

SAK 16/14 FORDELINGSNØKKELE, INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Saksopplysning

Rådmannsutvalet har ei tid vurdert om fordelingsnøkkel som blir nytta ved ulike interkommunale samarbeidstiltak, er den som gjev mest rettferdig fordeling. Dagens regionale fordelingsnøkkel vart etablert på 90-talet i samband med vitalisering av det regionale samarbeidet. Utgangspunktet har vore at 30% av kostnadane blir fordelt etter deltakarar og 70 % etter folketal i dei deltakande kommunane, dersom annan fordeling ikkje er vurdert som meir hensiktsmessig.

I fleire samarbeid dei siste åra er det kome fram til annan fordeling enn «regionrådsmodellen», men det er mange samarbeid der denne fordelingsnøkkelen blir nytta. Det har m.a. vore diskusjon rundt fordelingsnøkkel i IKT Hallingdal, Barnevern og innkrevjingskontor. Vedlegg 1, notat dat. 23.9.2013, frå rådmann Odd Egil Stavns, synleggjer korleis nokre berekningsmåtar slår ut for nemnde samarbeidstiltak.

Ut frå innspel frå rådmannsutvalet er det ynskjeleg at kostnadsfordeling mellom kommunane blir drøfta, med mål å koma fram til ein betre kostnadsfordelingsmodell.

I møte 16.10.2013 gjorde rådmannsutvalet i Hallingdal slikt vedtak:

«Forslag til regionrådsnøkkel legges frem for regionrådet med to forslag: fordeling 10/90 og fordeling etter folketal. Flertallet i Rådmannsutvalget anbefaler fordeling etter folketal.»

Vurdering

Sjølv om hovudprinsippet for kostnadsfordeling har vore omforeint og godt forankra, syner fleire eksemplar at kostnadsfordeling må vurderast konkret i kvart enkelt prosjekt, og fortrinnsvis avklarast i ein tidleg fase for eventuelt nye samarbeidsprosjekt.

Kostnadsfordeling og finansiering av eit tenestesamarbeid vil i utgangspunktet kunne baserast på desse to hovudprinsippa, som og kan kombinerast:

- Kostnadsfordeling mellom kommunane etter ein omforeint nøkkel
- Den enkelte kommune kjøper/honorerer tenester basert på sitt ressursforbruk

Det er ikkje oppfatta at ei kostnadsdeling skal vera med millimeter nøyaktigheit, noko som både vil vera arbeidskrevjande og vil kunne verke negativt og hemmande på det interkommunale samarbeidet. Ut frå ein slik tankegang vil honorering av kommunespesifikke utgifter eller kjøp av tenester basere på eige ressursbruk, berre koma i betraktning når utgifter er lette å identifisere.

I interkommunalt samarbeid i Norge er det ganske vanleg å fordele kostnadar med ein viss del fast pr. kommune og ein del ut frå innbyggjartal. For tenester med stor del faste kostnadar kan det vera aktuelt å fordele ein forholdsvis større del likt mellom kommunane, medan det kan vera rett å legge større vekt på fordeling etter innbyggjartal for tenester der produksjonen er knytt til talet på innbyggjarar.

Teoretisk kan det vera mange alternative måtar å fordele kostnadar i interkommunalt samarbeid på:

- a. Kostnadar blir fordelt likt på alle kommunane
- b. Kostnader blir fordelt etter innbyggjartal
- c. Kostnader blir fordelet etter eksisterande kostnadsnivå i kommunane

- d. Kostnadane blir fordelt etter uttak av tenester
- e. Kostnadar blir fordelt etter inntektsnivå (Agdenesmodellen)
- f. Kostnadar blir fordelt etter kombinasjonar av alternativ

I Orkdalsregionen vart det i 2012 utarbeida ei utgreiing om økonomi og kostnadsfordeling i det interkommunale samarbeidet mellom 9 kommunar. I denne rapporten vart det lansert ein ny kostnadsfordelingsmodell, kalla Agdenesmodellen. I sluttrapporten står det m.a.: ”I erkjennelsen av at eksisterende kostnadsfordelingsmodeller ikke har de nødvendige kvaliteter, er det utarbeidet en ny alternativ fordelingsmodell, Agdenesmodellen, (etter kommunenavnet der ideen ble lansert).» Hovudpoenga som ligg til grunn for denne fordelingsmodellen er:

- Det blir teke utgangspunkt i kommunane sitt inntektsgrunnlag. Med inntektsgrunnlag er meint dei sentrale styresmakter sine overføringsinntekter til kommunane, skatteinntekter og rammetilskot, dei sokalla frie overføringsinntektene.
- I kostnadsfordelinga mellom kommunane blir det oppnådd utjamning /kompensasjon relatert til inntektsforskjellar mellom kommunane.

Den enkelte kommunes sin del av kostnadane som skal fordelast blir berekna ved bruk av to formlar:

$$\text{Utjammingsfaktor} = \frac{\text{Kommunane sine frie inntekter pr. innbyggjar}}{\text{Snitt frie inntekter pr innbyggjar i regionen}}$$

$$\text{Fordeling (kommunen sin del)} = \frac{\text{Kostnader til fordeling} * \text{Utjevningfaktor} * \text{Innbyggjartalet i kommunen}}{\text{Innbyggjarar i regionen}}$$

Modellen kan samanfattast slik:

- Dei frie inntektene finansierar ”alt”
- Det blir oppnådd utjamning i kostnadsfordelinga med basis i dei frie inntektene
- Betalar etter inntekt pr. innbyggjar
- Basert på generelle kriteria
- Nøytral/objektiv
- Dynamisk
- Enkel, forståeleg, rettferdig
- Robust
- Kan nyttast til alt

Med bakgrunn i berekningar gjort i vedlegg 1 og bruk av Agdenesmodellen vil fordeling IKT drift bli omtrent slik (%).

Eks. IKT drift 2014, fordeling	Flå	Nes	Gol	Hemsedal	Ål	Hol	Totalt
Folketal	5,5	16,8	22,4	10,8	23,0	21,5	100,0
Fordeling 20/80	7,7	16,8	21,3	11,9	21,8	20,6	100,0
Agdenesmodellen	6,3	16,2	21,7	11,7	23,0	21,1	100,0

Andre alternativ kan t.d. vera ein tredelt modell med lik del pr. kommune, etter innbyggjartal og etter forbruk.

I samband med sjølve fordelingsnøkkelen kan det og vera behov for å ha nokre omforeinte prinsipp for korleis enkelte grunnkostnadselement skal bereknast/fastsetjast. Dette kan t.d.

gjelde kostnader til lokalar med nødvendig infrastruktur og servicetenester i samband med samlokalisering i eksisterande kommunal bygningsmasse/lokalar i verkskommunen.

I forhold til vertskommunerollen kan det vera spørsmål om kostnadane skal vera faste uavhengig av vertskommune, t.d. husleige i kommunale lokalar. Her kan eit alternativ vera faktiske kostnader ved bruk av eksterne lokalar, og ein konstant sats ved bruk av vertskommunen sine lokalar.

Det er i denne omgang ikkje laga forslag til vedtak, men tenkt som ei innleiande drøfting.

Knut Arne Gurigard
Dagleg leiar

Vedlegg 1: Vedlegg 1, notat dat. 23.9.2013, frå rådmann Odd Egil Stavn,

Notat

Fra: Rådmann i Flå

Til: Rådmannsutvalget i Hallingdal

Dato: 23. september 2013

Fordelingsnøkkel i Hallingdal

Undertegnede har ved flere anledninger tatt opp spørsmål rundt bruk av den såkalte regionrådsnøkkelen da denne forfordeler de større kommunene i forhold til de mindre kommunene.

Praksis i Hallingdal er som følger: dersom man ikke finner det hensiktsmessig med en annen modell enn regionrådsmodellen så skal denne nyttes. Regionrådsmodellen er som kjent slik: 30% fordeles likt på de 6 Hallindalskommunene med 5% på hver mens de resterende 70% fordeles etter folketall.

I flere samarbeid de siste årene har vi kommet fram til en annen fordeling enn regionrådsmodellen, men vi har mange samarbeid hvor regionrådsnøkkelen benyttes. Det har i det siste vært diskusjon rundt fordelingsnøkkel i IKT Hallingdal, Barnevern og Innkrevingskontor. Dette notatet begrenses til disse samarbeidene når det gjelder eksempler.

IKT Hallingdal

Kostnadene har vært fordelt etter regionrådsnøkkel. Etter en diskusjon i rådmannsutvalget og som en midlertidig løsning ble nøkkelen forandret til 20/80. Nedenfor vises hvordan det slår ut hvis man går fra 20/80 til fordeling etter folketall:

IKT Driftsbudsjett 2014							
	Flå	Nes	Gol	Hemsedal	Ål	Hol	Totalt
Folketall	1050	3435	4667	2224	4761	4448	20585
Fordelt 20/80	2 471 765	5 370 401	6 805 302	3 807 266	6 976 156	6 587 035	32 017 926
Fordelt folketall	1 769 834	5 371 630	7 169 756	3 451 461	7 368 324	6 886 922	32 017 926
Differanse	701 931	-1 228	-364 454	355 805	-392 167	-299 887	0

Dersom kommunenes behov for ikt tjenester kan speiles i forhold til antall innbyggere i kommunen sponser Flå og Hemsedal de tre største kommunene med over 1 mill i året. Undertegnede har tidligere gjort samme regnestykke i forhold til antall arbeidsstasjoner og da ble bildet enda mere urimelig. Det er i tidligere diskusjoner blitt hevdet at de minste kommunene tjener mest på samarbeidet. Undertegnedes spørsmål blir da: taper de største kommunene over en mill årlig på samarbeidet? I så fall er fordelingsnøkkelen riktig ☺

Barnevern:

Ved opprettelse av felles barnevern i Hallingdal var det enighet om at man fordelte kostnadene i en overgangsperiode i forhold til slik kosnadsbildet var før sammenslåing. Avtalen som ble behandlet i kommunestyrene sier imidlertid at man skal benytte regionrådsmodellen på tjeneste 2441. Endring fra dagens ordning til dagens regionrådsnøkkel vil få følgende utslag:

SAK 16-14, VEDLGG 1

Barnevern 2441 - budsjett 2014							
	Flå	Nes	Gol	Hemsedal	Ål	Hol	Totalt
Folketall	1050	3435	4667	2224	4761	4448	20585
Fordelt i dag	621 000	2 206 000	3 202 000	1 684 000	3 860 000	3 202 000	14775000
Fordelt 30/80	1 266 300	2 464 593	3 083 586	1 856 152	3 130 814	2 973 554	14775000
Differanse	645 300	258 593	-118 414	172 152	-729 186	-228 446	
Fordelt i dag	621 000	2 206 000	3 202 000	1 684 000	3 860 000	3 202 000	14 775 000
Fordelt folketall	753 643	2 465 491	3 349 766	1 596 289	3 417 235	3 192 577	14 775 000
Differanse	132 643	259 491	147 766	-87 711	-442 765	-9 423	

En fordeling etter gjeldende regionrådsnøkkel vil øke Flå sin andel av felleskostnadene til over det dobbelte av hva det er i dag. En fordeling etter folketall vil også øke kostnadene i forhold til minnelig modell i overgangsfasen.

Skatteoppkreveren

Forslag til ny fordelingsnøkkel for skatteoppkreveren er gjeldende regionrådsmodell. Det er ikke kjent at jobben med skatteinnkreving pr innbygger er forskjellig fra kommune til kommune. Differanse mellom folketallsfordeling og regionrådsmodell er som følger:

	Flå	Nes	Gol	Hemsedal	Ål	Hol	Totalt
Folketall	1050	3435	4667	2224	4761	4448	20585
Fordelt 30/80	471 638	917 946	1 148 492	691 330	1 166 083	1 107 510	5 503 000
Fordelt folketall	280 697	918 281	1 247 632	594 543	1 272 761	1 189 086	5 503 000
Differanse	190 941	-334	-99 140	96 787	-106 678	-81 576	

Generell betraktning

Undertegnede mener:

Fordeling av kostnader blir aldri 100% riktig om man ikke betaler for bruk. Hvis man betaler i forhold til bruk vil man ha en kostnad etter hvor stor nytte man har. I en del samarbeid vil det bli for mye jobb å fordele etter nytte. Man må derfor ha en modell som fordeler etter folketall. Folketallet gjenspeiler som regel nytten, og det gjenspeiler også kommunenes betalingssevne. I noen samarbeid vil fortsatt andre fordelingsnøkler være hensiktsmessige (ref. HLT intermediæravdeling). Ved valg av annen fordelingsnøkkel må det regnes på, begrunnes og belyses. Fordeling etter folketall benyttes nå i de fleste kommunesamarbeid, i hvertfall på Østlandsområdet.

Odd Egil Stavn
Rådmann i Flå