



Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Snorre Antonsen, 74 16 81 41

Høringsuttalelse - Inntektssystemet for kommunene

Statsforvalteren viser til brev av 19. september 2022 fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) hvor det gis mulighet til å gi høringsuttalelse til NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene (inntektssystemutvalget).

Statsforvalteren i Trøndelag er av den oppfatning av at utvalgets forslag til konkrete endringer i dagens inntektssystem er basert på godt gjennomarbeidede utredninger. I dette høringssvaret vil Statsforvalteren i Trøndelag gi våre innspill på et utvalg av forslagene som er presentert i høringsnotatet.

Regionalpolitiske virkemidler

Utvalget foreslår at distriktstilskudd Sør- og Nord-Norge videreføres, og at alle kommunene i Trøndelag går over til Sør-Norge tilskudd. Dette er begrunnet med at utvalget ikke kan se at kommunene i Namdalen, som tidligere har fått Nord-Norge tilskudd, har særskilte utfordringer utover hva de andre distriktskommunene i Trøndelag, eller resten av Sør-Norge har.

Statsforvalteren kan ikke se at rammebetingelsene for Namdalskommunene har endret seg i vesentlig grad. Namdalskommunene består av 11 kommuner hvorav 7 av kommunene har under 3200 innbyggere. I SSBs sentralitetsindeks opereres det med sentralitetsklasser fra 1 til 6, hvor sentralitet 1 er mest sentral og sentralitet 6 er minst sentral. Når det gjelder Namdalen ligger 10 av 11 kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6. Dette er en region med tett konsentrasjon med kommuner i de laveste sentralitetsklassene som ikke har vekstimpulser fra nærliggende kommuner. Denne klyngen med små kommuner har på lik linje med kommunene i Nordland (og andre deler av Nord-Norge) utfordringer med klimatiske forhold, lange avstander, bosetting, sysselsetting og tilgang på kompetanse.

Dette er godt illustrert i kart over distriktsindeksen 2022 som viser regionens utfordringer tydelig (figur 1).



Statsforvalteren i Trøndelag mener på denne bakgrunn at Namdalsregionen ikke er sammenlignbar med de andre kommunene i Trøndelag eller Sør-Norge. Nord-Norge-tilskuddet, eller et lignende tilskudd, bør derfor videreføres for kommunene i Namdalen.

Distriktsindeksen

Utvalget mener at både den nye og den gamle distriktsindeksen fanger opp relevante distriktsutfordringer herunder utfordringer knyttet til svak befolkningsutvikling, svak samfunnsutvikling og utfordringer knyttet til sentralitet og beliggenhet.

Utvalget mener imidlertid at den nye indeksen i større grad tar med seg flere forhold enn den gamle indeksen som ble benyttet før 2020. Det pekes her spesielt på at SSBs sentralitetsindeks er bedre til å fange opp hvilke tjenester som fins i området rundt kommunen, og er bedre egnet til å rangere kommuner ut fra distriktsutfordringer innad i arbeidsmarkedsregioner.

Statsforvalteren i Trøndelag er enig i at sentralitet er bedre ivaretatt i den nye indeksen enn i den forrige, men savner utvalgets vurderinger av flere indikatorer knyttet til endringer i demografi. Alderssammensetningen i kommunene varierer mye, og nedgang i folketall i områder med størrelse-avstandsulemper, bidrar til å ytterligere forsterke disse ulempene. Fremover vil gjennomsnittlig levealder øke, og eldre vil utgjøre en stadig økende andel av befolkningen. Aldring av befolkningen er særlig utfordrende for distriktene. Sentrale strøk i fylket rammes mindre. Statsforvalteren viser også til hva demografiutvalget har uttalt i NOU 2020 15; at «spredt bosetting, befolkningsnedgang og aldring har en tendens til å opptre sammen». Videre sier utvalget at aldring på sikt vil bli en nasjonal utfordring, men at den først vil ramme distriktene.

I den nye indeksen benyttes kun indikatoren «befolkningsutvikling siste 10 år» for å gjenspeile utfordringer knyttet til demografi. Statsforvalteren i Trøndelag foreslår at det i tillegg tas inn en indikator for å ivareta den økende andelen eldre. I den gamle indeksen (fra før 2020) ble indikatoren «eldreandel 67 år og over» benyttet, og vi foreslår at denne indikatoren også benyttes videre. Dette vil bety at demografi vil bli hensyntatt av både befolkningsutvikling og utfordringen knyttet til aldrende befolkning som mange kommuner, og i særdeleshet distriktskommuner, vil oppleve i økende grad fremover.

Trøndelag er et fylke som har store områder med spredt bebyggelse. Statsforvalteren opplever at det er store underliggende forskjeller når det gjelder vekst. Den sterkeste veksten finnes i Trondheim, i aksen mellom Orkanger- Levanger samt langs deler av kysten. Fjellregionen langs svenskegrensa og innlandskommunene i fylket generelt taper i større grad innbyggere og har færre vekstimpulser. Kommunene opplever samtidig velferdsutfordringer gjennom kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet, særlig som følge av demografiske endringer.

(Figur 2 viser betydelige endringer i utfordringen med endret befolkningssammensetning/demografi i Trøndelag).

Skjønnsmidler

Utvalget mener at rammetilskudd i størst mulig grad bør fordeles etter faste kriterier og ikke etter skjønsmessige vurderinger, og foreslår en halvering av dagens tilskudd. Utvalget holder fram viktigheten av at hoveddelen av fordelingen fortsatt skjer fra statsforvalterne.



Endringer i rammebetingelser, reformer, og endrede behov gir store behov for tilpasninger for enkelte kommuner, særlig gjelder dette små kommuner. Barnevernsreformen er et eksempel på dette, hvor det er stor usikkerhet om hvordan reformen vil påvirke kommunene. Kostnadsnøkler med svak forklaringskraft bidrar til at ulikheter i kommunenes utgifter ikke fanges opp gjennom rammetilskuddet. Midlene er viktig for å fange opp utgiftskrevende forhold som ikke i tilstrekkelig fanges opp gjennom det ordinære inntektssystem eller andre tilskuddsordninger. I tillegg er skjønnsmidlene viktig for å bidra til innovasjon og fellesløft i fylket. En stor reduksjon av basisrammen slik utvalget foreslår, vil for Trøndelag medføre en vesentlig nedgang i midler til prosjektskjønn (innovasjonsprosjekter). Rapport Telemarksforskning nr. 540 2020; «Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler», viser at prosjektskjønn når ut bredt til kommunene, inkludert distriktskommuner. Utdringsbildet framover øker behovet for nytenkning og innovasjon i kommunene.

Etablerte retningslinjer og dialog rundt fordeling bidrar til god forankring og forutsigbarhet for kommunene. Statsforvalteren i Trøndelag mener at det ikke medfører riktighet at det er vanskelig for kommunene å forstå kriteriene for tildeling av skjønnsmidler. For å sikre forankring, tydelighet og forutsigbarhet om fordelingen av tilskuddet, har Statsforvalteren i Trøndelag i dialog med kommunene blitt enige om hvilke prinsipper og prosesser som skal legges til grunn for fordelingen i Trøndelag. I dialog med kommunene gjennom KS kommunedirektørutvalg, fylkeskommunen og øvrig regional stat, kartlegges det årlig hvilke områder som kommunene samlet sett opplever som særlig krevende, og som bør vurderes/prioriteres i form av kompensasjonsskjønn eller prosjektskjønn. I de senere år har disse midlene vært viktig for å ta store viktige fellesgrep i fylket. Her nevnes digital utvikling gjennom Helseplattformen og DigiTrøndelag, Forebygging av ungt utenforskap, bærekraftige tjenester, kompetansenettverk innen flere områder, etc.

Statsforvalteren i Trøndelag mener at det ikke er riktig slik utvalget beskriver, at det er store variasjoner mellom statsforvalterne når det gjelder hvor mye av basisrammen som holdes tilbake for fordeling i løpet av året. Størrelsen på andelen av basisrammen som fordeles før budsjettåret kan ikke leses ut av Grønt hefte da det kun er en del av fordelingen som fremkommer der. Flere statsforvaltere fordeler skjønnsmidler på høsten før budsjettåret, og informerer om dette slik at kommunene er kjent med det i sine budsjettprosesser. Her vil det være en viss forskjell mellom statsforvalterne sin praksis, som ellers står fritt i å vurdere tidspunkt og størrelse på tildelingene ut ifra sin lokalkunnskap om kommunene. Samtidig kan departementet legge føringer i sine retningslinjer for en mer ensartet praksis for tildeling av skjønn, dersom dette er ønskelig.

Statsforvalteren i Trøndelag har ikke inntrykk av at kommunene oppfatter skjønnsmidler som et permanent årlig tilskudd. Det varierer hvilke kommuner som får skjønnsmidler og hvor mye som blir tildelt. Kommunene har ikke anledning til å budsjettere med skjønnsstilskudd som ikke er kjent, og en slik praksis er heller ikke registrert ved vår årlige bunnlinjekontroll av kommunenes budsjetter. Statsforvalteren støtter utvalgets uttalelse om at det er viktig at en betydelig del av fordelingen av skjønnsmidlene fortsatt skjer fra statsforvalterne.

Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg

Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg fungerer i all hovedsak godt og har høy forklaringskraft. Det har i en lengre tid vært en faglig enighet om at PU-kriteriet har vært vektet for høyt. Med en nedvekting av kriteriet vil kompensasjonen treffe bedre på kommunenes reelle utgiftsbehov.

Statsforvalteren i Trøndelag støtter utvalgets vurdering av at endringer i kriteriet i kostnadsnøkkel, en omlegging av toppfinansieringsordningen og en delvis innlemming av det øremerkede tilskuddet



i rammetilskuddet bør ses i sammenheng. På denne måten vil man kunne oppnå en bedre fordeling av midlene mellom kommunene, samtidig som utgifter til ressurskrevende brukere fremdeles blir kompensert.

Delkostnadsnøkkel Barnevern

Statsforvalteren i Trøndelag opplever i dialog med kommunene at utgifter til barnevernstjenester er et komplisert område når det gjelder, forutsigbarhet, forebygging, tilgang på kompetanse, og økonomi. Kommuner kan oppleve å få kostnadskrevende, kompliserte enkeltsaker selv om det er arbeidet godt med både lavterskeltiltak og forebyggende innsats inn mot barn og familier. Slike enkeltsaker får stor innvirkning på kommunenes økonomi, og dette blir sårbart særlig for de små kommunene som har lave budsjetter. Gjennom oppvekstreformen har kommunene også fått et større ansvar for finansieringen av tiltak til barn som må bo utenfor familien. Her registrere vi en viss problematikk der økning i plasseringsutgifter til enkeltbarn kan medføre lavere ressurser til forebyggende arbeid.

Delkostnadsnøkkelen for barnevern i inntektssystemet har svært lav forklaringskraft. Vi antar at dette blant annet skyldes at enkeltsaker påvirker utgiftsbildet, uten at kriteriene i inntektssystemet greier å fange opp slike mer tilfeldige variasjoner. Det er behov for å se nærmere på hvordan de økonomiske virkemidlene i den nye reformen fungerer i sammenheng med finansieringen gjennom rammetilskuddet. Spesielt bør det ses nærmere på hvordan man i større grad kan sikre mer stabilitet og forutsigbarhet i barnevernsutgiftene for små kommuner. I tillegg registrerer vi at kommunene har ulike forutsetninger for å etablere forebyggende- og lavterskeltiltak, og barnevernstiltak i sin fulle bredde.

Inntektssystemutvalget sier at analysene bak delkostnadsnøkklene er gjort på regnskapstall som ligger et par år tilbake i tid, og at det er krevende å anslå hvordan barnevernsreformen vil påvirke kommunenes utgifter i tiden framover. Statsforvalteren i Trøndelag støtter utvalgets vurdering når de derfor foreslår at delkostnadsnøkkelen for barnevern analyseres på nytt når barnevernsreformen er iverksatt, og virkningene av reformen har kommet inn i datagrunnlaget.

Statsforvalteren håper at departementet finner våre tilbakemeldinger nyttig, og ønsker departementet lykke til med det videre arbeidet med inntektssystemet.

Med hilsen

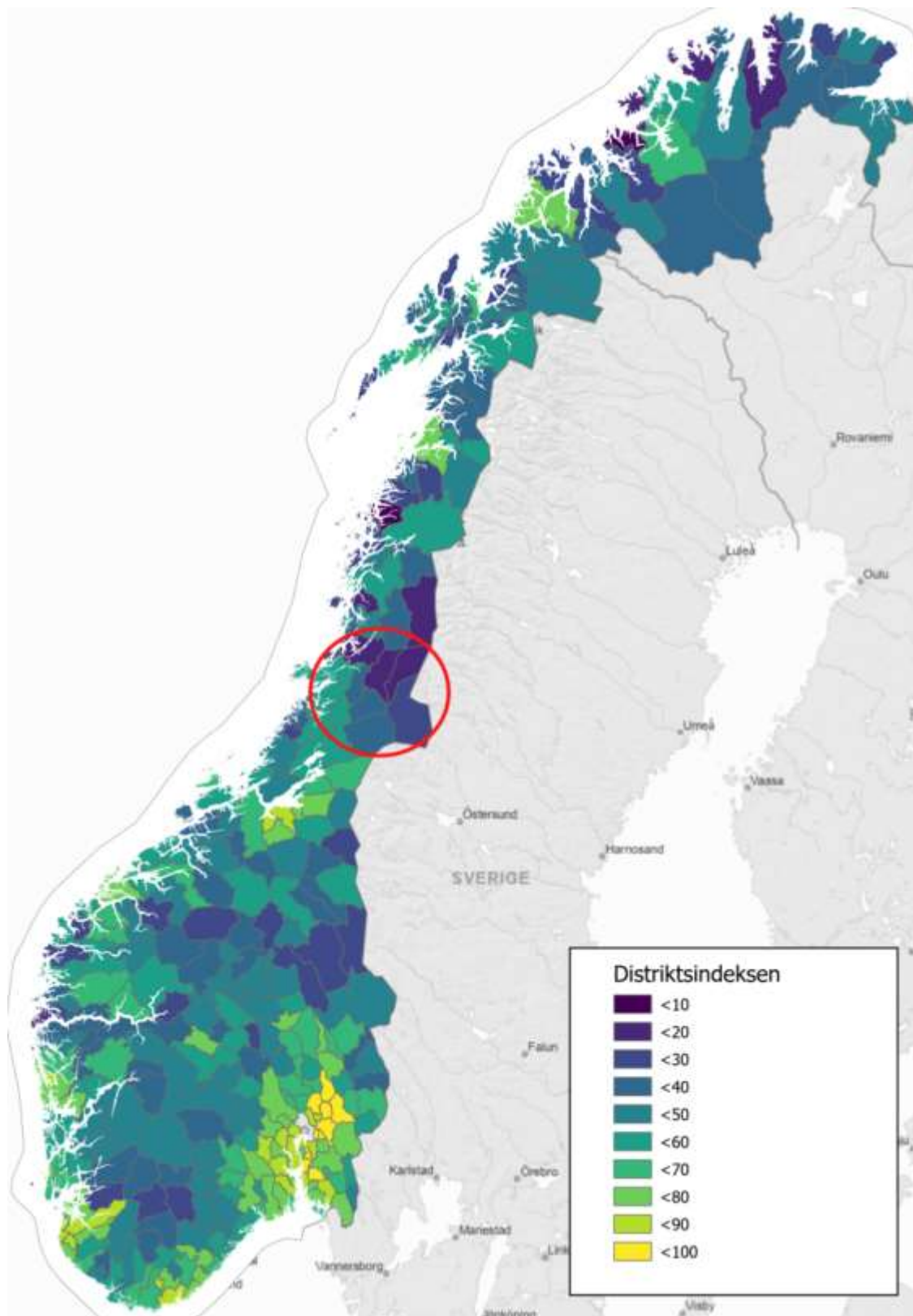
Frank Jenssen
Statsforvalter

Mari Mogstad
Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent



Figur 1 - Distriktsindeks

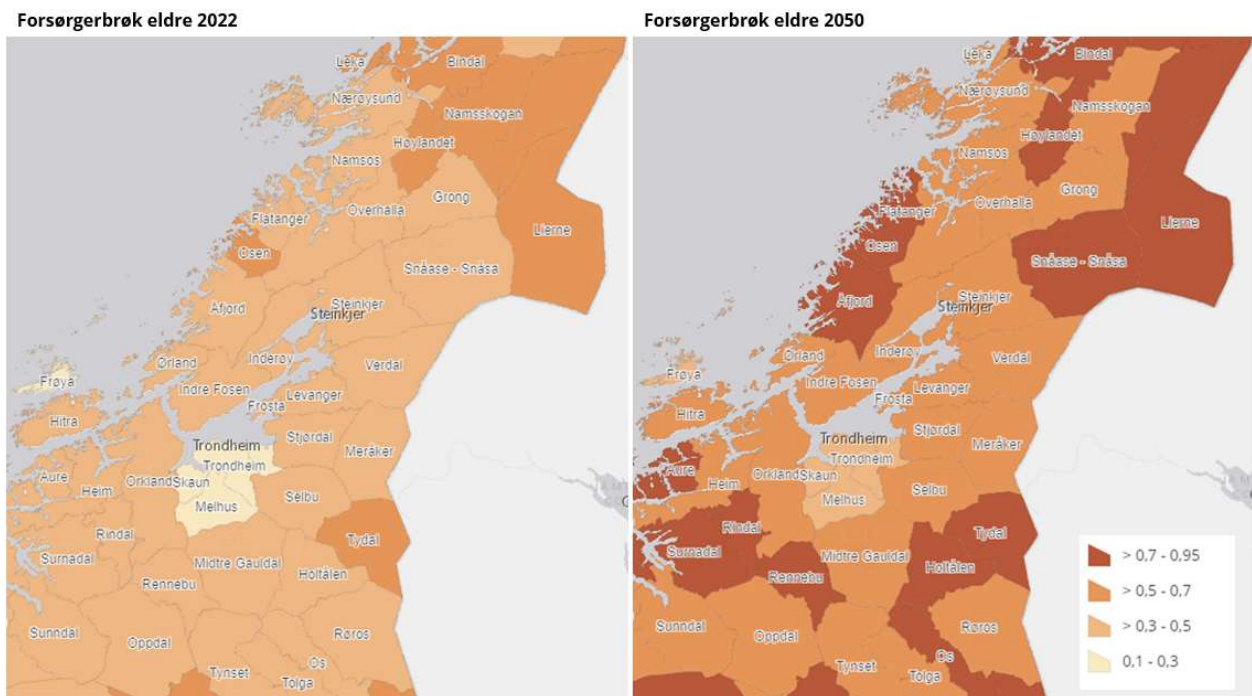


Kartet viser klyngen av småkommuner med lav distriktsindeks nord i Trøndelag. Namsskogan og Røyrvik er etter distriktsindeksen rangert som nr. 344 og 343 av landets 356 kommuner.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, *Distriktsindeksen 2022 Dokumentasjonsrapport*.



Figur 2 – Forsørgerbrøk



Kartene viser at eldre vil utgjøre en stadig økende andel av befolkningen. Endringen er størst i distriktskommunene. *Kilde: SSB*