



Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep Akersgt. 59

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
9 FEB 2006	
051.3280-252	
Ark.	101.0
Avd.	40 / KØ 14/06

**Deres ref.:**  
05/3280-1 MSC

**Vår ref.:**  
BDOLVIK  
S02/3343

**Arkivnr:**  
103  
L4561/06

**Dato:**  
08.02.2006

Ved henvendelse vennligst oppgi referanse S02/3343.

## HØRINGSUTTALELSE- INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING NOU 2005:18

Asker kommunestyre vedtok 7. februar følgende høringsuttalelse angående NOU 2005:18:

- Asker kommune ser det som positivt at kostnadsnøklerne i inntektssystemet jevnlig oppdateres ut i fra best mulig metode- og datagrunnlag. På denne bakgrunn støtter kommunen forslaget til nye kostnadsnøkler.
- Asker kommune ser det som en fordel at inntektssystemet har automatiske mekanismer for å kompensere for skattesvikt på nasjonalt nivå. Kommunen støtter derfor forslaget om å gå over til en prognosebasert inntektsutjevning. For at endringen skal være inntektsnøytral for kommunene, krever det at prognosene for de nasjonale skatteinntektene ikke systematisk over- eller undervurderes. Innføres forslaget må det derfor dokumenteres i hvilken grad det nasjonale skatteanslaget er korrekt over tid.
- Asker kommune støtter forslaget om å benytte fjorårets befolkningstall i utgiftsutjevningen.
- Asker kommune ønsker ikke å innføre et inntektsgarantitilskudd, men å opprettholde dagens overgangsordning. Det vil gi kommunen bedre tid til å tilpasse seg inntektsreduksjoner som følge av innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet. Dessuten ser ikke kommunen dagens overgangsordninger som særlig komplisert for kommunen så sant overgangsordningene presenteres på en oversiktlig måte i "Grønt hefte".
- Asker kommune ønsker ikke at kommunene skal ta finansieringsansvaret for frittstående skoler med mindre kommunene også får et større styringsansvar i forhold til etablering av de frittstående skolene.

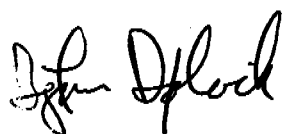
**DRIFTSSTØTTE ØKONOMI**  
**Adresse**  
Knud Askers vei 25  
1383 Asker  
Postboks 353  
1372 Asker

**Telefon**  
66 90 90 00  
**Telefax**  
66 90 91 99  
**E-post**  
okonomiavdeling@  
asker.kommune.no

**Org.nr.**  
944 382 038 mva.  
**Bankgiro**  
6003 06 79000

I tillegg følger det av kommunestyrets vedtak at rådmannens saksframstilling skal følge høringsuttalelsen. Det er noen mindre endringer i kommunestyrets vedtak i forhold til rådmannens forslag. Disse endringene framkommer av formannskapetets saksprotokoll som også er vedlagt. Formannskapetets innstilling gikk uendret igjennom i kommunestyret.

Med vennlig hilsen

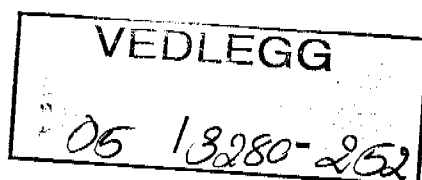


Bjørn Dølvik  
Økonomisk rådgiver

Vedlegg:

- Formannskapetets saksprotokoll
- Rådmannens saksframlegg

**ASKER KOMMUNE**



L.nr.: 3809/06  
S.nr.: 02/3343  
Arkivnr.: 103//  
Dato: 01.02.2006  
Saksbeh.: Bjørn Dølvik

---

Utvalg      **Formannskapet**  
Møtedato   **31.01.2006**      Utvalgssak      **11/06**

---

**SAKSPROTOKOLL: HØRINGER- INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING  
... KOU  
2005:1 OM EGNE INNTEKTER FOR KOMMUNENE - FORSLAG TIL  
UTTALELSER**

**Behandling:**

Ole Jacob Johansen, Frp, foreslo;

Nytt punkt 7: Asker kommune støtter forslaget i KOU 2005:1 om et friere skattøre for kommunene, og at en evt. merinntekt i forhold til dagens skattøre ikke inngår i inntektsutjevningen. Et friere skattøre vil kunne vitalisere kommunestyrets prioriteringsdiskusjoner.

Inger Marit Øymo, H, foreslo:

Punkt 6: ..... større styringsansvar i forhold til etablering av de frittstående skolenen.

Ved voteringen ble rådmannens innstilling, og forslagene fremmet av Ole Jacob Johansen og Inger Marit Øymo, enstemmig vedtatt.

Formannskapet innbyr kommunestyret til å fatte følgende

**v e d t a k:**

- 1. Asker kommunes høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementet angående NOU-2005:18 fremkommer i punktene 2-6 nedenfor. Kommunens høringsuttalelse til Kommunenes sentralforbund angående KOU 2005:1 fremkommer av vedtakspunkt 7. For begge høringsuttalelsene følger dette saksframlegget som vedlegg.**
- 2. Asker kommune ser det som positivt at kostnadsnøklerne i inntektssystemet jevnlig oppdateres ut i fra best mulig metode- og datagrunnlag. På denne bakgrunn støtter kommunen forslaget til nye kostnadsnøkler.**

3. **Asker kommune ser det som en fordel at inntektssystemet har automatiske mekanismer for å kompensere for skattesvikt på nasjonalt nivå. Kommunen støtter derfor forslaget om å gå over til en prognosebasert inntektsutjevning. For at endringen skal være inntektsnøytral for kommunene, krever det at prognosene for de nasjonale skatteinntektene ikke systematisk over- eller undervurderes. Innføres forslaget må det derfor dokumenteres i hvilken grad det nasjonale skatteanslaget er korrekt over tid.**
4. **Asker kommune støtter forslaget om å benytte fjorårets befolkningstall i utgiftsutjevningen.**
5. **Asker kommune ønsker ikke å innføre et inntektsgarantitilskudd, men å opprettholde dagens overgangsordning. Det vil gi kommunen bedre tid til å tilpasse seg inntektsreduksjoner som følge av innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet. Dessuten ser ikke kommunen dagens overgangsordninger som særlig komplisert for kommunen så sant overgangsordningene presenteres på en oversiktlig måte i "Grønt hefte".**
6. **Asker kommune ønsker ikke at kommunene skal ta finansieringsansvaret for frittstående skoler med mindre kommunene også får et større styringsansvar i forhold til etablering av de frittstående skolene.**
7. **Asker kommune støtter forslaget i KOU 2005:1 om et friere skattøre for kommunene, og at en evt. merinntekt i forhold til dagens skattøre ikke inngår i inntektsutjevningen. Et friere skattøre vil kunne vitalisere kommunestyrets prioriteringsdiskusjoner.**

# SAKSFREMLEGG

**Godkjent av:**  
Saksbehandler: Bjørn Dølvik  
Arkivsaksnr.: 02/03343

Arkiv: 103

## **HØRINGER- INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING -NOU 2005:18 OG KOU 2005:1 OM EGNE INNTEKTER FOR KOMMUNENE FORSLAG TIL HØRINGSUTTALELSER**

::: Sett inn innstillingen under denne linja – denne linjen skal ikke fjernes↓

Rådmannen anbefaler økonomiutvalget og deretter formannskapet å innby kommunestyret til å fatte følgende **v e d t a k**:

1. **Asker kommunes høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementet angående NOU-2005:18 fremkommer i punktene 2-6 nedenfor. Kommunens høringsuttalelse til Kommunenes sentralforbund angående KOU 2005:1 fremkommer av vedtakspunkt 7. For begge høringsuttalelsene følger dette saksframlegget som vedlegg.**
2. **Asker kommune ser det som positivt at kostnadsnøklerne i inntektssystemet jevnlig oppdateres ut i fra best mulig metode- og datagrunnlag. På denne bakgrunn støtter kommunen forslaget til nye kostnadsnøkler.**
3. **Asker kommune ser det som en fordel at inntektssystemet har automatiske mekanismer for å kompensere for skattesvikt på nasjonalt nivå. Kommunen støtter derfor forslaget om å gå over til en prognosebasert inntektsutjevning. For at endringen skal være inntektsnøytral for kommunene, krever det at prognosene for de nasjonale skatteinntektene ikke systematisk over- eller undervurderes. Innføres forslaget må det derfor dokumenteres i hvilken grad det nasjonale skatteanslaget er korrekt over tid.**
4. **Asker kommune støtter forslaget om å benytte fjorårets befolkningstall i utgiftsutjevningen.**
5. **Asker kommune ønsker ikke å innføre et inntektsgarantitilskudd, men å opprettholde dagens overgangsordning. Det vil gi kommunen bedre tid til å tilpasse seg inntektsreduksjoner som følge av innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet. Dessuten ser ikke kommunen dagens overgangsordninger som særlig komplisert for kommunen så sant overgangsordningene presenteres på en oversiktig måte i "Grønt hefte".**
6. **Asker kommune ønsker ikke at kommunene skal ta finansieringsansvaret for frittstående skoler med mindre kommunene også får et større styringsansvar i forhold til de frittstående skolene.**
7. **Asker kommune støtter forslaget om at kommunene kan øke skattøren lokalt, og at merinntekten i forhold til dagens skattøre ikke inngår i inntektsutjevningen. Et friere skattøre vil kunne vitalisere kommunestyret prioriteringsdiskusjoner. I dag diskuterer kommunestyret i hovedsak kun fordeling av en gitt inntektsramme. Med mulighet til å øke beskatningen av innbyggerne, vil debatten i større grad**

**kunne bli en diskusjon om omfang og kvalitet på kommunale tjenester sett opp mot skattlegging av kommunens innbyggere.**

::: Sett inn innstillingen over denne linja – denne linjen skal ikke fjernes↑

... Sett inn saksutredningen under denne linja – denne linjen skal ikke fjernes↓

**1. Sammendrag og konklusjon.**

**1.1 Hva saken gjelder.**

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003. Utvalget leverte sin utredning – NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* den 10. oktober 2005. Kommunal- og regionaldepartementet har sendt utvalgets utredning på en bred høring. Høringsfrist er 1. februar 2006. Asker har fått forlenget fristen for høringsuttalelse til etter kommunestyremøtet 7. februar.

Kommunens sentralforbunds sentralstyre nedsatte 2. mars 2005 et KOU-utvalg (kommunal offentlig utredning) som fikk i oppdrag å lage en utredning om friere lokal inntektsdannelse. Utvalget la fram sin utredning – KOU 2005:1 *Egne inntekter for kommunene – lokaldemokrati og effektiv bruk av midler forutsetter større kommunalt ansvar for finansieringen* den 17. oktober 2005. KS har sendt utvalgets rapport på høring med høringsfrist 6. februar. I høringsbrevet heter det at "KOU-en bør så langt som mulig drøftes sammen med utredningen om inntektssystemet".

Sammendragene i begge rapportene er gjengitt som vedlegg til saken. I tillegg er det vedlagt to notater som KS Akershus har utarbeidet. Det første notatet er ment som hjelp for kommunene i Akershus i kommunenes egen saksbehandling av de to rapportene og har et forslag til høringsuttalelse. Det andre KS-notatet viser blant annet tall over statens samlede overføringer til kommunene og regionene. Notatet er tatt med som en illustrasjon for å vise at det er betydelige inntektsstrømmer fra staten utover de som tildeles kommunene gjennom inntektssystemet.

I saksframlegget redegjøres det for begge rapportene og konsekvenser for Asker kommune. For de som ønsker en lettfattat presentasjon av inntektssystemutvalgets forslag anbefales å se pressekonferansen hvor utvalgets forslag ble presentert. Pressekonferansen kan lastes ned fra Internett.<sup>1</sup>

Høringsuttalelsene fremkommer i forslag til vedtak ovenfor. Punktene 2-6 i vedtaket sendes som høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementet, mens punkt 7 sendes som høringsuttalelse til Kommunenes sentralforbund.

**1.2 Rådmannens konklusjon.**

Rådmannens konklusjon fremkommer som forslag til vedtak. For en begrunnelse for forslaget til vedtak vises det til avsnitt 3 med rådmannens vurderinger.

**2. Bakgrunn for saken. Saksopplysninger.**

**2.1 Kort om inntektssystemutvalgets rapport**

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner ble innført i 1986, og er et system for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner og fylkeskommuner. Etter innføringen har det blitt foretatt en rekke større og mindre endringer. Den siste store omleggingen skjedde i 1997 som en følge av

<sup>1</sup> Gå inn på [www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no) velg i venstremenyen "Videooverføringer", klikk på "Kommende og arkiverte overføringer", rull ned i den kronologiske oversikten til "10.10.05 (KRD)" klikk på lenken og du kan se pressekonferansen. Hele pressekonferansen er på 1 time og 15 minutter, men utvalgleders presentasjon kommer først.

Rattsø-utvalgets første delutredning (NOU-1996:1). Kommunal- og regionaldepartementet har lagt til grunn at det cirka hvert tiende år skal foretas en bred gjennomgang av inntektssystemet.

Utvalget har foreslått følgende endringer som har betydning for Asker:

- Ny kostnadsnøkkel
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

I tillegg foreslås følgende som ikke har direkte betydning for Asker:

- Et redusert skjønntilskudd
- Ny inntektsutjevning for fylkeskommunene
- Et nytt distriktspolitisk tilskudd
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo

Utvalget har ikke foreslått endringer i inntektsutjevningen for kommunene. Utvalget har heller ikke foreslått særskilte kriterier for vekstkommuner, for eksempel et kriterium knyttet opp mot kapitalutgifter. Utvalget har drøftet om et slikt kriterium bør inngå i inntektssystemet, men vil ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Begrunnelsen er at selv om vekstkommuner har høye investeringsutgifter, er det vanskelig å argumentere for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner.

Systemvirkningen av utvalgets forslag er beregnet å gi Asker kommune en inntektsreduksjon på 274 kroner per innbygger sammenlignet med dagens ordning. Grunnet finansiering av inntektsgarantitilskuddet vil førsteårsvirkningen gi en inntektsreduksjon på 400 kroner per innbygger. Med en befolkning på 50.000 innbyggere vil systemvirkningen gi kommunen en inntektssvikt på 13,7 millioner kroner, mens førsteårsvirkningen vil være på 20 millioner kroner.

I tillegg til selve NOU-en avga utvalget en delinnstilling i mars 2005 med forslag til delkostnadsnøkler ved innlemming i inntektssystemet av de øremerkede barnehagetilskuddene. Stortinget vedtok ved behandling av kommuneproposisjonen for 2006 at barnehagetilskuddet skal innlemmes fra og med 2007. I utvalgets hovedrapport er det ikke beregnet hvilke fordelingsvirkninger innlemming av barnehagetilskuddet vil ha. På grunnlag av delinnstillingen er det rimelig å anta at for Asker vil omleggingen kunne gi en inntektsreduksjon (systemvirkning) på opp mot 15-20 millioner kroner.

Utvalgets utredning er omfattende (450 sider + vedlegg) og gir en grundig innføring i både de overordnede prinsippene for inntektssystemet og de mer tekniske forholdene knyttet til beregning av kostnadsnøkler.

## 2.2 Kort om KOU 2005:1

Utvalgets utredning viser ulike alternativer for å sikre en større grad av lokal frihet i finansieringen av kommunesektoren. I rapporten drøftes fordeler og ulemper ved å gi kommunene større rom for selv å fastsette egne inntekter. Som argumenter for å fastsette egne inntekter nevnes følgende:

- Samlet ansvar for inntekter og utgifter gir riktigere prioriteringer
- Bedre tilpassede tjenester
- Større økonomisk effektivitet
- Mer aktivt lokaldemokrati

- Mindre spill mellom nivåene

Følgende motforestillinger drøftes:

- Kan friere lokal beskatning skape ulikheter som verken er ønsket eller mulig å håndtere?
- Kan friere lokal beskatningsrett øke farene for at kommunene opplever seg som en "melkeku," hvor beskatningsfriheten blir brukt til å betale for statlige satsinger uten anvist inndekning?
- Kan friere lokal beskatning gi en skattevekst som velgerne ikke ønsker?
- Kan friere lokal beskatningsrett redusere statens muligheter for å drive overordnet makroøkonomisk styring ved hjelp av finanspolitikken?

I all hovedsak finner utvalget argumenter for at motforestillingene ikke er til hinder for å øke kommunenes finanseringsansvar. Nedenfor er utvalgets anbefalinger gjengitt:

Et enstemmig utvalg gikk inn for følgende hovedforslag:

- Kommunene får frihet til å øke eller redusere skattøren for inntektsskatten med inntil to øre i hver retning. Endringer i skattøren kan gjøres ned til en tidels nivå.

Et flertall i utvalget (syv av åtte medlemmer) går inn for at:

- Skatteutjevningen mellom kommuner foretas i forhold til en normsats basert på dagens skattesats i kommunene.

Dessuten går utvalget inn for at:

- Eiendomsskatten beholdes som en frivillig skatt som ikke lenger avgrenses til bymessige strøk. Utvalgets medlem Vibeke Limi (FrP) har følgende særmerknad: Eiendomsskatten avvikles i sin helhet.
- Naturressursskatt kan utvides til industriell bruk av andre ressurser, for eksempel vindkraft og oppdrett.
- For VAR-tjenester bør det utredes nærmere om selvkostprinsippet kan erstattes av lokalt tilpassede normer. Utvalgets medlem Vibeke Limi (FrP) har følgende særmerknad: VAR-tjenester baseres på et fortsatt selvkostprinsipp.
- Det bør åpnes for forsøk med større frihet. Dette stiller krav til endring av forsøksloven.

### 2.3 *Inntektssystemet i forhold til kommunesektoren samlede overføringer*

Inntektssystemutvalgets rapport ser på hvordan inntektssystemet fordeler kommunesektorens ramme til kommunene. Utvalget drøfter ikke størrelsen på selve rammen, eller andre overføringer fra staten til kommuner og fylkeskommuner.

Totalt sett vil kommunesektoren i 2006 ha inntekter på om lag 242 milliarder kroner. Om lag 168 milliarder kroner fordeles som frie inntekter, hvorav rammetilskuddet utgjør om lag 50 milliarder er. Av rammetilskuddets 50 milliarder kroner er om lag 2,4 milliarder Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd. Av de frie inntektene til kommunesektoren utgjør dermed de distriktpolitiske tiltakene om lag 1,4 pst. Men siden distriktilskuddene fordeles på kommuner med få innbyggere, vil kommuner som nyter godt av tilskuddene ha høye frie inntekter per innbygger. Samtlige kommuner i de tre nordligste fylkene har frie inntekter korrigert for utgiftsbehovet som er høyere enn landsgjennomsnittet. Det er også selve argumentet for tilskuddene og som det heter i Bondevikregjeringens budsjettforslag: *"Som et ledd i regional- og distriktpolitikken ønsker regjeringen at kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge skal sikres muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet."* Med Stoltenbergregjeringen ble distriktsprofilen ytterligere styrket gjennom at 3,9 pst av de økte frie inntektene på 5,7 milliarder til



kommunesektoren ble tildelt som regionaltilskudd. Vedlegg 4 viser at staten i tillegg til inntektssystemet har mange overføringsordninger som distriktene nyter godt av.

#### 2.4 Nærmere om inntektssystemutvalgets forslag og konsekvenser for Asker

Nedenfor er det gått mer detaljert gjennom de forslagene som har betydning for Asker

##### Ny kostnadsnøkkel

Kostnadsnøkkelen benyttes til å beregne utgiftsutjevningen. Gjennom utgiftsutjevningen omfordeles inntekter fra lettdrevne til tungdrevne kommuner. I kostnadsnøkkelen inngår objektive kriterier, dvs kriterier som kommunene ikke selv kan påvirke. Utgiftsutjevningen skal sørge for at kommuner som er dyre å drive skal få kompensert for dette. Men utgiftsutjevningen skal ikke kompensere kommuner som driver dyrt!

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med full utgiftsutjevning for nasjonale velferdstjenester. Det innebærer at utgiftsutjevningen for kommunene skal omfatte barnehager, grunnskole, helse- og sosialsektoren og kommunal administrasjon. Siden ny kostnadsnøkkel for barnehage ble presentert i en egen delinnstilling i mars, er det kun nye nøkler for de andre områdene som er presentert i NOU-en. Det er derfor også kun for disse nøklene at det er beregnet fordelingsvirkninger i forhold til dagens ordning.

Utvalget har på bakgrunn av ny informasjon, nye metoder og valg av analysemodeller utarbeidet nye kostnadsnøkler. De nye nøklene skal i større grad enn dagens nøkler, som er basert på eldre informasjon, gi en mer rettferdig omfordeling mellom kommunene. I dette saksframlegget vil det ikke bli diskutert analyseopplegget for fastsettelse av kostnadsnøklene. For en kritisk vurdering av dette vises til vedlegg 2 til notatet fra KS Akershus som er gjengitt som vedlegg 3 til saken.

Den nye kostnadsnøkkelen er sammensatt av seks ulike delkostnadsnøkler:

- Grunnskole
- Barnevern
- Helsetjenesten
- Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede
- Sosialhjelp
- Administrasjon, landbruk og miljøvern

Når det øremerkede tilskuddet til barnehage blir innlemmet i inntektssystemet vil kostnadsnøkkelen bestå av sju delkostnadsnøkler. De ulike delkostnadsnøklene veies sammen til en kostnadsnøkkel ut i fra de ulike tjenesteområdenes budsjettandel på nasjonalt nivå. Den nye kostnadsnøkkelen er sammensatt som følger:

Kriterium	Forslag ny kostnadsvekt	Nye kriterier	Dagens kostnadsvekt
<b>Alderskriterier:</b>			
Andel innbyggere 0-5 år	0,0164		0,023
Andel innbyggere 6-15 år	0,3341		0,307
Andel innbyggere 16-21 år	0,0198	x	16-66 år hadde 0,121
Andel innbyggere 22-66 år	0,1149	x	

Andel innbyggere 67-79 år	0,0888		0,085
Andel innbyggere 80-89 år	0,1328		0,133
Andel innbyggere 90 år og over	0,0608		0,049
<b>Sosiale kriterier:</b>			
1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år	0,0147		
Barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år	0,0106		
Ikke gifte over 67 år	0,0624		0,025
Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år <sup>ii</sup>	0,0413		
Barn som ikke bor hos begge foreldre 0-15 år	0,0161	x	
Antall fattige	0,0096	x	
Opphopningsindeks (skilte, arbeidsledige og fattige)	0,0216	x	
Uførepensjonister 18-49 år	0,0058	x	
<b>Kostnadsfaktorer:</b>			
Sone <sup>iii</sup>	0,0191		0,010
Nabo	0,0043		0,011
Basis	0,0269		0,025
Sum	1,0000		

Samlet sett teller demografi mer i forslag til ny kostnadsnøkkel enn i dagens kostnadsnøkkel ved at alderkriteriene i den nye nøkkelen til sammen er vektet med 0,77 mot dagens 0,72. Når det gjelder de enkelte alderskriteriene ses det at barn 0-5 år har fått lavere vekt og at innbyggere 80-89 år har uendret vekt. Alle andre aldersgrupper har fått høyere vekt. Størst økning i vektingen er det for eldre over 90 år.

I forhold til kriterier i dagens kostnadsnøkkel er de viktigste endringene som følger:

Kriterier som utgår	Kommentar
Innbyggere 16-66 år	Splittes i to kriterier, 16-21 år og 22-66 år
Skilte og separerte	Erstattes bl.a. av barn som ikke bor hos begge foreldre, samt inngår i opphopningsindeksen
Arbeidsledige	Inngår i opphopningsindeksen
Dødelighet	Inngår i opphopningsindeksen
Innvandrere	Erstattes av 1. generasjons innvandrere utenom

<sup>ii</sup> Det er en trykkfeil i tabell 9.34, kostnadsnøkkel for kommunene i NOU 2005:18. I tabellen er kostnadsvekten for psykisk utviklingshemmede over 16 år og barn som ikke bor hos begge foreldre 0-15 år feil. Riktig kostnadsvekt for kriteriene skal være:

- Psykisk utviklingshemmede over 16 år: 0,0413
- Barn som ikke bor hos begge foreldre 0-15 år: 0,0161

<sup>iii</sup> En sone er et geografisk sammenhengende område av grunnkretser. Sonene i en kommune danner geografiske enheter som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune. Kriteriet «sone» er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Senteret i sonen er definert som kretsen med høyest innbyggertall. I en sone skal det bo minst 2 000 innbyggere. Dersom det er færre enn 2 000 innbyggere totalt i kommunene, utgjør kommunen en sone i seg selv. Gjennom sonekriteriet tar en hensyn til kommunens kostnader knyttet til bosettingsmønsteret gitt at de har tatt ut stordriftsfordeler ved drift av middels store eller store skoler. Det antas at kommunen kan ta ut stordriftsfordeler gjennom å lokalisere grunnskolen i senterkretsen.

Kriteriet *nabo* er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets summert for alle kommunens innbyggere. Nabokriteriet er utarbeidet med tanke på å ivareta et mer nyansert bilde av bosettingen i kommunene, blant annet for å fange opp at det i noen kommuner kan være behov for å desentralisere grunnskoleledriften innenfor en sone som følger av lange reiseavstander.

	Skandinavia 6-15 år
Reisetid	Utgår, men sone har fått høyere vekt
PU under 16 år	Utgår, men fanges dels opp gjennom barn med hjelp- og grunnstønad 6-15 år
Urbanitetskriterium	Erstattes av opphopningsindeksen
Landbrukskriterium	Utgår

Systemeffekten av utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler ville gitt Asker kommune en inntektsreduksjon på 274 kroner per innbygger sammenlignet med dagens kostnadsnøkler. Med en befolkning på 50.000 innbyggere tilsvarer det en inntektssvikt på 13,7 millioner kroner. Sett i forhold til kommunens samlede frie inntekter på om lag 1,3 milliarder i 2005, tilsvarer det en reduksjon på 1,1 pst.

Den totale effekten for Asker kommune er en sum av mange elementer. Nedenfor er det vist hvordan de ulike delkostnadsnøklerne slår ut for Asker ved dagens ordning og med forslag til ny ordning. Oversikten er basert på en modell som KS har laget for kommunene. I selve NOU-en er det ikke vist fordelingsffekter for de enkelte delkostnadsnøklerne<sup>iv</sup>.

Sektorer	Dagens		Dagens	Ny	Endring kr pr innb
	kostnadsnøkkel	kostnadsnøkkel	Ny Tillegg/ utgiftsutj kr.pr.innb	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	
Administrasjon	0,9403	0,9150	-238	-243	-5
Landbruk/miljøvern	0,2422		-127		127
Skole	1,0647	1,0912	509	796	287
Pleie- og omsorg	0,7272	0,7018	-2.430	-2.788	-359
Helse	1,0297	0,9538	29	-58	-87
Barnevern	1,0239	1,0152	16	14	-1
Sosialhjelp	0,9759	0,8250	-48	-278	-230
Kostnadsindeks	0,9071	0,89639	-2.289	-2.557	-268

Tabellen over viser at Asker får en gevinst knyttet til landbruk og skole. Det første skyldes at landbrukskriteriet i sin helhet utgår. Det andre skyldes bl.a. at Asker har en ung befolkning med relativt mange barn i skolealder. Når antall barn i skolealder teller mer, vinner derfor Asker på det.

Asker vil særlig tape på omleggingen i forhold til pleie- og omsorg og sosialhjelp. For pleie og omsorg skyldes det blant annet at Asker relativt sett har få eldre. Når antall eldre teller mer, taper Asker på det. I forhold til sosialhjelp skyldes tapet at det såkalte urbanitetskriteriet utgår. Urbanitetskriteriet var kun knyttet til antall personer i kommunen. Jo flere innbyggere i kommunen desto mer ga inntektssystemet i kompensasjon knyttet til rus og psykiatri. Utvalget har erstattet indikatoren med opphopningsindeksen som er sammensatt av kriterier som mer direkte antas å påvirke sosialhjelpsutgiftene.

For å gi et inntrykk av hvordan endringene vil slå ut fram i tid, er KS' modell benyttet for å se hvilke utslag modellen vil gi i 2016 gitt SSBs befolkningsprognose for landet og Askers

<sup>iv</sup> Sumtallet i tabellen avviker med 6 kroner per innbygger sammenlignet med tallet i NOU-en og skyldes at dagens nøkkel for helse og sosial ikke er splittet opp i samme detalj som den nye nøkkelen.

befolkningsprognose. Det er da kun sett på effekten av befolkningsutvikling. For sosiale kriterier og kostnadskriterier er det forutsatt at Askers indeks ikke endrer seg. Samlet sett vil Askers tap i 2016 bli om lag 190 kroner per innbygger. Det reduserte tapet sammenlignet med i 2005 har sammenheng med at Askers relative andel eldre stiger og at kommunen da nyter fordel av at andel eldre har fått en høyere vekt i inntektssystemet. Forslaget til nytt inntektssystem vil dermed gi kommunen en noe høyere vekst i inntektene i årene som kommer.

#### Prognosebasert inntektsutjevning

Inntektsutjevning er utjevning av av skatteinntekter. Kommuner som i dag har skatteinntekter per innbygger som er over landsgjennomsnittet, trekkes 55 % av disse. Inntektene tilfaller kommuner som har inntekter under landsgjennomsnittet.

Inntektsutjevningen beregnes løpende gjennom året. Det innebærer at kommunene ikke eksakt kan beregne inntektsutjevningen for egen kommune da den avhenger av både egen skatteinntekt og gjennomsnittlig skatteinngang for landet. De senere årene, særlig i 2002-2004, med betydelig skattesvikt i landet, skapte skattesvikten usikkerhet om inntektsutjevningens utslag.

Utvalget foreslår ikke endringer i satsene for inntektsutjevningen. For å redusere kommunenes usikkerhet knyttet til inntektene foreslås det imidlertid at inntektsutjevningen det enkelte år skal være basert på prognoser for skatteinngangen på landsbasis. Ved å legge en nasjonal skatteprognose til grunn for inntektsutjevningen, vil usikkerhet til inntektsutjevningen kun være knyttet til egen skatteinngang, og ikke også til nasjonal skatteinngang. Det betyr at staten tar ansvaret for den makroøkonomiske usikkerheten i skatteanslaget, mens kommunen må ta ansvar for usikkerheten knyttet til egne skatteinntekter.

Innføring av prognosebasert inntektsutjevning vil ikke ha fordelingsvirkninger mellom kommunene, men vil gi mer forutsigbare inntekter for kommunene for det enkelte år. I forhold til dagens system vil prognosebasert inntektsutjevning gi kommunene mindre inntekter i år med høyere skatteinngang enn opprinnelig prognostisert, og mer i inntekter i år hvor skatteprognosen er høyere enn faktisk inngang. Sett over flere år vil ikke inntektene endres i forhold til dagens ordning<sup>v</sup>.

I 2004 sviktet skatteinntektene på nasjonalt nivå i forhold til opprinnelige prognoser. Med en prognosebasert inntektsutjevning ville Asker kommune fått en merinntekt på om lag 19 millioner kroner i forhold til å benytte dagens inntektsutjevning. I 2004 ga Stortinget en ekstrabevilgning grunnet skattesvikten. Asker fikk den gang 19,9 millioner i ekstrabevilgning. Hadde det den gang vært prognosebasert inntektsutjevning ville kommunen vært sikret inntektene og ikke måttet avvente et stortingsvedtak i desember.

I 2005 er skatteinntektene på nasjonalt nivå noe undervurdert. Med prognosebasert inntektsutjevning ville kommunen i 2005 dermed ikke fått full uttelling av skatteveksten. Et grovt anslag, basert på foreløpige tall for 2005, kan indikere at kommunen ville fått redusert inntektene i 2005 med 3-4 millioner kroner.

#### Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

I dagens ordning er det befolkningstall per 01.01 i budsjettåret som ligger til grunn for å beregne rammetilskuddet og utgiftsutjevningen. Det innebærer at når statsbudsjettet legges fram på høsten

---

<sup>v</sup> Gitt at Finansdepartementets skatteanslag er forventningsrette over tid, dvs ikke systematisk over- eller undervurderer skatteanslaget.

før budsjettåret, er det en prognose for rammetilskuddet som legges fram, siden befolkningstallene først foreligger et stykke ut i budsjettåret. Kommunal- og regionaldepartementet må derfor komme med et revidert "Grønt hefte"<sup>vi</sup> etter at befolkningstallene er kjent. Tidligere var det befolkningstall 01.01 året før budsjettåret som gjaldt. Endringen ble innført for at vekstkommuner skulle få raskere uttelling for befolkningsveksten.

Utvalget foreslår å gå tilbake til tidligere ordning for utgiftsutjevningen. For den løpende inntektsutjevningen foreslås det at befolkning i budsjettåret fortsatt skal gjelde. I følge beregninger utført av utvalget er det i første rekke gjennom inntektsutjevningen at vekstkommuner tjener på å benytte oppdaterte befolkningstall.

#### Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

I dagens inntekssystem er det normalt en overgangsordning slik at endringer først får full effekt etter fem år. Utvalget mener at overgangsordningen er noe av det som oftest oppfattes som kompliserende med inntektssystemet. En årsak er at det er mange endringer som inngår i overgangsordningen samtidig. I 2005 er det for eksempel overgangsordninger for alle endringer som ble innført i årene 2002-2005. Det betyr at den samlede effekten for kommunen kan bestå av mange plusser og minuser.

Utvalget foreslår at overgangsordningen erstattes med et inntektsgarantitilskudd. Inntektsgarantitilskuddet skal sikre at ingen kommune taper mer enn 400 kroner mer enn landsgjennomsnittet per innbygger fra et år til et annet. Kommuner som vinner ved omleggingen vil få full effekt fra det første året, bortsett fra at kommunen må være med å finansiere inntektsgarantitilskuddet for de kommuner som skal ha det.

Utvalget har satt inntektsgarantitilskuddet på 400 kroner per innbygger. Det tilsvarer 1-1,5 pst av kommunenes frie inntekter. Utvalget mener at en slik inntektsendring bør en kommune kunne ta fra et år til et annet.

Endringer som medfører en betydelig omfordeling av inntektene mellom kommunene vil få raskere gjennomslag med dagens overgangsordning enn med inntektsgarantitilskuddet.

Endringer i inntektssystemet som medfører mindre omfordelingsvirkninger mellom kommunene vil få raskere gjennomslag i inntektssystemet med det skisserte inntektsgarantitilskuddet enn med dagens overgangsordning. Det har sammenheng med at det kun er kommuner som får en betydelig lavere vekst i rammetilskuddet enn landsgjennomsnittet som omfattes av inntektsgarantitilskuddet. Alle kommuner omfattes av dagens overgangsordning, uavhengig av om de taper mye eller lite på endringene som gjennomføres.

Utvalget anbefaler inntektsgarantitilskuddet med følgende begrunnelser:

- En vesentlig forenkling fordi færre kommuner kommer inn under inntektsgarantiordningen enn dagens ordning hvor alle kommer med.
- Kun endringer siste året kommer inn under ordningen. I dag er det saker fra til sammen fire år som omfattes.
- Behovet for ekstra kompensasjonsordninger gjennom skjønnstilskuddet elimineres.

---

<sup>vi</sup> "Grønt hefte" er beregningsteknisk dokumentasjon til KRDs budsjettproposisjon (St.prp.nr.1 (2003-2004)) og viser tabeller for alle kommuner og fylkeskommuner om sentrale størrelser i inntektssystemet.

- Fjerner usikkerheten med hvilke endringer som skal omfattes av overgangsordningen. Færre saker kommer inn under ordningen

For å illustrere hvordan ordningen kan slå ut i forhold til en enkelt endring, er det vist for Asker hvordan innlemming av det øremerkede tilskuddet til barnehage kan slå ut for Asker ved dagens overgangsordning og ved inntektsgarantitilskuddet. Gitt at Asker taper 15 millioner kroner ved innlemming av det øremerkede tilskuddet til barnehage, tilsvarer det 300 kroner per innbygger. Med dagens overgangsordning vil tapet gradvis innarbeides ved at Asker det første året taper 3 millioner kroner og at tapet så gradvis økes med 3 millioner kroner per år, til full effekt slår ut i det femte året. Med inntektsgarantitilskuddet vil hele endringen slå inn det første året, siden endringen er mindre enn 400 kroner per innbygger.

På den annen side har de endringene som har blitt innført i 2002-2005 samlet sett vært til gunst for Asker. Denne gevinsten får imidlertid ikke kommunen fullt ut før effekten av overgangsordningen er uttømt. I 2006 vil Asker få et trekk i rammetilskuddet på 7,6 millioner kroner i 2006 knyttet til overgangsordningen. Med inntektsgarantitilskuddsordningen ville Asker hatt disse pengene i 2006 siden inntektsøkninger vil slå inn med en gang.

#### Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Utvalget foreslår at kommunesektoren skal få finansieringsansvaret for frittstående skoler. I dag finansieres disse gjennom statstilskudd. Det er imidlertid en omfordeling for elever i frittstående skoler i dagens inntektssystem slik at kommuner med en høyere andel elever i frittstående skoler enn gjennomsnittskommunen får en reduksjon i sine inntekter, samt vice versa.

Noe av bakgrunnen for forslaget er at det i dag er ulik praksis for finansieringen av private aktører mellom kommunale sektorer. Kommunene skal i utgangspunktet få det fulle finansieringsansvaret for private barnehager fra og med 2007<sup>vii</sup>. Utvalget ønsker at det skal være lik praksis for de to sektorene.

Utvalget har imidlertid i liten grad drøftet eller kommet med forslag om hvordan finansieringsansvaret eventuelt skal overføres til kommunene. Det er derfor uklart hva forslaget i praksis vil innebære og i hvilken grad kommunene vil få et økt styringsansvar med overføring av finansieringsansvaret.

#### *2.5 Nærmere om KOU-utvalgets innstilling og konsekvenser for Asker*

Det viktigste forslaget i utvalgets innstilling er å åpne for at kommunene kan øke skatteøren med inntil 2 øre. En eventuell merinntekt skal ikke inngå i inntektsutjevningen, da den skal baseres på en normbasert inntektsutjevning basert på dagens skattøre.

I følge beregninger i utvalgets rapport vil en kommune med skatteinntekter på 125 % av landsgjennomsnittet få 705 kroner mer i skatteinntekt per innbygger ved 0,5 øres økning i skattøren og 2820 kroner mer i skatt per innbygger ved 2 øres økning i skattøren. For en kommune på 50.000 innbyggere tilsvarer skattøreøkningen dermed økte inntekter på mellom 35 og 141 millioner kroner.

Asker har de senere år hatt en skatteinntekt på nær 140 % pst av landsgjennomsnittet. Asker vil dermed få større inntektsøkninger per innbygger enn i eksempelet over ved å øke skattøren.

---

<sup>vii</sup> Det har imidlertid vist seg at slike vedtak har en tendens til å bli forskjøvet når iverksetting nærmer seg.

### 3. Rådmannens vurderinger.

Inntektssystemutvalget har avgitt en grundig utredning som både gir innsikt i inntektssystemets historie, formål og konkret utforming. Utvalgets rapport gir derfor et godt grunnlag for å forstå mekanismene i inntektssystemet. Ovenfor er det gitt en gjennomgang av utvalgets forslag og konsekvenser for Asker. Nedenfor vil rådmannen gi helt korte vurderinger av utvalgets forslag og på bakgrunn av det komme med forslag til høringsuttalelse fra Asker kommune.

Til slutt vil rådmannen gi sin vurdering av forslaget i KOU-en om friere beskatningsrett.

#### Ny kostnadsnøkkel

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er basert på ny informasjon og forbedrede metoder. I valg av både metoder og variable kan det være grunnlag for diskusjon. Utvalget er imidlertid enstemmig i sitt forslag. Rådmannen legger derfor til grunn at forslaget til ny kostnadsnøkkel på en bedre måte enn dagens kostnadsnøkkel vil utjevne kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Endringer i et fordelingssystem vil alltid skape tapere og vinnere i forhold til dagens situasjon. For Asker kommune vil nye kostnadsnøkkel gi en negativ systemeffekt. Effekten er imidlertid begrenset i forhold til kommunens totale inntekter. Kommunen vil fortsatt være bedre stilt enn de fleste kommuner når det tas hensyn til skatteinntektene og utgiftsbehovet.

Rådmannen ser det som viktig at kommunen støtter forslag til systematiske forbedringer av inntektssystemet. Dette må veies opp mot de økonomiske konsekvenser forslaget vil ha for kommunen. På denne bakgrunn foreslår rådmannen følgende uttalelse:

*Asker kommune ser det som positivt at kostnadsnøkkelene i inntektssystemet jevnlig oppdateres ut i fra best mulig metode- og datagrunnlag. På denne bakgrunn støtter kommunen forslaget til nye kostnadsnøkkel.*

#### Prognosebasert inntektsutjevning

Prognosebasert inntektsutjevning vil redusere usikkerheten i kommunenes inntekter. I en situasjon med anstrengt kommuneøkonomi har de færreste kommuner finansielle buffere til å takle uventet inntektssvikt. På denne bakgrunn foreslår rådmannen følgende uttalelse:

*Asker kommune ser det som en fordel at inntektssystemet har automatiske mekanismer for å kompensere for skattesvikt på nasjonalt nivå. Kommunen støtter derfor forslaget om å gå over til en prognosebasert inntektsutjevning. For at endringen skal være inntektsnøytral for kommunene, krever det at prognosene for de nasjonale skatteinntektene ikke systematisk over- eller undervurderes. Innføres forslaget må det derfor dokumenteres i hvilken grad det nasjonale skatteanslaget er korrekt over tid.*

#### Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

I og med at vekstkommuner i hovedsak høster størst gevinst ved å benytte oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen, og det vil være en administrativ forenkling å benytte fjorårets befolkningstall i utgiftsutjevningen foreslår rådmannen følgende uttalelse:

*Asker kommune støtter forslaget om å benytte fjorårets befolkningstall i utgiftsutjevningen*

### Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

Fordelen med forslaget er at mindre endringer i inntektssystemet raskere får effekt enn dagens ordning, samt at det er en begrensning i hvor raskt en kommunes inntekter kan reduseres. I hvilken grad endringen innebærer noen forenkling for administrasjon i forståelsen av inntektssystemet, er rådmannen mer i tvil om. Med dagens modell er det lett å finne effekten av de ulike endringer, mens i det nye systemet vil det kunne bli at kun totaleffekten for kommunen vises.

For Asker kommunes del vil for eksempel innlemming av det øremerkede tilskuddet til barnehage med inntektsgarantitilskuddet gi en raskere reduksjon i kommunens inntekter, enn dagens ordning. I og med at taket i inntektsgarantitilskuddet er satt på et nivå som er såpass høyt, 20 millioner kroner i året for Asker, foreslår rådmannen at kommunen anbefaler at dagens ordning opprettholdes. Rådmannen foreslår følgende uttalelse:

*Asker kommune ønsker ikke å innføre et inntektsgarantitilskudd, men å opprettholde dagens overgangsordning. Det vil gi kommunen bedre tid til å tilpasse seg inntektsreduksjoner som følge av innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet. Dessuten ser ikke kommunen dagens overgangsordninger som særlig komplisert for kommunen så sant overgangsordningene presenteres på en oversiktlig måte i "Grønt hefte".*

### Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Forslaget er foreløpig lite konkretisert. Etter rådmannens vurdering bør et finansielt ansvar for frittstående skoler følges opp med å gi kommunene et større styringsansvar for de frittstående skolene. Hvis finansieringsansvaret ikke følges opp med et større styringsansvar, vil den praktiske konsekvensen av forslaget lett kunne bli at kommunen bare overtar en administrativ rutine for staten/fylkesmannen, nemlig utbetaling av statstilskudd. Rådmannen foreslår derfor følgende uttalelse:

*Asker kommune ønsker ikke at kommunene skal ta finansieringsansvaret for frittstående skoler med mindre kommunene også får et større styringsansvar i forhold til de frittstående skolene.*

### Friere beskatningsrett, forslaget i KOU 2005:1

Hvis kommunene kan øke skattøren uten at inntektsøkningen inngår i inntektsutjevningen, vil det kunne vitalisere kommunestyrets prioriteringsdiskusjoner. I dag diskuterer kommunestyret i hovedsak kun fordeling av en gitt inntektsramme. Med mulighet til å øke beskatningen av innbyggerne, vil debatten i større grad kunne bli en diskusjon om omfang og kvalitet på kommunale tjenester sett opp mot skattlegging av kommunens innbyggere.

Kommunen har i dag mulighet til å øke inntektene gjennom å innføre eiendomsskatt. Eiendomsskatt er imidlertid en administrativt tung ordning ved at alle kommunens eiendommer skal ha en egen eiendomsskattetakst, samt at regelverket opererer med en del begreper som er lite tidsmessige (bymessig bebyggelse, verk og bruk). Friere skattøre er imidlertid en enkel ordning å innføre.

I en stram økonomisk situasjon, kan de folkevalgte ha ønske om å øke inntektene, enten for å øke tjenestenes omfang eller kvalitet, eller for å unngå reduksjoner. Et friere skattøre vil øke denne muligheten. På denne bakgrunn foreslår rådmannen følgende høringsuttalelse:

*Asker kommune støtter forslaget om at kommunene kan øke skattøren lokalt, og at merinntekten i forhold til dagens skattøre ikke inngår i inntektsutjevningen. Et friere*



*skattøre vil kunne vitalisere kommunestyret prioriteringsdiskusjoner. I dag diskuterer kommunestyret i hovedsak kun fordeling av en gitt inntektsramme. Med mulighet til å øke beskatningen av innbyggerne, vil debatten i større grad kunne bli en diskusjon om omfang og kvalitet på kommunale tjenester sett opp mot skattlegging av kommunens innbyggere.*

Einar Gaustad

Vedlegg:

Vedlegg 1: Kapittel 2 i NOU 2005:18

Vedlegg 2: Kapittel 2 i KOU 2005:1

Vedlegg 3: Notat fra KS Akershus, datert 1. desember 2005

Vedlegg 4: Notat fra KS Akershus, datert 7. desember 2005

Utrykte vedlegg:

- NOU 2005:18

- KOU 2005:1

... Sett inn saksutredningen over denne linja – denne linjen skal ikke fjernes↑