



Kommunal- og distriktsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

3. januar 2023

### Høringsvar – NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene

Det vises til høringsbrev av 19. september på NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene med forlenget høringsfrist til 4. januar 2023.

Indre Østfold regionråd ønsker å komme med følgende innspill til utvalgets forslag:

#### Innledning

Alle kommuner har ansvar for de samme oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsmønster, levekår eller andre forhold. Et sentralt mål med inntektssystemet er å legge til rette for at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere - og oppfylle de stadig økende kravene som binder kommunenes ressursbruk knyttet til individuelle rettigheter, bemanningsnormer mv. Det betyr at inntektsnivået til den enkelte kommune i størst mulig grad må samsvare med det objektive utgiftsnivået som inntektssystemet anslår at man har.

Ved innføring av rettighetsfesting av individuelle rettigheter og bemanningsnormer låses store utgifter til spesifikke grupper/sektorer, det må medføre at inntektssystemet endrer seg mot likere forutsetninger for alle kommuner. Dette krever større omfordeling av ressurser mellom kommunene enn i dag, siden skatteinntekter, behovet for tjenester og kostnadene ved å produsere tjenester varierer betydelig mellom kommuner.

Dagens inntektssystem bygger på at utgiftene utjevnes 100 % gjennom utgiftsutjevningen i innbyggertilskuddet, mens inntektene kun utjevnes i den grad skattesvake kommuner blir løftet til 94,0 % av landsgjennomsnittet. Det vil tilsi at kommuner med innbyggere med lavt inntektsnivå og liten sysselsettingsgrad forutsettes å levere likeverdig tjenester som kommuner med innbyggere med høyt inntektsnivå og høy sysselsettingsgrad og dermed høyere skatteinntekter.

Skatteinngangen for kommunene i Indre Østfold (2021) målt mot landsgjennomsnittet:

	Indre Østfold Kommune	Marker kommune	Rakkestad kommune	Skiptvet kommune
Antall innbyggere	44 492	3 600	8 243	3 816
Skatt pr. innbygger i kroner	30 086	29 827	28 549	29 927
Skatt pr. innbygger i %	82,8 %	82,1 %	78,5 %	82,3 %
Skatt pr. innbygger etter utjevning	34 331	34 318	34 254	34 323
Skatt pr. innbygger etter utjevning i %	94,5 %	94,4 %	94,2 %	94,4 %
Landsgjennomsnittet	36 346	36 346	36 346	36 346
<b>Mindreinntekter pr. innbygger</b>	<b>-2 015</b>	<b>-2 028</b>	<b>-2 092</b>	<b>-2 023</b>
Mindreinntekter i millioner kroner	89,6	7,3	17,2	7,7

Kommunene i Østfold og regionen Indre Østfold skal følgelig levere likeverdige tjenester med 5,5-6,0 % lavere inntekter enn landsgjennomsnittet. Det lar seg selvfølgelig ikke gjøre. Kommuner med et høyere inntektsnivå og større økonomisk handlingsrom har helt andre forutsetninger for å kunne tilby kommunale tjenester av god kvalitet og omfang og kunne arbeide forebyggende enn kommuner med lavere inntekter.

Indre Østfold regionråd gir her noen overordnede innspill innenfor de tre hovedkategorier:

- Skatt og skatteutjevning
- Utgiftsutjevningen
- Regionalpolitiske tilskudd

### **Skatt og skatteutjevning**

#### Sterke utjevning av inntektene

Om lag 50 kommuner har skatteinntekter over landsgjennomsnittet mens de øvrige i overkant av 300 kommunene ligger under landsgjennomsnittet i skatteinntekter pr. innbygger.

Regionrådet i Indre Østfold mener det må en sterkere utjevning av inntektene om målet er at kommunene skal legge til rette for likeverdige tjenester til innbyggerne uavhengig av hvor i landet man bor. Det er denne delen av inntektssystemet hvor det er størst forskjeller i kommune-Norge. Indre Østfold regionråd mener utvalgets vekt på den lokale forankringen av kommunenes inntekter er overdrevet. Det er riktig at finansiering bygger opp under lokaldemokratiet og det lokale selvstyret, men enhver kommune er opptatt av å skape arbeidsplasser.

#### Etablere et jevnere skattegrunnlag

Utvalget peker på at formuesskatten har noen egenskaper som gjør den mindre egnet som en lokal skatteinntekt. Det er et faktum at formuesskatten er skjevt fordelt mellom kommuner og varierer mer fra år til år enn for eksempel skatt på alminnelig inntekt. Utvalget foreslår å halvere den kommunale andelen av formuesskatten, ved å halvere den kommunale skattøren fra 0,7 til 0,35 pst. og at de reduserte inntektene fra formuesskatten erstattes med tilsvarende økte inntekter fra skatt på alminnelig inntekt, slik at forslaget er provenynøytralt. Å redusere den kommunale delen av formuesskatten og erstatte den med økt inntektsskatt vil gi en jevnere fordeling av kommunenes skatteinntekter, og dermed også av de samlede inntektene.

Indre Østfold regionråd støtter dette forslaget, men understreker samtidig behovet for økt inntektsutjevning.

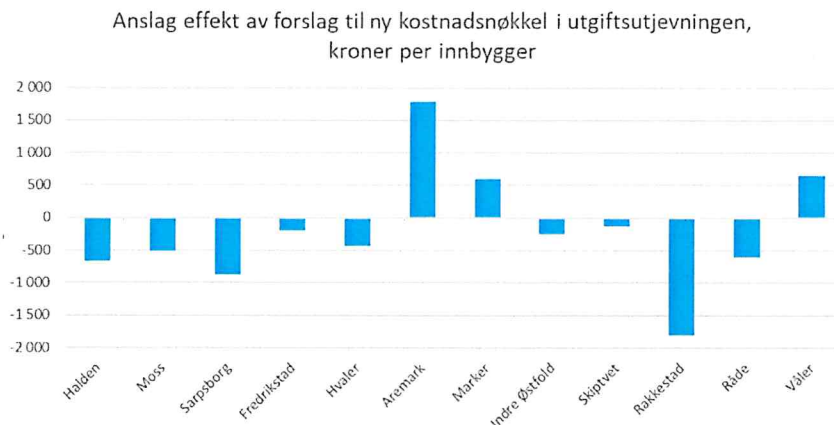
### **Utgiftsutjevningen**

Kommunene i tidligere Østfold og kommunene i vår region skårer lavt både på skatteinntekter og på levekårsindikatorer. Kommunene har en nøkkelrolle i å bedre levekårene. Det er derfor viktig at kommunene har et økonomisk grunnlag de kan bruke til å motvirke og kompensere for levekårsutfordringene. Kommunenes inntektssystem påvirker ressursituasjonen direkte og påvirker kommunenes muligheter til å løse sine utfordringer og levere gode tjenester til innbyggerne.

For å sikre likeverdighet i tjenestetilbudet er det en nødvendighet å legge til rette for å styrke grunntjenestene og tilbudet til utsatte grupper. Forebyggende og reparerende innsats rettet mot individer og områder med levekårsutfordringer er ressurskrevende og langvarig. Da må ressurstilgangen være tilstrekkelig for å kunne ta tak i og løse disse utfordringene.

Dagens inntektssystem bygger på at utgiftene utjevnes 100% gjennom utgiftsutjevningen i innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen oppleves å være grundig faglig utredet over tid og generelt

anerkjennes metoden og analysene som ligger bak utviklingen av delkostnadsnøkklene, men samtidig må inntektssystemet gjennomgå med jevne mellomrom for å forbedres og oppdateres i tråd med endringer.



Kilde: KS

Med de levekårsutfordringene tidligere Østfoldkommunene står i, sammen med den lave skatteinngangen i regionen (80-83 % av landsgjennomsnittet pr. innbygger), får negative utslag i utgiftsutjevningen store konsekvenser for de kommunene det gjelder. Indre Østfold regionråd ser med bekymring på at de mange skattesvake Østfoldkommunene kommer negativt ut samlet sett på forslagene til endringer i delkostnadsnøkklene i utgiftutjevningen.

### Regionalpolitiske tilskudd

I tillegg til utjevningsmekanismene i utgiftsutjevningen og inntektssystemet er det i dag flere tilskudd innenfor rammetilskuddet som er begrunnet ut fra distrikts- og regionalpolitiske målsetninger, såkalte regionalpolitiske tilskudd. Disse tilskuddene er politisk motivert. Utvalget viser til at det fortsatt er behov for noen regionalpolitiske tilskudd, men foreslår flere endringer.

De samlede regionalpolitiske tilskudd foreslås redusert med om lag 1 mrd. kroner i utvalgets forslag.

Konsekvensen for Østfoldkommunene med endringer i de regionalpolitiske tilskuddene (beløp i mill kroner):

Kroner	Endring Sør-Norge tilskudd (inkl. småkommunetillegget)	Avvikling av regionsenter og veksttilskudd, samt endring storbytilskudd	Økning i innbyggertilskudd	Netto utslag endringer i regionalpolitiske tilskudd
Fredrikstad	0,0	0,0	15,6	15,6
Sarpsborg	0,0	0,0	10,8	10,8
Halden	0,0	0,0	5,9	5,9
Moss	0,0	-6,8	9,3	2,5
Indre Østfold	0,0	-6,5	8,5	2,0
Rakkestad	0,0	0,0	1,5	1,5
Råde	0,0	0,0	1,4	1,4
Hvaler	0,0	0,0	0,9	0,9
Skiptvet	0,0	0,0	0,7	0,7
Aremark	-1,0	0,0	0,2	-0,8
Våler	0,0	-2,2	1,1	-1,1
Marker	-5,6	0,0	0,7	-4,9
Østfold	-6,6	-15,5	56,7	34,7

Kilde: KS

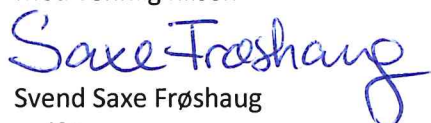
Indre Østfold regionråd mener at disse tilskuddene både kan være med å realisere samfunns mål som andre deler av inntektssystemet ikke treffer, men synes samtidig det er uheldig at en så stort beløp har en slik innretning.

### Videreføring av prinsipper i inntektssystemet

I tillegg til ovennevnte er Indre Østfold regionråd enig i prinsippene inntektssystemutvalget har videreført og lagt til grunn for sitt arbeid:

- Rammefinansiering må fortsatt være hovedsystemet, uten føringer på hvordan midlene skal brukes (frie inntekter).
- Kommunen får økt fleksibilitet knyttet til å sette egen eiendomsskatt.
- Skattesatsene for skatt på inntekt og formue bør være faste satser, og kommunene bør ikke ha mulighet til å endre disse. Dersom kommunene fortsatt skal ha muligheten til å sette ulike skattesatser, må ikke kommuner som reduserer satsen få kompensasjon for dette, og i alle fall ikke på bekostning av øvrige kommuner.
- Det bør fortsatt være full utjevning av ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene.
- Inntektsutjevningen mellom kommunene må bli større.

Med vennlig hilsen



Svend Saxe Frøshaug

ordfører

Indre Østfold kommune

Vedlegg:

Kommentarer til særskilte delkostnadsnøkler

Kopi:

Marker kommune v/ordfører

Skiptvet kommune v/ordfører

Rakkestad kommune v/ordfører



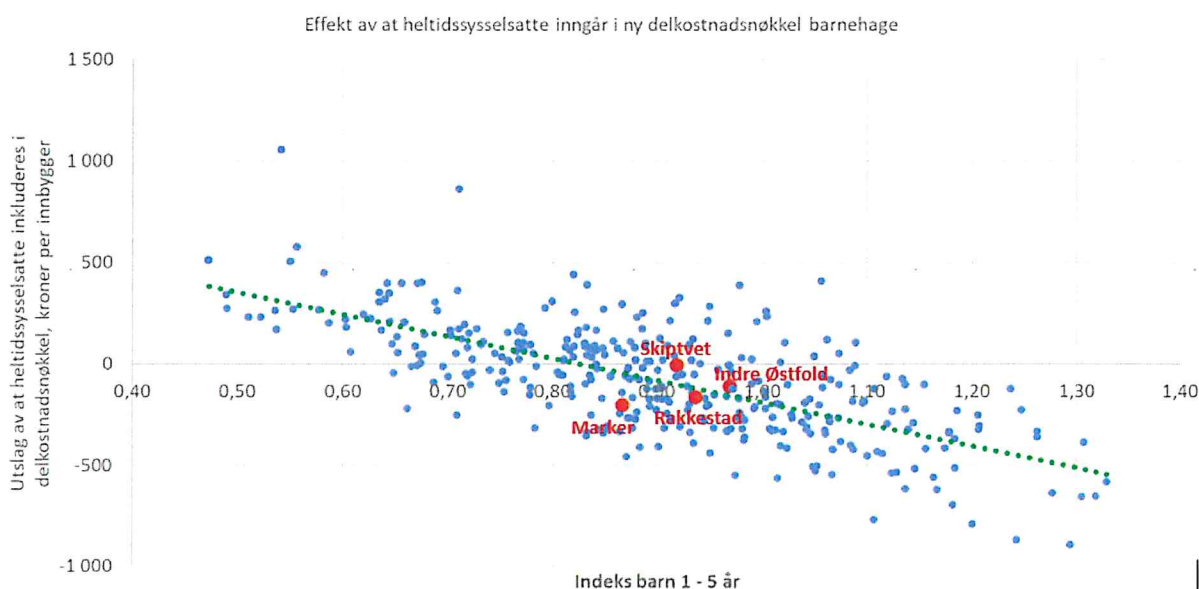
## VEDLEGG – kommentarer til særskilte delkostnadsnøkler

Indre Østfold regionråd har valgt å peke på noen av de uheldige konsekvensene i flere av forslagene i delkostnadsnøkler.

Indre Østfold regionråd støtter forslaget om at kriteriet «innbyggere med høyere utdanning» foreslås avvirket. I et samfunn hvor full barnehagedekning er en målsetting, og de aller fleste barn går i barnehage, er det spesielt at kriteriet for utdanning inngår i nøkkelen for å forklare utgiftsbehovet og etterspørsel etter barnehageplass. I tillegg til at det i forslag til ny delkostnadsnøkkel er en utvidelse av alderskriteriet fra 2-5 år til 1-5 år og at dette kriteriet vektet opp, foreslås det å erstatte utdanningskriteriet knyttet til høyere utdanning med «lønnstakere 25-54 år i heltidsstilling».

Barnehage		Inntekts- system- utvalget
Kriterium	Vekt 2022	
Innbyggere 2 - 5 år	0,7816	0,7991
Innbyggere 1 - 5 år		
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042	
Innbyggere med høyere utdanning	0,1142	
Lønnstakere 25 - 54 år i heltidsstilling		0,2009
Sum	1,0000	1,0000

Med en målsetting om full barnehagedekning og at de aller fleste barn går i barnehage er regionrådet i Indre Østfold kritiske til at dette kriteriet foreslås tatt inn. I regionen er det mange selvstendig næringsdrivende, både bønder og andre yrker, mange jobber deltid ved siden av arbeidet som bonde eller i andre yrker og det er en høy uføreandel. Kriteriet «lønnstakere 25-54 år i heltidsstilling» slår uheldig ut i kommuner hvor sysselsettingen er lav. Målsettingen og samfunnet går i retning av full barnehagedekning og Indre Østfold regionråd mener kriteriet er ueheldig og unødvendig. For kommunene i region Indre Østfold trekker kriteriet «lønnstakere 25-54 år i heltidsstilling» ned utgiftsbehovet, sammenlignet med en delkostnadsnøkkel med kun kriteriet 1-5 åringer.



Kilde: KS

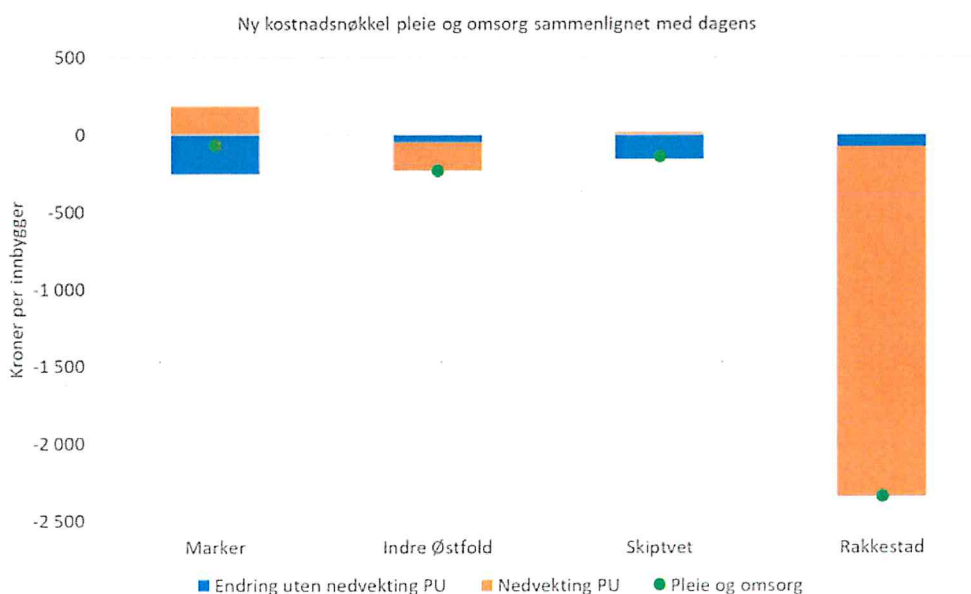
Indre Østfold regionråd støtter forslaget om å utvide alderskriteriet fra 2-5 år til 1-5 år men kan ikke støtte forslaget om å innlemme kriteriet «lønnskakere 25-54 år i heltidsstilling» i delkostnadsnøkkelen.

### Delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorg

Utvalget foreslår her en betydelig nedvekting av PU-kriteriet og at kriteriet «ikke-gifte over 67 år» erstattes med «aleneboende over 67 år». Endringen må sees i sammenheng med forslaget til endringer i ordningen med ressurskrevende tjenester.

Pleie og omsorg		Inntekts-system-utvalget
Kriterium	Vekt 2022	
Innbyggere 0-66 år	0,1430	0,2356
Innbyggere 67-79 år	0,1101	0,1292
Innbyggere 80-89 år	0,2025	0,2064
Innbyggere 90 år og over	0,1068	0,1018
Sone	0,0112	0,0116
Nabo	0,0112	0,0116
Gradert basistilskudd	0,0119	0,0107
Dødlighetskriteriet	0,1313	0,1292
Ikke-gifte over 67 år	0,1313	
Aleneboende over 67 år		0,1145
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1406	0,0494
Sum	1,0000	1,0000

Endringen rammer i særlig grad kommuner som av historiske årsaker har mange innbyggere i gruppen. Flere av disse kommunene er små og forslaget får betydelige konsekvenser for dem. Utgiftsbehovet gjennom utgiftsutjevningen til pleie og omsorg vil for kommunene i region Indre Østfold reduseres med 30 mill kroner med ny delkostnadsnøkkel. Spesielt for Rakkestad kommune slår nedvektingen av PU-kriteriet negativt ut og står for en reduksjon av 26 millioner kroner alene.



Kilde: KS

Indre Østfold regionråd er skeptiske til foreslåtte endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Forslaget til endringene gir betydelige omfordelingseffekter. Utvalget foreslår at det gjøres et videre

utredningsarbeid for å finne en annen måte å tildele ressurser på enn den individ-baserte modellen som benyttes i dag. Hvordan summen av endret vektning av PU og eventuell endring av tildelingssystemet for ressurskrevende tjenester blir, er det utfordrende å vurdere i dag. Indre Østfold regionråd ber derfor om, inntil hele dette komplekset er ferdig utredet, at PU-vektingen ikke endres som foreslått.

Indre Østfold regionråd vil i den sammenheng påpeke at en stadig større andel av våre utgifter i pleie- og omsorgstjenestene går til yngre innbyggere (BPA, tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne, høy bemanningsfaktor mot enkeltbrukere). Inntektssystemet og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester har imidlertid vært sterkt knyttet til at pleie og omsorg er innrettet mot antall eldre over 67 år. I tillegg er det imidlertid nå flere og flere med vedtak om BPA som blir mer enn 67 år og hvor refusjonsordningen faller bort. Dette betyr at enkeltkommuner blir sittende igjen med tjenestemottagere over 67 år med en årlig kostnad på 4-5 millioner kroner og oppover uten at dette reflekteres i inntektssystemet eller gir noen form for refusjon.

### Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

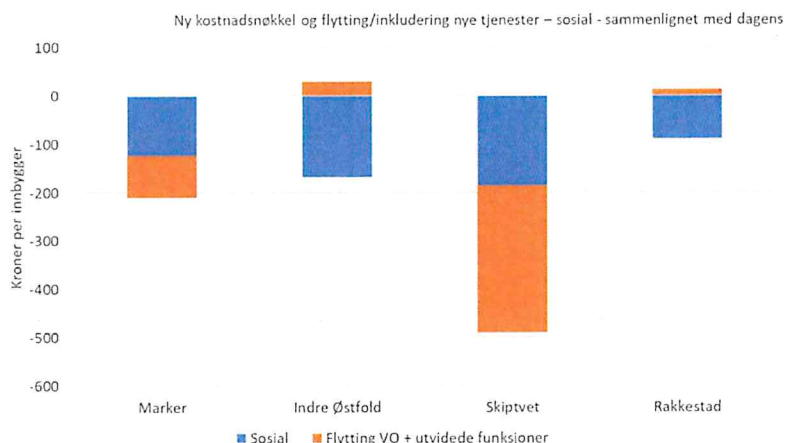
Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp har en forklaringskraft på 32 % med dagens utgiftsbegrep. Utvalget foreslår å ta inn flere kriterier i ny delkostnadsnøkkel - funksjon for voksenopplæring (flyttes fra grunnskole) og arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig. Regresjonsanalysene viser at en slik endring øker forklaringskraften til 42 %.

Sosial		
Kriterium	Vekt 2022	Inntektssystem-utvalget
Innbyggere 16-66 år	0,2386	0,1409
Uføre 18-49 år	0,1126	
Pasienter med psykiske lidelser (NPR)		0,2843
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459	0,2080
Aleneboende 30-66 år	0,3371	0,3084
Opphopningsindeks	0,1658	
Opphopningsindeks ny		0,0584
Sum	1,0000	1,0000

Forklaringskraft  $R^2 = 0,420$

Østfoldkommunene skårer lavt på levekårsindikatorerne. Kommunene har en nøkkelrolle i å bedre levekårene i utsatte områder. Det er derfor viktig at kommunene har et økonomisk grunnlag de kan bruke til å motvirke og kompensere for levekårsutfordringene. For å sikre likeverdighet i tjenestetilbudet er det behov for å styrke de ordinære tjenestene og tilbudene i utsatte områder økonomisk. Indre Østfold regionråd er derfor bekymret når forslaget til ny kostnadsnøkkel får ytterligere negative økonomiske konsekvenser på dette området. Selv om endringene som foreslås øker den samlede forklaringskraften slår det svært negativt ut for regionen og Indre Østfold regionråd kan ikke tilrå endringene som er foreslått.





Kilde: KS

### Delkostnadsnøkkel for barnevern

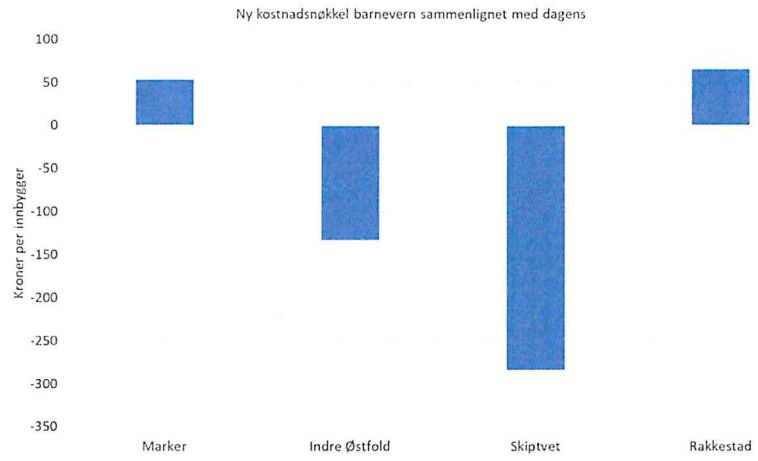
De gjennomførte regresjonsanalysene på kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel viser at bare 8 % av variasjonen i utgifter til barnevern forklares med dagens kriterier. Utvalget har sett på to alternative delkostnadsnøkler, men forklaringskraften på kommunens utgifter til barnevern er fortsatt svært lav – hhv. 14,1 % og 10,5%.

Barnevern		Inntekts-system-utvalget alt 1	Inntekts-system-utvalget alt 2
Kriterium	Vekt 2022		
Innbyggere 0-22 år	0,3301		
Innbyggere 0-24 år		0,0608	0,2537
Lavinntekt	0,2577	0,2424	0,2582
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,4122		0,1574
Pasienter med psykiske lidelser (NPR)		0,3559	0,3307
Personer med lav utdanning		0,3409	
Sum	1,0000	1,0000	1,0000
		R <sup>2</sup> = 0,141	R <sup>2</sup> = 0,105

Utvalget foreslår en ny delkostnadsnøkkel i tråd med alternativ 1. De nye kriteriene slår positivt ut for Marker og Rakkestad, men svært negativt ut for Indre Østfold og Skiptvet.

Indre Østfold regionråd er positive til at gjennomgangen øker forklaringskraften på utgiftene til barnevern, men mener endret forklaringskraft er såpass marginal at vi støtter utvalgets anbefaling om at det jobbes videre med delkostnadsnøkkel før den iverksettes.





Kilde: KS