



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Unntatt offentlighet,  
offl. § 5 første ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

17/5319-33

6. september 2019

## Utsiktede virkninger i inntektssystemet for kommuner som slår seg sammen

Vi viser til brev av 26.6.19 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om fylkesvise skjønnsrammer i 2020 og retningslinjene for skjønnsdeling, og omtale i Prop. 113 S (2018-2019) *Kommuneproposisjonen 2020*.

For å legge til rette for gode overganger til en ny kommune i 2020 skal fylkesmannsembetene vurdere behovet for å tildele skjønnskudd til kommuner som slår seg sammen, og som får et tap på grunn av utsiktede virkninger i inntektssystemet. Kompensasjon for utsiktede virkninger av en sammenslåing avgjøres og fastsettes av fylkesmannen, og finansieres innenfor det enkelte fylkesmannsembetes skjønnsramme, med unntak av en reduksjon i veksttilskuddet som vil bli kompensert av departementet.

Fristen for tilbakemelding til departementet på fordelingen av fylkesrammene til de enkelte kommunene utsettes fra 13. til 18. september.

De fleste kriteriedataen som legges til grunn for beregningene av rammetilskuddet i 2020 er nå sendt ut til kommunene. I dette brevet omtales de viktigste elementene i inntektssystemet som kan bli berørt av kommunesammenslåing, og som ikke fanges opp av inndelingstilskuddet. I tillegg vil tap som følge av bortfall av veksttilskudd kompenseres av departementet.

Departementet har laget et foreløpig anslag på økonomiske virkninger av bosettingskriteriene i utgiftsutjevningen som følge av en kommunesammenslåing. Anslagene er basert på kriteriedata for 2020, med dagens og ny kommunestruktur, og inneværende års ramme og kostnadsnøkkel. Vi tar også sikte på å ettersende mer eksakte beregninger etter

Postadresse  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse  
Akersg. 59  
www.kmd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 858

Avdeling  
Kommunalavdelingen

Saksbehandler  
Karen Nystad  
Byrhagen  
22 24 72 54

at rammetilskuddet for 2020 er ferdigberegnet, det vil si etter framleggelsen av statsbudsjettet. Det kan også være særskilte tilfeller hvor en kommune kommer uheldig ut utover endringene i utgiftsutjevningen. Det er opp til fylkesmannen i hvilken grad de ønsker å kompensere for dette. Det vil også kunne komme endringer som ikke er vist i dette brevet, og det kan derfor være hensiktsmessig å holde tilbake en noe større del av skjønnsmidlene enn det som er pålagt.

### Utgiftsutjevningen

De aller fleste kriteriene i kostnadsnøkkelene er sammenslåingsnøytrale, og vil ikke påvirkes av en sammenslåing. For eksempel vil kommunens verdi på kriteriet antall innbyggere 6-15 år være lik summen for de to kommunene hver for seg. For noen kriterier vil imidlertid ikke dette være tilfellet, og den nye kommunens verdi må beregnes. Større endringer i kriteriene i kostnadsnøkkelene som følge av en sammenslåing vil også omfattes av inntektsgarantiordningen. Kriteriene som kan påvirkes av en sammenslåing er:

- *Opphopningsindeksen*

Denne består av tre kriterier (skilte og separerte, arbeidsledige og personer med lav inntekt). Disse tre kriteriene er, sammen med antall innbyggere i kommunen, benyttet for å beregne en indeks for hver kommune. Når kommuner slår seg sammen, må det beregnes en ny indeks for den nye kommunen, og denne indeksen vil ikke være lik summen av de gamle indeksen. Dette kan gjøre at noen nye kommuner får et noe lavere/høyere beløp gjennom opphopningsindeksen enn de ville fått hver for seg. For de fleste kommuner vil det trolig være relativt små endringer i dette kriteriet.

Kriteriedata for alle kriteriene i opphopningsindeksen i 2020 er foreliggende ikke enda, så departementet har ikke kunnet anslå effektene av endringer i opphopningsindeksen som følge av sammenslåing. Departementet vil ettersende eventuelle utslag av opphopningsindeksen på utgiftsutjevningen når alle kriteriedataene er klare.

- *Bosettingskriteriene (sone og nabo)*

Kriteriene "reiseavstand innenfor sone" og "reiseavstand til nærmeste nabokrets" fanger opp ufrivillige kostnader knyttet til bosettingsmønsteret i kommunen. Disse kriteriene beregnes som reiseavstander innenfor kommunegrensene. Når kommuner slår seg sammen, beregnes bosettingskriteriene innenfor de nye kommunegrensene, og denne verdien vil ikke alltid være lik summen av verdiene for de gamle kommunene. Dette skyldes at kriteriene beregnes på nytt for å fange opp avstandsforholdene i den nye kommunen.

I kommuneproposisjonen for 2020 ble det slått fast at det skal benyttes et gjennomsnitt av bosettingskriteriene for den nye og de gamle kommunene de første årene etter sammenslåingen, på samme måte som for øvrige kommuner. Dvs. et gjennomsnitt av tallene for summen av de gamle kommunene i 2018 og 2019, og verdien for den nye kommunen i 2020. Effekten av dette vil være at alle fordelingsvirkningene, både positive og negative, blir redusert med 2/3 det første året, og 1/3 det andre året. Dette vil gjøre at

utslagene av en sammenslåing dempes, og for de aller fleste kommuner vil det være relativt små endringer

Tabell 1 viser anslag på utslagene i utgiftsutjevningen i 2020 på grunn av endringer i bosettingskriteriene som følge av kommunesammenslåing. De foreløpige beregningene viser at for de fleste nye kommunene blir bosettingskriteriene for den nye kommunen om lag uendret eller noe høyere enn summen for de gamle kommunene, mens noen kommuner vil få en lavere verdi enn summen av de gamle kommunene. Tabellen viser utslagene det første året (2020), der endringen i kriterieverdi som følge av sammenslåing fases gradvis inn som omtalt over.

For å beregne anslagene i tabell 1 har departementet fått utarbeidet kriteriedata for 2020 på både 2019-struktur (inkl. grensejustering) og 2020-struktur. Effekten av en sammenslåing på utgiftsutjevningen er beregnet som forskjellen mellom anslått utslag i utgiftsutjevningen beregnet med kriteriedata på 2019-struktur (inkl. grensejusteringer) og anslag på utslag beregnet med kriteriedata på 2020-struktur.

I anslaget på utslag med kriteriedata på 2019-struktur er det benyttet et gjennomsnitt av tallene for summen av de gamle kommunene i 2018, 2019 og 2020, mens det i beregningen med kriteriedata på 2020-struktur er det benyttet et gjennomsnitt av tallene for summen av de gamle kommunene i 2018 og 2019, og verdien for den nye kommunen i 2020. Dette er lik kriterieverdien som skal legges til grunn i inntektssystemet for 2020. I beregningene er kostnadsnøkkelen og utgiftsbehovet i 2019 lagt til grunn. Tabellen gir dermed et anslag på den isolerte effekten av kommunesammenslåingen på disse kriteriene i utgiftsutjevningen i 2020.

*Tabell 1: Anslag på endringer i utgiftsutjevningen i 2020 pga. endringer i bosettingskriteriene ved kommunesammenslåing. 1000 kr.*

<b>Kommune</b>	<b>Innbyggere per 1.1.19</b>	<b>Anslag på endring i utg.utj. 2020 pga endring i sonekriteriet ved sammenslåing (1000 kr)</b>	<b>Anslag på endring i utg.utj. 2020 pga endring i nabokriteriet ved sammenslåing (1000 kr)</b>
1103 Stavanger	142 109	-287	-0
1108 Sandnes	78 276	-246	-5
1506 Molde	31 976	-131	-1
1507 Ålesund	65 621	3 972	-1
1577 Volda	10 454	1 626	-279
1578 Fjord	2 592	1 693	-0
1579 Hustadvika	13 233	-96	-1
1806 Narvik*	21 990	-166	124
1875 Hamarøy*	2 782	-67	649
3002 Moss	48 871	-90	-0

Kommune	Innbyggere per 1.1.19	Anslag på endring i utg.utj. 2020 pga endring i sonekriteriet ved sammenslåing (1000 kr)	Anslag på endring i utg.utj. 2020 pga endring i nabokriteriet ved sammenslåing (1000 kr)
3005 Drammen	100 581	-350	1
3014 Indre Østfold	44 320	564	-1
3020 Nordre Follo	58 434	-110	-1
3025 Asker	93 679	-181	-0
3026 Aurskog-Høland	17 173	810	21
3030 Lillestrøm	85 086	-197	-2
3802 Holmestrand	24 399	-66	-0
3803 Tønsberg	55 569	-105	-16
3817 Midt-Telemark	10 475	-43	-0
4204 Kristiansand	110 391	-47	26
4205 Lindesnes	22 909	234	-73
4225 Lyngdal	10 389	2 124	-461
4602 Kinn	17 307	-136	0
4618 Ullensvang	11 084	154	-47
4621 Voss	15 611	589	-1
4624 Bjørnafjorden	24 665	-130	-0
4626 Øygarden	38 117	-179	-1
4631 Alver	29 090	-153	-1
4640 Sogndal	11 705	2 033	143
4647 Sunnfjord	21 959	-148	-0
4649 Stad	9 413	-2 270	-35
5001 Trondheim	202 235	-492	8
5006 Steinkjer	24 472	-135	-1
5007 Namsos	15 345	709	-0
5055 Heim*	6 010	3 063	-22
5056 Hitra*	5 018	-76	-0
5057 Ørland	10 238	-61	0
5058 Åfjord	4 297	1 631	-0
5059 Orkland*	18 151	-903	31
5060 Nærøysund	9 599	-551	12
5406 Hammerfest	11 524	1 147	3
5412 Tjeldsund	4 268	329	-0
5421 Senja	15 011	3 338	-0

\*Deling av kommunene Tysfjord og Snillfjord er innarbeidet i tallene for 2020. For å beregne et gjennomsnitt for de siste tre årene er kriteriedatene for 2018 og 2019 fordelt mellom kommunene ut fra antall innbyggere i de ulike delene.

### Inntektsutjevning

I tilfeller der dagens kommuner mottar tilleggskompensasjon i inntektsutjevningen, dvs. at kommunen har skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet, vil den nye kommunen kunne miste denne tilleggskompensasjonen hvis den nye kommunen har skatteinntekter over 90 pst. av landsgjennomsnittet.

Det er ikke mulig å si noe konkret om hvordan en sammenslåing vil påvirke inntektsutjevningen for den nye kommunen i 2020. Hvor mye en kommune får i tillegg/trekk i inntektsutjevning vil avhenge både av skatteinngangen i den nye kommunen og utviklingen på landsbasis. Inntektsutjevningen beregnes løpende gjennom 2020 på grunnlag av sist tilgjengelige skattetall etter fastsatte regler, og vil ikke foreligge endelig før i 2021. Innbyggerne i den nye kommunen vil skatte til den nye kommunen, og det vil trolig ikke være mulig å tilordne disse inntektene til de gamle kommunene. Det er ikke praksis for å kompensere kommuner for eventuelle utslag i inntektsutjevningen.

### Inntektsgarantiordningen

Inntektsgarantiordningen skal sørge for at ingen kommuner får en brå nedgang i rammetilskuddet fra ett år til det neste. INGAR sørger for at ingen kommuner får en vekst i rammetilskuddet som er mer enn 400 kroner per innbygger lavere enn gjennomsnittlig vekst på landsbasis. For små kommuner som opplever en stor endring i rammetilskuddet, vil dermed endringene fases inn over lengre tid, mens for større kommuner vil den samme endringen fases inn raskere.

Når to kommuner slår seg sammen, vil det bli flere innbyggere å fordele endringen på, slik at innfasingen av en tidligere endring vil kunne gjøres raskere for den nye kommunen enn for den gamle kommunen. Hvis en liten kommune som i dag mottar et høyt tilskudd gjennom INGAR slår seg sammen, vil ikke nødvendigvis den nye kommunen fortsette å motta tilskudd gjennom INGAR, men hele reduksjonen vil kunne fases inn med en gang. Dette er slik INGAR virker i dag også, ved at en større kommune i større grad antas å kunne håndtere denne reduksjonen i inntekter.

### Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet er en kompensasjon for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene får full kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i regionalpolitiske tilskudd. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslåingen, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år.

For kommuner som slo seg sammen i perioden for kommunereformen blir størrelsen på inndelingstilskuddet beregnet på gjeldende inntektssystem i 2016, dvs. før endringen i inntektssystemet i 2017. Dette betyr at eventuelle endringer i inntektssystemet i perioden 2017-2019 ikke vil påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet, og heller ikke endringer i

kommunenes kriterieverdier som gjør at de i perioden 2017-2019 kvalifiserer for tilskudd de tidligere ikke hadde. Denne ordningen ble innført slik at kommunene skulle ha forutsigbare rammebetingelser under hele perioden for kommunereformen, og eventuelle utslag som følge av dette er dermed ikke en utilsiktet virkning av sammenslåing.

Med hilsen

Grete Lilleschulstad (e.f.)  
underdirektør

Karen Nystad Byrhagen  
utredningsleder

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

#### Adresseliste

Fylkesmannen i Agder	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Innlandet	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Postboks 2520	6404	MOLDE
Fylkesmannen i Nordland	Postboks 1405	8002	BODØ
Fylkesmannen i Oslo og Viken	Postboks 325	1502	MOSS
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59	4001	STAVANGER
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	Statens hus	9815	VADSØ
Fylkesmannen i Trøndelag	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark	Postboks 2076	3103	TØNSBERG
Fylkesmannen i Vestland	Statens hus, Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Fylkesmennes fellesadministrasjon	Postboks 788	4809	ARENDAL