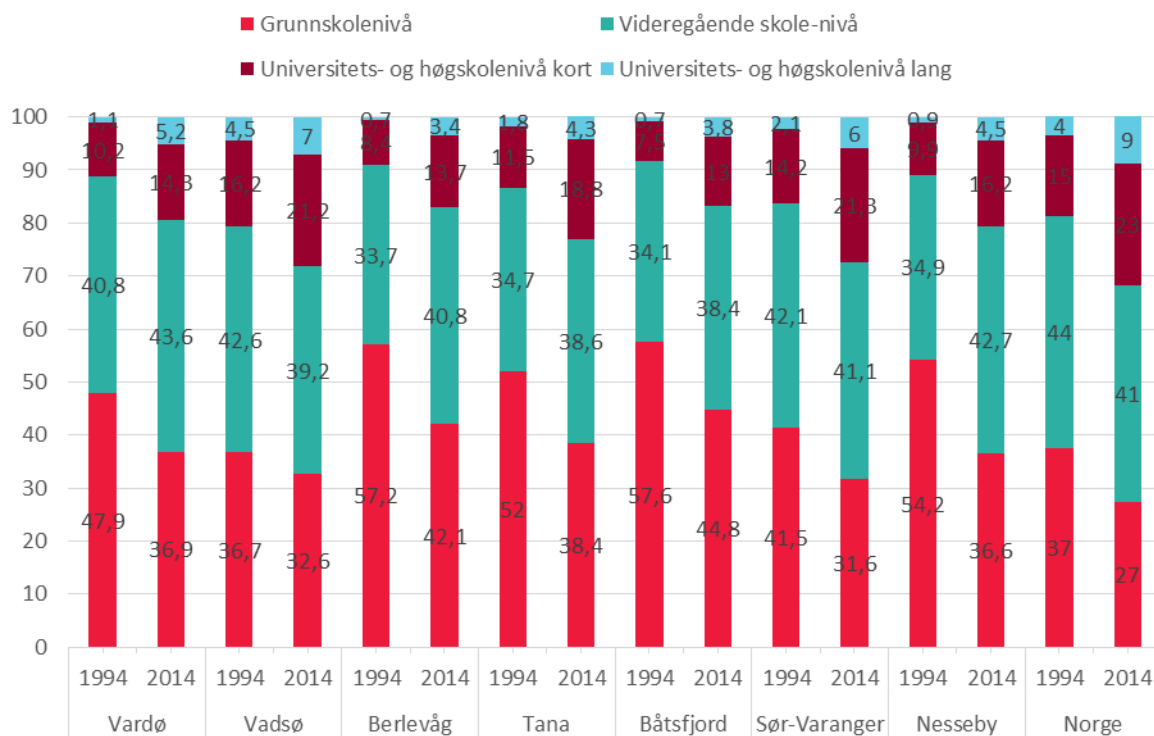
NOU-en «Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet» (NOU, 2011) viser at det er en stor skjevhet i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser i Norge. Utvalget konkluderer med at en sterkere spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en sentral faktor for å sikre at folk med høy kompetanse velger å bosette seg og bli boende i regioner også utenfor Oslo-regionen og de største byene. Konklusjonen er at å sikre en større spredning av kompetansearbeidsplasser ikke bare vil være tjenlig for de berørte regionene, men for landet som helhet.

Det er likevel variasjon i behovene i de ulike landsdelene: «Noen steder sliter private og offentlige virksomheter med rekrutteringen, mens andre steder er det mangel på arbeidsplasser for høyere utdannede» (s. 9).

For å avhjelpe situasjonen er det særlig to tilnærminger som er aktuelle. Den ene er å legge til rette for bedrifter og entreprenører som ønsker å starte virksomhet i kommunene. Den andre tilnærmingen er å tilrettelegge for kompetanseheving i regionen.

Utdanningsnivå

I figuren under utdanningsnivået for befolkningen i kommunene, fordelt etter høyeste utdanningsnivå i henholdsvis 1994 og 2014. Alle kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de seneste 20 årene. Befolkningsandelen som har høyere utdanning (universitets- og høøgskolenivå) i 2014 er størst i Vadsø (28,2 prosent), mens den er lavest i Båtsfjord (16,8 prosent).



Figur 30: Befolkningens høyeste utdanningsnivå etter kommune. Prosent. Kilde SSB

7.3. Sysselsetting og pendling

I dette delkapittelet ser vi nærmere på den samlede sysselsettingen i regionen, sysselsettingsandel samt pendlingsmønstrene. Særlig det sistnevnte er interessant i en diskusjon om kommunestruktur og regionutvikling.

Antall arbeidsplasser i regionen

I tabellen under vises arbeidsplassutviklingen i perioden fra 2008 til 2014. I 2008 var det 12 763 arbeidsplasser i regionen, mens antallet var økt til 13 141 i 2014. Dette utgjør en vekst i antall arbeidsplasser på 3 prosent.

Antall arbeidsplasser i offentlig sektor økte fra 5 729 i 2008 til 5 780 i 2014, det vil si en økning på 51 arbeidsplasser (0,9 prosent). I privat sektor og offentlige foretak økte antall arbeidsplasser fra 7 034 i 2008 til 7 361 i 2014, det vil si en økning på 327 arbeidsplasser (4,6 prosent).

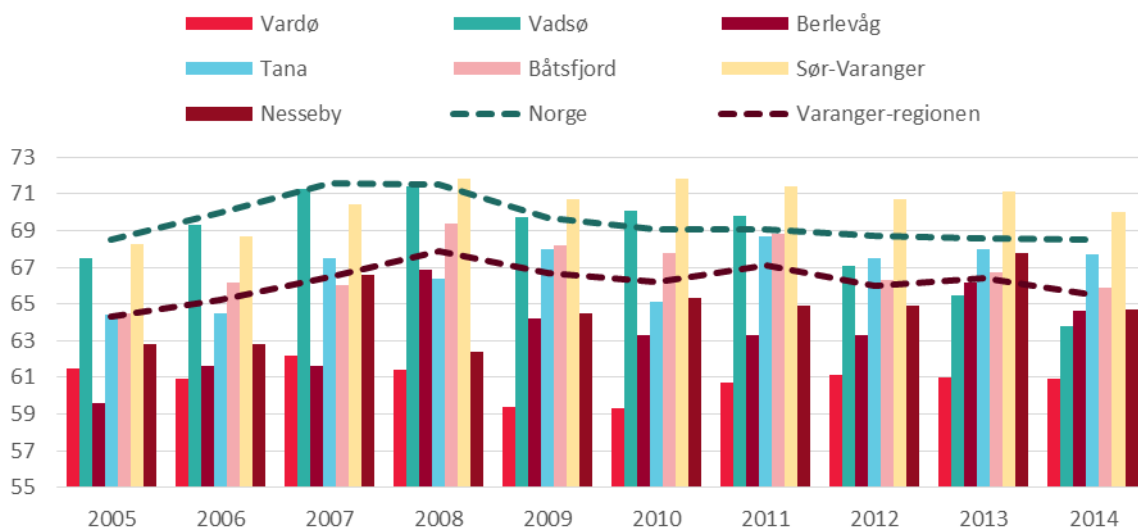
| Sektor | 2008 | 2014 | Differanse |
|-------------------------------------|--------|--------|------------|
| Offentlig sektor | 5 729 | 5 780 | 51 |
| Privat sektor og offentlige foretak | 7 034 | 7 361 | 327 |
| Samlet | 12 763 | 13 141 | 378 |

Tabell 10. Antall arbeidsplasser i privat og offentlig sektor i perioden fra 2008 til 2014

Sysselsettingsandel

Sysselsettingsandelen er svært sentral med tanke på både verdiskaping og skatteinngang i kommunene. Sysselsettingsandelen viser hvor mange i arbeidsfør alder (15-74 år) som er sysselsatt. Som figuren under viser, ligger sysselsettingsandelen i kommunene samlet under landsgjennomsnittet i

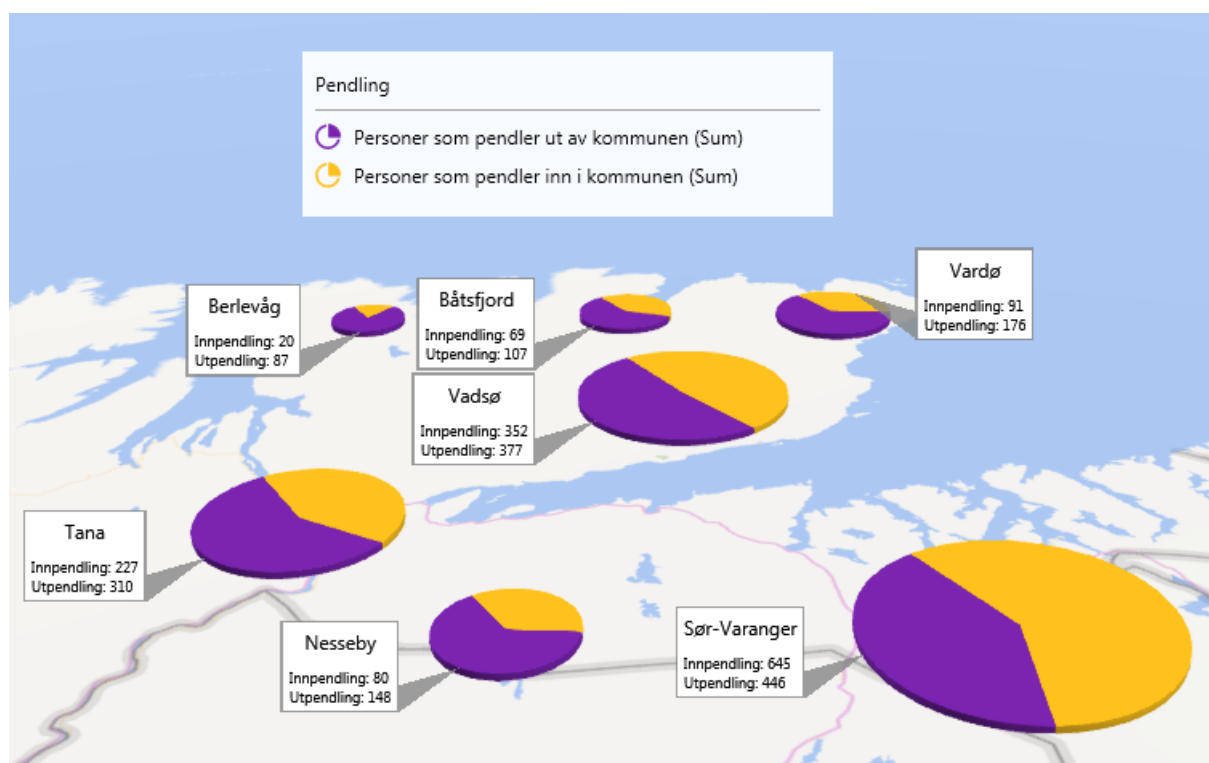
hele perioden. Når det gjelder de enkelte kommunene, er andelen sysselsatte i 2014 høyest i Sør-Varanger (70) og lavest i Vardø (60,9).



Figur 31: Sysselsettingsandel i kommunene. Prosent.

Pendling innad i regionen

I de syv kommunene som omfattes av denne analysen er det bosatt 13 141 sysselsatte personer. Av disse er det 1 651 (12,6 prosent) som arbeider i en annen kommune enn den de er bosatt i. 12 974 personer har arbeidssted i de syv kommunene. Av disse er det 1 484 (11,4 prosent) som er bosatt i en annen kommune enn den de arbeider i. Figuren under antall personer som pendler ut- og inn fra hver enkelt kommune i regionen.

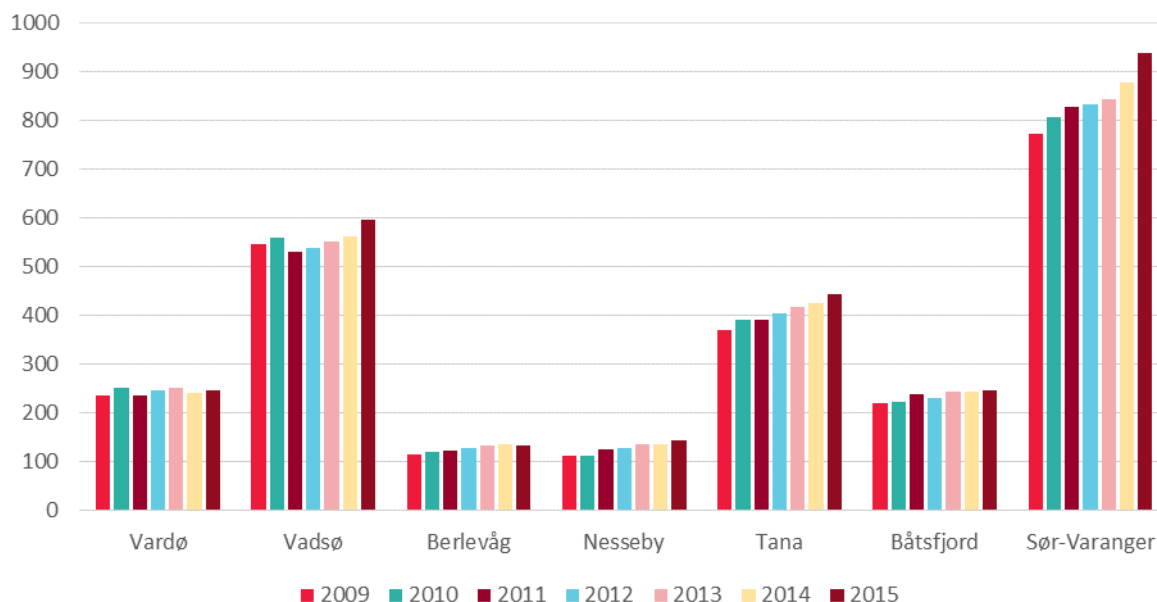


Figur 32: Total pendling i regionen, antall som pendler inn- og ut av de ulike kommunene

7.4. Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene

Antall virksomheter etter næring

I figuren under vises antall virksomheter per kommune i Øst-Finnmark per år i perioden fra 2009 til 2015. I perioden har antall virksomheter i regionen som helhet økt med 15,9 prosent. Det er relativt stor variasjon mellom kommunene her. Økningen i antall virksomheter har vært størst i Nesseby (28,3 prosent) og lavest i Vardø (4,2). Utviklingen for de øvrige kommunene framgår av figuren under.



Figur 33: Antall virksomheter i kommunene i perioden 2009-2015

Hvordan næringsstrukturen i kommunene ser ut er avgjørende for hvilke «kort en har på hånda» når det gjelder framtidig næringsutvikling og den strategiske innretningen av næringsutviklingsarbeidet. I tabellen under vises det hvordan næringsstrukturen ser ut i de sju kommunene i 2015. De dominerende næringene er jordbruk, skogbruk og fiske, bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, reparasjon av motorvogner, omsetning og drift av fast eiendom og helse- og sosialtjenester.

| Næring | Vardø | Vadsø | Berlevåg | Tana | Båtsfjord | Sør-Varanger | Nesseby |
|--|-------|-------|----------|------|-----------|--------------|---------|
| Jordbruk, skogbruk og fiske | 54 | 77 | 31 | 143 | 60 | 103 | 56 |
| Bergverksdrift og utvinning | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 9 | 1 |
| Industri | 7 | 13 | 10 | 9 | 14 | 37 | 7 |
| Kraftforsyning | 1 | 4 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 |
| Vannforsyning, avløp og renovasjon | 0 | 3 | 0 | 8 | 0 | 4 | 1 |
| Bygge- og anleggsvirksomhet | 21 | 56 | 5 | 38 | 18 | 111 | 10 |
| Varehandel, reparasjon av motorvogner | 20 | 74 | 13 | 42 | 27 | 139 | 5 |
| Transport og lagring | 15 | 30 | 8 | 33 | 16 | 66 | 4 |
| Overnattings- og serveringsvirksomhet | 9 | 18 | 8 | 14 | 10 | 31 | 3 |
| Informasjon og kommunikasjon | 7 | 13 | 3 | 6 | 0 | 21 | 1 |
| Finansiering og forsikring | 2 | 5 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 |
| Omsetning og drift av fast eiendom | 20 | 57 | 12 | 27 | 23 | 95 | 6 |
| Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting | 9 | 59 | 5 | 22 | 9 | 60 | 3 |
| Forretningsmessig tjenesteyting | 16 | 31 | 2 | 14 | 13 | 50 | 5 |
| Offentlig administrasjon og forsvar, trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning | 18 | 29 | 5 | 13 | 9 | 19 | 7 |
| Undervisning | 7 | 22 | 5 | 16 | 6 | 33 | 5 |
| Helse- og sosialtjenester | 21 | 54 | 14 | 32 | 26 | 101 | 18 |
| Kultur, underholdning og fritid i alt | 6 | 23 | 4 | 14 | 4 | 27 | 8 |
| Personlig tjenesteyting | 13 | 30 | 7 | 12 | 10 | 28 | 3 |

Tabell 11: Næringsstruktur i kommunene i 2015. Antall virksomheter.

NæringsNM

NHOs NæringsNM måler og sammenligner næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner, basert på nyetableringer, lønnsomhet, vekst og størrelse på næringslivet. I NæringsNM 2014 (publisert i januar 2015) kommer regionen Øst-Finnmark (kommunene Sør-Varanger, Båtsfjord, Unjargga-Nesseby, Berlevåg, Gamvik, Vadsø, Vardø) ut som nummer 65 av 80 regioner i landet. Regionen er nummer 22 når det gjelder nyetableringer, 73 for lønnsomhet, 62 for vekst og 60 for størrelse. For de siste ti årene kombinert er regionen på plass 76.¹³

¹³ Telemarksforskning (2015): NæringsNM 2014.

7.5. Kommunenes arbeid med næringsutvikling

Øst-Finnmark regionråd er et interkommunalt samarbeidsorgan og regionråd for de ni kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Lebesby, Nesseby, Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø. I henhold til vedtektene skal Rådet med hovedfokus på Øst-Finnmark bidra til å gjøre Finnmark fylke til en konkurransekraftig region nærings- og bostedsmessig. Rådet skal diskutere og beslutte felles strategiske anliggender for Øst-Finnmark. En hovedoppgave skal være å forestå utviklingsarbeid som direkte og indirekte bidrar til å styrke eksisterende næringsliv og/eller utvikle ny virksomhet og nye arbeidsplasser. Blant saksområder som er sentrale for regionrådets arbeid er utdanning og samferdsel.

Nærings- og innovasjonsselskaper

Kommunene i regionen arbeider med næringsutvikling i varierende grad og på ulikt vis. Næringsutviklingsoppgaver håndteres delvis av kommuneadministrasjonen (av rådmann, nærings sjef, næringskoordinator eller tilsvarende) og delvis av etablerte nærings- og innovasjonsselskaper i kommunene. Regionen har tre innovasjonsselskaper som støttes av SIVAs næringshageprogram. I det følgende gis en nærmere beskrivelse av næringsutviklingsapparatet i de syv kommunene i regionen.

Vardø

I Vardø kommune håndteres næringsutviklingsoppgaver av kommuneadministrasjonen, ved enhet for teknisk plan og kultur. Kommunes satsingsområder er sjømat, olje/gass og reiseliv, som støttes blant annet gjennom det kommunale næringsfondet.

Vadsø

Varanger Nærings senter AS jobber med tilrettelegging og utviklingstiltak for næringslivet og fungerer som Vadsø kommunes næringslivsavdeling. Selskapet eies av Vadsø kommune, Vadsø Næringsforening og bedrifter. De viktigste oppgavene er rådgivning for nye og etablerte bedrifter, kontaktpunktfunksjon for bedrifter utenfra som ønsker å etablere seg i Vadsø, utviklingsprosjekter med næringsfokus, kompetanseutvikling for bedrifter, sekretariat for Utviklingsrådet og felles arrangementer for bedrifter.

Vadsø kommune har et utviklingsfond, som skal benyttes som et strategisk verktøy og virkemiddel for å stimulere til utvikling innen Vadsø kommunes vedtatte satsingsområder slik de fremgår av kommuneplan og strategisk næringsplan. Satsingsområdene i strategisk næringsplan for 2010-2017 er reiseliv, KIFT-næringer, energi og havnerelatert virksomhet.

Hermetikken næringshage er en kulturnæringshage som deltar i SIVAs næringshageprogram. Næringshagen omfatter 30 virksomheter i og utenfor Vadsø. Næringshagen arbeider for å utvikle kulturnæringshagen gjennom prosjektarbeid og ved å tilby kompetanse til næringslivet.

Berlevåg

Berlevåg kommune hadde omstillingsstatus i perioden 2008-14. Etter avslutning av omstillingsperioden er arbeidet videreført i et nærings selskap, som forvalter gjenstående midler fra omstillingsarbeidet. Det er vedtatt en plan for å rekruttere en fast næringsmedarbeider og etablert et næringsutvalg som skal være et styre for selskapet. Utviklingsenhetens viktigste oppgave er å tilrettelegge for en positiv lokalsamfunnsutvikling i Berlevåg kommune, og bidra til å skape og sikre et variert, lønnsomt og framtidsrettet næringsliv med trygge og varige arbeidsplasser. Tjenesten tilbyr blant annet råd og veiledning til nyetablerere og til eksisterende virksomheter, og formidler kontakt mot kompetanseinstitusjoner og virkemiddelapparat. Tjenesten er tilgjengelig for bedrifter og personer som vil etablere næringsvirksomhet i Berlevåg kommune, og den skal være en konstruktiv samarbeidspartner for eksisterende næringsliv og andre aktører i og utenfor Berlevåg.

Tana

I Tana kommune håndteres næringsutviklingsoppgaver av kommuneadministrasjonen, ved utviklingsavdelingen. Næringslivet støttes blant annet gjennom det kommunale næringsfondet.

Båtsfjord

Linken Næringshage i Båtsfjord er en næringshage med fokus på sjømat. Næringshagen arbeider for næringsutvikling i Båtsfjord kommune, gjennom nettverksbygging, næringsutvikling, kompetanseutvikling og prosjektutvikling. I 2007 fikk kommunen status som omstillingskommune. I denne perioden fungerte Linken Næringshage som næringsavdeling for Båtsfjord kommune, i tillegg til som administrasjon for omstillingsfondet. Funksjonen som næringsavdeling for kommunen er opprettholdt etter omstillingsperioden.

Båtsfjord kommunale fiskerifond skal bidra til styrking og utvikling av fiskeflåten i Båtsfjord og bidra til økt interesse for fiskeyrket. Fondet er utlukkende et lånefond og tilsagn kan bare gis til personer eller bedrifter som er bosatt i Båtsfjord kommune.

Sør-Varanger

Kirkenes Næringshage i Sør-Varanger har som formål å bidra til økt lønnsomhet for medlemsbedriftene igjennom nettverksbygging, kompetanseheving og samarbeidsprosjekter. Kirkenes Næringshagen er organisert som et aksjeselskap eid av SIVA, flere lokale bedrifter, samt Sør-Varanger kommune. Den er en medlemsorganisasjon for over 80 lokale bedrifter, og er i tillegg operatør for SIVAs næringshageprogram. Næringshagen skal være en sentral drivkraft for næringsutvikling mellom Norge og Nordvest-Russland/Finland, og skape en bedriftskultur blant medlemmene som oppfordrer til samarbeid og økt entreprenørskap.

Nesseby

I Nesseby kommune håndteres næringsutviklingsoppgaver av kommuneadministrasjonen. Næringslivet støttes blant annet gjennom det kommunale næringsfondet, og kommunen har i tillegg finansielle midler fra Varanger Kraft som allokteres til Samfunns- og næringsutviklingsfondet.

Flere utviklingsorienterte bedrifter

For å lykkes med næringsutvikling er en i stor grad avhengig av at en har gode entreprenører. En må ha personer og bedrifter som har både vilje og evne til vekst. Som mange andre regioner i Norge karakteriseres Øst-Finnmark av at det er relativt få bedrifter som har vekstambisjoner. Skal en få til bedre resultater på et overordnet nivå, er en avhengig av at næringslivet selv blir mer gründerfokuserte og utviklingsorienterte. For å få dette til, må de ulike bedriftene bli mer proaktive, mer villige til å ta risiko og legge større vekt på innovasjon i bred forstand. Å klare dette krever langsiktig arbeid. Det er viktig at det de ulike næringsutviklingsaktørene utfordrer bedriftene på dette og stiller de kritiske spørsmålene. Skal en gjøre dette, må en ha en god oversikt over hva bedrifter i ulike utviklingsfaser har behov for av ressurser samt hvilke behov særskilte næringer har. Skal en klare dette på en best mulig måte, er avhengig av å jobbe bevisst med nettverksutvikling og innhenting av kompetanse utenfra. Næringsutvikling krever kompetanse på et bredt spekter av områder, og det er vanskelig for en enkelt kommune å ha all kompetansen selv. Her kan en større enhet, i form av en større kommune eller et regionalt samarbeid, være hensiktsmessig.

Utvikling gjennom samarbeid og nettverk

I Øst-Finnmark er det en utfordring at mange av bedriftene er små og i for stor grad opptatt av kort-siktig drift. Dersom både enkeltbedrifter og næringslivet som helhet skal lykkes bedre, er det ønskelig å videreutvikle samarbeidskulturen og samarbeide tettere. Dette gjelder både mellom bedrifter i

samme næring og mellom ulike næringer. Det er flere gevinster knyttet til å få til et tettere samarbeid mellom bedriftene, blant annet:

- Bedriftene får et bredere kompetansecundament og flere ideer til hvordan de kan utvikle seg videre. Dette hindrer innlåsingeffekter.
- Bedriftene får et bredere produkt- og tjenestespekter, noe som gjør dem interessante for flere.
- Bedriftene blir i stand til å betjene mark-eder som de ellers ikke var i stand til å betjene som følger av at de var for små. Dette gjør at de får et bedre fundament for videre utvikling.
- En vil få flere som er med å dra lasset, noe som vil gagne både de enkelte virksomhetene og hele næringslivet.

For det kommunale og regionale virkemiddel-apparatet bør det være en sentral oppgave å legge til rette for utvikling av slikt samarbeid mellom bedrifter. Dette gjelder både for samarbeid innen ulike bransjer, men også for samarbeid mellom ulike bransjer. Det er også viktig å legge til rette for kobling mot bedrifter og aktører utenfor regionen. Bedriften blir da selv en fast kjerne, mens den kan koble seg til forskjellige andre bedrifter og kunnskapsmiljøer over tid. På den måten vil bedriftene sørge for å få tilgang på de ressursene som den trenger i en gitt fase samt også kunne få tilgang til kompetanse utenfor regionen. Det er en måte å skaffe seg konkurransefortrinn og å unngå at bedriften blir fastlåst i en bestemt måte å gjøre ting på.

Kompetanseheving

Det er mulig å arbeide med å utvikle kompetanse i regionen, og slik skape etterspørsel etter arbeidskraft. I den siste sammenhengen er lokale utdanningstilbud viktig. Dette er dokumentert for enkelte høyere utdanninger.

Gryhtfeldt og Heggens studie (2012) så på velferdsutdanningene lærer, sykepleier, førskolelærer og sosialarbeider, og fant at høgskolens lokalisering hadde stor betydning for rekruttering til arbeidsmarkedet, og for hvor studentene bosatte seg etter endt utdanning. Studien viste at for disse fagområdene var det slik at omtrent 90 % av personer som gjennomførte sin utdanning i samme region som de er vokst opp i, forblir i regionen i de neste fem årene etter endt utdanning. For de studentene som gjennomførte utdanningen i en annen region enn den de var oppvokst i, var det bare omtrent halvparten som returnerer til regionen hvor de vokste opp.

Det er de unge voksne med høy utdanning som er den mest mobile befolkningsgruppen. Tilbøyeligheten til å flytte synker raskt når gruppen når midten av 20-årene. Dette kan tyde på at det er mindre sjanse for å «miste» en allerede etablert arbeidstaker som gjennomfører videreutdanning eller grunnutdanning i regionen etter fylte 25.

Regionrådet for Øst-Finnmark har etablert en samarbeidsavtale med Universitet i Tromsø. Avtalen har som formål å sikre bedre vilkår for studenter i Øst-Finnmark. Det er under etablering en campus i Kirkenes, med et desentralisert studietilbud i regionen. Regionrådet har også arbeidet med å etablere studiesentra i hver enkelt kommune. Satsing på at alle kommuner i regionen skal få et desentralisert og distribuert studietilbud på høgskole- eller universitetsnivå har vært en viktig og prioritert sak.

8. Lokaldemokrati

Kommuner er både arenaer for forvaltning og demokrati. Som vi vil vise i dette kapitlet er debatten om sammenhenger mellom kommunestørrelse og deltakelse, tillit og kvalitet i lokalpolitikken både omstridt og komplisert.

Kommunesammenslåinger - som prosesser - har også betydelig innvirkning på lokaldemokratiet. I det myndighet, representasjon og størrelse forandres, blir også forholdene kommuner imellom vesentlig annerledes.

I dette kapitlet vil vi først oppsummere noen av de mest sentrale funnene innen forskningen på feltet. Deretter vil vi se på noen utfordringer for lokaldemokratiet med hensyn til kommunestørrelse. Her trekker vi frem generelle styrker og svakheter.

Til sist gjør vi en kort gjennomgang av kommunene i Øst Finnmark, hvor vi blant annet trekker veksler på informasjon fra intervjuer som er blitt gjort med disse. En god del av momentene i dette kapitlet grenser til temaer behandlet andre steder i rapporten, og tas derfor ikke opp igjen her.

8.1. Funn fra forskningen

Forskningen gir ingen entydige svar på hvorvidt større eller mindre kommuner er bra eller dårlig. Den tegner snarere et mer nyansert bilde som vi vil løfte frem her.

På den ene siden er valgdeltakelsen gjerne større i mindre kommuner. I mindre kommuner er det gjerne også slik at det er større innflytelse for det enkelte individ på beslutninger i kommunene (Rose 2002). På den andre siden vil sammenslåing også kunne gi større avstand mellom folkevalgte og velgere, noe som gjerne oppfattes som negativt.

Større kommuner legger imidlertid opp til flere medvirkningsordninger mellom valg, og har et bredere spekter av politiske partier å velge mellom ifølge Vabo utvalget.

Studier av den danske kommunereformen har vist at sammenslåing av kommuner til større enheter, har negativ effekt på innbyggernes forståelse av lokalpolitikk (Lassen & Serritzlew, 2011) og på tillit til lokale politikere (Hansen S. W., 2012).

Samtidig er det vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken i små kommuner, det er lite politisk handlingsrom og små kommuner har større (in-)abilitetsutfordringer (Brandtzæg, 2009).

Vabo-utvalget trekker også frem at rollen som folkevalgt har blitt endret i tråd med at saksmengden har økt og sakene er blitt mer komplekse. I større kommuner har det samtidig blitt mer frikjøp av politikere og flere heltidspolitikere, noe som gjerne er vanskelig å få til i mindre kommuner. Større enheter betyr også at det kan være rom for noen flere profesjonelle politikere som kan bidra til å heve kvaliteten på politiske beslutninger.

Samtidig vil en større kommune gjerne ha relativt færre kommunestyrerepresentanter per innbygger enn små kommuner, og kommunestyrestørrelsen er også knyttet til antall representerte politiske partier.

Monkerud og Sørensen (2010, s. 265) diskuterer hvorvidt små kommuner har høy prioriteringseffektivitet, noe de definerer som om kommunene gjør «de rette tingene». Deres hypotese er blant annet at i små kommuner kan borgerne bedre kontrollere de folkevalgte slik at politikernes prioriteringer passer godt med innbyggernes prioriteringer, samtidig som små kommuner er mer homogene.

8.2. utfordringer for lokaldemokratiet

Dagens små kommuner har vesenstrekk som er utfordrende i et demokratiperspektiv. Det er svært mange momenter som kan vektlegges i denne sammenheng, men vi vil her ta for oss de mest tungtveiende.

Det er spesielt tre anliggender som er relevante når man vurderer dagens kommuner i forhold til sammenslåing. Disse er overlappende og nært knyttet til hverandre:

- Oppgaver og samarbeid
- Nærhet
- Profesjonalisering

Det første aspektet knytter seg til politisk styring og interkommunalt samarbeid. I et lokalt perspektiv er interkommunalt samarbeid ofte beskrevet som et mindre kontroversielt skritt i retning av sterkere geografisk, politisk og forvaltningsmessig integrasjon. Det er imidlertid også forordninger som innehar reell fare for ansvarsapulverisering.

Vabo utvalget går eksempelvis langt i å karakterisere utviklingen i interkommunalt samarbeid som en potensiell demokratisk utfordring, spesielt for de folkevalgte.

Interkommunalt samarbeid kan føre til større grad av indirekte demokrati idet det opprettes selskaper, styrever, og representantskap, samt andre uformelle og formelle nettverksamarbeid. Dette kan ta makt bort fra kommunestyrene. Av noen karakteriseres dette som et ekstra forvaltningsnivå. Det er derfor knyttet en del tvil til slike forordningers legitimitet og deres egnethet i forhold til strategiske oppgaver. Fra enkelte hold hevdes det også at de rent faktisk er en unødvendig mellomfase i integrasjonen mellom forvaltning og politikk.

For Vabo utvalget later det til å være et grunnprinsipp at fremtidens kommunestruktur ikke skal måtte basere seg på at en økning i lovpålagte oppgaver nødvendiggjør en stadig økning i interkommunale samarbeidsforordninger. Det må imidlertid her tas høyde for at det er store forskjeller mellom ulike kommuners motiver for- og kontroll med- ulike interkommunale samarbeidsløsninger. Det er derfor mange tilfeller hvor disse samarbeidsløsningene er gode og hensiktsmessige, men det trekkes et skille med de kommunene som er helt avhengig av samarbeidsløsninger for å løse de mest grunnleggende kjerneoppgaver.

Interkommunale samarbeid i regionen er derimot lite utbredt. Denne konklusjonen er basert på BDOs kartlegging av eksisterende samarbeid og eierskap, som vi har funnet gjennom søk i kommunenes regnskap og ved bruk av andre søkemotorer som Proff Forvalt. Oversikten er tatt med som et vedlegg til rapporten. De potensielle demokratiske utfordringene knyttet til slike samarbeid er derfor mindre sannsynlig at forekommer i Øst-Finnmark sammenlignet med andre regioner.

I et sammenslåingsscenario hvor kun noen kommuner slås sammen, vil det kunne bli utfordrende for små selvstendige kommuner å reforhandle samarbeidsløsninger med nye og større enheter. I mange tilfeller vil små kommuner da måtte belage seg på å benytte seg av tjenester til en større nabo-kommune, uten å ha noen innflytelse på dem. Dette vil i sin tur kunne ha konsekvenser for lokaldemokratiet som arena i lys av at interkommunalt samarbeid i en del tilfeller kan skape et demokratisk underskudd. Dette vil være et viktig spørsmål dersom styrkeforholdene blir vesentlig forandret i ulike sammenslåingsscenarier.

Et annet anliggende vedrørende lokaldemokratiet er spesielt knyttet til nærhet og størrelse. Små kommuner er mer sårbare for endringer både i forhold til lokale folkevalgte og kompetent personell.

Nærheten til lokale folkevalgte er beviselig større i mindre kommuner, og dette kan også tenkelig ha sammenheng med både lokal identitet og politisk praksis. Det bør ikke underslås at det her kan

være betydelige forskjeller mellom kommuner innen samme region, og at dette kan utgjøre en utfordring i enkelte av kommunesammenslåingsalternativene. Dette kan være spesielt relevant i forhold til hvordan man bygger en ny felles identitet knyttet til en storkommune.

Et annet moment relatert til størrelse og nærhet er lokale folkevalgtes habilitet. I de mindre kommunene er habilitetsproblemer ofte vanlig, noe som svekker lokaldemokratiet idet valgte lokalpolitikere ikke kan avlegge sine stemmer i viktige saker. Større kommunale enheter vil sannsynligvis i positiv forstand ha tilstrekkelig distanse til å behandle saker, for eksempel innen plan- og reguleringsaker. Dette vil minske habilitetsutfordringene.

Geografisk distanse er imidlertid en annen dimensjon innen nærhet og størrelse. Dette er naturligvis et meget sentralt punkt i forhold til kommunene i Øst-Finnmark. Eksempelvis vil en storkommune vil ha betydelige transportkostnader og tidsbruk. Den fysiske nærheten er også relevant i forhold til interaksjonen mellom folkevalgte og innbyggere.

Et tredje anliggende er knyttet til profesjonalisering. Formell kompetanse for eksempel innen juss og andre områder kan ofte være mangelvare i de minste kommunene. Ettersom saker blir flere og mer komplekse og tidkrevende, blir ubetalte lokalpolitikere en begrensende faktor i rekrutteringen.

I mindre kommuner er det som tidligere nevnt gjerne vanskeligere å få til frikjøp av politikere, noe som begrenser kapasiteten til de folkevalgte. Det hefter seg imidlertid bekymringer til frikjøpsordninger da det generelt ses på som et gode for lokaldemokratiet at folk som sitter i politiske verv også har jobber som ikke sorterer under lokalpolitikken.

Kommunestørrelse henger altså særskilt sammen med distanse, kompetanse og kapasitet til å ivareta et økende omfang av komplekse oppgaver og regelverk. Dette gjør seg spesielt gjeldende dersom kommunene i fremtiden blir mer rammestyrte. Rammestyring vil si at de kun instrueres om hvilke oppgaver de har, men ikke *hvordan* de løser dem. Dette stiller nødvendigvis høyere krav til kommunepolitikeres kapasitet, samt fagmiljøet og kompetansen til tjenesteytere.

I sum kan man anføre at nærhet og små forhold både kan være hemmende og vitaliserende for lokaldemokratiet som arena.

8.3. Kan negative sider ved sammenslåinger motvirkes?

Potensielt negative sider ved kommunesammenslåing kan demmes opp for ved nye institusjonelle forordninger. Et eksempel på hvordan man kan bøte på uønskede aspekter er ved å nedsette lokalutvalg.

Som tidligere nevnt har erfaringene fra kommunesammenslåingene i Danmark blant annet vist at tilliten til lokalpolitikkerne gikk noe ned etter sammenslåingen. Det samme har skjedd med innbyggernes forståelse av lokalpolitikken (Vabo, 2014, s. 134). Videre vil det bli færre folkevalgte etter en sammenslåing, noe som vil gjøre det vanskeligere å beholde den samme nærheten mellom innbyggerne og de folkevalgte. Derfor anbefalte Vabo-utvalget at det ble satt i verk demokratitiltak for de sammenslåtte kommunene.

Ett slikt tiltak for å sikre fortsatt høy lokal deltakelse og innflytelse, er en kommunedelsutvalgsmo-
dell. En slik modell er allerede forankret i kommuneloven. Fordelen med en slik modell er også at den gjør det mulig for flere innbyggere å involvere seg i politikk. Modellen motvirker også i noen grad den økte avstanden mellom folkevalgte og velgere.

Vaboutvalget peker på at et slikt lokalutvalg kan ha ulike roller, fra å være høringsinstans til å få delegert myndighet til å løse konkrete oppgaver. Slike utvalg kan ha et stort antall oppgaver og slik sikre lokal innflytelse på viktige områder, forutsatt at de får tilført tilstrekkelige ressurser. For ek-

sempel i Bodø har slike utvalg 5-9 medlemmer, og alle personer over 18 år, med bostedsadresse i lokalområdet, er valgbar.

Brandtzæg (2009) viser til at kommunedelsutvalg kan bidra til at politikerne i kommunestyret i større grad kunne fungere som tillitsvalgte for hele kommunen snarere enn representanter for sine respektive bygder eller grender. Utvalgene kan dermed indirekte bidra til å redusere spenningene mellom de tidligere kommunene på det politiske planet.

Lokalutvalg kan slik spille en viktig rolle for å skape en ny kommune, i tillegg til at de reduserer de demokratiske utfordringene som følger av en kommunesammenslåing.

8.4. Øst-Finnmarks kommuner i et demokratiperspektiv

Kommunestyrevalgene i 2015 viste at valgdeltakelsen for kommunevalgene generelt hadde gått tilbake med 4,2 prosentpoeng på landsnivå, sammenliknet med valget i 2011. Kommunene i Øst-Finnmark eksemplifiserer denne trenden da samtlige kommuner har en lavere valgdeltakelse sammenliknet med valgene i 2011. Landsgjennomsnittet for valgdeltakelse i 2015 var 60%, og kommunene i Øst-Finnmark ligger under dette, med unntak av Nesseby, Vadsø og Båtsfjord.

| | 2007 | 2011 | 2015 | Folketall |
|--------------|------|------|------|-----------|
| Vardø | 62,7 | 63,3 | 59,6 | 2128 |
| Vadsø | 60,8 | 64,5 | 63,1 | 6239 |
| Berlevåg | 66,3 | 70,8 | 55,4 | 1020 |
| Tana | 65,2 | 64,9 | 59,5 | 2909 |
| Nesseby | 77,6 | 72,3 | 70,1 | 934 |
| Båtsfjord | 60,4 | 66 | 62 | 2235 |
| Sør-Varanger | 57,3 | 60,9 | 56,2 | 10221 |

Kilde: SSB, Tabell: 03027: Folkemengde, etter sivilstand (K) Tabell: 09475: Kommunestyrevalget. Stemmer og valgdeltakelse (K)

Et enkelt blikk på valgdeltakelsen viser også at det ikke nødvendigvis er slik at jo mindre kommunen er, jo større er valgdeltakelsen.

Nesseby er den eneste kommunen med under 1000 innbyggere, og har en betydelig valgdeltakelse langt over landsgjennomsnittet - men har hatt en nedadgående trend i de tre siste lokalvalgene. Sør-Varanger som den største kommunen med over 10 000 innbyggere ligger i det lavere sjiktet under landsgjennomsnittet, men sammen med noen av de minste kommunene i fylket. Den nest største kommunen, Vadsø, har en valgdeltakelse som ligger over landsgjennomsnittet. Dette nyanserer med andre ord bildet om sammenhengen mellom deltakelse og størrelse.

Større kommuner har ofte større et bredere spekter av politisk representasjon og mangfold. Om man tar et blikk på stemmegiving ved kommunestyrevalget fra 2015 vil man se en viss sammenheng mellom størrelse og antall partier:

| | Vardø | Vadsø | Berlevåg | Tana | Nesseby | Båtsfjord | Sør-Varanger |
|---------------------------|-------|-------|----------|------|---------|-----------|--------------|
| Arbeiderpartiet | 539 | 936 | 320 | 647 | 252 | 516 | 2208 |
| Fremskrittspartiet | 59 | 0 | 0 | 115 | 0 | 0 | 233 |
| Høyre | 101 | 1148 | 108 | 105 | 0 | 494 | 603 |
| Kristelig Folkeparti | 0 | 121 | 0 | 0 | 0 | 0 | 51 |
| Senterpartiet | 0 | 0 | 0 | 176 | 0 | 0 | 814 |
| Sosialistisk Venstreparti | 24 | 371 | 0 | 64 | 61 | 0 | 245 |
| Venstre | 110 | 42 | 0 | 57 | 0 | 0 | 95 |
| Miljøpartiet de Grønne | 125 | 79 | 0 | 0 | 0 | 0 | 107 |
| Pensjonistpartiet | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rødt | 0 | 65 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Felleslister | 0 | 0 | 0 | 0 | 87 | 0 | 0 |
| Lokale lister | 0 | 256 | 0 | 112 | 0 | 0 | 0 |
| Andre lister | 48 | 0 | 0 | 101 | 115 | 0 | 38 |

Kilde: SSB, Tabell: 01180: Kommunestyrevalget. Godkjente stemmer, etter parti/valgliste (K)

Om man fokuserer på de etablerte politiske partiene og ser bort fra felleslister og lokale lister ser man sammenhengen mellom antall partier som får stemmegivning, og befolkningsantall:

| | Folketall | # partier |
|--------------|-----------|-----------|
| Vardø | 2128 | 6 |
| Nesseby | 934 | 2 |
| Berlevåg | 1020 | 2 |
| Vardø | 2128 | 6 |
| Båtsfjord | 2235 | 2 |
| Tana | 2909 | 6 |
| Vadsø | 6239 | 7 |
| Sør-Varanger | 10221 | 8 |

Valgene i de to største kommunene, Sør Varanger og Vadsø, ga stemmer til flest antall etablerte politiske partier. Vardø og Tana nyanserer bildet, og må sies å ha et høyt antall partier i forhold til innbyggerantall i konteksten for Øst-Finnmark.

Lokalpolitikk

Det er tydelige likheter mellom kommunene i forhold til lokalpolitikk. Samtlige kommuner har en **formannskapsmodell, og det er få utvalg utover de lovpålagte** - Nesseby har eksempelvis kun de lovpålagte utvalgene. I intervjuer ble utvalgsstrukturen generelt beskrevet som velfungerende. De fleste intervjuobjekter indikerte imidlertid at det var gradsforskjeller mellom ulike utvalg i forhold til hvor velfungerende disse har vært.

Alle kommunene har **frikjøpt ordførerne** på heltid. Enkelte kommuner oppga muligheter for tidvis å kompensere utvalgsledere i forkant av møter og/eller noe frikjøp, kompensasjon / godtgjørelse av varaordførere, for eksempel i Tana, Båtsfjord, Vardø, Vadsø og Berlevåg. Sør Varanger har det største frikjøpet av varaordførere (50%), noe som reflekterer størrelsen på kommunen. Mange av kommu-

nene benytter også **bygde/folkemøter aktivt** for å diskutere og forankre beslutninger. Nesseby er et eksempel her, mens Sør Varanger ikke har spesielt utstrakt grad dette. Kulturliv, idrettslag og friluftsliv er videre viktige arenaer, mens det meldes at bildet for det frivillige politiske arbeidet er noe mer blandet. Det er imidlertid slik at de små forholdene medfører at mange personer opparbeider seg bred politisk og forvaltningsmessig erfaring etter fartstid i flere ulike roller.

Som tidligere nevnt har ofte mindre kommuner flere spørsmål om habilitet, som igjen er knyttet til tematikken rundt grad av politisk handlingsrom og kvaliteten på politiske beslutninger. På spørsmål om habilitet og inhabilitet var det ingen intervjuobjekter som oppga at **habilitetsutfordringer** var et problem av betydning. Likeledes var det ingen som kunne erindre alvorlige saker rundt dette. Tvert imot var det heller en tendens til at man understrekte åpenheten rundt temaet, og at det ble aktivt fostret bevissthet med hensyn til at personer i politiske verv også kan være kommuneansatte. Det vil derfor være situasjoner hvor disse ikke kan være med i den politiske behandlingen av endel saker.

Kommunene har ikke kvantifisert antall saker som berører inhabilitet, derfor eksisterer det ingen sammenlikningsgrunnlag på dette punktet. Et hovedinntrykk er imidlertid at man har utviklet faste rutiner for å løse problemene når de oppstår, for eksempel ved å ha en avtale med nabokommunen. Følgelig syntes det å være en **lav terskel** for å be om habilitetsvurderinger.

Intervjuene har også gitt inntrykk av at innbyggere i kommunene har sterk **identitetsfølelse**. Identitetsfølelse er imidlertid et komplisert tema. For eksempel kan stedstilknytning kan i mange sammenhenger være noe annet enn det å identifisere seg med en enkelt kommune som sådan. Dette er et mer åpent spørsmål, og det er derfor ingen entydig konklusjon som kan utledes fra samtalene i denne utredningen.

Samarbeidsklima mellom kommuner ble i intervjuene oppgitt å være stort sett bra, selv om de fleste kommunene også hadde eksempler på samarbeid som ikke hadde fungert.

9. Vedlegg: Interkommunale samarbeid i regionen

| Navn | Innhold | Jur form | Vadsø | Varde | Berlevåg | Båtsfjord | Nesseby | Tana | Sør-Varanger | Andre deltakere/Vertskommune |
|---|--|-----------|-------|-------|----------|-----------|---------|------|--------------|--|
| Øst-Finnmark regionråd | Rådet skal med hovedfokus på Øst-Finnmark bidra til å gjøre Finnmark fylke til en konkurransekraftig region næringsmessig og bostedsmessig. | S27 | / | / | / | / | / | / | / | Lebesby, Gamvik |
| Finnmark kommunerevisjon IKS | Foreta revisjon av kommuner med hjemmel i kommuneloven, samt revisjon av kommunale foretak og interkommunale selskaper. | IKS | / | / | / | / | / | / | / | Lebesby, Gamvik, Finnmark fylkeskommune |
| AL Biblioteksentralen | Biblioteksentralen har til oppgave å være hovedleverandør av produkter og tjenester til bibliotek og tilkennede institusjoner. I tillegg kan Biblioteksentralen etablere og investere i virksomheter med det formål å betjene det totale bok-, informasjons- og kunnskapsmarkedet. | AL | / | / | / | / | / | / | / | Alta, Gamvik, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kautokeino, Kvalsund, Lebesby, Loppa, Måsåy, Nordkapp, Porsanger |
| Varangerkraft AS | Har sin hovedvirksomhet innenfor produksjon, overføring og omsetning av elektrisk kraft. | AS | / | / | / | / | / | / | / | |
| IKA Finnmark IKS | Legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. | IKS | / | / | / | / | / | / | / | Alta, Gamvik, Kautokeino, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kvalsund, Lebesby, Loppa, Måsåy, Nordkapp, Porsanger, Finnmark fylkeskommune |
| ØFAS ANS | Selskapet har ikke økonomisk erverv som formål. Selskapet skal på vegne av ØFAS ANS drive med innsamling, transport, mottak, gjenvinning og behandling av den lovpålagte kommunale plikten for husholdningsavfall og slam. | ANS | | / | / | / | / | / | / | Utsjoki (Finland) |
| Norasenteret Senter mot vold og seksuelle overgrep i Øst-Finnmark IKS | Å yte hjelp til kvinner og barn i krisesituasjon, og gi seksuelt misbrukte kvinner og barn et bedre liv på egne premisser. | IKS | / | / | / | / | / | / | / | |
| Varanger Museum IKS | Driftsselskapet skal samle inn, registrere, katalogisere og forvalte gjenstander, bygninger og folkloristisk materiale av kulturhistorisk og naturhistorisk verdi. | IKS | / | / | | | | | / | |
| DVM /TVM | DVM /TVM er en driftsorganisasjon for museene og har ansvaret for den daglige driften. Alle bygninger og tilhørende samlinger eies av de respektive stifterkommunene. | Stiftelse | | | | | / | / | / | |
| Kommunekraft AS | Kommunekraft AS ble stiftet 28. april 1993 med formål å formidle kraft på vegne av aksjonærkommunene til best mulige kommersielle betingelser i markedet. Kommunekraft AS eies av 129 kommuner og 9 fylkeskommuner. | AS | | | / | | | | / | |
| Destinasjon Varanger | Felles reiselivsorganisasjon for Nesseby og Vadsø kommune. | | | / | | | | / | | |
| Indre-Finnmark Utviklingselskap AS | Regionalt instrument for næringsutvikling med overordnet mål å få fram flere, bedre og mer lønnsomme forretningsmessige prosjekter i Indre Finnmark. | AS | | | | | / | / | | Porsanger, Karasjok |
| Varanger ASVO IKS | Arbeidsmarkedsbedrift. Driver med strikking, bjerkeprodukter og vedproduksjon. | IKS | / | | | | / | | | |
| Tana Arbeidsservice | Vekst og produksjonsbedrift som gir arbeidstilbud til mennesker som av ulike årsaker ikke uten videre kan jobbe i det ordinære arbeidslivet. | AS | | | | | / | / | | |
| Hermetikken næringshage AS | Hermetikken næringshage jobber for å utvikle kulturnæringshage. | AS | / | | | | | | | |
| Varanger Næringscenter | Jobber med tilrettelegging og utviklingstiltak for næringslivet i Vadsø kommune. | AS | | | / | | | | | |
| Museene for kystkultur og gjenreise i Finnmark IKS | Selskapets formål er å koordinere formidling, forskning og dokumentasjon av kystkultur og gjenreisningshistorie. | IKS | | | / | | | | | Gamvik, Hammerfest, Måsåy og Nordkapp |
| Finnmark reiseliv AS | Driver vedproduksjon med varig værnede arbeidsplasser | AS | | | / | | | | | |
| Berlevåg eiendomselskap AS | Driver med eiendomsforvaltning og eiendomsutvikling | AS | | | / | | | | | |
| Kraftforum Berlevåg | Kraftforum Berlevåg vil jobbe for å gjøre Berlevåg til en attraktiv kommune for innbyggere og besøkende, og sikre et variert næringsliv. | AS | | | / | | | | | |
| Sangkraft Berlevåg | Utøvende kunstnere og underholdningsvirksomhet innen musikk | AS | | | / | | | | | |
| Linken Næringshage | Linken skal være en markant bidragsyter til å fremme sjømatnæringa i regionen. | AS | | | / | | | | | |
| Sagat Lakselv | Samsk avis | AS | | | | / | | | | |
| Samisk nærings- og utredningscenter as | Samisk kompetansebedrift som tilbyr tjenester til offentlige og private aktører | AS | | | | | / | | | |
| Tanahall AS | | AS | | | | | / | | | |
| Brendsetsutsalget AS | Salg av ved og kull samt annen virksomhet naturlig knyttet til dette, gi arbeidstilbud til psykisk utviklingshemmede og andre svakere arbeidsgrupper. | AS | | | | | | / | | |
| Sør-Varanger invest AS | Forretningsmessig grunnlag å drive bedriftsrådgivning samt annen virksomhet som naturlig faller sammen med dette, herunder å delta i andre selskaper, kjøp og salg av aksjer eller på annen måte gjøre seg interessert i andre foretagende. | AS | | | | | | / | | |
| Aurora Kino IKS | Sikre publikum et så godt og variert filmtilbud som mulig innenfor driftsrammene. | IKS | | | | | | / | | Tromsø kommune, Alta kommune |