

Innhold

1	Sammendrag og anbefalinger	5
	Ekspertgruppens tilnærming	5
	Hovedutfordringer.....	5
	Ekspertgruppens vurderinger og forslag	8
	1 Strammere regelverk.....	8
	2 Færre tilskudd	10
	3 Helhetlig styring	12
	4 Mindre administrasjon	14
2	Innledning.....	16
2.1	Hva er en områdegjennomgang	16
2.2	Bakgrunn for gjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren ...	16
2.2.1	Endringer i norsk økonomi.....	16
2.2.2	Manglende oversikt	17
2.2.3	Manglende effektivitet i forvaltningen.....	19
2.2.4	Forholdet til lokalt folkestyre	19
2.2.5	Statlig styring av kommunesektoren	20
3	Ekspertgruppens arbeid	22
3.1	Tolkning og avgrensning av mandatet	22
4	Dagens situasjon	23
4.1	Finansiering av kommunesektoren	23
4.2	Gjeldende regelverk og retningslinjer.....	29
4.2.1	Økonomireglementet.....	29
4.2.2	Utredningsinstruksen.....	30
4.2.3	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)	30
4.2.4	Budsjettprosessen	31
4.2.5	Veileder om statlig styring av kommunesektoren	32
4.2.6	Kommunalt rapporteringsregister (KOR)	33
4.3	Oversikt over og sentrale kjennetegn ved øremerkede tilskudd	33
4.3.1	Hovedfunn i kartleggingen.....	34
4.3.2	Forslag fra Difi og DFØ til beregning av forvaltningskostnader	38
4.3.3	Erfaringer fra kommuner.....	39

4.3.4	Tilskudd som ikke er rapportert inn	39
4.4	Innspill fra berørte interessenter	42
5	Forskning og utredninger om øremerkede tilskudd.....	45
5.1	Fordeler og ulemper ved bruk av øremerkede tilskudd	45
5.2	Utforming av øremerkede tilskudd	48
5.3	Organiseringen av forvaltningen av øremerkede tilskudd	50
6	Ekspertgruppens bilde av hovedutfordringene	52
6.1	Uklar prioritering av tilskudd.....	52
6.2	Ineffektiv forvaltning av tilskuddsporteføljen	54
6.2.1	Forbedringspotensial i statlig forvaltning	54
6.2.2	Unødig ressursbruk for kommunene	56
6.3	Konsekvenser av innlemming	57
7	Ekspertgruppens forslag til spesifisert rammeverk	59
7.1	Kriterier for opprettelse og avvikling av tilskuddsordninger.....	59
7.1.1	Presisering av generelle regler	61
7.1.2	Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode.....	61
7.1.3	Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere	62
7.1.4	Tidsavgrensede forsøk eller prosjekter.....	64
7.2	Krav til utforming av tilskudd.....	65
8	Ekspertgruppens forslag til omstruktureringer	67
8.1	Kategorisering	68
8.1.1	Ordninger hvor kommunesektoren er eneste mottaker av tilskuddet.....	70
8.1.2	Ordninger hvor både kommunesektoren og andre kan motta tilskudd	71
8.1.3	Ordninger hvor det kun er andre mottakergrupper enn kommunene	72
8.1.4	Tilskudd til navngitte mottakere (direktetildelinger)	74
8.1.5	Tilskudd som er besluttet avviklet	75
8.2	Ekspertgruppens metode for vurdering av innlemminger og sammenslåinger	76
8.3	Tilskudd i tråd med rammeverket	78
8.3.1	Uberørte tilskudd.....	79
8.3.2	Kriterium 1: Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode	81

8.3.3	Kriterium 2: Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere.....	83
8.3.4	Kriterium 3: Tidsavgrensede forsøk og prosjekter.....	91
8.4	Tilskudd som ikke er begrunnet i kriteriene	93
8.4.1	Særlig om navngitte ordninger	95
9	Ekspertgruppens forslag til forbedringer i forvaltningen	97
9.1	Forslag til hovedmodell for forvaltning av tilskudd	98
9.2	Forenkling og forbedring	101
9.3	Forslag til fremtidig system for koordinering.....	102
9.3.1	Helhetlig forvaltning	102
9.3.2	Koordinering i forvaltningen – samtilskudd	104
9.4	Behovet for digitalisering	106
10	Reduksjon i forvaltningskostnader	111
10.1	Anslag på forvaltningskostnader	111
10.2	Reduserte forvaltningskostnader ved innlemming og avvikling.....	112
10.3	Andre forslag med innsparingspotensial	113
11	Vedlegg	115
11.1	Mandat for ekspertgruppe	115
11.2	Oversikt over alle tilskudd i gjennomgangen.....	117

Levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet 19. desember
2017

1 Sammendrag og anbefalinger

Ekspertgruppens tilnærming

Denne områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren viser at dagens situasjon med nærmere 250 tilskuddsordninger gir dårlig og lite effektiv statlig styring av kommunesektoren. I den statlige styringen må oppmerksomheten om målgrupper og livshendelser økes, og erstatte dagens sektortilnærming. Ekspertgruppen peker på et behov for en kraftig opprydding og foreslår å etablere et system for fremtiden som samtidig gir en helhetlig og samordnet statlig styring og økt handlefrihet for kommunene til å finne gode og innovative løsninger lokalt.

Det er bred politisk tilslutning til at kommunesektoren i hovedsak skal rammestyles, og dermed at øremerkede tilskudd kun bør benyttes i særskilte tilfeller. Rammefinansiering av kommunale oppgaver gir den mest kostnadseffektive utnyttelsen av ressursene ved at kommunene gis mulighet til selv å vurdere hvilke behov innbyggerne har, og bestemme hvordan kommunens samlede oppgaver skal løses. Nærhet til beslutningsprosessen gir også innbyggerne mulighet til å påvirke tjenestetilbudet og prioriteringene lokalt. Øremerking innebærer at det er staten som definerer behovene og prioriteringene, ikke kommunene slik systemet for rammestylingen legger til grunn.

De mange ordningene er et tegn på at dagens retningslinjer for øremerkede tilskudd ikke etterleves. Ekspertgruppens utgangspunkt er at rammefinansiering skal være hovedprinsippet for all finansiering av kommunesektoren. Det er derfor behov for tiltak som:

- rydder opp i dagens uoversiktlige mengde av tilskudd
- bidrar til en bedre etterlevelse av dagens retningslinjer
- gir en mer hensiktsmessig forvaltning.

Hovedutfordringer

I 216 ble det regnskapsført tilskudd til kommuner og fylkeskommuner på 44,4 mrd. kroner utenfor de frie inntektene. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har kartlagt at det finnes nærmere 250 tilskuddsordninger rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Ekspertgruppen mener det store antallet tilskuddsordninger klart illustrerer en manglende helhetstenkning og fraværende prioritering fra statens side. Dette gir flere utfordringer.



Et øremerket tilskudd kan isolert sett ha god effekt, men kan samtidig ha uheldige virkninger for andre tjenestoområder i kommunene og for kommunens samlede prioriteringer. Et system med mange tilskuddsordninger medfører dessuten risiko for at tilskuddene til dels motvirker hverandre, og at virkningene av hver enkelt tilskuddsordning blir nøytralisert.

Lekkasjeeffektene kan også være betydelige, det vil si at kommunene omprioriterer midler til andre formål slik at ressursbruken på området det gis tilskudd til, ikke øker like mye som det kommunen mottar i tilskudd. Undersøkelser viser at øremerkede tilskudd kan favorisere kommuner med ressurser til å søke og bære eventuelle egenandeler. Dette gir høy sannsynlighet for at ordningene ikke treffer etter hensikten og derfor ikke bidrar til å realisere nasjonale målsettinger på en effektiv måte.

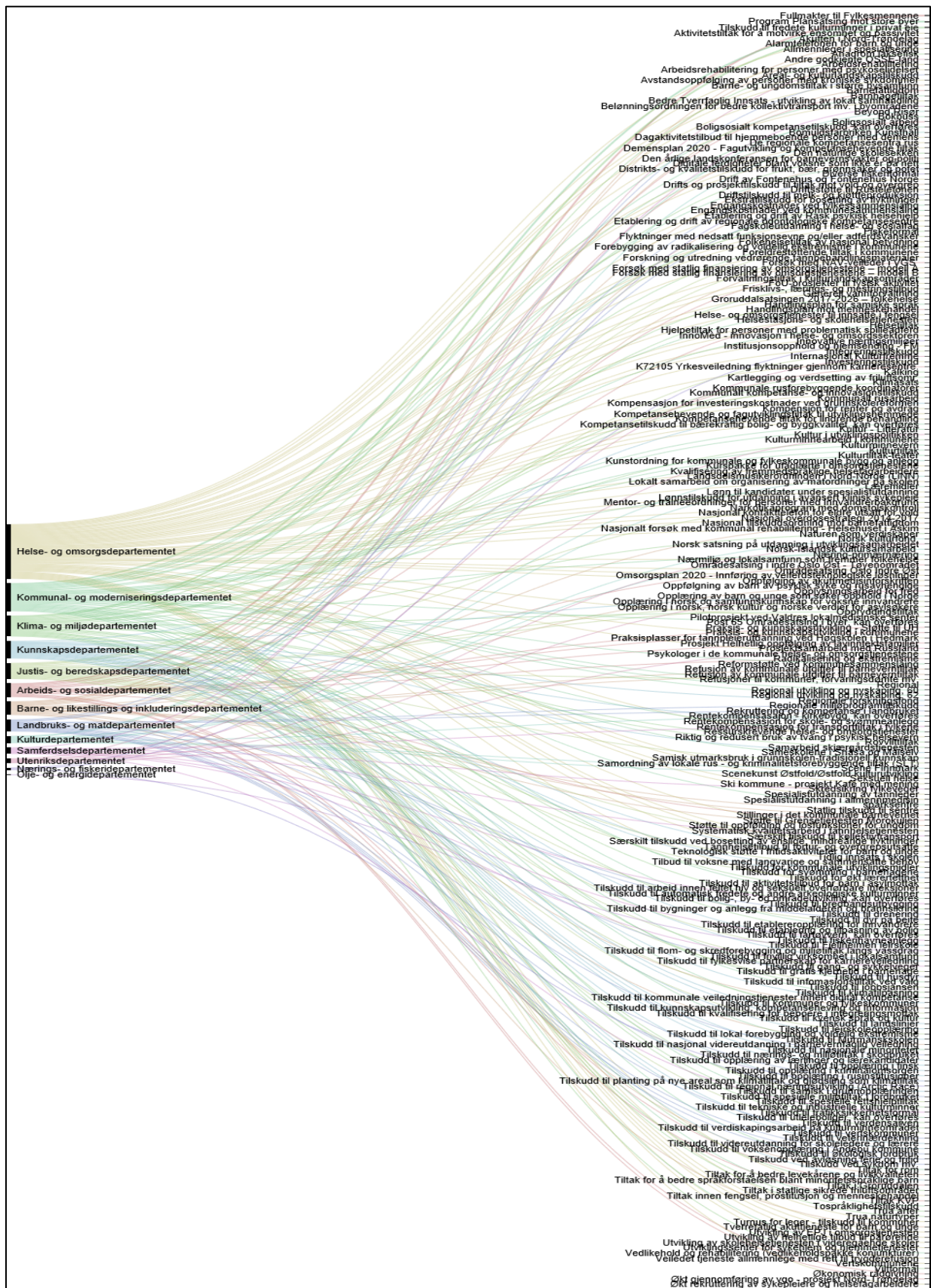
Denne områdegjennomgangen har en systemtilnærming, og har ikke vurdert de isolerte effektene av hvert enkelt tilskudd. Et system med nærmere 250 tilskuddsordninger er uoversiktlig for kommunesektoren. De mange tilskuddsordningene bidrar også til store administrasjonskostnader. Problemet ligger i manglende helhetlig styring av ordningene, at de er ulikt organisert med forskjellige søknads- og kunngjøringsfrister, manglende bruk av maler, lite gjenbruk av tilgjengelig data og store ulikheter i digitaliseringsgrad.

Figuren under illustrerer den store mengden av tilskuddsordninger som retter seg mot kommunesektoren. I figuren er departementene listet i venstre kant, og alle de 247 ordningene som inngår i denne gjennomgangen er listet i høyre kant.

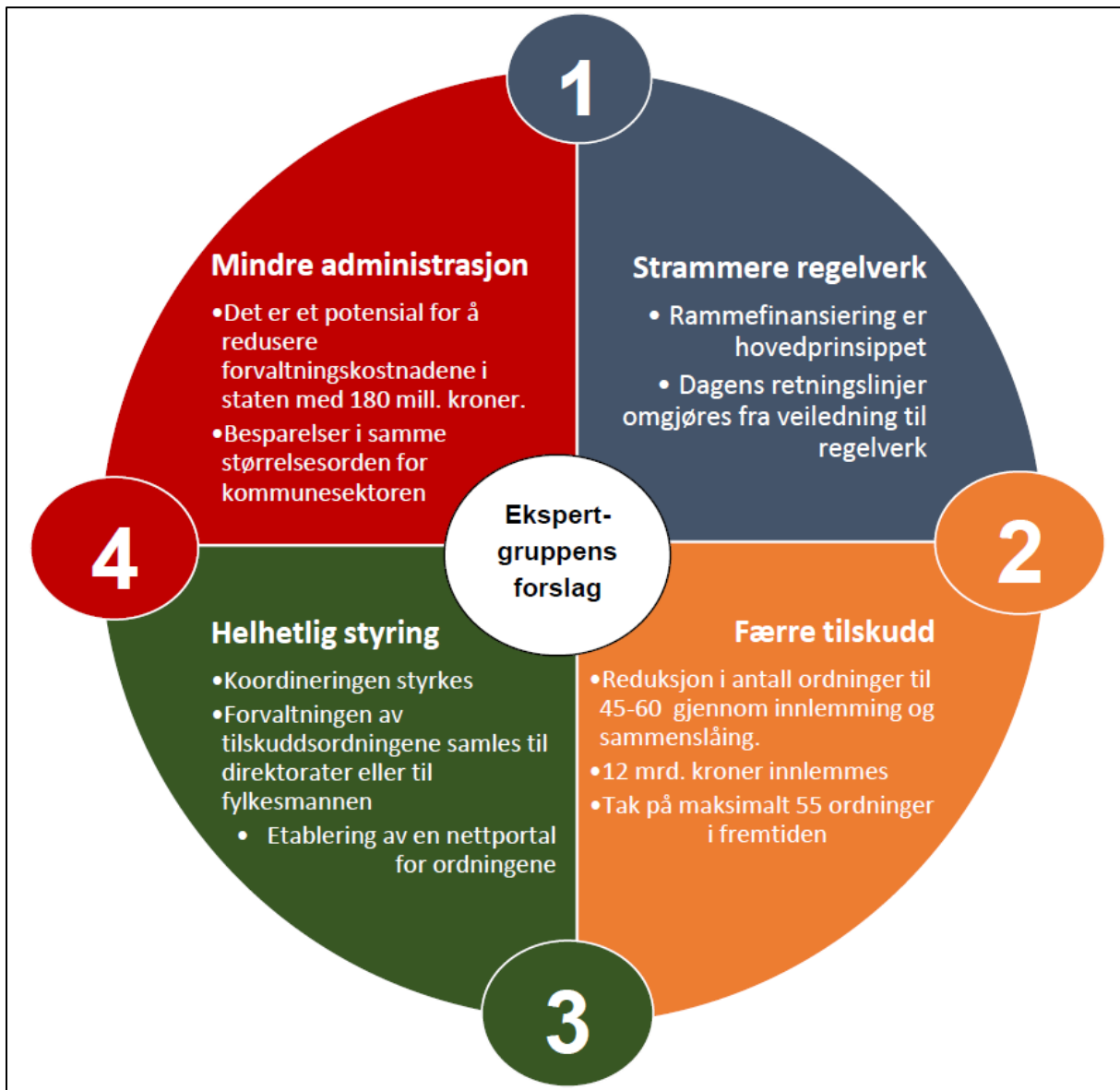
Ekspertgruppen anbefaler (kapittel 6):

- ▶ Antall tilskuddsordninger bør kraftig reduseres gjennom innlemming og sammenslåing av tilskudd.
- ▶ Det bør etableres mekanismer for bedre koordinering av innsats på sektordepartementenes ulike ansvarsområder.
- ▶ Søknads- og rapporteringskrav bør i størst mulig grad standardiseres og forenkles, og foreliggende data bør gjenbrukes.
- ▶ Effektiviserings- og forbedringsmuligheter ved økt digitalisering bør realiseres.

Oversikt over tilskuddsordninger til kommunesektoren i 2016. (Totalt 247 ordninger, fordelt på 13 departementer).



Ekspertgruppens vurderinger og forslag



1 Strammere regelverk

Ekspertgruppen oppfatter dagens retningslinjer for øremerkede tilskudd til kommunesektoren som gode. Den manglende etterlevelsen bør få konsekvenser ved at dagens retningslinjer får en betydelig sterkere rolle og omgjøres fra veiledning til regelverk. Ekspertgruppen foreslår å utdype enkelte punkter for å sikre bedre etterlevelse. Det bør etter ekspertgruppens vurdering ikke opprettes øremerkede tilskuddsordninger som ikke tilfredsstill kriteriene, og det bør settes et tak på antallet ordninger.

Antallsbegrensning er et uttrykk for kreativ destruksjon og gir en mekanisme for å avvikle ordninger for skape rom for nye som er høyere prioritert. Når nye tilskudd prioriteres, må eksisterende tilskudd innlemmes eller avvikles. Dette sørger for prioritering i og mellom statlige sektormyndigheter og at antall øremerkede midler ikke på nytt vokser ut av proporsjoner. Det begrensede antallet tilskuddsordninger som opprettes fremover, bør i større

grad understøtte utvikling og innovasjon og ikke gå til etablerte lovfestede oppgaver for kommunene. Statlig oppmerksomhet om målgrupper og livshendelser må øke, i stedet for å ta utgangspunkt i de enkelte sektorene.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 7) – presisering av generelle regler:

- ▶ Dagens retningslinjer og ekspertgruppens forslag til presiseringer reguleres av et regelverk fastsatt i rundskriv.
- ▶ Den nasjonale begrunnelsen for hvorfor finansieringen må skje gjennom øremerkede tilskudd må fremgå.
- ▶ Effekter for ordningens målgruppen (innbyggere og samfunn) må synliggjøres og veies opp mot de negative innvirkningene øremerkede tilskudd generelt har. Det må eksplisitt begrunnes hvorfor ikke overføring gjennom rammetilskuddet er egnet.
- ▶ Innføring av en ny ordning må vurderes opp mot andre ordninger rettet mot samme målgruppe.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 7) – presiseringer til kriterium 1:

- ▶ Tilskudd til nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbygingsperiode skal kun benyttes til oppbygging av nye tjenester og oppgaver – og skal ikke brukes til å finansiere kapasitets- eller nivåheving av etablerte lovpålagte oppgaver for kommunesektoren.
- ▶ Det begrenses hvor lenge tilskudd til nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbygingsperiode kan eksistere før de skal avvikles eller innlemmes i rammetilskuddet
 - øremerkede tilskudd skal i utgangspunktet ikke gis over en periode på mer enn maksimalt fem år
 - ved opprettelsen skal det fremgå tydelig når oppbyggingen skal avsluttes (maksimalt fem år), og de øremerkede tilskuddene skal automatisk avvikles eller innlemmes på dette tidspunktet
- ▶ Det begrenses hvor mange tilskudd til nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbygingsperiode som kan eksistere samtidig
 - det skal ikke være flere enn fem øremerkede tilskudd til kommunesektoren med begrunnelsen nasjonalt prioritert i en oppbygingsperiode
 - dersom det skal opprettes ett nytt tilskudd, må ett eksisterende tilskudd avvikles eller innlemmes.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 7) – presiseringer til kriterium 2:

- ▶ Det begrenses hvor mange tilskudd til kommunesektoren som kan eksistere samtidig
 - det skal ikke være flere enn 25 øremerkede tilskudd til kommunesektoren med begrunnelsen avgrensede geografiske områder eller grupper av innbyggere. Dette omfatter både tilskudd som følger og tilskudd som ikke følger økonomiregelverkets normalprosedyre (ref. økonomiregelverket kapittel 6.2. og 6.4)
 - dersom det skal opprettes ett nytt tilskudd, må ett eksisterende tilskudd avvikles eller innlemmes.
- ▶ Tilskudd med begrunnelsen avgrensede geografiske områder eller grupper av innbyggere avvikles eller innlemmes automatisk etter fem år dersom det ikke er gjennomført en evaluering og det på bakgrunn av denne er besluttet at tilskuddet skal videreføres. Etter evaluering gjelder igjen regelen om automatisk avvikling eller innlemming etter fem år dersom det ikke gjennomføres en ny evaluering.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 7) – presiseringer til kriterium 3:

- ▶ Forsøk og prosjekter som finansieres med øremerkede tilskudd skal avgrenses til å teste ut innovative tjenester, organisasjons- og arbeidsformer.
- ▶ Forsøk og prosjekter som etter endt forsøksperiode gjøres gjeldende nasjonalt skal følges opp gjennom økonomisk og/eller juridisk rammestyring, jf. de ordinære prinsippene for statlig styring av kommunesektoren.
- ▶ Ved opprettelsen skal det fremgå tydelig når forsøkene eller prosjektene skal avsluttes, og de øremerkede tilskuddene avvikles automatisk på tidspunktet for prosjektavslutning.
- ▶ Det begrenses hvor mange tilskudd til kommunesektoren som kan eksistere samtidig
 - det skal ikke være flere enn 25 øremerkede tilskudd til kommunesektoren med begrunnelsen tidsavgrensede forsøk og prosjekter
 - dersom det skal opprettes ett nytt tilskudd, må ett eksisterende tilskudd avvikles.
- ▶ Øremerkede tilskudd til prosjekter og forsøk skal i utgangspunktet ikke gis over en periode på mer enn fem år.

Ekspertgruppen anbefalinger (kapittel 7) - krav til utformingen av øremerkede tilskudd

- ▶ Dersom mulig, skal prisnøytrale tilskudd rettet mot målgruppen og/eller en definert livshendelse benyttes.
- ▶ Ved bruk av prisvridende tilskudd skal stykkpristilskudd innenfor en budsjettamme benyttes.
- ▶ Egenfinansiering skal vurderes for hver enkelt ordning, herunder konsekvensene av at denne typen tilskudd kommer de ressurssterke kommunene til gode.
- ▶ Tilskudd til spesifikk ressursinnsats eller investeringer skal unngås.

2 Færre tilskudd

Ekspertgruppen viser at det er behov for en kraftig reduksjon i antall tilskuddsordninger og foreslår en omfattende innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet og sammenslåing av en rekke ordninger. Med innlemming mener ekspertgruppen at ordningene som sådanne avvikles og at midlene overføres til kommunenes frie inntekter. På denne måten beholdes ressursene i kommunesektoren, mens statlig detaljstyring reduseres og større grad av rammefinansiering gir økt handlefrihet og rom for lokale prioriteringer.

Ekspertgruppens tilnærming er prinsipiell og har oppmerksomhet på et bedre system for øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Ekspertgruppen har vurdert et stort antall ordninger og klassifisert disse etter de tre kriteriene som avgrenser bruken av øremerkede tilskudd. Det har tidligere manglet oversikt over ordningene, og en stor del av ekspertgruppens arbeid har bestått i å skaffe så fullstendig informasjon som mulig.

Det er tatt utgangspunkt i øremerkede tilskudd i 2016, slik disse er kartlagt i rapport fra Difi og DFØ. I det videre arbeidet med å implementere ekspertgruppens anbefalinger bør også nyetablerte ordninger i 2017 og 2018 gjennomgås med sikte på innlemming, samordning eller avvikling basert på kriteriene for tilskuddsordninger.

Ekspertgruppens sortering og vurdering av de 247 tilskuddsordningene vises i tabellen under.

Ordninger	Antall ordninger
Forvaltes av kommunesektoren, foreslås endringer i forvaltningsansvar	21
Tilskudd foreslås innlemmet, tilsvarende 12,2 mrd. kroner	64
Tilskudd slås sammen til større ordninger (fra 6-20 ordninger)	38
Tilskudd vurderes avviklet etter endt forsøksperiode	25
Tilskudd det foreslås ingen endringer for nå	15
Allerede besluttet avviklet/innlemmet	24
Ikke vurdert, under 50 prosent av tilskuddet går til kommunesektoren	60
Sum antall ordninger	247

Ekspertgruppen har foreslått konkrete innlemminger som samlet beløper seg til 12,2 mrd. kroner. Dette utgjør nærmere 30 pst. av de øremerkede tilskuddene. Som nevnt foran foreslår ekspertgruppen at det for fremtiden settes et tak på antall ordninger: 55 ordninger totalt, fordelt med 5 ordninger under kriterium 1, 25 ordninger under kriterium 2 og 25 ordninger under kriterium 3.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 8) – kriterium 1

- ▶ Følgende tilskudd bør innlemmes i rammetilskuddet:
 - stillinger i det kommunale barnevernet
 - investeringstilskudd
 - kompensasjon for renter og avdrag
 - tilskudd til videreutdanning for skoleledere og lærere
 - tidlig innsats i skolen gjennom økt lærertetthet på 1.-4. trinn
 - rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg
- ▶ Følgende tilskudd innlemmes i 2020 ved ikrafttredelse av de varslede lovendringene:
 - tilskudd til psykologer i kommunene
 - tilskudd dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 8) – kriterium 2

- ▶ Følgende tilskuddsordninger innlemmes i rammetilskuddet:
 - tilskudd til utleieboliger (kommunal del)
 - handlingsplanen mot menneskehandel
 - tortur- og overgrepssatte og personer med odontofobi
- ▶ Det vurderes en mer hensiktsmessig finansiering av de tre tilskuddene til helse- og omsorgstjenester i fengsel, narkotikaprogram med domstolskontroll og opplæringstilbud i fengsel gjennom innlemming kommunerammen eller fordeling via tabell C.
- ▶ Følgende 38 ordninger med helt eller delvis overlappende formål eller målgruppe samles i 6 til 20 større ordninger:
 - plansatsing i byområder (3 ordninger)
 - integrering og bosetting (12 ordninger)
 - områdesatsinger (8 ordninger)
 - miljø- og klimatiltak (4 ordninger)
 - tilskudd til samiske formål (8 ordninger)
 - utsatte barn og unge (3 ordninger)

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 8) – kriterium 3

- ▶ Det utarbeides forpliktende avviklingsplaner for alle tilskudd innen kriterium 3, tilskuddene gjennomføres i tråd med oppsatt prosjektplan, og avvikles eller innlemmes i rammetilskuddet etter endt forskøk.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 8) – tilskudd som ikke er begrunnet i kriteriene:

- ▶ Alle tilskudd til nivå- og kapasitetsheving av etablerte oppgaver som ikke kan begrunnes i kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd innlemmes i rammetilskuddet.
- ▶ Alle tilskudd til kompetanseheving som ikke omfattes av kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd innlemmes i rammetilskuddet.
- ▶ De ti navngitte tilskuddene som ikke tilfredsstillers kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd innlemmes i rammetilskuddet.

3 Helhetlig styring

Ekspertgruppen viser at det er behov for tiltak for en mer effektiv forvaltning av gjenværende tilskudd. For å gjøre statens forvaltning mer effektiv og koordinert foreslår ekspertgruppen at departementene samler forvaltningen av tilskuddsordningene til enten direktorater eller til fylkesmannen. Kommunene og fylkeskommunene bør ikke være tilskuddsforvaltere på vegne av staten, men heller få økte frihetsgrader til å finne gode virkemidler i rollen som tilskuddsmottaker.

Ekspertgruppen anbefaler at alle tilskudd bør forenkles og forbedres gjennom å ta i bruk maler, gjenbruke data og redusere rapportering der det er mulig. Det er også behov for økt digitalisering av tilskuddsforvaltningen. Ekspertgruppen foreslår at staten i første rekke etablerer en lett tilgjengelig og oppdatert helhetlig oversikt over øremerkede tilskudd til kommunesektoren, publisert på dertil egnet nettside. Videre anbefales det at et eventuelt større digitaliseringsarbeid skjer først etter at antall øremerkede tilskudd er redusert.

Forvaltning av tilskudd til kommunesektoren



Ekspertgruppen foreslår at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gis et systemansvar for å følge opp den statlige økonomiske styringen med kommunesektoren. Dette

innebærer at KMD blir ansvarlig for at den samlede tilskuddsporteføljen er i tråd med regelverket. KMD bør også vurdere porteføljens samlede effekt og gjøre en årlig vurdering av om sammensetningen av tilskuddsordninger bidrar til at den statlige styringen av kommunesektoren er i tråd med retningslinjene. Systemansvaret innebærer også løpende oversikt over hvilke tilskudd som til enhver tid eksisterer og når de etter planen skal avvikles, innlemmes eller evalueres. Ekspertgruppen understreker at ansvaret for å vurdere budsjettmessige endringer må gjøres av det aktuelle fagdepartement, selv om KMD med dette systemet får et overordnet ansvar for oppfølging og koordinering av det samlede omfanget av tilskudd til kommunesektoren.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 9) – forvaltningsmodell og forenkling og forbedring

- ▶ Det skal ikke være mer enn ett ledd under departementet i forvaltningen av øremerkede tilskuddordninger – enten direktorater eller fylkesmannen.
- ▶ Statlige øremerkede tilskudd skal ikke forvaltes av kommuner eller fylkeskommuner.
- ▶ Brukerne skal tas med i utvikling av nye tilskuddsordninger for å øke treffsikkerheten og sette målgruppen i sentrum.
- ▶ Økonomiregelverket kapittel 6.2.2.2 strammes inn slik at det ikke åpnes for at fylkeskommuner eller kommuner kan forvalte statlige tilskudd.
- ▶ Alle tilskuddsordninger bør søkes standardisert og forenklet gjennom i større grad å benytte felles maler, gjenbruke data som allerede er tilgjengelig, forenkle søknadsprosessene, kreve mindre årlig rapportering/mer evaluering og fjerne revisorbekreftelse for små beløp.
- ▶ Det etableres en nettside/portal med samlet oversikt over alle tilskuddsordningene til kommunesektoren, herunder formål for ordningen, hvem som kan søke, søknadsfrister og lenke til søknadsportal for ordningene.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 9) – helhetlig forvaltning

- ▶ Difi og DFØs database over tilskudd til kommunesektoren forvaltes videre og videreutvikles for å fange opp nye tilskudd.
- ▶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gis i regelverk fastsatt ved rundskriv et systemansvar for tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. Dette innebærer at KMD:
 - har ansvar for å foreslå endringer i den samlede tilskuddsporteføljen dersom denne ikke er i tråd med rammeverket/kriteriene (jfr. kapittel 7)
 - årlig skal vurdere porteføljens samlede effekt og vurdere om den statlige styringen av kommunesektoren er i tråd med rammeverket/kriteriene
 - har ansvar for å holde oversikt over hvilke tilskudd som til enhver tid eksisterer og når de etter planen skal avvikles, innlemmes eller evalueres
 - skal vurdere om forslag til nye tilskuddsordninger til kommunesektoren vrir de samlede prioriteringene i riktig retning
 - skal gi innspill til og vurdere forslag fra de øvrige departementene om nye tilskuddsordninger, samt anbefale hvilke tilskudd som bør utgå dersom nye skal etableres.
- ▶ Finansdepartementet (FIN) har det koordinerende ansvaret for budsjettprosessene og vurderer KMDs tilrådning om avvikling eller innlemming av tilskudd ved utarbeidelse av beslutningsmateriale for budsjettene.
- ▶ Det enkelte fagdepartement har ansvar for å spille inn og vurdere om øremerkede tilskudd på eget budsjett er i henhold til rammeverket/kriteriene. Dette inkluderer ansvar for å spille inn forslag om avvikling av tilskudd.
- ▶ For samfinansierte tilskudd fra flere departementer («samtilskudd») koordineres forvaltningen av ett departement.

Ekspertgruppens anbefalinger (kapittel 9) – digitalisering

- ▶ Et større arbeid med digitalisering av tilskuddsforvaltningen igangsettes etter opprydningen i øremerkede tilskudd som er foreslått i kapittel 8.
- ▶ DFØ og Difi starter et arbeid med å vurdere hvordan en helhetlig digitalisering av tilskuddsforvaltningen kan ivaretas, slik at digitaliseringspotensialet i større grad utnyttes. Kommunene og andre brukere tas med i en slik prosess for å ivareta brukerbehovene.

4 Mindre administrasjon

Den viktigste effekten av ekspertgruppens forslag i rapporten er en bedre statlig styring av kommunesektoren. I tillegg har ekspertgruppen synliggjort potensielle reduksjoner i forvaltningskostnadene.

Gjennomgangen viser at dagens tilskuddsregime binder opp store ressurser til administrasjon. Basert på kartleggingen fra Difi og DFØ har ekspertgruppen anslått at de samlede forvaltningskostnadene for staten er minst 600 mill. kroner, eller 1,4 pst. av tilskuddsbeløpet på forvaltning av ordningene. Ekspertgruppen vurderer at kommunesektoren har minst like store kostnader som staten.

Etter ekspertgruppens vurdering tilsier dermed et forsiktig estimat at samlede forvaltningskostnader er minst 1,2 mrd. av en tilskuddsportefølge på 44,4 mrd. kroner. Dette tilsvarer 2,7 pst. av tilskuddsbeløpet. Ekspertgruppen foreslår å innlemme tilskudd tilsvarende drøyt 12 mrd. kroner, som igjen betyr at departementenes og deres underliggende etaters rammer kan reduseres med 180 mill. kroner. Dette tilsvarer om lag 1,4 øre av hver krone som innlemmes.

Tilsvarende besparelse i kommunesektoren er anslått til å være 180 mill. kroner. Dersom det innlemmes større beløp i rammefinansieringen, mener ekspertgruppen at kommunesektorens reduserte forvaltningskostnader bør være et moment som spiller inn når veksten i kommunesektorens frie inntekter skal fastsettes.

Konsekvenser av ekspertgruppes forslag på forvaltningskostnadene (kapittel 10)

- ▶ Dersom det innlemmes 12 mrd. kroner kan departementenes og deres underliggende etaters rammer reduseres med 180 mill. kroner. Dette tilsvarer 1,4 øre av hver krone som innlemmes.
- ▶ Tilsvarende er besparelsen i kommunesektoren også anslått til å være 180 mill. kroner. Dette kan vurderes ved fastsettelsen av den årlige veksten i kommunesektorens frie inntekter.

Del 1

Innledning og bakgrunnsinformasjon

2 Innledning

2.1 Hva er en områdegjennomgang

Dette er en av tre områdegjennomganger som regjeringen har iverksatt i 2017. I tillegg iverksatte regjeringen to områdegjennomganger i 2016. Slike gjennomganger er blitt anbefalt av OECD og er de siste årene blitt tatt i bruk i en rekke land¹. Områdegjennomganger er ett av flere verktøy for å forberede strukturelle endringer i offentlig sektor som kan gi fremtidig budsjettmessig handlingsrom. Områdegjennomganger skal legge til rette for systematisk arbeid med forbedring innenfor utvalgte områder, og de kan være rettet mot effektiviseringsgevinster, bedre målretting av regler og tiltak og/eller redusert aktivitet (nedprioritering av oppgaver). Gjennomgangene inngår i regjeringens beslutningsgrunnlag foran arbeidet med kommende års statsbudsjett.

2.2 Bakgrunn for gjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Bakgrunnen for at regjeringen har igangsatt en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren er flere. For det første er det, som det fremgår av perspektivmeldingen², behov for endringer i norsk økonomi i et makroøkonomisk perspektiv, herunder behov for en kritisk gjennomgang av eksisterende bevilgninger. Videre mangler det i dag en samlet oversikt over omfanget av øremerkede tilskudd, hvordan disse forvaltes og hvilke mål de skal nå. Dessuten innebærer øremerkede tilskudd en statlig styring som bryter med det knesatte prinsippet om rammestyring av kommunesektoren³, og kan dermed utfordre kommunenes muligheter til å prioritere i tråd med lokale preferanser og behov.

2.2.1 Endringer i norsk økonomi

I Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 fremgår det at omfanget av offentlig tjenesteproduksjon har økt betydelig over mange tiår, og de fleste grunnleggende tjenester innenfor helse, omsorg og utdanning finansieres og produseres i dag av offentlig sektor. Økningen har vært mulig blant annet på grunn av innfasing av oljepenger. Det har i den samme perioden vært en forholdsvis gunstig utvikling i befolkningen i arbeidsdyktig alder⁴.

De siste tiårene har vært en svært god periode for norsk økonomi. Nasjonens inntekt har vokst mye raskere enn veksten i produksjonen i fastlandsøkonomien. Norge har kunnet høste store gevinster ved internasjonal handel, i tillegg til store oljeinntekter. Samtidig er Statens pensjonsfond utland bygget opp raskere og blitt større enn ventet. Produktivitetsveksten var i

¹ For mer om områdegjennomganger, se OECD GOV/PGC/SBO(2013)6 eller DIFI-rapport 2015:18.

² Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder

⁴ SSBs befolkningsstatistikk og Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017

tillegg høy på slutten av 1990-tallet og inn på 2000-tallet, og stadig stigende aktivitet i petroleumsvirksomheten trakk aktiviteten i fastlandsøkonomien opp⁵.

Nå brytes disse trendene. Etterspørselen fra oljevirksomheten har blitt redusert de siste årene, og det er ikke lenger store, nye olje- og fondsinntekter som kan fases inn i økonomien. Veksten i produktiviteten har falt betydelig både i Norge og de fleste andre OECD-land. Avkastningen i oljefondet ventes å bli lavere enn før. Andelen i arbeidsdyktig alder vil falle, og økningen i antall eldre vil innebære økte utgifter til pensjoner og til helse- og omsorgstjenester. Utsiktene for den økonomiske veksten er mer usikker og uansett vil presset på offentlige finanser øke⁶.

I Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 fremgår det at det finansielle handlingsrommet fremover vil bli klart mindre enn det vi har vært vant med de siste tiårene. Det er flere underliggende drivkrefter som vil gi press på offentlige finanser. Økt levealder gir flere eldre, som i større grad enn andre grupper benytter helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester.

Produktivitetskommisjonen⁷ viser til en tendens til raskere økning i etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenesteområder enn vekst i økonomien («Wagners lov»). Offentlige tjenester er normalt ikke underlagt markedspriser, og produksjonen er i liten grad utsatt for konkurranse. Effektiviseringstrykket er derfor ofte svakere enn i privat sektor, selv om det er like viktig å drive effektivt. Kostnadsproblemet for offentlig sektor forsterkes ved at det offentlige produserer tjenester som er arbeidsintensive og derfor normalt ikke har samme mulighet til produktivitetvekst som vareproduksjon. Lønnsveksten er imidlertid den samme for å sikre nok arbeidskraft til tjenestesektoren. Derfor blir tjenester relativt sett dyrere over tid («Baumol-effekt⁸»).

Overnevnte utfordringer er betydelige, og regjeringen vurderer i Perspektivmeldingen at strengere prioriteringer vil presse seg frem og at mer effektive løsninger i offentlig sektor må til. Det krever økt innovasjon, god organisering og tydelige prioriteringer. Kommunesektoren står for om lag halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen, og det er avgjørende å finne effektive løsninger i sektoren.

2.2.2 Manglende oversikt

Ved innføringen av nytt inntektssystem⁹ for kommunesektoren i 1986, ble det forutsatt at kommunesektoren i hovedsak skulle rammefinansieres. Dette innebærer at sektoren har ansvar for å tilpasse aktiviteter, tjenesteyting og ressursbruk til de fastsatte inntektsrammene, innenfor gjeldende lover og regelverk.

⁵ Meld.St.29 (2016-2017) Perspektivmeldingen 2017

⁶ Meld St. 29 (2016-2017) Perspektivmeldingen 2017

⁷ Produktivitetskommisjonen (NOU 2015:1)

⁸ Baumol, W.J. (2012) The Cost Disease. New Haven and London: Yale University Press.

⁹ St. meld. nr. 26 (1983-84) «Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene»

Rapporter fra teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren¹⁰ (TBU) og Difi¹¹ viser også at øremerkede tilskudd utgjør en mindre andel av kommunenes samlede inntekter i dag sammenlignet med slutten av nittitallet og begynnelsen av 2000-tallet. Samtidig utgjør øremerkede tilskudd fortsatt en vesentlig andel av kommunesektorenes inntekter. Det mangler imidlertid en helhetlig oversikt over tilskuddsordningene.

For det første benyttes det ulike tall på det totale volum av øremerkede tilskudd. I TBUs oversikt skilles det mellom øremerkede tilskudd som en del av kommuneopplegget og utenfor. I TBU-rapporten juni-rapport fra 2017¹² fremgår det at øremerkede tilskudd til kommunesektoren som en del av kommuneopplegget utgjorde om lag 28 mrd. kroner i 2017. Videre ble det bevilget 42,7 mrd. kroner over 60-poster utenfor kommuneopplegget, fordelt på 19,6 mrd. kroner i tilskudd til flyktninger og asylsøkere og 23,1 mrd. kroner i tilskudd til andre poster utenfor kommuneopplegget. Dette er i all hovedsak merverdikompensasjonsordningen. Oversikten fra TBU er begrenset til 60-poster¹³. I tillegg bevilges det midler også midler til kommunene fra andre poster over statsbudsjettet. En samlet oversikt over disse bevilgningene finnes ikke.

For det andre eksisterer det ingen samlet oversikt over antallet eller typer av tilskuddsordninger, hvordan disse forvaltes eller hvilke mål de søker å bidra til å nå. Oversiktene fra TBU¹⁴ gir en oversikt over bevilgningene (på 60-poster), men ingen oversikt over andre budsjettposter, antall tilskuddsordninger eller kjennetegn ved dem.

Det er foretatt forsøk på å frembringe en samlet oversikt. Oxford Research¹⁵ fant 82 tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren i sin kartlegging fra 2014. I samme rapport påpekte Oxford Research at det var et betydelig forbedringspotensial i forvaltningen av øremerkede tilskudd og trekker frem at mange av departementene i liten grad synes å ha full oversikt over hvilke øremerkede tilskudd de har til kommunesektoren. Dette skyldes at det ofte er mange personer og flere ledd involvert i forvaltningen av det enkelte tilskudd, noe som gjør det utfordrende å fremskaffe en total oversikt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gjennomførte høsten 2016 en uformell kartlegging av antall tilskuddsordninger i statsbudsjettekstenene til tolv departementer. Kartleggingen viser at det var over 140 tilskuddordninger fordelt på de tolv departementene. Ordningene spenner fra bevilgninger på ned mot en million kroner til flere mrd. kroner.

Forsøkene på å frembringe oversikt har så langt gitt ulike anslag over antall tilskuddsordninger og samlet bevilgning. Dette illustrerer behovet for å skaffe en fullstendig oversikt.

¹⁰ Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi – rapport 2017

¹¹ Difi (2015): Oppsummering av tidstyver i 2014.

¹² Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi – rapport 2017

¹³ 60-poster: Alle tilskuddsbevilgninger skal være identifisert i statsbudsjettet ved bruk av postnummer. Tilskudd til kommuner bevilges over såkalte 60-poster (postnummer 60–69)

¹⁴ Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi – rapport 2017

¹⁵ Oxford Research (2014). Er det verdt det? Kartlegging og vurdering av søknads- og rapporteringsordninger knyttet til øremerkede tilskudd til kommunesektoren (s. 8).

2.2.3 Manglende effektivitet i forvaltningen

Tilskuddsordninger har i stort fått vokse fritt uten en helhetlige gjennomgang siden slutten av 1990-tallet. Riksrevisjonen avdekket på midten av 90-tallet en manglende kontroll og evaluering med departementenes tilskuddsforvaltning¹⁶. I etterkant av stortingsbehandlingen av Riksrevisjonsrapporten ble det utviklet et overordnet regelverk for tilskuddsforvaltningen, som ble tatt inn i Finansdepartementets (FIN) bestemmelser om økonomistyring i staten¹⁷. I perioden 1995–2000 ble det gjennomført en rekke evalueringer av ulike statlige tilskuddsordninger, noe som ga viktige bidrag til departementenes arbeid med tilpasning av tilskuddsordninger og tilskuddsforvaltning til kravene i økonomiregelverket.

Difi har i oppsummeringen av prosjektet tverrgående tidstyver¹⁸ problematisert tilskuddsforvaltningen. I tidstyvarbeidet ble det rapportert inn 30 tidstyvinnspill om tilskudd, i hovedsak fra fylkesmannsembetene. Utfordringene ved tilskuddordninger var bl.a. at det er mange ledd med til dels overlappende eller parallelle arbeidsoperasjoner i forvaltningen av tilskudd, og at saksbehandlingen er tungvint fordi det mangler moderne egnede datasystemer. I tidstyvarbeidet var et ytterligere funn at tilskuddsordningene blir for omfattende med til dels overlappende eller like formål.

I tillegg til å være mottaker av øremerkede tilskudd, kan kommunen være forvalter og videreformidler av statlige øremerkede tilskudd. En utfordring ved en slik organisering er at tilskuddsforvaltningen kan bli kompleks og fragmentert.

I Produktivitetskomisjonens¹⁹ første rapport og i Perspektivmeldingen 2017²⁰ pekes det på at bruk av teknologi står sentralt for å forbedre og fornye offentlig sektor i Norge, og at det er et stort uutnyttet potensial for effektivisering i forvaltningen gjennom bruk av tilpassede IKT-løsninger. Dagens tilskuddsforvaltning er spredd på en rekke aktører, som hver for seg benytter ulike maler, søknadsfrister og forvaltningssystemer. Det er rimelig å anta at det er et forbedringspotensial knyttet til økt digitalisering.

Den manglende kunnskapen om øremerkede tilskudd gir grunnlag til å tro at ulike tilskuddsregimer kan ha overlappende mål og u hensiktsmessig forvaltning. Samordning av ulike tilskuddsordninger og andre virkemidler blir komplisert når totalkunnskapen mangler.

2.2.4 Forholdet til lokalt folkestyre

En grunnleggende forutsetning for et reelt kommunalt selvstyre er en viss grad av økonomisk handlefrihet²¹. For å bidra til økonomisk handlefrihet er hovedregelen for finansiering av

¹⁶ Riksrevisjonen, Dokument 3:1 (1994-95).

¹⁷ Innstilling S nr. 80 (1994-95) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

¹⁸ Difi 2015. Oppsummering av tidstyver 2014. Tverrgående utfordringer. Arbeidsnotat 3 fra tidstyvprosjektet i staten.

¹⁹ Produktivitetskomisjonen (NOU 2015:1)

²⁰ Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017

²¹ Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, Baldersheim, H. og Rose, L. E. (2014) Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.

kommunesektoren rammestyring²². Begrunnelsen for rammestyring er dels at kommuner og fylkeskommuner har en egenverdi som selvstendige, demokratiske forvaltningsnivåer, dels til at det er formåls effektivt. Rammestyring bidrar til at kommunene får reell handlefrihet til å se preferanser og behov på tvers og dermed har rom til å prioritere og å tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og prioriteringer²³. Videre sikrer rammestyring at kommunene kan se de ulike velferdsoppgavene i sammenheng og dermed løse de samlede utfordringene i den enkelte kommune på en kostnadseffektiv²⁴ måte. Valgmekanismen bidrar til at kommunens politikere må ta hensyn til hva innbyggerne mener om de tjenestene kommunen tilbyr, de tiltak som iverksettes og hvordan pengene brukes. Rammestyring er dermed den mest gunstige betingelsen for reelt folkestyre i kommunene.

Dette ble da også understreket i Stortinget ved behandlingen av Meld. St.12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, da kommunal- og forvaltningskomiteen ga uttrykk for følgende: *«Flertallet vil støtte regjeringens understrekning av at man må ha mindre detaljstyring, men understreker også at økt kommunalt selvstyre kan gi ulikheter mellom kommunene, noe flertallet mener er positivt dersom slike ulikheter avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold (...) Flertallet noterer at rammefinansiering gir kommunene mulighet til å fordele tilgjengelige ressurser dit de gjør mest nytte, i tillegg til at det bygger opp under det lokale selvstyre, og gir incentiver til å holde kostnadene nede.»*

Øremerkede tilskudd og andre sterke, statlige virkemidler representerer en betydelig svekkelse av rammebetingelsene for et reelt lokalt folkestyre. Utstrakt bruk av øremerking vil dessuten kunne føre til et effektivitetstap, enten fordi tjenestene blir dårlig tilpasset preferanser og behov i befolkningen som helhet eller fordi summen av antall tilskuddsordninger blir uoversiktlig. På denne måten kan det som i utgangspunktet var ment som et forsøk på stram og målrettet statlig styring, ende opp som ineffektiv styring.

2.2.5 Statlig styring av kommunesektoren

Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunesektoren er at Norge er en enhetsstat. Kommunenes og fylkeskommunenes delegerte myndighet er fastsatt av Stortinget gjennom lov, og det lokale folkestyre må fungere innenfor nasjonalt fastsatte rammer.²⁵

Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom nasjonale hensyn og hensynet til verdien av kommunalt folkestyre. Hovedprinsippene for styring av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyring.

Det er flere overordnede samfunnsmessige hensyn som må ivaretas i den statlige styringen av kommunesektoren. Sentrale hensyn er god kvalitet i tjenestetilbudet og at ressursbruken i

²² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder

²³ Fiva, J., H., Hagen, T. P. og Sørensen, R. (2014): Kommunal organisering.

Baldersheim, H. og Rose, L. E. (2014) Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.

Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290.

²⁴ Ibid

²⁵ Grunnloven § 49 annet ledd og Kommuneloven § 1

sektoren er effektiv. Tjenestetilbudet skal være likeverdig i hele landet, og ved fordelingen av rammetilskuddet til kommunesektoren tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kostnader og skatteinntekter mellom kommunene og fylkeskommunene. At kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring, er sentralt for et fungerende lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena²⁶.

Viktige samfunnsmessige hensyn som må ivaretas i den statlige styringen av kommunesektoren kan oppsummeres med:

- Godt tjenestetilbud
- Budsjettkontroll
- Effektiv forvaltning
- Fungerende lokalt demokrati
- Legitimitet og tillit til velferdsstaten
- Likeverdighet og rettssikkerhet

Disse hensynene kan i enkelte tilfeller være i konflikt med hverandre. For eksempel kan økt kvalitet på tjenestene skje på bekostning av kontroll med de samlede utgiftene til formålet, særlig dersom den som fatter beslutning om hvordan tjenesten skal utføres ikke er den samme som finansierer den. Motsatt kan hensynet til likeverdige tjenester i hele landet komme i konflikt med hensynet til lokaldemokratiet. Dette illustrerer at de ulike hensynene i mange tilfeller må veies opp mot hverandre.

Til tross for at rammestyring er hovedprinsippet, vil det være tilfeller der staten bruker styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommuner og fylkeskommuner. Staten bruker en rekke ulike virkemidler i styringen av kommunene, og det er vanlig å skille mellom fire typer av styringsvirkemidler:

- Juridiske
- Økonomiske
- Pedagogiske
- Organisatoriske

Denne gjennomgangen er konsentrert om øremerkede tilskudd, som altså er ett av disse virkemidlene.

²⁶ Sluttrapport fra ekspertutvalg (2014): Kriteriene for god kommunestruktur

3 Ekspertgruppens arbeid

Ekspertgruppen for områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren ble opprettet av Finansdepartementet (FIN) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 16. august 2017. Ekspertgruppen har vært ledet av direktør Marianne Andreassen (Lånekassen) med assisterende fylkesmann Rune Fjeld, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo Signy Irene Vabo og rådmann i Rælingen kommune Eivind Glemmestad som medlemmer. Sekretariatet har vært ledet av Sandro Moe Melgalvis fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og har for øvrig bestått av Ola Grønning og Tormod Reiersen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Ida Ringdal og Helga Birgitte Aasdalen fra Finansdepartementet. Ekspertgruppens mandat følger som vedlegg til rapporten.

Hovedproblemstillingene ekspertgruppen er bedt om å beskrive, vurdere og anbefale tiltak for er:

- Frembringe en oversikt over omfanget av tilskudd, hvordan disse forvaltes eller hvilke mål de søker å bidra til å nå.
- Vurdere forenklinger i forvaltningen og synliggjøre mulige innsparinger på minst 10 pst.
- Vurdere forenklinger i strukturen av ordninger ved ev. sammenslåing, innlemming i kommunerammen eller avvikling, samt vurdere hvordan tilskuddsordningene så langt som mulig kan innrettes for å øke både kvaliteten og effektiviteten i ordningene.
- Gjennomgangen skal synliggjøre omstruktureringer i ordningene på minst 10 pst., anslagsvis 5 mrd. kroner.

Ekspertgruppen hadde sitt første møte 16. august 2017 og har avholdt 6 heldagsmøter. Det er gjennomført innspillmøter med departementene og noen direktorater, samt KS og Norges kommunerevisorforbund. Det er også innhentet innspill fra andre relevante aktører (i hovedsak ved foredrag i de ordinære utvalgsmøtene)²⁷.

3.1 Tolkning og avgrensning av mandatet

Gjennomgangen omfatter i utgangspunktet alle øremerkede tilskudd til kommunesektoren (både kommuner og fylkeskommuner). I henhold til bevilgningsreglementet er hovedregelen at tilskudd skal bevilges på postene 60-85 i statsbudsjettet. Tilskudd til kommunesektoren bevilges i hovedsak på 60-poster, og det er dette som ofte omtales som øremerkede tilskudd til sektoren. I tillegg bevilges det midler over enkelte andre poster, hovedsakelig 21- og 70-poster. Områdegjennomgangen skal ikke omfatte bevilgningen til merverdiavgiftskompensasjon og rammetilskuddene til kommunesektoren, herunder skjønnstilskuddet eller tilskudd som mottas av kommunale aksjeselskaper (AS).

Ekspertgruppen vurderer at formålet med områdegjennomgangen er å få oversikt over dagens situasjon og identifisere utfordringer og forbedringsområder. Videre skal gjennomgangen gi regjeringen et godt beslutningsgrunnlag for en mer effektiv finansiering av kommunesektoren i arbeidet med statsbudsjettet. De to hovedtemaene i mandatet er tilskuddsordningenes struktur (formålseffektivitet) og kostnadene ved forvaltningen av dem (kostnadseffektivitet).

²⁷ Følgende organisasjoner har holdt foredrag: Helsedirektoratet, Landbruks- og matdepartementet, Difi, DFØ og Fylkesmannen i Østfold.

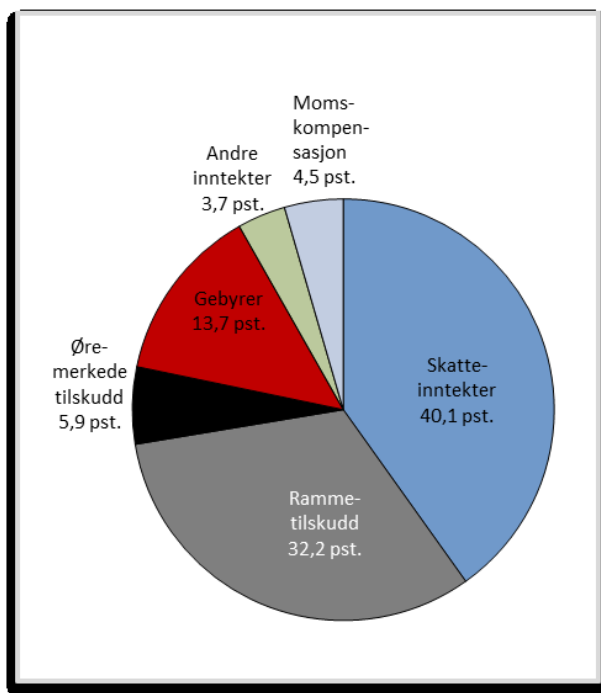
4 Dagens situasjon

4.1 Finansiering av kommunesektoren

Finansieringen av kommunesektoren består i hovedsak av skatteinntekter, bevilgninger over statsbudsjettet og gebyrer (brukerbetaling), se figur 4.1. Bevilgningene over statsbudsjettet gis dels som rammetilskudd, og dels som øremerkede tilskudd til bestemte formål.

Øremerkede tilskudd til kommunesektoren gis i hovedsak som tilskudd direkte til kommunene over 60 poster i statsbudsjettet. Det er disse tilskuddene som inngår i kategorien øremerkede tilskudd i figur 4.1. Tilskudd som kommunene mottar på andre poster enn 60-postene på statsbudsjettet er inkludert i kategorien andre inntekter. Sektorens frie inntekter, skatteinntektene og rammetilskuddet, utgjør basisfinansieringen av sentrale velferdstjenester. I tillegg mottar kommunene inntekter fra staten som ikke inngår i kommuneopplegget. Det er i hovedsak tilskudd til flyktninger og asylsøkere, som ikke er inkludert i figur 4.1.

Figur 4.1 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter i 2017



Kilde: Finansdepartementet

Gjennom inntektssystemet fordeles de frie inntektene til kommunene og fylkeskommunene²⁸. Det overordnede formålet med inntektssystemet er å bidra til at kommunene og fylkeskommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Ved fordeling av rammetilskuddet tar en hensyn til strukturelle forskjeller i kommunene og fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og forskjeller i skatteinntektene (skatteutjevning).

²⁸ Inntektssystemet er nærmere beskrevet i: Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2018. Grønt hefte.

Omfordelingen som følge av utgifts- og skatteutjevning skjer gjennom innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen er grunnlagt med at demografiske, geografiske og sosiale forhold gir strukturelle kostnadsforskjeller som kommunene og fylkeskommunene i liten grad kan påvirke. For at kommunesektoren skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, tas det hensyn til slike strukturelle kostnadsforskjeller når de økonomiske rammene for den enkelte kommune og fylkeskommune blir fastsatt. Omfordelingen skjer i praksis gjennom en kostnadsnøkkel som er sammensatt av ulike kriterier med vekt. I dagens kostnadsnøkkel for kommunene inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, landbruk og administrasjon og miljø. For fylkeskommunene inngår sektorene videregående skole, tannhelse, kollektivtrafikk og fylkesveier i kostnadsnøkkel. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov i disse sektorene fanges opp av delkostnadsnøkler for den enkelte sektor. Oppgaver som skal omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet er velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. Utgiftsutjevningen bør omfatte oppgaver som kommunene er pålagt å drive, eller der nasjonale målsetninger er knyttet til standard og omfang av tjenestene.

Skatteinntektene varierer i stor grad mellom kommuner. For å oppnå en utjevning av de økonomiske forutsetningene blir også skatteinntektene utjevnet. Skatteutjevningen omfatter inntekts- og formueskatt fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak.

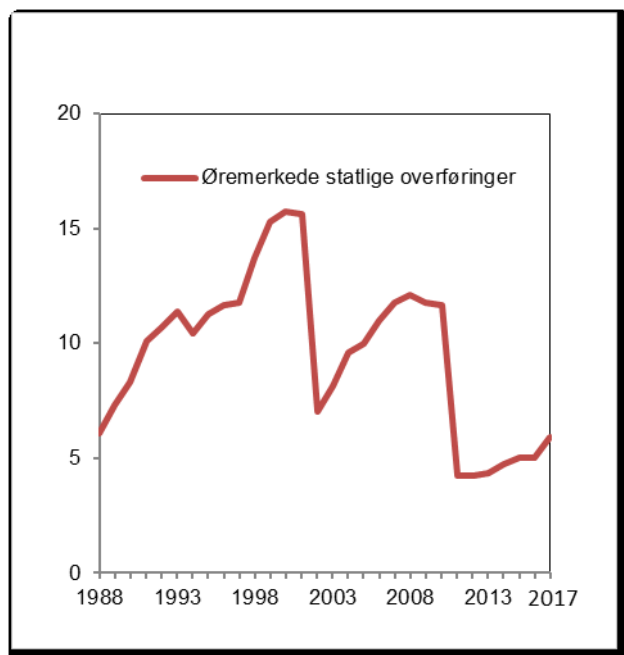
Enkelte midler i innbyggertilskuddet gis en særskilt fordeling. Det vil si at det finnes midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men som i en overgangsfase blir gitt en særskilt fordeling i tabell C i Grønt hefte. Det gjelder for eksempel midler til oppgaver som få kommuner har. Inntektssystemet inneholder også tilskudd som er begrunnet i regionalpolitiske mål.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Formålet med skjønnstilskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke blir fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Departementet fordeler skjønnstilskuddet til fylkeskommunene og fastsetter fylkesrammer for skjønnstildelingen til kommunene. Fylkesmannen fordeler fylkesrammen til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet etter retningslinjer gitt av departementet.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet korrigerer i prinsippet for de kostnadsforskjellene kommunene ikke selv kan påvirke med hensyn til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Som beskrevet over, er det elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå også etter utgiftsutjevningen. Regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå. Samtidig kommer en betydelig andel av kommunenes inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet. I vedlegg 2 til Kommuneproposisjonen 2018²⁹ presenteres frie inntekter per innbygger i pst. av landsgjennomsnittet for kommunene når det korrigeres for variasjoner i utgiftsbehov, og disse tallene viser at det er betydelige forskjeller i inntektsnivå per innbygger mellom kommunene.

²⁹ Prop. 128 S (2016-2017). Kommuneproposisjonen 2018.

Figur 4.2 Utviklingen i direkte statlige øremerkede ordninger til kommunesektoren (60-poster). Prosent av samlede inntekter



Kilde: Finansdepartementet

Øremerkede statlige tilskudd (60-poster) anslås å utgjøre 6 pst. av kommunesektorens samlede inntekter i 2017. Figur 4.2 viser at omfanget har variert over tid. De statlige øremerkede tilskuddene økte fra 5 pst. av inntektene i 1987 til noe over 15 pst. rundt årtusenskiftet. I 2002 ble andelen halvert som følge av at staten overtok ansvaret for sykehusene, en tjeneste med høy grad av øremerking på grunn av innsatsstyrt finansiering. Deretter økte øremerkingen igjen, først og fremst som følge av barnehagereformen som ble finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Da barnehagene ble rammefinansiert fra 2011, ble andelen statlige øremerkede tilskudd betydelig redusert. Andelen øremerkede tilskudd av sektorens samlede inntekter er relativt lav sammenlignet med tidligere år.

Kommunesektorens inntekter har vokst betydelig i perioden, og 6 pst. av kommunesektorens samlede inntekter i 2017 utgjør 29,4³⁰ mrd. kroner. Som det fremgår av kapittel 2.2.2, finnes det ingen oversikt over utviklingen i antallet tilskuddsordninger, men det er oversikt over statlige overføringer på kapittel-/postnivå for 60-poster som retter seg mot kommunesektoren i 2016³¹. Videre har Difi og DFØ som et ledd i ekspertgruppens arbeid gjennomført en kartlegging av antall tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren i 2016, hvor det ble innrapportert 247³² ordninger. Alle de innrapporterte tilskuddsordningene fordelt på departement er gjengitt i figur 4.3. For nærmere omtale av kartleggingen se kapittel 4.3.1.

³⁰ Anslag i ny saldering av statsbudsjett for 2017

³¹ Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi – rapport 2017

³² Inkludert 3 ordninger fra HOD og KD som ikke er innrapportert i materialet til Difi og DFØ

Nærmere om innlemming av øremerkede tilskudd og særskilt fordeling i tabell C³⁴

Når en oppgave er finansiert gjennom et øremerket tilskudd, er fordelingen mellom kommunene ofte et resultat av aktiviteten i den enkelte kommune. For eksempel kan øremerkede tilskudd fastsettes ved at staten finansierer en bestemt andel av kostnadene. Når et tilskudd innlemmes i inntektssystemet, blir det som hovedregel fordelt etter kriterier som bygger på kommunenes objektive utgiftsbehov. Fordelingen mellom kommunene vil da bli endret.

Innlemminger av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet vil normalt gi omfordelingseffekter. Dette kommer blant annet av at øremerkede tilskudd ofte er skjevfordelt mellom kommunene. Skjevfordelingen kan skyldes at tilskuddet krever kommunal medfinansiering eller at det gjelder et fåtall kommuner eller grupper av innbyggere (for nærmere omtale av øremerkede tilskudd, se blant annet kapittel 4.3, kapittel 5 og kapittel 8). Det vil hvert år være endringer i befolkningstall, befolkningssammensetning m.m. som påvirker kommunenes inntekter. Innlemming av øremerkede tilskudd er bare en av disse endringene. Dersom en kommune samlet sett har en vesentlig dårligere utvikling i rammetilskuddet enn landsgjennomsnittet fra ett år til det neste, vil kommunen bli delvis kompensert for dette gjennom inntektsgarantiordningen i inntektssystemet. En kommune vil derfor ikke måtte tåle store tap i rammetilskuddet fra et år til et annet.

Ved finansiering gjennom inntektssystemet oppnås stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammene til kommunene. Etter innlemming er midlene frie, og det vil ikke lenger være mulig å ”følge pengene”, fordi midlene fordeles sammen med resten av rammetilskuddet. KMD foretar en løpende vurdering av behovet for endringer i kostnadsnøkklene for kommunene. Ved større innlemminger vil det i mange tilfeller være aktuelt med endringer i kostnadsnøkkelene for å fange opp nye oppgaver som finansieres over rammetilskuddet.

KMDs veileder for statlig styring av kommunesektoren³⁵ peker på at midler som innlemmes i inntektssystemet unntaksvis og i en kortere periode kan gis en særskilt fordeling (tabell C). Særskilt fordeling i inntektssystemet er ikke en erstatning for et øremerket tilskudd, men kan ifølge veilederen benyttes når:

- det dreier seg om en engangsbevilgning
- midlene kun skal bevilges kommunene i få år
- man avventer endringer i kostnadsnøkkelene
- det dreier seg om forsøk etter forsøksloven.

Veilederen viser til at en særskilt fordeling ikke er en varig løsning. Perioden midlene skal gis med en særskilt fordeling bør fastsettes på forhånd og vanligvis avgrenses til maksimalt to år.

Boligsosialt kompetansetilskudd og boligsosiale tilskudd ble innlemmet i 2017 og utgjorde henholdsvis 5,7 mill. kroner og 10 mill. kroner. Disse ble fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Midler til frivilligsentraler utgjorde 131 mill. kroner, og ble gitt en særskilt fordeling i tabell C. Et eksempel på en større innlemming de senere årene er innlemmingen av

³⁴ I hovedsak basert på *Veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, side 20-21.

³⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder

barnehager i de frie inntektene i 2011. Innlemmingen utgjorde 27 mrd. kroner. Inntektene ble da fordelt etter en ny delkostnadsnøkkel for barnehagesektoren.

Boks 4.1: Finansieringssystemet i Danmark

I Danmark utgjør skatteinntektene om lag $\frac{3}{4}$ av kommunenes inntekter. Den resterende delen av kommunenes finansiering kommer hovedsakelig fra generelle tilskudd fra staten i tillegg til egenbetalingen på noen tjenester. Skattegrunnlaget og utgiftsbehovet varierer mellom de enkelte kommunene. Disse forskjellene utliknes gjennom det kommunale tilskudd og utlikningssystemet. Tilskudd- og utlikningssystemet består av et rammetilskudd samt en landsutlikning, en hovedstadsutlikning og en tilskuddsordning for kommuner med høyt strukturelt underskudd. I tillegg er det en rekke særlige tilskudds- og utlikningsordninger av mindre omfang blant annet til eldreomsorg og til øy-kommuner. Disse tilskuddene fordeles i all hovedsak etter fastlagte, objektive kriterier. En del av rammetilskuddet går til finansiering av landsutlikningen samt tilskuddet til kommuner med høyt strukturelt underskudd. Den resterende delen fordeles til kommunene i forhold til innbyggertallet.

Økonomi- og innenriksministeren yter også årlige tilskudd til særlig vanskeligstilte kommuner. Der er to puljer for særlig vanskeligstilte kommuner:

-generell pulje for særlig vanskeligstilte kommuner

-kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheter

Tilskuddene til generell pulje finansieres av staten/rammetilskuddet, men tilskuddene til kommuner i hovedstadsområdet finansieres av hovedstadskommunene selv med 0,05 pst. av den enkelte kommunes skattegrunnlag. Disse tilskuddene fordeles på bakgrunn av søknader fra kommunene.

I Danmark er det opprettet en egen portal som ministeriene skal bruke til å annonsere søknadsfrister på tilskudd. Fra 1. oktober 2017 må de som yter tilskudd føre tilskuddene opp på portalen. Et slikt krav om annonsering i portalen gjelder statlige tilskudd, hvor tilskuddsmidlene fordeles etter søknader og mottakerne ikke entydig er fastlagt i lovgivningen. Potensielle søkere er ikke garantert tilskuddsmidler selv om de tilfredsstillende objektive tildelingskriteriene.

Ministeriene har også mulighet for å anvende Statens-tilskudspuljer.dk til øvrige statlige tilskudd som ikke faller inn under denne avgrensingen.

Det er de enkelte ministeriene som skal sørge for at deres tilskudd blir oppført på portalen, og har ansvaret for at opplysningene om deres tilskudd er korrekte og utfyllende.

Kilder: Kommunal udligning og generelle tilskud 2017. Social og Indenrigsministeriet

Økonomi- og Indenrigsministeriets nettside: www.statens-tilskudspuljer.dk

4.2 Gjeldende regelverk og retningslinjer

Opprettelse, utforming/innretning og forvaltning av tilskuddsordninger er regulert gjennom statens økonomireglement, utredningsinstruksen og forvaltningsloven. Disse ansees for å ligge fast, og er derfor en del av rammebetingelsene som denne utredningen forholder seg til (med unntak av en ønsket innstramming i økonomiregelverket, jf. kap. 9.1). I tillegg er det gitt noen overordnede føringer i KMDs veileder om statlig styring av kommunesektoren. Kommunale rapporteringsplikter skal fremgå av Kommunalt rapporteringsregister (KOR).

I de årlige statsbudsjettprosessene vurderes konkrete forslag om endringer i eksisterende eller forslag om nye tilskuddsordninger. Utover dette er det ikke opprettet systemer for oversikt over antall ordninger totalt eller vurdering av eksisterende ordninger opp mot forslag om nye.

4.2.1 Økonomireglementet

Krav til utforming og forvaltning av statlige tilskudd er regulert i kapittel 6 i Bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»), som er en del av regelverket for økonomistyring i staten («økonomiregelverket»)³⁶. Intensjonen bak kravene er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og forvaltning av tilskudd, som igjen skal sikre effektiv bruk av statlige midler. Bestemmelsene definerer en normalprosedyre for utforming og forvaltning av tilskudd. Normalprosedyren innebærer blant annet at det utformes tilskuddsordninger med tilhørende regelverk og at tilskudd fordeles etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier.

Hovedelementene i kravene til utforming av tilskuddsordninger er å beskrive mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll, og evaluering. Disse hovedelementene skal inngå i regelverket for tilskuddsordningen. Departementene må også sørge for at ordningene evalueres.

For øremerkede tilskudd til kommunesektoren gjelder i hovedsak normalprosedyren, men med noen unntak. For øremerkede tilskudd som utgjør mindre enn 100 000 kroner for tilskuddsmottakeren (kommunen eller fylkeskommunen) skal krav til rapportering fra mottakeren som hovedregel frafalles. Videre kan normalprosedyren fravikes på følgende punkter:

- Kunngjøring og annen informasjon
- Utforming av søknader

I tillegg kan tilskudd være forbeholdt en eller noen få kommuner eller geografisk avgrensede områder.

I henhold til økonomiregelverkets bestemmelser om oppfølging og kontroll, skal departement og tilskuddsforvalter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å vurdere om tilskuddsordninger er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

³⁶ Reglement for økonomistyring i staten.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Ressursene som benyttes på evalueringer skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytten man vil ha av den informasjonen som fremkommer.

Det enkelte departement sørger for at forvaltningen av en tilskuddsordning er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. Departementet kan være tilskuddsforvalter eller delegere forvaltningen av tilskudd til et underliggende statlig forvaltningsorgan, for eksempel et direktorat eller fylkesmannen. Et departement kan, i samråd med KMD, overlate til kommuner eller fylkeskommuner å være forvaltere av statlige tilskudd. Dersom det ikke er aktuelle offentlige instanser å overlate tilskuddsforvaltning til, kan tilskuddsforvaltningen overlates til stiftelser og private. En slik organisering skal godkjennes av Finansdepartementet (FIN) og omtales overfor Stortinget.

4.2.2 Utredningsinstruksen

I henhold til utredningsinstruksen³⁷ skal alle vesentlige konsekvenser for offentlig forvaltning og private være utredet før det legges frem forslag om nye tilskuddsordninger.

Utredningsinstruksen er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Utredningsinstruksen stiller krav om omfang og grundighet til utredninger, og har seks minimumskrav i form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Av utredningsinstruksen fremgår det at KMD har ansvaret for samordning av statlige tiltak overfor kommunal sektor. Videre at forhold som har økonomiske og administrative konsekvenser mellom staten og kommunene, bør forelegges både KMD og FIN.

4.2.3 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Forvaltningsloven stiller krav til hvordan forvaltningsorganer, dvs. et hvert organ for stat eller kommune, opptrer og håndterer saker. Det stilles krav til saksbehandlingen generelt (kap. II og III), for å sikre at forvaltningen opptrer nøytralt og at partenes og andres grunnleggende rettigheter blir ivaretatt. Eksempler på dette er krav om habiliteten til de som behandler en sak, forvaltningens veiledningsplikt overfor parter og andre interesserte, taushetsplikt om gitte opplysninger, krav om foreløpig svar, krav til tiden forvaltningen kan bruke på å behandle en sak og en rett til muntlig konferanse.

Generelle rammer for tilskuddsordninger som retter seg til private rettssubjekter, *skal* (hvis rammene har forskrifts innhold, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c og a) fastsettes som forskrift. Regulerer de generelle rammene tilskuddsordninger som bare retter seg til

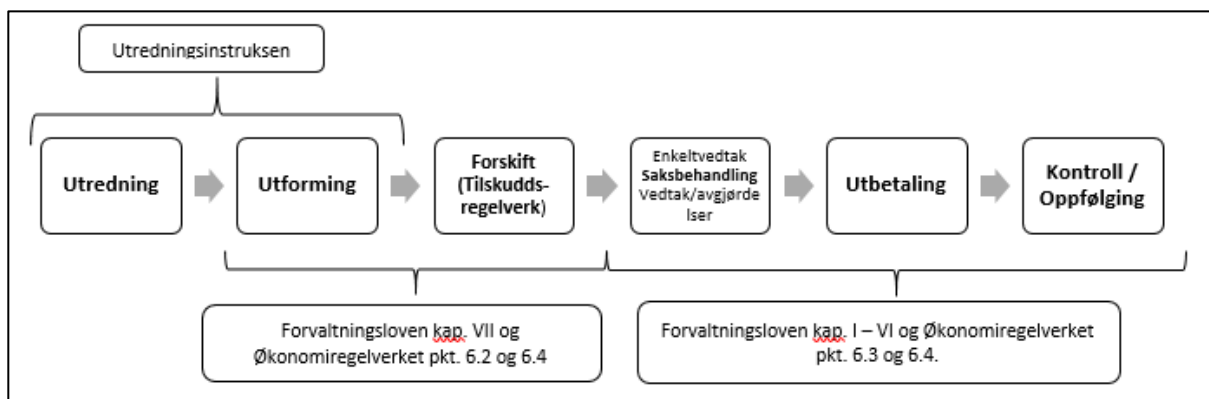
³⁷ Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).
<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184?q=utredningsinstruksen>

kommuner, en sentral del av denne utredningen, er utgangspunktet at kravet om forskriftsform ikke gjelder.

Når en tilskuddsordning retter seg mot både private rettssubjekter og kommuner, stiller forvaltningsloven også krav til utformingen og vedtakelsen av generelle rammer som måtte settes for forvaltningens tildeling av tilskudd (kap. VII). For slike rammer stilles det krav til utredningen, og berørte skal gis adgang til å få uttale seg. Det stilles krav til utformingen, og forskrifter skal kunngjøres. Det samme gjelder endringer i forskrifter.

Selve tildelingen av tilskudd i slike tilfeller er enkeltvedtak, og forvaltningsloven (kap. IV – VI) stiller krav til saksbehandlingen av enkeltvedtak. Viktige krav til behandlingen er at partene skal gis forhåndsvarsel om innholdet i vedtaket, ha adgang til å gjøre seg kjent med dokumenter forvaltningen bruker i saksbehandlingen, forvaltningen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig og det stilles enkelte krav til begrunnelse for vedtaket og hvordan det skal gjøres kjent for parten og vedtaket skal informere om klageretten og fristen for å klage (i de tilfellene det er klagerett). Fra 1. januar 2018 har kommunen adgang til å reise søksmål mot staten, jf. tvisteloven § 1-4 a, uavhengig av klageretten. Ønsker forvaltningen å omgjøre en tildeling, trekke den tilbake eller kreve utbetalt tilskudd tilbakebetalt, vil også det være enkeltvedtak, og reglene for enkeltvedtak vil gjelde.

Figur 4.4 Faser i tilskuddsarbeidet – forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav og føringer



4.2.4 Budsjettprosessen

Alle saker som angår kommunesektoren og som inngår i den ordinære budsjettprosessen, herunder opprettelse, avvikling, flytting, sammenslåing og/eller innlemming av tilskudd, skal forelegges KMD og FIN. Departementene vurderer tilskuddene og gir sine tilrådinger til forslagene. Regjeringen tar stilling til forslagene. Dette innebærer at det er konkrete forslag om endringer i eksisterende ordninger eller forslag om nye som vurderes. Nye tilskudd som er særlig rettet mot kommunesektoren (60-poster) omtales i budsjettproposisjonen til KMD og inngår i veksten i kommunesektorens samlede inntekter i budsjettforslaget. For tilskudd hvor både kommuner og andre kan søke, er ikke andelen som går til kommunene kjent i arbeidet med budsjettet. Ved beregningen av kommunesektorens samlede inntekter er det derfor, frem til regnskapet foreligger, lagt til grunn uendret realnivå på disse inntektene.

4.2.5 Veileder om statlig styring av kommunesektoren

KMDs veileder³⁸ om statlig styring av kommunesektoren omfatter overordnede prinsipper for når øremerking kan benyttes og krav til utforming av øremerkede tilskudd.

I veilederen fremgår det at øremerkede tilskudd skal begrenses til tilskudd som oppfyller minst ett av følgende tre kriterier:

1: *Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode*

Når det er et nasjonalt mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, kan det være formålstjenlig å etablere øremerkede tilskudd til kommunene for å stimulere utbyggingen av tjenesten. Gjennom øremerkede tilskudd kan staten subsidiere en tjeneste slik at det relativt sett blir billigere for kommunen å tilby denne tjenesten. Effekten av slike tilskudd er sterkest når øremerking benyttes på få sektorer over en avgrenset tidsperiode.

2: *Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere*

Noen tjenester er bare aktuelle i avgrensede geografiske områder eller gjelder bare for visse grupper av innbyggere. I slike tilfeller kan det være vanskelig å utforme kriterier for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner til denne typen tjenester, og finansiering gjennom rammetilskuddet kan derfor være lite egnet.

3: *Tidsavgrensede forsøk og prosjekt*

Når staten setter i gang tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner, kan øremerket finansiering være formålstjenlig.

Det fremkommer videre i veilederen at ved øremerking skal tilskuddsordningen utformes på en måte som begrenser de administrative byrdene både for kommunesektoren og staten. Kommunesektoren skal ikke pålegges unødige administrative byrder ved søknad om og rapportering på øremerkede tilskudd.

I tråd med veilederen skal det ved forslag om etablering av nye, øremerkede tilskudd fremgå klart av forslaget:

- Hvorfor tilskuddet må være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet
- En konkret, etterprøvable målsetting for tilskuddet og konkrete resultatkrav
- Hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet
- Hvordan søknads- og rapporteringsordninger kan utformes slik at administrative byrder minimeres
- Hva slags krav til kommunale egenandeler som er knyttet til tilskuddet
- Forslag til tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt og eventuelt fases ut eller innlemmes i rammetilskuddet
- Det skal ikke stilles krav om rapportering for å innhente informasjon fra kommunene som samles inn eller kan samles inn gjennom KOSTRA eller andre eksisterende rapporteringsordninger.

³⁸ https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382_elektronisk.pdf

4.2.6 Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

Rapporteringsomfanget mellom staten og kommunene ble kartlagt av en interdepartemental arbeidsgruppe høsten 2003³⁹. Kartleggingen viste at rapporteringsomfanget fra kommunesektoren til statsforvaltningen er omfattende og innrapporteringspliktene var ulike og varierte, både i innhold, frekvens og omfang. Det ble derfor i Ot. prp. nr. 85 (2004–2005) Om lov om endringer i kommuneloven (kommunalt rapporteringsregister) vedtatt å opprette et eget Kommunalt rapporteringsregister (KOR).

KOR skal gi oversikt over hva kommuner, kommunale foretak, fylkeskommuner og fylkeskommunale foretak må rapportere til statlige myndigheter. Alle statlige etater skal melde nye, endrede eller opphørte rapporteringsplikter. Kommunene og fylkeskommunene har ikke plikt til å rapportere med mindre de statlige organene har meldt rapporteringsplikten til registeret. Registeret skal være løpende oppdatert og inneholde en fullstendig oversikt over og informasjon om rapporteringsplikter. På den måten skal registeret kunne være et virkemiddel for samordning og forenkling.

I kartleggingen gjennomført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som utvalget har basert arbeidet sitt på, vises det til at dataene i KOR er svært mangelfulle og lite oppdaterte. Registeret kan ikke brukes til å belyse omfang og ressursbruk knyttet til rapportering på tilskuddsordninger.

4.3 Oversikt over og sentrale kjennetegn ved øremerkede tilskudd

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra KMD og FIN gjennomført en kartlegging av tilskuddsordninger til kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) i 2016. Kartleggingen inneholder en oversikt over tilskudd rettet mot kommunesektoren, både der kommuner og fylkeskommuner er endelig mottaker av tilskuddsmidlene, og de tilskuddene som kommuner og fylkeskommuner forvalter og videreformidler til andre mottakere. Kartleggingen omfatter tilskudd som staten overfører til kommunesektoren, med unntak av midler som overføres kommunale aksjeselskaper. Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er skilt fra kommunen og inngår derfor ikke i kartleggingen. Videre omfatter kartleggingen alle tilskudd til kommuner og fylkeskommuner med følgende unntak:

- Bevilgningen til merverdiavgiftskompensasjon til kommuner
- Rammetilskuddene til kommunesektoren

I tillegg til en oversikt over antall og omfang, inneholder kartleggingen sentrale kjennetegn ved tilskuddsordningene, som formål, type tilskudd, informasjon om forvaltningen mv.

Dataene som inngår i kartleggingen, er i hovedsak basert på informasjon innhentet i spørreskjema fra departementene i løpet av sommeren 2017. Pga. begrenset tid til rådighet mangler det enkelte opplysninger, og det kan være inkonsistens i dataene for den enkelte ordning. Kartleggingen gir imidlertid et godt helhetsbilde av øremerkede tilskudd til

³⁹ Rapport ”Rapporteringsregister for kommunesektoren”, KR D, november 2003

kommunesektoren og vurderes derfor å være et godt utgangspunkt for ekspertgruppens gjennomgang. Databasen over tilskudd til kommunesektoren gir et godt grunnlag for å kunne forvalte og videreutvikle en helhetlig kunnskapsbase på området.

Under gis det et sammendrag av funnene i kartleggingen. For nærmere omtale se notat fra Difi og DFØ⁴⁰.

4.3.1 Hovedfunn i kartleggingen

I alt 244 tilskuddsordninger rettet mot kommuner og fylkeskommuner (kommunesektoren) er innrapportert av departementene som svar på spørreundersøkelsen. Summert er det i databasen til Difi og DFØ regnskapsført om lag 54 mrd. kroner i tilskudd over ordningene i 2016. Dette tallet inkluderer ordninger hvor andre mottakere enn kommunesektoren mottar tilskudd, og Difi og DFØ anslår at rundt 37 mrd. kroner går til kommunesektoren. Disse tallene er basert på besvarelser i spørreskjemaet og vil derfor kunne inneholde feil. Difi og DFØ har også utarbeidet en oversikt over tilskudd til kommunesektoren med utgangspunkt i artskontoene for tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i statsregnskapet. Her fremgår det at det i 2016 er regnskapsført om lag 44,4 mrd. kroner, hvorav tilskuddene til kommuner utgjorde 38,9 mrd. og tilskuddene til fylkeskommuner utgjorde 5,5 mrd.

Det er stor spredning på tvers av departementsområder både når det gjelder antall ordninger og beløpsmessige størrelser. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har desidert flest med 66 ordninger. I andre enden av skalaen er Olje- og energidepartementet (OED) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) med henholdsvis en og tre ordninger rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Forsvarsdepartementet (FD) og Finansdepartementet (FIN) har ingen innrapporterte tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren i 2016.

Det er tre hovedkategorier av tilskuddsordninger i materialet fra Difi og DFØ:

- Ordninger hvor det kun er andre mottakergrupper enn kommunesektoren, men hvor kommunesektoren ofte er delaktig i deler av forvaltningen av tilskuddet. Det er totalt 21 tilskuddsordninger av denne typen.
- Ordninger hvor kommunesektoren er eneste mottaker av tilskuddet. Det er totalt 135 tilskuddsordninger av denne typen.
- Ordninger hvor både kommunesektoren og andre (dvs. mottakere utenfor kommunesektoren) kan motta tilskudd. Det er totalt 88 tilskuddsordninger av denne typen.

Spredningen i regnskapsført beløp per ordning er stor. Totalt har departementene innrapportert 54,3 mrd. kroner i regnskapsførte midler i 2016 for alle de 244 ordningene. Ordningene «Integreringstilskudd» og «Ressurskrevende helse og omsorgstjenester» under henholdsvis Justisdepartementet (JD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har utgiftsført omtrent 9 mrd. kroner hver, omtrent tre ganger så mye som neste tilskuddsordning på listen. Videre fremgår det av materialet at det er noen få store ordninger, og at flertallet av tilskuddene er relativt små målt i regnskapsført beløp. 75 pst. av midlene går til de 20 største ordningene, om lag 41 mrd. kroner. De resterende 224 ordningene har et

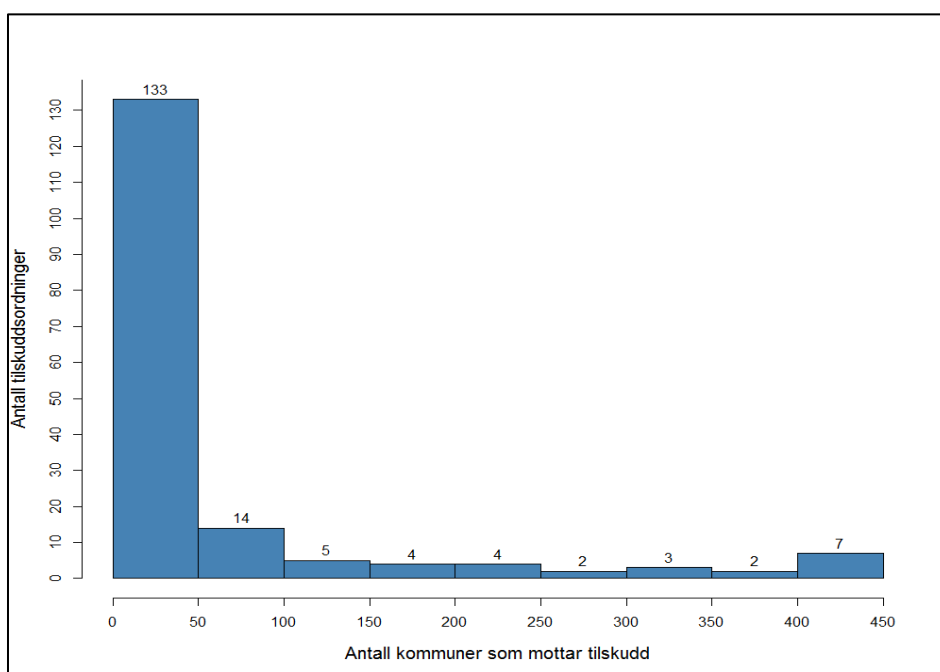
⁴⁰ https://www.difi.no/sites/difino/files/endelig_difi_notat_omradegjennomgang_-_kartlegging_av_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf

gjennomsnittsbetrag på 59 mill. kroner per ordning eller gjennomsnittlig 137.000 kroner per kommune. Medianen i materialet er lik 20,5 mill. kroner. Dette vil si at halvparten av tilskuddsordningene i databasen har en størrelsesorden på mindre eller lik 20,5 mill. kroner.

Tilskuddsordningene er etablert i ulike år. De seks eldste eksisterende tilskuddsordningene rettet mot kommunesektoren ble etablert i 1989. Fordelingen for de 197 ordningene departementene har gitt informasjon om når det gjelder etableringsår, viser videre at 25 pst. av ordningene er 12 år eller eldre, 50 pst. er fem år eller eldre og 75 pst. er to år eller eldre.

Kartleggingen viser at det er i alt 38⁴¹ ulike aktører som forvalter tilskudd. Helsedirektoratet og fylkesmennene er involvert i forvaltningen av flest tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. I omtrent 79 pst. av ordningene er det samme forvalter som behandler søknader, utbetaler og mottar rapportering. For de resterende 21 pst. av ordningene er det forskjellige forvaltningsorganer involvert i de ulike forvaltningsoppgavene.

Figur 4.5 Antall kommuner som er tilskuddsmottakere



Det er stor variasjon i hvor mange kommuner og fylkeskommuner som mottar tilskudd innenfor de ulike tilskuddsordningene. Flertallet av ordningene har en relativt lav andel mottakere. For kommunene har 133 ordninger opptil 50 mottakere (fra 0–50 tilskuddsmottakere), jf. figur 4.5⁴². Enkelte av tilskuddsordningene har alle 426 kommunene som mottakere. Samme tendens gjelder for fylkeskommunene, hvor flertallet av ordningene har en lav andel mottakere. 34 av ordningene har 1–2 mottakere og kun et fåtall av ordningene har alle fylkeskommunene som mottaker.

⁴¹ Fylkesmannen, kommunen og fylkeskommunen er telt som tre aktører. Tatt i betraktning at vi har 17 fylkesmannsembeter, 426 kommuner og 19 fylkeskommuner er antall offentlige forvaltningsorganer på 38 et beskjedent tall.

⁴² Tilskuddsordninger uten kommunale og fylkeskommunale mottakere er ikke inkludert

I kartleggingen er det også oppgitt informasjon om hva det i den enkelte tilskuddsordning kan gis tilskudd til. Her finnes det ingen standardiserte kategorier. Tabell 4.1 under oppsummerer hovedfunnene. 61 av tilskuddene gis til prosjekt/tiltak, og svært mange av tilskuddene gis i kombinasjon av flere kriterier.

Tabell 4.1 Oversikt over hva tilskuddet kan brukes til fordelt på antall tilskuddsordninger

Kriterier for bruk av tilskuddet	Antall
Prosjekt/tiltak	61
Årsverk/lønn	13
Investeringer	3
Vedlikehold	3
Kompetanseheving	7
Annen drift	5
Kombinasjon av to eller flere kriterier for bruk av tilskuddet	62
Annet* (spesifiser i spørsmål b)	48

* For de som har svart "Annet" og spesifisert svaret i spørsmål 21b, ser vi at mange av spesifiseringene kunne hørt inn under en av de andre hovedkategoriene over.

En tilskuddsordning kan ha en eller flere måter å fastsette tilskuddsbeløpet på. Kartleggingen viser at for 96 av ordningene fastsettes tilskuddsbeløpet kun etter skjønnsmessige kriterier. For 20 av ordningene fastsettes tilskuddsbeløpet på grunnlag av to eller flere kriterier. For 64 av ordningene er det krav om kommunal eller fylkeskommunal egenandel.

Kartleggingen viser at det for 102 av totalt 244 ordninger finnes en mal for både søknad og rapportering. 48 ordninger har enten mal for søknad eller rapportering. De resterende ordningene har ikke maler. 205 ordninger har oppgitt opplysninger om type rapportering som kreves. For om lag 155 av de 205 ordningene er det bedt om flere ulike typer rapportering. Det bes i noe varierende grad om rapportering på både måloppnåelse, budsjett og regnskap, fremdrift, og revisorbekreftelse for samme ordning. For omtrent 50 av de 205 ordningene er det kun bedt om en type rapportering, enten på måloppnåelse, budsjett og regnskap, fremdrift eller revisorbekreftelse. For en ordning er det ikke krav rapportering. Det er for flest ordninger bedt om rapportering på måloppnåelse.

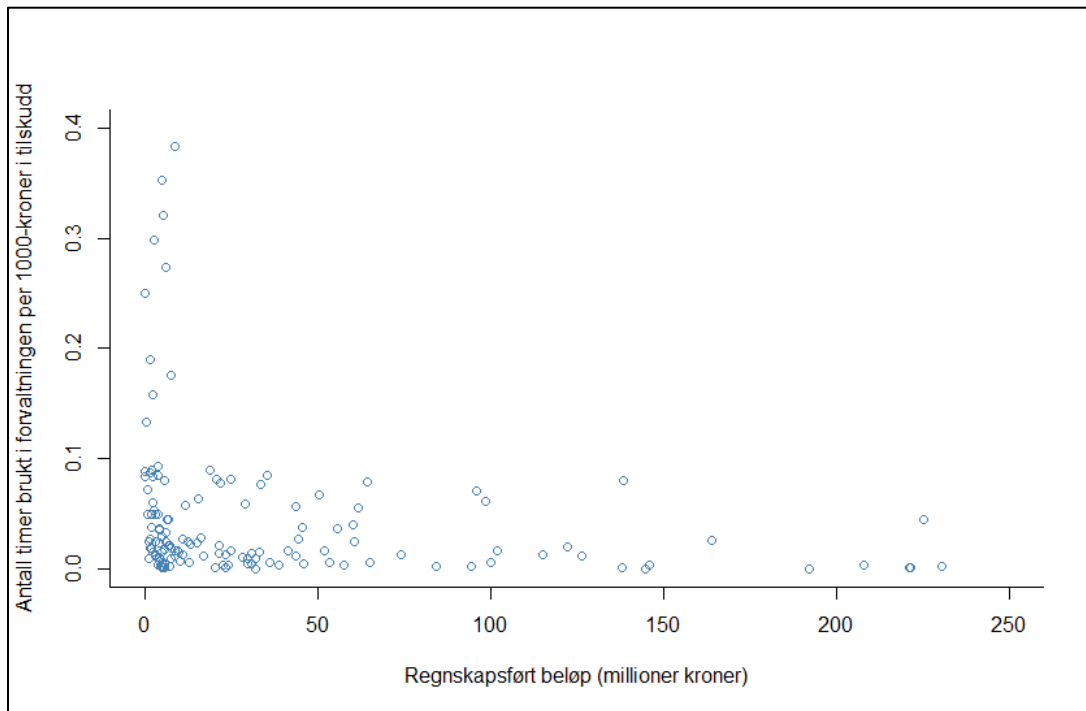
Det er ulike måter å innrette utbetaling av tilskudd på. Materialet viser at det i flertallet av ordningene benyttes delutbetaling eller forskuddsvis utbetaling (84 og 85 ordninger). For om lag 10 pst. av tilskuddsordningene refunderes utgiftene til tilskuddsmottakerne i etterkant.

I spørreundersøkelsen er departementene bedt om å anslå tidsbruk for forvalter knyttet til søknad og rapportering på ordningene. For totalt 164 tilskuddsordninger er det oppgitt ett slikt estimat. Det er stor spredning i forvaltningstidsbruk, der minste verdi er lik 6 timer og største verdi er lik 60.000 timer. I tillegg er det oppgitt anslag for tidsbruk hos mottakerne for 104 ordninger knyttet til arbeid med søknad og tidsbruk for 102 ordninger for mottakers arbeid med rapportering. Anslagene er usikre, og varierer fra 0–300 timer.

For å undersøke sammenhengen mellom forvaltningskostnader og beløpsmessig størrelse på tilskuddsordningene, har Difi og DFØ definert «antall timer brukt per krone tilskudd» som variabel for å sammenlikne forvaltningskostnadene mellom ordningene. Difi og DFØ understreker at dette er usikre anslag. Beregningene er basert på anslått tidsbruk fra departementene. Videre er beregningene basert på gjennomsnittsbetraktninger, hvor det ikke

er tatt høyde for andre forhold som kan påvirke. Funnene i notatet viser at forvaltningseffektiviteten ser ut til å variere sterkt, men at variasjonen er uavhengig av størrelsen på tilskuddsordningen, jf. figur 4.6.

Figur 4.6 Antall timer brukt i forvaltningen per 1000-kroner i tilskudd sett i forhold til regnskapsført beløp for ordningene¹.



¹Den blå linjen viser den lineære sammenhengen mellom variablene. (Av hensyn til figuren er 4 ordninger utelatt, y-aksen er begrenset til verdier under 0,4 og x-aksen er begrenset til verdier under 250 mill. kroner. Når alle relevante ordninger er inkludert er gjennomsnittet konstant lik 0,04 timer per 1 000 kroner i tilskudd)

I gjennomsnitt er den lineære sammenhengen mellom variablene (time per 1000 kroner) tilnærmet konstant, lik 0,04. Dette indikerer at små tilskuddsordninger hverken er mer eller mindre effektive enn de store tilskuddsordningene. Difi og DFØ understreker at man ikke uten videre kan konkludere med at små tilskuddsordninger gjennomsnittlig er mindre effektive i forvaltningen enn store tilskudd. Men for enkeltordninger ser vi tydelig i grafen at enkelte små tilskuddsordninger har relativt høyere forvaltningskostnader enn de store ordningene. Disse observasjonene kan underbygge en antakelse om at enkelte små tilskuddsordninger er relativt dyrere å drifte.

Variabelen tidskostnad per kroner er også benyttet for å se på ressursbruken i tilskuddsforvaltningen mot antall mottakere og alder på ordningene. Her fremgår det av notatet at det er en tydelig negativ lineær sammenheng mellom variablene. Dette indikerer at jo flere mottakere tilskuddsordningen har, jo mer effektiv blir forvaltningen av ordningen. Tilsvarende funn gjelder for alder, det vil si at i gjennomsnitt er eldre tilskuddsordninger mer effektive i forvaltningen enn tilskuddsordninger som er nyere.

I kartleggingen har departementene svart på en rekke spørsmål knyttet til mulig forbedringsområder i forvaltningen. Et sentralt tema er om tilskuddsforvaltningen er digitalisert. Tallene fra kartleggingen indikerer at det ligger et forbedringspotensial på dette

punktet. Kun 78 av ordningene benytter et helhetlig elektronisk tilskuddsforvaltningssystem⁴³, mens 50 ordninger bruker dette delvis og 73 ordninger ikke. KMD, JD og ASD peker seg ut når det gjelder antall ordninger som ikke er digitalisert. Departementene er videre bedt om å vurdere hva som er forenklingspotensialet for den enkelte ordning, og flertallet svarer at forenklingspotensial primært er knyttet til innføring av elektroniske prosesser, forenkling av søknad og rapportering og regelverk. For et fåtall ordninger er forenkling knyttet til sammenslåing av ordninger eller at ordninger bør ses i sammenheng.

4.3.2 Forslag fra Difi og DFØ til beregning av forvaltningskostnader

Difi og DFØ har i et notat til KMD og FIN listet opp noen metodeforslag for beregninger av mulige ressursbesparelser i forvaltningen av tilskudd. Det understrekes at dette er krevende beregninger og at mulige estimater er preget av høy usikkerhet. Difi og DFØ har beskrevet et forslag til metode hvor muligheter for besparelser synliggjøres ved hjelp av ulike antakelser for besparelspotensial. En antakelse er at økt digitalisering gir mulige besparelser, ved at forvalteren sikrer seg bedre, mer detaljert og mer automatisert informasjon om søkeren og dens behov. I databasen er det totalt 73 ordninger som har opplyst at de ikke har et elektronisk forvaltningssystem i det hele tatt. Difi og DFØ har forsøkt å belyse mulighetene for kostnadsbesparelser ved at disse ordningene for eksempel går over til en digital søknadsprosess. Kostnadsbesparelsene er beregnet i spart tidsbruk for forvalter. Det er lagt til grunn tre ulike anslag for ressursbesparelse:

- Lavt potensial – 5 pst. ressursbesparelse
- Middels potensial – 20 pst. ressursbesparelse
- Høyt potensial – 40 pst. ressursbesparelse

Med utgangspunkt i de tilskuddene (61 ordninger) der det er gitt opplysninger om digitalisering av forvaltningen og om forvaltningskostnader målt i antall timer, har Difi og DFØ beregnet summen av antall timer brukt i forvaltningen til 60.830 timer for de 61 ordningene. Kostnadsbesparelsene for forvalteren vil da kunne være:

- Lavt potensial – 5 pst. ressursbesparelse: 3.042 timer (spart tid)
- Middels potensial – 20 pst. ressursbesparelse: 12.167 timer (spart tid)
- Høyt potensial – 40 pst. ressursbesparelse: 24.334 timer (spart tid)

Difi og DFØ har sett overnevnte resultater av spart tid opp mot total tid brukt i forvaltningen av alle tilskuddsordningene. Der er det 164 ordninger som har oppgitt forvaltningskostnader i form av antall timer benyttet til forvaltning av tilskuddet. Summen av tidsbruk for alle 164 ordningene er 229.232 timer. Det vil si at dersom effektivitetstiltaket ved å digitalisere søknadsprosessen for de 61 ordningene i eksempelet har et middels potensial og sparer forvaltningen for 20 pst. av forvaltningstiden, vil dette gi en total besparelse på ca. 5 pst. av total tidsbruk i forvaltningen. Difi og DFØ vurderer at dette tyder på at det kan være et stort potensial for å spare forvaltningskostnader.

⁴³ Dvs. et elektronisk system som omfatter hovedprosessene i tilskuddsforvaltningen, som søknadsmodul/søknadsbehandling, utarbeidelse av tilskuddsbrev, utbetalinger, samt system for oppfølging og kontroll.

Difi og DFØ påpeker at beregningene over kun gjelder tilskuddsforvalter, og understreker at ressursbesparelsene også kan være betydelige for mottakeren av tilskuddet. Det foreligger imidlertid ikke data for mottakerens ressursbruk med tilstrekkelig kvalitet til at vi kan benytte dette i beregningen. I tillegg kan det være flere ikke-prissatte effekter som må medregnes, som for eksempel økt kvalitet på grunnlagsdata, bedre tilfredshet for medarbeidere som arbeider med søknadsprosessen, økt tilgjengelighet for informasjon for søkere. Det er viktig å merke seg at det også vil være kostnader relatert til å implementere og drifte nye løsninger. Dette må vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse.

4.3.3 Erfaringer fra kommuner

Kartleggingen omfatter i all hovedsak informasjon som er oppgitt av departementene og underliggende etater. I tillegg til dette har Difi og DFØ gjennomført en begrenset intervjuundersøkelse i tre kommuner, Gol, Skedsmo, Volda og i Akershus fylkeskommune. Kommunene er valgt ut på bakgrunn av kriteriene befolkningsstørrelse og kommuneøkonomi. Kommunene peker på følgende forhold som vil kunne bidra til å redusere arbeidsbyrden for mottaker og som kan bidra til bedre forvaltning:

- Det er ønskelig med en elektronisk tilskuddsportal som omfatter tilskudd rettet mot kommunesektoren og som informerer om ordningene.
- Fint med maler for søknad og rapportering, men et forbedringspotensial på området
- Skjemaene er i svært begrenset grad basert på gjenbruk av data som kommunen allerede har meldt inn til staten som for eksempel informasjon om mottaker (organisasjonsnavn, organisasjonsnummer, kommunenummer, adresse mv.)
- Unngå å be om de samme opplysningene flere ganger i samme skjema.
- Færre søknadsprosesser. For tilskuddordninger som går over flere år ønsker en ikke å måtte søke om tilskudd hvert år og rapportere årlig.
- Rapporteringen generelt er for omfattende og arbeidskrevende. Det stilles for ofte krav om revisorbekreftelse på små tilskuddsbeløp, noe som oppleves som unødvendig.
- Frister for søknad og rapportering bør være den samme for alle ordninger for å sikre forutsigbarhet. Andre synspunkter er at fristene ikke bør være sammenfallende fordi arbeidsbelastningen for kommunen blir for stor. En jevnere belastning er å foretrekke.
- Rapporteringen bør i større grad være basert på at kommunesektoren vurderer noe om effekt av ordningene og samtidig dokumenterer at midlene er brukt.

4.3.4 Tilskudd som ikke er rapportert inn

Kartleggingen fra Difi og DFØ baserer seg på innrapporterte data fra departementene. Videre er departementene bedt om å innrapportere tilskuddsordninger til kommunesektoren som eksisterte i 2016. Materialet inneholder derfor ikke utvikling over tid, nyopprettede tilskudd i 2017 eller forslag til nye ordninger i 2018. Med den tiden som har vært til rådighet, har det ikke vært mulig å kvalitetssikre alle innspillene fra departementene. Det kan derfor eksistere tilskudd som ikke er innrapportert av departementene.

Ekspertgruppen vurderer at kartleggingen fra Difi og DFØ i all hovedsak er fullstendig, men har funnet enkelte tilskuddsordninger som ikke er innrapportert fra departementene:

- Tilskudd til videreutdanning av lærere og skoleledere (KD). Tilskudd til videreutdanning av lærere og skoleledere bevilges over kap. 226, post 22.

Regnskapsført beløp i 2016 var nærmere 1,2 mrd. kroner. Tilskuddet er todelt, med en stipendordning rettet mot lærere og en vikarordning. I vikarordningen tildeles kommunene en prosentsats av gjennomsnittlig årsverkskostnad

- Investeringsstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger (HOD). Tilskuddet bevilges over kap. 761, post 63 og regnskapsført beløp i 2016 var 1,7 mrd. kroner.
- Kompensasjon for renter og avdrag (knyttet til omsorgsbolig- og sykehjemsprosjekter (HOD). Tilskuddet bevilges over kap. 761, post 64 og regnskapsført beløp i 2016 var 912 mill. kroner.

Ekspertgruppen inkluderer også tilskudd til videreutdanning av lærere og skoleledere, investeringstilskuddet og tilskudd til kompensasjon for renter og avdrag i denne områdegjennomgangen. Dette medfører at det inngår 247 tilskuddsordninger. Det tas forbehold om at det også finnes andre ordninger som ikke har blitt fanget opp i denne gjennomgangen.

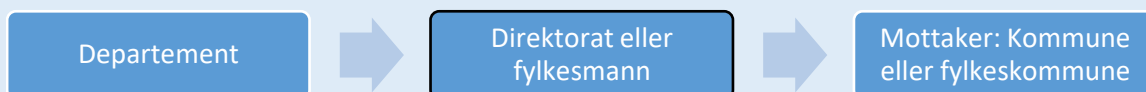
Boks 4.2: Hovedprosessene og antall ledd i tilskuddsforvaltningen

I tråd med økonomireglementet i staten skal det departement som etablerer en tilskuddsordning påse at forvaltningen av tilskuddsordningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dette kan skje ved at departementet selv er tilskuddsforvalter, eller det kan delegeres forvaltningen til et underliggende forvaltningsorgan. Departementet kan delegeres myndighet til å fastsette nærmere regler for hvordan en ordning skal forvaltes, til å behandle søknader og til å fatte vedtak om tildeling. I tillegg kan tilskuddsforvaltning også delegeres til kommuner, fylkeskommuner, statlige foretak mv. og stiftelser og private.

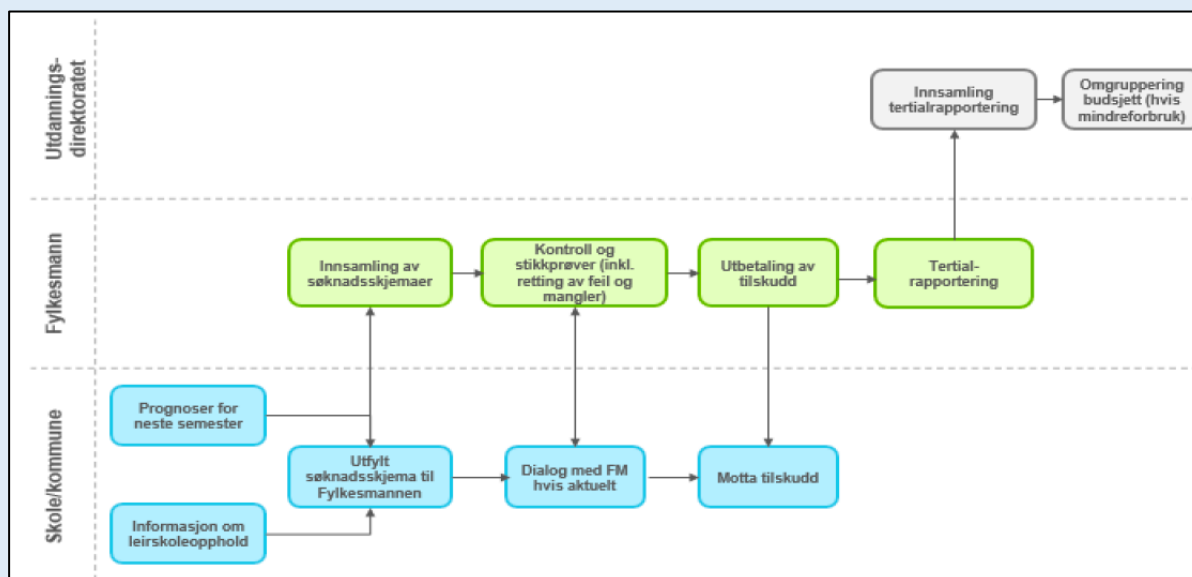
Økonomireglementet i staten gir rom for ulike måter å organisere forvaltningen av tilskudd på. Alle tilskuddsordninger har et ansvarlig departement og en sluttbruker/tilskuddsmottaker. Det vil imidlertid variere hvor mange ledd som bidrar i arbeidet med:

- Kunngjøring
- Søknadsbehandling
- Tilsagn/innvilger/utbetalinger
- Oppfølging og kontroll

Kartleggingen fra Difi og DFØ viser at i 79 pst. av ordningene er det samme forvalter som behandler søknader, utbetalinger og mottar rapportering. Her er ofte forvaltningen delegert til et underliggende organ, som har ansvaret for alle hovedprosessene i forvaltningen, fra kunngjøring til oppfølging og kontroll. Det mest vanlige er følgende modell:



For de resterende 21 pst. er forskjellige forvaltningsorgan involvert i de ulike forvaltningsoppgavene. Det vil også være tilfeller hvor de ulike leddene er involvert flere ganger til ulike tidspunkt i prosessen. Eksempelet under illustrerer den tidlige forvaltningen av tilskudd til leirskoler. Forvaltningen av dette tilskuddet er nå forenklet og sentralisert hos Utdanningsdirektoratet.



4.4 Innspill fra berørte interessenter

Ekspertgruppen har i arbeidet med områdegjennomgangen innhentet innspill fra berørte parter. Det er gjennomført to innspillmøter, ett med de berørte departementene og underliggende etater, og ett med Kommunenes sentralforbund (KS) og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). I tillegg har utvalget fått innspill fra flere aktører i de ordinære utvalgsmøtene, jf. kapittel 3. Det er mottatt en rekke nyttige innspill til tiltak og løsninger. Dialogen med berørte parter har også vært en god anledning for ekspertgruppen til å få innspill på foreløpige vurderinger.

I møtet med departementene og direktoratene ble det fra flere hold påpekt at dagens retningslinjer er gode, men at denne typen prinsipielle retningslinjer ofte utfordres i møtet med virkeligheten. Det ble fremhevet at nærmere 250 øremerkede tilskuddordninger er et for stort totalantall, men at andel øremerkede tilskudd, herunder sum og antall ordninger, er et politisk spørsmål. Det ble pekt på at øremerkede tilskudd er et egnet virkemiddel til å oppnå politiske mål og at dette i mange tilfeller oppleves som et mindre inngripende virkemiddel enn juridiske virkemidler. Det ble bl.a. fremhevet at tilskudd var egnet til å prøve ut nye arbeids- eller organisasjonsmodeller eller til å stimulere til innovasjon. En annen fordel som ble trukket frem, var muligheten til å skjerme enkelte tjenester eller mottakere, som ellers ikke ville blitt prioritert.

Departementene og direktoratene så et forbedringspotensial i dagens forvaltning. Digitalisering og forenkling ble trukket frem som områder hvor det er rom for forbedringer. Noen departementer og direktorater har gode helhetlige systemer for forvaltning av tilskudd, men systemene er avgrenset til kun egen sektor. Ekspertgruppen fikk anbefaling om ikke å foreslå løsninger som gikk løs på alle utfordringene samtidig, men at digitaliseringsarbeidet burde gå skrittvis fremover. Det ble uttalt ønske om at det utvikles registre over hvem som mottar tilskudd og en oversikt, f.eks. en portal, over alle tilskudd. Videre ble det påpekt at det ikke bør utarbeides særskilte tilskuddsforvaltningssystemer kun for kommunesektoren, men for tilskudd generelt. Bruk av felleskomponenter og standardisering ble fremhevet som en fordel, ved at løsninger kan gjenbrukes. Samtidig ble det påpekt at det var utfordringer med brukergrensesnittet knyttet til enkelte fellesløsninger, som Altinn. I tillegg vil det være noen tilskudd som vanskelig lar seg standardisere, da disse søker å ivareta særskilte behov, som typiske utviklings- og innovasjonstilskudd gjør. Det vil også være et potensial i økt gjenbruk av data på tvers, dvs. at «kun en gang»-prinsippet gjelder for kommunesektorens innrapportering av opplysninger. Det ble også vist til at i Danmark er det åpnet en portal der søknadsfristen for alle tilskudd skal annonseres, se nærmere omtale i boks 4.2.

Departementene og direktoratene trakk frem muligheten for å sentralisere tilskuddsforvaltningen i en ansvarlig fagetat der hvor det var hensiktsmessig. Ordninger som tildeles etter objektive kriterier bør for eksempel håndteres sentralt. Dette gir stordriftsfordeler, standardisering og er enklere å samordne. Utfordringen er manglende nærhet til sluttbrukeren, at det ikke er rom for skjønn og at ikke alle tilskudd treffer lite godt. Utdanningsdirektoratet hadde løst dette ved å benytte fylkesmannen som forvalter for tilskuddsordninger hvor nærhet til kommunene var viktig.

Det ble også pekt på behovet for tydeligere retningslinjer ved opprettelse av tilskudd, som tidsavgrensning, forpliktende plan for avvikling/innlemming og plan for integrering i eksisterende tjenestestrukturer. Videre ble det påpekt at øremerkede tilskudd ofte er innrettet etter sektor, og at det da oppstår samordningsutfordringer. Det ble foreslått at tilskudd i større grad burde innrettes mot målgrupper gjennom sammenslåinger eller former for «programmer». På denne måten kan man i større grad få en mer helhetlig vurdering for aktuelle målgrupper. Det ble foreslått at en oversikt over alle ordninger burde presenteres for Stortinget årlig, i f.eks. statsbudsjettet eller kommuneproposisjonen.

Det ble også pekt på at det kan være mer utfordrende å gi utviklingstilskudd til kommunene som fremmer innovasjon og nyteknisk sammenliknet med aktivitetstilskudd. Det vil være vanskelig å følge opp kommunene med tydelige kriterier, og det må også være rom for at forsøk mislykkes. En annen utfordring som ble fremhevet var direkte tildelinger til enkeltmottakere uten noen form for kunngjøring eller åpen konkurranse. Denne typen fremheving av enkelte mottakere fremstår ofte som tilfeldig og representerer ikke god forvaltningsskikk. Å sikre offentlighet og likebehandling i tilskuddsforvaltningen ble fremhevet som viktig.

Det ble også påpekt at dersom tilskuddene skulle ha ønsket effekt, må størrelsen på tilskuddene være tilstrekkelig sett i forhold til oppgavens omfang.

I møte med KS og Norges kommunerevisorforbund ble det fremhevet at rammestyring bør være hovedmodellen for styring av kommunesektoren. Samtidig ble det fremhevet at øremerking kan være hensiktsmessig i særskilte tilfeller, spesielt der kriteriene i inntektssystemet i begrenset grad fanger opp ulike utgiftsbehov for store nasjonale velferdstjenester i inntektssystemet, og det ble særlig pekt på barnevern og ressurskrevende tjenester innenfor pleie og omsorg. Øremerking av lovpålagte tjenester kan bidra til å skjerme utsatte områder eller tjenester, som barnevern. Innenfor barnevern gis det tilskudd til stillinger uten krav til egenandel, og det ble påpekt at i slike tilfeller kan øremerkede tilskudd være utjevnende mellom kommuner.

Det ble imidlertid også påpekt at det er problematisk at kommuner med høye frie inntekter som hovedregel er gode til å skaffe seg øremerkede tilskudd og at dette premierer utvalgte kommuner som har mulighet til å dekke eventuelle krav om egenandel. Tilskudd til psykologer i kommunene ble benyttet som eksempel. Det ble også stilt spørsmål ved rapporteringsbyrden for kommunene, og at krav om rapportering ofte ble videreført i KOSTRA etter avvikling av tilskudd.

KS fremhevet også betydningen av digitalisering og enklere søknadsprosesser.

KS anførte at det må være tydelige kriterier for opprettelse av tilskudd, herunder hvordan tilskudd skal avvikles/avsluttes. Kriteriene bør også bidra til å sikre lokal tilpasning i valg av metoder eller innretning av tiltak. Videre bør det ikke være krav om kommunal politisk behandling av søknader i forkant.

NKRF mente det var en utfordring at det var uklare krav til revisorattestasjon ved øremerkede tilskudd, og at det etter deres vurdering ble benyttet for mye ressurser på revisorattestasjoner.

Anslag fra NKRF viser at det brukes 50.000-60.000 timer på attestasjoner av tilskudd årlig⁴⁴. NKRF anbefalte at grensene for når det kan bes om revisorattestasjon bør heves betydelig eller unngås i sin helhet. Tilskudd vil, på samme måte som all annen økonomisk ressursbruk, være underlagt ordinær kommunal revisjon i den enkelte kommune. Kommunelovens krav om internkontroll bør i prinsippet tilfredsstillende behovet for kontroll også av tilskudd. Det ble videre anbefalt at dagens ressurser brukt på revisjonsattestasjon heller burde prioriteres til kommunal forvaltningsrevisjon.

⁴⁴ Anslaget tar utgangspunkt i noen fylker der NKRF har tall, og funnet timebruk pr. innbygger, for så å multiplisere med antall innbyggere i landet som helhet.

5 Forskning og utredninger om øremerkede tilskudd

Det er flere utredninger og forskningsbaserte rapporter som har sett på effektene av øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd kan være effektivt for å nå mål på spesielle områder. Det er samtidig godt dokumentert at i et helhetlig perspektiv bør staten være varsom med utstrakt bruk av virkemiddelet.

Øremerkede tilskudd i denne sammenheng er alle statlige overføringer som ikke er rammetilskudd.

5.1 Fordeler og ulemper ved bruk av øremerkede tilskudd

Det viktigste argumentet for øremerking er at det kan gi staten en sterk grad av kontroll med kommunenes ressursbruk, og isolert sett kan bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder. Det kan være oppbygging av nasjonale velferdstjenester i en gitt periode, å tilgodese grupper eller avgrensede geografiske områder der tilskuddsordninger ivaretar nasjonalt prioriterte grupper eller forsøk og prosjekt i enkeltkommuner som kan gi positive ringvirkninger til flere kommuner, se drøfting av kriterier for tilskudd i kapittel 7.

I Riksrevisjonens undersøkelse⁴⁵ av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene fremgår det *«at øremerkede tilskudd som hovedregel har virkning på tjenestetilbudet. Virkningen varierer imidlertid etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet, og den avtar over tid. Videre kan valg av tilskuddstype ha betydning for i hvilke kommuner tilskuddet har sterkest virkning.»* Riksrevisjonen legger til grunn at utformingen av tilskudd har betydning for hvor sterk virkning tilskuddet har. Deres undersøkelse viser at prisvridende tilskudd har sterkest virkning i velstående kommuner.

Øremerkede tilskudd bidrar til at kommunene bruker midler annerledes enn de ellers ville gjort. Denne vridningen kan være ønsket for å oppfylle formålet med tilskuddsordningen. For eksempel kan det være et nasjonalt ønske om og en god faglig begrunnelse for å bygge opp en tjeneste som ikke er tilstrekkelig godt utbygd i dag. Samtidig kan tilskuddsordningen føre til at andre områder nedprioriteres, siden kommunen normalt også må bruke egne ressurser. Det kan også være at det aktuelle øremerkede tilskuddet ikke adresserer et reelt problem, for eksempel fordi ordningen er dårlig innrettet, fordi problemet har blitt irrelevant eller fordi det ikke lenger er politisk ønske om å adressere det. I så fall vil vridningen kunne karakteriseres som uønsket.

Telemarksforskning⁴⁶ viser blant annet at det er rimelig å anta at det kan bli betydelige omprioriteringseffekter innad i en tjenestesektor dersom det gis tilskudd til enkelte deler av tjenesten. For eksempel kan det bli betydelige omprioriteringseffekter internt innen pleie- og omsorgssektoren hvis det gis tilskudd til enten hjemmehjelp eller institusjoner, fordi en kommune kan velge å organisere sine totale omsorgstjenester på ganske forskjellige måter avhengig av hvilke alternativer innenfor denne sektoren som mottar tilskudd fra staten og hvilke de selv må finansiere fullt ut.

⁴⁵ Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:5 (1999–2000) side 2

⁴⁶ Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290.

Produktivitetskommissjonen (NOU 2015:1) peker på en rekke ulemper ved øremerkede tilskudd. Utstrakt bruk av øremerking kan føre til mindre makroøkonomisk kontroll og en mindre forutsigbar og oversiktlig finansiering av kommunene. Øremerking kan føre til økt utgiftspress og en passiv og avventende holdning i kommunene i påvente av nye statlige handlingsplaner og øremerkede midler. Når staten i prinsippet overtar prioriteringene, svekkes lokaldemokratiet. Øremerkede tilskudd kan også føre til uønsket vridning i ressursbruken ved at kommuner nedprioriterer tjenester der de ville ha satt inn ekstra ressurser ved fri bruk av de samme midlene. Innføring av øremerkede tilskudd på et område kan føre til ønsker om øremerkede ordninger også på andre områder.

Telemarksforskning⁴⁷ har også påpekt at tilskuddene ikke alltid er treffsikre. I deres modellanalyser finner de store lekkasjeeffekter. Minst lekkasje finner de for grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren. Av 1 krone som gis i tilskudd til disse sektorene, viser modellberegningene at 60 øre brukes i sektoren selv, mens 40 øre lekker til andre formål. I de fleste øvrige sektorer er graden av lekkasje enda høyere, i enkelte sektorer opp mot 80 til 90 pst. Telemarksforskning påpeker at det likevel kan være slik at tilskuddene gir større effekt på underområder innen hver sektor som ikke fanges opp av deres inndeling av kommunale tjenester i totalt ti tjenestesektorer.

Videre bryter øremerkede tilskudd med det finansielle ansvarsprinsippet om at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Riksrevisjonen⁴⁸ påpeker at et system med mange tilskuddsordninger kan medføre risiko for at tilskuddene til dels motvirker hverandre, og at virkningene av hver enkelt tilskuddsordning blir nøytralisert. De anbefaler derfor en reduksjon i antall øremerkede ordninger fordi virkningen av gjenværende ordninger dermed kan bli større. Det påpekes videre at Riksrevisjonens vurdering er at økt bruk av øremerking ikke er i samsvar med prinsippene for sterkere grad av mål- og resultatstyring i kommunesektoren.

Blant andre viser Telemarksforskning⁴⁹ og Hagen⁵⁰ også til at øremerkede tilskuddsordninger utnyttes best blant kommuner med relativt god totaløkonomi og dermed gjør de rike kommunene rikere. Øremerkede tilskudd krever ofte mye administrasjon i form av søknader, søknadsbehandling og rapportering. De administrative kostnadene vil kunne variere betydelig mellom de ulike tilskuddsordningene, og administrasjonskostnadene behøver ikke nødvendigvis ha sammenheng med tilskuddsordningens omfang. Telemarksforskning peker spesielt på at tradisjonelle prisvridende øremerkede tilskudd innebærer en egenandel for kommunene, noe som tilsier at kommuner som har mye frie midler vil ha lettere for å hente ut øremerkede tilskudd. Dette trekker i retning av at eksisterende inntektsforskjeller forsterkes.

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:5 (1999–2000)

⁴⁹ Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290.

⁵⁰ Hagen, Terje P. (2000): Er det staten som skaper ulikhet? Kap. 10 i Offerdal, A. og Aars J. (2000): Lokaldemokratiet. Status og utfordringer.

Fiva, Hagen og Sørensen⁵¹ peker på at også prisenøytrale tilskudd belønner større kommuner, da de ofte har en administrasjon som kan utnytte slike tilskudd.

Borge og Rattsø⁵² vurderte kommunenes økonomiske tilpasninger til tidsavgrensede statlige satsinger. I rapporten ses det spesielt på *handlingsplanen for eldreomsorg* som ble igangsatt i 1998. Handlingsplanene besto både av driftstilskudd som ble innlemmet i kommunenes inntekter i 2002 og investeringstilskudd. Det konkluderes med at handlingsplanen virket etter hensikten i den forstand at den ga raskere utbygging av eldreomsorgen, men utbyggingen gikk delvis på bekostning av de øvrige tilbudene i kommune. I rapporten pekes det også på fire samfunnsøkonomiske kostnader med slike handlingsplaner. Konsentrert innsats og stram tidsramme legger press på kapasiteten både for kommunens planlegging og lokale entreprenører. Dette bidrar til høyere kostnad per enhet i forhold til mer gradvis utbygging. Tilskudd til spesifikke tilbud gir økt kapasitet på områder som er dekket av tilskudd og mer begrenset helhetlig lokal planlegging av det samlede tilbudet. Resultatet ble vridninger i tilbudet som ikke alltid var intendert og redusert oppmerksomhet mot nye utfordringer. I rapporten pekes det også på økte administrative kostnader og at handlingsplanene setter lokalpolitikere i en situasjon som krever omprioriteringer av lokale planer og redusert lokalt ansvar for tilbudet. Riksrevisjonen⁵³ påpeker at virkningen av investeringstilskudd er usikre, og mener en mulig forklaring kan være at beslutninger knyttet til investeringer er langsiktige og irreversible. Telemarksforskning⁵⁴ viser til at en del valg og prioriteringer kan være låst på kort sikt på grunn av tidligere valg og fordi driftsmidler er avhengige av investeringer i infrastruktur for å gi god uttelling. De viser også til at det finnes eksempler på kommuner som har utnyttet investeringstilskuddsordninger for å bygge ut sykehjem og omsorgsboliger opp til et nivå som de, etter at byggene er ferdige, ikke har driftsmidler til å sette i drift. Dette kan være et eksempel på dysfunksjonell tilskuddstilpasning.

Riksrevisjons⁵⁵ undersøkelse viser samlet at virkningen av øremerkede tilskudd i de fleste tilfellene avtar over tid og har sterkest virkning på aktiviteten i den første utbyggingsfasen. Riksrevisjonen peker på at det er behov for en jevnlig gjennomgang av tilskuddsordningene for å vurdere om ordninger skal opphøre eller innlemmes.

⁵¹ Fiva, J., H., Hagen, T. P. og Sørensen, R. (2014): Kommunal organisering.

⁵² Borge, Lars Erik og Rattsø, Jørn (2005): Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger

⁵³ Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:5 (1999–2000)

⁵⁴ Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290.

⁵⁵ Ibid

5.2 Utforming av øremerkede tilskudd

I litteraturen skilles det ofte mellom to hovedkategorier av øremerkede tilskudd, såkalte *prisvridende* og *-nøytrale* tilskudd. *Prisvridende* tilskudd er utformet som ordninger hvor kommuner mottar tilskudd fra staten i forhold til egen ressursinnsats. *Prisnøytrale* tilskudd gis etter objektive kriterier eller skjønn. Oxford Research⁵⁶ skriver at en grunnleggende egenskap ved et prisnøytralt tilskudd er at tilskuddsmottaker i hvert fall på kort sikt ikke kan påvirke tilskuddets størrelse. Når tilskudd ikke knyttes til ressursinnsats, men gis på bakgrunn av objektive kriterier og samtidig ikke stiller krav om aktivitetsøkning, har de etter ekspertutvalgets vurdering mye til felles med fordelingen av rammetilskuddet etter kostnadsnøkkelen i inntektssystemet.

Telemarksforskning⁵⁷ skiller alternativt mellom prisvridende tilskudd og andre former for styring, herunder *krav om aktivitetsøkning*. Det pekes på at et ordinært prisvridende tilskudd i prinsippet er et indirekte virkemiddel som kun bidrar til å gjøre en bestemt tjeneste billigere for kommunen. Dersom i stedet en kommune eksempelvis får et gitt antall kroner per eldre over 80 år som en ekstra bevilgning til pleie- og omsorgssektoren og må dokumentere at hele den ekstra bevilgningen faktisk går til reell økning til pleie og omsorg, peker Telemarksforskning på at styringen ikke er indirekte, fordi kommunenes prioriteringer styres direkte gjennom krav til aktivitetsøkning. Dette kan betegnes som prisnøytrale tilskudd med aktivitetskrav.

Videre gjøres det et skille mellom to typer av prisvridende tilskudd, *stykkpristilskudd* og *prosenttilskudd*. Stykkpristilskudd vil si at kommunen mottar et bestemt beløp pr. enhet som produseres av tjenesten, mens prosenttilskudd vil si at staten helt eller delvis dekker kommunens utgifter til bestemte formål. Både stykkpristilskudd (også betegnet enhetstilskudd) og prosenttilskudd er prisvridende tilskudd som endrer de lokale kostnadsforholdene slik at tjenester som omfattes fremstår som relativt billigere enn de ellers ville ha vært. Det er likevel vesentlige forskjeller mellom dem. Telemarksforskning⁵⁸ skriver blant annet:

«Et enhets- eller stykkpristilskudd gir imidlertid større incitamenter til kostnadseffektivitet siden hver krone i redusert bruttokostnad vil tilfalle kommunene fullt ut, mens man med et prosenttilskudd vil få en deling av kostnadsbesparelsen mellom kommune og stat. For kostnadseffektivitet er altså enhetstilskudd å foretrekke. Hvis vi kun studerer prioriteringseffekter av tilskudd, spiller det imidlertid ingen rolle om tilskuddet gis som enhets- eller prosenttilskudd (...).»

En tilskuddssats på lavere enn 100 pst. av kostnadene for prosenttilskudd eller et enhetstilskudd satt lavere enn kostnaden ved å produsere en enhet vil innebære et element av egenfinansiering. Egenfinansieringen for prisvridende tilskudd bidrar til kostnadskontroll, men kan føre til at ordningene utnyttes best blant kommuner med relativt god totaløkonomi.

⁵⁶ Oxford research (2014): Er det verdt det? Kartlegging og vurdering av søknads- og rapporteringsordninger knyttet til øremerkede tilskudd til kommunesektoren.

⁵⁷ Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290.

⁵⁸ Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290. side 21.

Riksrevisjonens⁵⁹ undersøkelse viser da også at prisvridende tilskudd har sterkest virkning på aktivitetsnivået i de mest velstående kommunene – noe som også støttes av Telemarksforsknings undersøkelse⁶⁰. Prisnøytrale tilskudd virker best i mindre velstående kommuner.

Riksrevisjonens⁶¹ gjennomgang av øremerkede tilskudd viser at prisvridende tilskudd som inngår i en undersøkelse for gjennomgangen (tilskudd til barnehager, tilskudd til musikkskoler og tilskudd til skolefritidsordninger) har virkning på aktivitetsnivået det samme året som tilskuddssatsene blir endret. Som forklaring pekes det her på at slike tilskuddet gir lavere kostnad ved å produsere tjenesten. Det pekes på at de tilskuddene som ble undersøkt hadde en relativ enkel kontrollmekanisme ved at rapporteringen var knyttet opp mot bestemte aktiviteter. Undersøkelsen viser at virkningen av de prisnøytrale tilskuddene (tilskudd til omsorgstjenester, tilskudd til psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester) er mer usikker det første året. Denne typen tilskuddet førte ikke til tilsvarende stor utgiftsøkning på det området tilskuddet gjaldt for. Store lekkasjene for de to prisnøytrale tilskuddene illustrerer ifølge Riksrevisjonen behovet for å utarbeide presise oppfølgingskriterier slik at man kan etterprøve om den tilsiktede virkningen oppnås. Samtidig tyder Riksrevisjonens undersøkelse på at de prisnøytrale tilskuddene hadde større effekt etter noen få år. I undersøkelsen er også virkningene av de tre investeringstilskuddene som er undersøkt usikre. Av de tre investeringstilskuddene (alle prisvridende) som er med i undersøkelsen, viser gjennomgangen at kun én har virkning på aktivitetsnivået (tilskudd til fosforrensing). Riksrevisjonen peker på at en mulig forklaring er at beslutninger knyttet til investeringer er langsiktige og irreversible, og antas derfor å virke på noe lengre sikt. De to investeringstilskuddene som ikke viser noen virkning er tilskudd til nitrogenrensing og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

Rattsø-utvalget om finansiering av kommunesektoren⁶² viste til at dersom det ikke foreligger klare positive ringvirkninger eller andre gode grunner for at tjenesten bør subsidieres, vil prisvridende tilskudd i verste fall kunne gi for stor ressursinnsats for tjenestoområder som subsidieres.

Utvalget pekte videre på at prisnøytrale, øremerkede tilskudd, kan være hensiktsmessige blant annet som finansiering av ulike forsøksordninger og av tjenester som bare utføres i bestemte deler av landet. I tillegg kan slike tilskudd benyttes som «betaling» for tjenester som kommuneforvaltningen utfører på vegne av staten.

Rattsø-utvalget pekte på at når kommunale tjenester har klare positive ringvirkninger for andre kommuner, vil det som regel være konflikt mellom lokale prioriteringer og nasjonale mål om å heve kvaliteten eller sikre utbredelse av en tjeneste. For eksempel vil funnene fra et forsøk eller prosjekt kunne ha overføringsverdi til andre kommuner. I slike tilfeller kan øremerkede tilskuddsordninger virke effektivitetsfremmende ved å bidra til at samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter blir realisert.

⁵⁹ Riksrevisjonen Dokument nr. 3:5 (1999-2000).

⁶⁰ Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290.

⁶¹ Riksrevisjonen Dokument nr. 3:5 (1999-2000).

⁶² NOU 1997: 8. Om finansiering av kommunesektoren.

5.3 Organiseringen av forvaltningen av øremerkede tilskudd

Organisering kan forstås som kombinasjonen av arbeidsdeling og samordning av ulike oppgaver og ansvarsforhold, og må derfor forstås som ett, av flere, virkemidler forvaltningen har til rådighet. Organiseringen har derfor konsekvenser for hvordan forvaltningen av øremerkede tilskudd løses, og hvilke tilskudd, ansvarsforhold og andre oppgaver som ses i sammenheng

På statlig hold har fylkesmannsembetene en sentral rolle overfor kommunal sektor, med mulighet til å se oppgaver og satsinger i ulike statlig sektorer i sammenheng.

Fylkesmannsembetene er også de organene som forvalter flest øremerkede tilskudd, jf. kartleggingen fra Difi og DFØ. Nivi Analyse har gjennomført en kartlegging og vurdering av mulige svakheter i den gjeldene oppgavefordelingen mellom fylkesmannen og øvrig statsforvaltning⁶³. De argumenterer for tre hovedprinsipper for å legge oppgaver til fylkesmannen. Det første tar utgangspunkt i at fylkesmannen er bindeleddet mellom stat og kommune. Derfor bør *sektoroppgaver overfor kommune* legges til fylkesmannen, herunder formidlingsoppgaver, veiledning og tilsyn og kontroll. Det andre prinsippet er at statlige *samordningsoppgaver* mot kommunene bør legges til fylkesmannen. På bakgrunn av sin karakter som et tverrsektorielt forvaltningsorgan vil fylkesmannsembetet ha særlig gode forutsetninger for å sørge for samordning av statlig politikk, interesser og hensyn rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Det tredje prinsippet er at *statlige oppgaver rettet mot kommuner og andre målgrupper i lokalsamfunnene* bør legges til fylkesmannen av hensyn til formåls effektivitet og kostnadseffektiv forvaltning. I rapporten fra Nivi Analyse om hvilke oppgaver som bør legges til fylkesmannen, foreslås det blant annet å samle tilskuddsforvaltning på helse- og sosialfeltet hos fylkesmannen.

Oxford Research⁶⁴ har i sin kartlegging pekt på at departementene i liten grad selv har oversikt over øremerkede tilskudd. Årsaken til den manglende oversikten forklarer Oxford Research bl.a. med at det er klare ulikheter i hva de ulike departementene definerer som et øremerket tilskudd. For eksempel er det ulikt hvordan refusjonsordninger blir håndtert. Et annet eksempel er integreringstilskuddet, som blir beskrevet som øremerket av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet ikke ser på dette som et øremerket tilskudd. Den manglende fellesforståelsen av hva som er et øremerket tilskudd i departementene kan illustrere hvordan ulike virksomheter har ulik kultur og hvordan de løser oppgaver ulikt.

⁶³ Nivi Analyse (2016:2) Én dør til staten for kommunene

⁶⁴ Oxford Research (2014): Er det verdt det? Kartlegging og vurdering av søknads- og rapporteringsordninger knyttet til øremerkede tilskudd til kommunesektoren.

Del 2

Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger

6 Ekspertgruppens bilde av hovedutfordringene

Ekspertgruppen oppfatter dagens situasjon med nærmere 250 tilskuddsordninger til eller forvaltet av kommunesektoren som lite formålstjenlig både for staten og for kommunene. De mange ordningene viser at det er manglende helhetstenkning og uklar prioritering fra statens side. Dette gir seg blant annet utslag i en rekke tilskuddsordninger med overlappende mål og målgrupper.

Kommunesektoren skal i hovedsak rammestyres og øremerkede tilskudd skal i henhold til retningslinjene kun benyttes i særskilte tilfeller. Ekspertgruppen vurderer at nærmere 250 tilskuddsordninger utfordrer rammestyringsprinsippet og at dette kan påvirke lokale prioriteringer på en måte som hindrer prioriteringseffektivitet og derfor er uheldig.

Ekspertgruppen vurderer at et så stort antall tilskuddsordninger, sammen med mange tilfeller av lekkasjeeffekter og favorisering av kommuner med ressurser til å søke og bære eventuelle egenandeler (jf. gjennomgangen av eksisterende forskning i kapittel 5), gir høy sannsynlighet for at ordningene ikke treffer etter hensikten og derfor ikke bidrar til å realisere nasjonale målsettinger på en effektiv måte. Et system med nærmere 250 tilskuddsordninger er dessuten unødvendig uoversiktlig for kommunesektoren. Det vil være store variasjoner i hvilke kommuner som benytter seg av tilskuddsordningene, noe som kan forsterke eksisterende inntektsforskjeller.

De mange tilskuddsordningene bidrar også til unødvendige administrasjonskostnader, både på kommunal og statlig side. Problemet ligger i manglende helhetlig oversikt over ordningene, at de er ulikt organisert, med forskjellige søknads- og kunngjøringsfrister, manglende bruk av maler, lite gjenbruk av tilgjengelig data, varierende og til dels lav digitaliseringsgrad, mv.

Etter ekspertgruppens oppfatning er det behov for en kraftig reduksjon i antall tilskuddsordninger og etablere et system for helhetlig styring. Ekspertgruppen foreslår reduksjon i antall ordninger gjennom omfattende innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet til kommunene og sammenslåing av en rekke ordninger. Begge deler vil gi økt rom for lokale prioriteringer og tilpassede og innovative løsninger i kommunene.

6.1 Uklar prioritering av tilskudd

Utvalget legger til grunn gjeldende prinsipper for statlig styring av kommunesektoren om økonomisk og juridisk rammestyling. Dagens situasjon, der det over tid er etablert et stort antall øremerkede tilskudd, svekker den lokale prioriteringseffektiviteten og den lokaldemokratiske styringen som rammestylingen er begrunnet i. Utvalget legger samtidig til grunn at øremerkede tilskudd fortsatt skal være et virkemiddel for statlig måloppnåelse, men bare i få og særskilte tilfeller.

Kartleggingen fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (se kapittel 4.3.1) viser at det i dag eksisterer 247 tilskuddsordninger. Dette illustrerer at bruken av øremerkede tilskudd benyttes langt oftere enn i særskilte tilfeller. Videre fremgår det av materialet fra Difi og DFØ at det er store forskjeller i innretning av ordningene og at det er få store ordninger. De sju største ordningene av

tilskuddene hvor kommunesektoren er eneste mottaker utgjør 64 pst. av alle tilskuddene målt i regnskapsførte kroner. Dette gir mange små tilskuddsordninger, med i gjennomsnitt 106 mill. kroner per ordning, og rundt regnet 248.000 kroner per kommune i gjennomsnitt. Ekspertgruppen mener at mange små ordninger ikke er et egnet virkemiddel for å nå nasjonale mål.

Isolert sett representerer de enkelte tilskuddsordningene gode formål, men det betyr ikke at ordningene nødvendigvis gir de effekter nasjonale sektormyndigheter ønsker. Det kan og bør systematisk stilles spørsmål ved hvor effektivt det enkelte tilskudd er i forhold til de mål som er bestemt for ordningen og målgruppen. Ekspertgruppen vurderer at sannsynligheten for lekkasjeeffekter og lite treffsikre ordninger er stor ved å opprettholde et så høyt antall tilskudd. Betydelig færre ordninger vil gi bedre styring og en reell mulighet til å prioritere. Som det fremgår av rapporter fra Riksrevisjonen⁶⁵ og Telemarksforskning⁶⁶, kan et system med for mange øremerkede tilskudd i tillegg føre til at tilskuddene motvirker hverandre og at virkningen av den enkelte ordning blir nøytralisert, se nærmere omtale i kapittel 5.

I kapittel 4.1 fremgår det at øremerkede statlige tilskudd til kommunesektoren innenfor kommuneopplegget (60-poster med unntak av midler til flyktninger og asylsøkere mv.) utgjør seks pst. av de totale inntektene til kommunene. Selv om dette ikke omfatter alle ordningene Difi og DFØ har kartlagt, viser det at tilskuddsfinansiering kun utgjør en mindre del av de totale inntektene til kommunesektoren. Ekspertgruppen vurderer det store antallet tilskudd som hovedproblemet med dagens praksis. Det viser klart mangel på helhetsstyring og etterlevelse av allerede eksisterende prinsipper fra statens side. Den fragmenterte styringen og de store ulikhetene i administrative prosesser er ineffektiv, og svært lite brukervennlig for kommunesektoren som tilskuddsmottaker.

Etter ekspertgruppens vurdering er altså 247 tilskuddsordninger et resultat av en fraværende og dermed uklar prioritering. Dagens tilskuddsportefølje representerer i sum et uoversiktlig opplegg fra statens side, som gir til dels motstridende styringssignaler til kommunesektoren. Dette er uheldig av flere årsaker. Det er en form for statlig detaljstyring som ikke fremmer den lokale prioriteringseffektiviteten. Øremerking innebærer at det er staten som definerer behovene og prioriteringene, ikke kommunepolitikere slik systemet for rammestyringen legger til grunn. Dette tar ikke godt nok høyde for at behovene, utfordringene og de politiske prioriteringene lokalt vil variere fra kommune til kommune. Øremerkede tilskudd kan føre til en passiv og avventende holdning i kommunene, og at det kommunale ansvaret som rammestyringen bygger på, reelt sett svekkes.

Det store antallet ordninger er heller ingen tillitserklæring til lokaldemokratiet som sådant. Ekspertgruppen mener at statlig styringspraksis må bygge på tillit til at kommunene løser sine oppgaver på en forsvarlig og hensiktsmessig måte.

Med dette som utgangspunkt baserer ekspertgruppen sine vurderinger på en systemtilnærming, uten at virkningene og effektene av de enkelte tilskuddsordningene er gjennomgått. Antall øremerkede tilskuddsordninger bør reduseres kraftig for å bidra til bedre

⁶⁵ Riksrevisjonen Dokument nr. 3:5 (1999-2000).

⁶⁶ Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290.

styring og økt effektivitet både nasjonalt og lokalt. Samtidig er det behov for et system for fremtiden som gir en helhetlig styring av øremerkede tilskudd til kommunesektoren.

6.2 Ineffektiv forvaltning av tilskuddsporteføljen

6.2.1 Forbedringspotensial i statlig forvaltning

Det store antallet tilskudd til kommunal sektor viser at staten mangler et helhetlig system. Poenget understrekes av at det ikke eksisterte en samlet oversikt over tilskuddsordningene til kommunal sektor før Difi og DFØs kartlegging. De mange tilskuddsordningene som har overlappende mål og målgrupper tilsier at det er gode muligheter for bedre samordning av virkemidler mot ønskede områder og målgrupper. Det er dermed sannsynliggjort et betydelig forbedringspotensial i den statlige tilskuddsforvaltningen.

Mangelen på totaloversikt og helhetlig tilnærming kan forklares med statsforvaltningens sterke sektorinndeling, der den enkelt fagstatsråd er ansvarlig for organiseringen og budsjettering av sitt sektorområde (ministerstyre). Sektorinndelingen har gitt en arbeidsdeling i forvaltningen der relativt spesialiserte enheter er sideordnet hverandre. Det har som konsekvens at ulike virksomheter utvikler ulike problemoppfatninger, ulike oppfatninger av hva som er riktig og relevant virkemiddelbruk, og setter grenser for hva som sees og ikke sees i sammenheng⁶⁷. Derfor vil forvaltingsregime knyttet til den enkelte tilskuddordningen ofte være sterkt preget av sektorens egne behov og problemforståelse.

Ekspertgruppen legger til grunn at sektorprinsippet fortsatt skal gjelde, men ser behov for en opprydding i og en sterkere koordinering av øremerkede tilskuddsordninger mellom sektorene. Utvalget mener at sektorprinsippet ikke er til hinder for at staten kan gjennomføre en mer koordinert og helhetlig styring overfor kommunesektoren. Effektive koordineringsmekanismer kan bygge videre på dagens system med samordningsdepartementer (bl.a. KMD og FIN), men der resultatansvaret for den enkelte tilskuddsordning fortsatt ligger til det aktuelle sektordepartement⁶⁸. Ekspertgruppen vurderer at det er behov for en mer enhetlig praksis i tilskuddsforvaltningen, med færre ledd i forvaltningen. På den måten vil kommunene som brukere lettere få oversikt over aktuelle tilskudd og sektormyndighetene vil lettere kunne se virkemiddelbruken overfor målgrupper mer i sammenheng.

En annen koordineringsmekanisme kan være å samle tilskudd med sammenfallende målgrupper i færre og større ordninger. Eksempelvis vil en sammenslåing av ordninger som skal treffe samme målgruppe eller område kunne gi kommunene økt fleksibilitet til å velge treffsikre virkemidler og dermed gi rom for lokale prioriteringer og løsninger. Det store antallet forvaltere og antallet ordninger gjør det også vanskelig for brukerne å få oversikt over hvilke ordninger som finnes. I tillegg vil dette vil det være mulig å redusere

⁶⁷ Egeberg, M. (2003) 'How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective', in B.G. Peters and J. Pierre (eds) Handbook of Public Administration, London: Sage

⁶⁸ Det vises til DIFI-rapport 2014:7 «Mot alle odds? Veier til samhandling i norsk forvaltning» som bl.a. peker på at «en streng forståelse og tolkning av ministeransvaret kan bidra til å forsterke sektortankegangen og svekke motivasjonen for oppgaveløsning på tvers».

forvaltingskostandene knyttet til øremerkede tilskudd, da færre tilskudd må forvaltes. Sammenslåing av tilskudd gjøres i begrenset grad i dag, men Kunnskapsdepartementet har i 0-24-samarbeidet synliggjort eksisterende tilskudd til målgruppen, jf. boks 6.1.

En annen problemstilling, som var ett av utgangspunktene for denne områdegjennomgangen, knytter seg til antagelsen om at det er mange ledd med til dels overlappende eller parallelle arbeidsoperasjoner i forvaltningen av tilskudd. Kartleggingen til Difi og DFØ viser at det i omtrent 79 pst. av ordningene er samme forvalter som utlyser, behandler søknader, utbetaler og mottar rapportering. At det i stor grad er samme virksomhet som utfører alle ledd i saksbehandlingen av øremerkede tilskudd, tyder på at dette ikke er et så stort problem som først antatt. Ekspertgruppen vil likevel understreke at en organisering hvor forvaltningsoppgavene for tilskudd deles mellom flere virksomheter kan gi en uklar rolle og oppgaveforståelse, og derigjennom ineffektivitet i forvaltningen.

Difi og DFØ har vurdert om store ordninger (målt i beløp) har mindre forvaltningskostnader enn små ordninger, men finner i sitt materiale ingen sammenheng mellom størrelse på tilskuddsordningene og forvaltningskostnader. Samtidig viser materialet at enkelte av de små ordningene har relativt høyere forvaltningskostnader enn de store ordningene. Difi og DFØ har også funnet en sammenheng mellom antall mottakere og forvaltningskostnader. Dette indikerer at jo flere mottakere tilskuddsordningen har, jo mer effektiv blir forvaltningen av ordningen.

I kartleggingen fra Difi og DFØ fremgår det at bruk av maler og helhetlige elektroniske tilskuddssystemer i liten grad benyttes. I under halvparten av ordningene i materialet fra Difi og DFØ foreligger det maler for både søknad og rapportering. Videre fremgår det av erfaringene fra kommunesektoren at malene som benyttes i liten grad er standardisert og at skjemaene i begrenset grad er basert på gjenbruk av data kommunene allerede har meldt inn til staten, som organisasjonsnummer og organisasjonsnavn.

Videre fremgår det av kartleggingen fra Difi og DFØ at kun 78 av 247 ordninger benytter et helhetlig elektronisk system for forvaltningen av tilskuddet. Ekspertgruppen har også erfart at det er utviklet en rekke forskjellige systemer. For eksempel har Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utviklet hver sin digitale løsning. Mange løsninger innebærer at kommunene må forholde seg til ulike systemer og krav avhengig av hvilken etat som utlyser tilskuddet. Videre innebærer manglende digitalisering at flere av dagens tilskudd er avhengig av en rekke manuelle operasjoner.

Manglende bruk av maler og digitalisering er etter ekspertgruppens vurdering et tegn på at det er et stort forbedringspotensial i forvaltningen av tilskudd. Et forsiktig estimat basert på materialet fra Difi og DFØ viser at staten bruker 600 mill. kroner på forvaltning av tilskudd. Dette utgjør omfattende administrasjonskostnader, som etter ekspertgruppens vurdering bør reduseres. Økt digitalisering og standardisering vil kunne bidra til dette, sammen med innlemming i rammetilskuddet til kommunene og sammenslåing av tilskudd.

Boks 6.1: 0–24-samarbeidet

O-24-samarbeidet er et femårig (2015–2020) forpliktende samarbeid mellom fem departementer; KD, ASD, BLD, HOD og JD med tilhørende underliggende etater; Udir, Avdir, Bufdir, Hdir og Imdi. Det overordnede målet med 0-24-samarbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet. Med utsatte barn og unge mens barn og unge som står i fare for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse. Frafall fra videregående opplæring skyldes både skole- og ikke-skolerelaterte faktorer. Barn og unge som opplever utrygge oppvekst- og levekår, psykososiale vansker, vanskelig hjemmesituasjon, helseutfordringer og/eller språkutfordringer, gjennomfører i mindre grad videregående opplæring enn andre, noe som igjen gjør at de står i fare for å havne utenfor arbeidslivet som voksne. Økt gjennomføring vil bidra til å inkludere flere i arbeidslivet og motvirke utenforskap og fattigdom.

Som ett av innsatsområdene har direktoratene utarbeidet en oversikt over relevante tilskuddsordninger på barne- og ungdomsfeltet og vurdert muligheter for gjensidige tilpasninger eller sammenslåing. Direktoratene peker på at ordningene er lite samordnet, det er manglende helhetstenkning og det er stor grad av «sektororientering», og de har foreslått programfinansiering som en mulig løsning på disse utfordringene. Programfinansiering vil potensielt kunne samordne, koordinere og ikke minst forplikte den statlige innsatsen og virkemiddelbruken. Slik direktoratene har valgt å se det, handler programfinansiering i denne sammenheng både om en sammenslåing og forenkling av statlige tilskudd og en mer koordinert, overordnet og helhetlig styring av komplekse utfordringer i kommunene.

Oppsummert vil en programfinansiering etter direktoratenes mening innebære:

- Samordning av tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år
- Langsiktig og forutsigbar tilskuddsforvaltning for kommunene – som er nødvendig i tiltak som har som mål å forbedre samhandlingen mellom tjenester
- En overordnet statlig mål- og resultatstyring i tråd med de føringer som er lagt gjennom 0-24-samarbeidet
- Statlig forvaltning av programmidlene – beslutningsmyndighet og kunnskapsutvikling på tiltaksnivå skjer på regionalt/kommunalt nivå
- Implementerings-, prosjekt- og kunnskapsstøtte koordinert fra statlig nivå.

Kilde: Kunnskapsdepartementet

6.2.2 Unødig ressursbruk for kommunene

I dagens situasjon med 247 tilskuddsordninger, forvaltet av 38 ulike offentlige etater, har verken kommunene eller staten en total oversikt over alle ordningene. Det finnes ingen felles portal eller lignende oversikt for kunngjøring av tilskudd, noe som medfører at informasjon om de ulike tilskuddsordningene er lite tilgjengelig og kommunene må bruke unødvendig tid på å få oversikt. Gitt at en rekke av ordningene er små, fremstår det for ekspertgruppen som lite effektivt for kommunene å legge ned tid og ressurser på å skaffe seg tilskudd på områder hvor midlene kunne ha vært fordelt i rammesystemet uten slike omkostninger.

Manglende oversikt bidrar også til at det er store variasjoner i hvilke kommuner som benytter øremerkede tilskudd. Undersøkelser viser at øremerkede tilskuddsordninger utnyttes best blant kommuner med relativt god totaløkonomi og dermed gjør de rike kommunene rikere⁶⁹. Det skyldes at det i mange tilfeller forutsettes en egenandel som rike kommuner i større grad kan betale, og at det kun er kommuner som kan avsette ressurser til søknadsprosessene som har kapasitet til å søke om øremerkede tilskudd. Dette vil kunne medføre at tilskuddene ikke treffer de kommunene som har størst utfordringer.

En annen utfordring gjelder kommunenes tids- og ressursbruk knyttet til søknader og rapportering. Kartleggingen fra Difi og DFØ inneholder ingen gode data for tidsbruken i kommunene, men det er rimelig å anta at kommunene benytter om lag like mye tid på administrasjon som staten (som et lavt anslag), se kapittel 10.1 for anslåtte kostnader. I Difi og DFØs intervjuundersøkelse i tre kommuner, Gol, Skedsmo, Volda og i Akershus fylkeskommune fremgår det at kommunene opplever at det er en rekke forhold ved dagens forvaltning som bidrar til unødvendig administrative merkostnader. Blant annet pekes det på manglende bruk av maler for søknad og rapportering, gjenbruk av tilgjengelig data mv. Tilsvarende erfaringer ble fremhevet av Fylkesmannen i Østfold. Ekspertgruppen vurderer at manglende digitalisering, unødvendige rapporteringskrav og ingen helhetlig oversikt bidrar til unødig ressursbruk i kommunene.

I sitt innspill til ekspertgruppen har Norges kommunerevisorforbund (NKRF) påpekt at det er uklare krav til bruk av revisorattestasjon og at dette medfører betydelige forvaltningskostnader, jf. kapittel 4.4. Ekspertgruppen ser behov for en kritisk gjennomgang av bruken av attestasjoner.

6.3 Konsekvenser av innlemming

Ekspertgruppen legger prinsippet om rammestyring til grunn og dermed at kommunene selv bør gis handlingsrom til å organisere og innrette sine tjenester i tråd med lokale behov og preferanser. Ekspertgruppens forslag vil medføre mindre statlig detaljstyring av kommunesektoren. Ekspertgruppen har i kapittel 8 foreslått å innlemme en rekke av dagens øremerkede tilskudd i kommunenes rammetilskudd. Med innlemminger mener ekspertgruppen at tilskuddet avvikles og at midlene fordeles til kommunene som frie midler, dvs. at midlene tas inn i rammetilskuddet til kommunene. Dette innebærer at tilskuddet som sådan avvikles, og at det er opp til kommunene selv å prioritere hvorvidt prosjekter eller tiltak videreføres, endrer innretning eller avvikles. Når et tilskudd innlemmes i inntektssystemet, blir det som hovedregel fordelt etter kriterier som bygger på kommunenes objektive utgiftsbehov. Fordelingen mellom kommunene vil da bli endret, se avsnitt 4.1. Ekspertgruppen vurderer at hensynet til økt kommunal handlefrihet – for å øke prioriteringseffektiviteten lokalt – veier opp for ulempene. Ekspertgruppen viser videre til at den samlede fordelingseffekten av de mange øremerkede tilskuddene er uklar og at ordningene til dels er til fordel for ressurssterke kommuner.

⁶⁹ Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? TF-rapport nr. 290. Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:5 (1999–2000)

En mulig utfordring med ekspertgruppens forslag vil kunne være at redusert økonomisk detaljstyring fører til at sektordepartementene i økende grad tar i bruk andre statlige styringsvirkemidler, som for eksempel ressursnormer og annen juridisk styring. Det vil etter ekspertgruppens oppfatning være svært uheldig. Detaljert statlig styring av kommunesektoren er sjeldent effektivt. Ekspertgruppen understreker at formålet med klargjøre kriteriene for opprettelse og avvikling er å gjøre det mer tydelig når det kan være hensiktsmessig å avvike hovedregelen om rammefinansiering og på denne måte oppnå en mer helhetlig og effektiv statlig styring.

Boks 6.2: Gjennomgående tall i rapporten

▶ **Øremerkede tilskuddsordninger (2016): 44,4 mrd. kroner**

Det fremgår av kapittel 2.2.2 og 4.3.1 at det er ulike beløp som benyttes i omtalen av øremerkede tilskudd. Ekspertgruppen legger til grunn tallene i statsregnskapet, som angir 44,4 mrd. kroner i øremerkede tilskuddsordninger overfor kommunesektoren i 2016.

▶ **Antall kommuner (2016): 428**

Det er benyttet ulikt tall for antall kommuner i rapporten. Antall kommuner ved fremleggelse av denne rapporten i 2017 er 426. Fra og med 1.1.2018 reduseres dette antallet til 422. Kartleggingen fra Difi og DFØ tar utgangspunkt i 2016 tall. Ettersom vurderingene i rapporten i stor grad bygger på Difi og DFØs kartlegging, legger ekspertgruppen til grunn et antall på 428 kommuner der ikke annet er spesifisert.

▶ **Antall tilskuddsordninger (2016): 247**

I kartleggingen fra Difi og DFØ er det registrert 244 tilskuddsordninger. I tillegg har ekspertgruppen i kapittel 4.3.3 inkludert tre ordninger som ikke er meldt inn av departementene. Ekspertgruppen legger derfor til grunn et antall på 247 tilskuddsordninger i 2016.

Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ Antall tilskuddsordninger bør kraftig reduseres gjennom innlemming og sammenslåing av tilskudd.
- ▶ Det bør etableres mekanismer for bedre koordinering av innsats på sektordepartementenes ulike ansvarsområder.
- ▶ Søknads- og rapporteringskrav bør i størst mulig grad standardiseres og forenkles, og foreliggende data bør gjenbrukes.
- ▶ Effektiviserings- og forbedringsmuligheter ved økt digitalisering bør realiseres.

7 Ekspertgruppens forslag til spesifisert rammeverk

Ekspertgruppen tar utgangspunkt i at rammefinansiering skal være hovedprinsippet for all finansiering av kommunesektoren. Øremerkede tilskudd kan ha gode effekter, men kan også ha utilsiktede virkninger og føre til uheldige tilpasninger i kommunens prioriteringer.

Ekspertgruppen har ikke vurdert effekter av hvert enkelt tilskudd, men retter oppmerksomheten mot at selv om øremerkede tilskudd isolert sett vil kunne ha en ønsket effekt, så må det veies opp mot den negative effekten det store omfanget av tilskudd har samlet sett. Effekten av enkelt tilskuddet kan ikke ses isolert fra den samlede effekten av alle tilskudd. En begrunnelse som kun tar utgangspunkt i det enkelte tilskudd vil dermed ikke gi et godt bilde av den samfunnsøkonomiske effekten.

Ekspertgruppen tar utgangspunkt i dagens retningslinjer for når øremerkede tilskudd kan benyttes som fremgår av Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) veileder for statlig styring av kommunesektoren, jf. kapittel 4.2. Ekspertgruppen mener at disse er gode og de bør legges til grunn i det videre arbeidet.

Difi og DFØs kartlegging av tilskuddsordningene har vist et omfang av ordninger som tilsier at dagens praksis ikke følger kriteriene i dagens retningslinjer. De eksisterende kriteriene bør derfor få en betydelig sterkere rolle ved at de omgjøres fra veiledning til regelverk, og de bør utdypes for å sikre en bedre etterlevelse. Ekspertgruppen foreslår at dette gjøres ved å fastsette krav i et rundskriv. Dette innebærer at det ikke kan opprettes øremerkede tilskuddsordninger som ikke tilfredsstiller kriteriene. Ekspertgruppen foreslår spesifiseringer av kriteriene for utforming av tilskudd som bidrar til økt kostnadskontroll, mer effektiv ressursbruk og innovative løsninger. Øremerkede tilskudd er statlig styring på konkrete områder. Ekspertgruppen foreslår at statlig detaljstyring erstattes med økt lokal handlefrihet for kommunene som tilskuddsmottaker til å utforme løsninger og virkemidler for å nå ønskede effekter.

7.1 Kriterier for opprettelse og avvikling av tilskuddsordninger

Ekspertgruppen vurderer at de overordnede prinsipper⁷⁰ for når øremerking kan benyttes og kravene til utforming av øremerkede tilskudd i dagens retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren er gode. Den manglende etterlevelsen tilsier at statusen til retningslinjene bør styrkes. Ekspertgruppen foreslår at dagens retningslinjer og ekspertgruppens forslag til spesifiseringer i dette kapitlet utformes som et regelverk og fastsattes i rundskriv.

Ekspertgruppen vurderer at det, ved etablering av et øremerket tilskudd, i betydelig sterkere grad enn i dag bør kreves tydelig og saklig begrunnelse for hvorfor rammetilskudd er uegnet som finansieringsform.

Etter ekspertgruppens vurdering bør det for alle tilskudd i sterkere grad enn i dag legges vekt på hvem som er målgruppen. Slik som praksis er på andre områder i statlig forvaltning (se for eksempel digitaliseringsrundskriv⁷¹) bør sluttbrukeren settes i sentrum, og et

⁷⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382_elektronisk.pdf

⁷¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2569983/>

livshendelsesperspektiv bør legges til grunn der det er relevant. Dette innebærer at organiseringen av forvaltningen tar utgangspunkt i en livshendelse (det å få barn, å komme i utdanning, bli pleietrengende mv.) selv om dette ikke nødvendigvis passer inn i den statlige sektororganiseringen. Tilskudd bør ses i sammenheng og tilskuddsmottaker og sluttbrukeren bør ikke behøve å forholde seg til den offentlige sektororganiseringen.

Ekspertgruppen tilrår at det legges opp til mekanismer for kreativ destruksjon av tilskudd, som kan legges til rette for et samlet sett bedre system. Begrepet «kreativ destruksjon»⁷² er hentet fra privat sektor. For privat sektor innebærer dette at lite produktive bedrifter taper i konkurransen mot nye og eksisterende bedrifter med høyere produktivitet og vekstpotensial. Markedsmekanismen fremmer dermed utvikling og innovasjon. For offentlig sektor kan kreativ destruksjon defineres som prosessen med å legge ned eller avvikle gamle aktiviteter for å frigjøre ressurser til nye⁷³. Dette kan innebære å legge ned noe som er nyttig for å kunne prioritere noe som er mer nyttig. I dagens system er det få mekanismer som sørger for avvikling av tilskudd. Resultatet blir dermed et massivt system med uoversiktlige statlige styringssignaler til kommunene og med ordninger som til dels motvirker hverandre.

Ekspertgruppen foreslår å begrense antallet tilskudd gjennom en autorativ mekanisme som understøtter kreativ destruksjon. Det innebærer at øremerkede tilskudd underlegges en helhetlig styring og prioritering ved at det settes et tak på antall ordninger og når nye tilskudd ønskes opprettet, så må eksisterende tilskudd avvikles. Dette vurderes å være det beste tiltaket for å unngå at antall øremerkede tilskudd på nytt vokser ut av proporsjoner.

Et mulig verktøy for en slik helhetlig styring er å innføre en form for porteføljestyring av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Porteføljestyring dreier seg om å identifisere, prioritere og beslutte iverksettelse av en virksomhets prosjekter og programmer, og brukes som virkemiddel for å realisere strategiske mål⁷⁴. Det overordnede strategiske målet i denne sammenheng handler om en styring av kommunesektoren som sørger for at politiske prioriteringer nasjonalt får ønskede effekter lokalt. Ekspertgruppen ser innføring av en tilpasset form for porteføljestyring som en god samordningsmekanisme innenfor rammene av ministerstyre og departementenes sektoransvar.

Porteføljestyring legger til rette for at det er de strategisk riktige tiltakene (prosjektene) som velges, og at tiltak vurderes i sammenheng. Det krever at nye og eksisterende tilskudd utredes og evalueres slik at ressursene blir fordelt til de riktige ordningene. Dette innebærer at det ikke bare er det enkelte tilskuddets effekt på en isolert målsetting som blir vurdert, men hvordan tilskuddsporteføljen samlet sett bidrar til å nå de ønskede politiske mål gjennom en effektiv styring av kommunesektoren.

En forutsetning for slik porteføljestyring er at det holdes oversikt over alle ordningene og at den samlede oversikten inngår i beslutningsgrunnlaget når det skal fattes beslutninger om å opprette nye ordninger eller det skal vurderes om eksisterende skal utgå. Et slikt helhetlig system må likevel fungere i et godt samspill med sektoransvaret ved at sektordepartementene

⁷² Se Schumpeter, J. F. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Unwin University Press, London.

⁷³ Se Produktivitetskommissjonens andre rapport NOU 2016: 3, kapittel 1.7.1.

⁷⁴ Se for eksempel <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/prosjekt-program-og-portefoljestyring/portefoljestyring>

fortsatt har resultatansvaret og ansvaret for forvaltningen av den enkelte ordningen det besluttes om, eventuelt at det utpekes ett departement som koordinerer tilskudd der flere sektorinteresser er involvert. Slik koordinert styring finnes allerede i dag, bl.a. at etater styres av flere departementer (f.eks. Forskningsrådet og Mattilsynet og at etater har tverrsektorielt ansvar (f.eks. DFØ og DIFI)).

I tillegg til at det er et selvstendig argument å beholde porteføljen relativt liten og oversiktlig, vil utviklingen over tid kunne føre til at begrunnelsen for enkelte tilskudd endres. Demografiske endringer, strukturendringer (for eksempel kommunesammenslåinger) eller endrede politiske prioriteringer vil kunne føre til at en tidligere optimal porteføljesammensetning ikke lenger tjener hensikten.

7.1.1 Presisering av generelle regler

Med det formål å begrense hvor mange tilskudd til kommunesektoren som kan eksistere samtidig, foreslår ekspertgruppen å presisere at følgende alltid må inngå i vurderingen av forslag om nye tilskuddsordninger:

Ekspertgruppens forslag til presisering av generelle regler:

- ▶ Dagens retningslinjer og ekspertgruppens forslag til presiseringer reguleres av et regelverk fastsatt i rundskriv.
- ▶ Den nasjonale begrunnelsen for hvorfor finansieringen må skje gjennom øremerkede tilskudd må fremgå.
- ▶ Effekter for ordningens målgruppen (innbyggere og samfunn) må synliggjøres og veies opp mot de negative innvirkningene øremerkede tilskudd generelt har. Det må eksplisitt begrunnes hvorfor ikke overføring gjennom rammetilskuddet er egnet.
- ▶ Innføring av en ny ordning må vurderes opp mot andre ordninger rettet mot samme målgruppe.

7.1.2 Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode

I KMDs veileder fremgår det at når det er et nasjonalt mål om å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, kan det være formålstjenlig å etablere øremerkede tilskudd til kommunene for å stimulere utbyggingen av tjenesten. Gjennom øremerkede tilskudd kan staten subsidiere en tjeneste slik at det relativt sett blir billigere for kommunen å tilby denne tjenesten. Effekten av slike tilskudd er sterkest når øremerking benyttes på få områder over en avgrenset tidsperiode.

Ekspertgruppen oppfatter kriteriet slik at for en målgruppe der definerte livshendelser ikke ivaretas på en forsvarlig måte innenfor rammestyringen, kan øremerkede tilskudd gis i en initial periode mens tjenesten bygges ut og kompetanse opparbeides. Siden virkemiddelet egner seg best når dette benyttes på få områder, til tydelige målgrupper og i en begrenset periode, bør adgangen til å opprette slike tilskudd innskrenkes. Insentiver til kreativ destruksjon bør også legges til. I ekspertgruppens forslag til presisering er det tatt hensyn til at

utfordringen synes å være at «å bygge opp et tilbud til en målgruppe» i dag kan defineres svært bredt.

Etter ekspertgruppens vurdering er det behov for å supplere dagens kriterier slik at det samlede omfanget begrenses og slik at det ikke er tvil om at det er kommunesektoren som på sikt har ansvaret for prioritering og nødvendig dimensjonering av tjenestetilbudet lokalt, herunder nødvendig kompetanseoppbygging.

Etter ekspertgruppens vurdering bør det presiseres at øremerkede tilskudd ikke bør benyttes til å bygge ut et tilbud som allerede er et lovfestet kommunalt ansvarsområde. Det bør gjelde selv om nasjonale myndigheter mener det er utfordringer med kommunenes gjennomføring. Bruk av øremerkede tilskudd for å bøte på en for svak gjennomføring vil undergrave kommunes ansvar, og vil i verste fall kunne føre til en passiv og avventende «vente og se» holdning i kommunesektoren. Lav dekningsgrad på etablerte tjenesteområder bør derfor ikke kvalifisere for øremerkede tilskudd, mens nye lovpålagte tjenesteområder kan være aktuelle for tilskudd i en oppbyggingsperiode.

Ekspertgruppens forslag til presisering av reglene:

- ▶ Tilskudd til nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode skal kun benyttes til oppbygging av nye tjenester og oppgaver – og skal ikke brukes til å finansiere kapasitets- eller nivåheving av etablerte lovpålagte oppgaver for kommunesektoren.
- ▶ Det begrenses hvor lenge tilskudd til nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode kan eksistere før de skal avvikles eller innlemmes i rammetilskuddet
 - øremerkede tilskudd skal i utgangspunktet ikke gis over en periode på mer enn maksimalt fem år
 - ved opprettelsen skal det fremgå tydelig når oppbyggingen skal avsluttes (maksimalt fem år), og de øremerkede tilskuddene skal automatisk avvikles eller innlemmes på dette tidspunktet
- ▶ Det begrenses hvor mange tilskudd til nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode som kan eksistere samtidig
 - det skal ikke være flere enn fem øremerkede tilskudd til kommunesektoren med begrunnelsen nasjonalt prioritert i en oppbyggingsperiode.
 - dersom det skal opprettes ett nytt tilskudd, må ett eksisterende tilskudd avvikles eller innlemmes.

7.1.3 Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere

I KMDs veileder fremgår det at noen kommunale tjenester bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller bare gjelder for visse grupper av innbyggere. I slike tilfeller kan det være vanskelig å utforme kriterier for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner til aktuelle tjenester eller oppgaver. Finansiering gjennom rammetilskuddet kan derfor være lite egnet.

Etter ekspertgruppens vurdering bør det ikke legges for stor vekt på at alle forhold som kan medføre forskjeller i utgiftsnivåer mellom kommuner skal elimineres. Fordelingsvirkningene mellom kommunene av det store antallet tilskuddsordninger er dessuten høyst uklar, og gjennomgang av litteraturen i kapittel 5 viser at en del tilskudd kommer mest til nytte i ressurssterke kommuner. Ekspertgruppen tilrår at det stilles strengere krav til begrunnelse for hvorfor rammetilskudd er uegnet for finansiering av tjenester som bare gjelder visse geografiske områder eller grupper av innbyggere.

Hovedregelen per i dag er at områder der kommunene har et lovpålagt ansvar finansieres gjennom frie inntekter fordi øremerking innebærer både dobbeltfinansiering og sterkere detaljstyring enn det som er nødvendig. I utgangspunktet skal det ikke gis tilskudd på områder kommunene er satt i stand til å håndtere gjennom rammetilskuddet. Slik ekspertgruppen oppfatter kriteriet kan det likevel åpnes for enkelte unntak:

- Der variasjonen ikke kan fanges opp i tilstrekkelig grad av objektive kriterier i inntektssystemet og variasjonen samtidig er betydelig fra kommune til kommune.
- Der det vil være store svingninger i utgiftene fra år til år for enkeltkommuner.
- Der enkelte grupper har behov for å ivaretas spesielt.

Oppgaver som kommunene frivillig tar på seg og som bærer preg av statlige tjenestekjøp, dvs. at kommunene utfører en oppgave på vegne av staten, kan etter ekspertgruppens vurdering finansieres ved øremerkede tilskudd.

For å sørge for at det samlede omfanget av porteføljen ikke blir for stor, mener ekspertgruppen at det bør stilles krav om at tilskudd automatisk avvikles eller innlemmes etter et gitt antall år dersom det ikke er gjennomført en evaluering. På bakgrunn av evalueringen bør det deretter tas stilling til om tilskuddet skal videreføres eller ikke. Etter en eventuell evaluering vil regelen om automatisk avvikling etter et gitt antall år igjen gjøres gjeldende.

Ekspertgruppens forslag til presisering av reglene:

- ▶ Det begrenses hvor mange tilskudd til kommunesektoren som kan eksistere samtidig
 - det skal ikke være flere enn 25 øremerkede tilskudd til kommunesektoren med begrunnelsen avgrensede geografiske områder eller grupper av innbyggere. Dette omfatter både tilskudd som følger og tilskudd som ikke følger økonomiregelverkets normalprosedyre (ref. økonomiregelverket kapittel 6.2. og 6.4)
 - dersom det skal opprettes ett nytt tilskudd, må ett eksisterende tilskudd avvikles eller innlemmes
- ▶ Tilskudd med begrunnelsen avgrensede geografiske områder eller grupper av innbyggere avvikles eller innlemmes automatisk etter fem år dersom det ikke er gjennomført en evaluering og det på bakgrunn av denne er besluttet at tilskuddet skal videreføres. Etter evaluering gjelder igjen regelen om automatisk avvikling eller innlemming etter fem år dersom det ikke gjennomføres en ny evaluering.

7.1.4 Tidsavgrensede forsøk eller prosjekter

I KMDs veileder fremgår det at øremerket finansiering kan være hensiktsmessig når staten setter i gang tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner.

Ekspertgruppen vil peke på at de siste tiårene har vært en svært god periode for norsk økonomi, men disse trendene brytes nå, jf. kapittel 2.2.1. De sentrale utfordringene som vil møte offentlig sektor i årene som kommer er en aldrende befolkning, migrasjon, fallende inntekter fra olje og knapphet på arbeidskraft. Dette utfordrer etablerte måter å løse det offentliges oppgaver på. For å imøtekomme disse endringene må offentlig sektor, inkludert kommunesektoren, ha et større trykk på innovasjon, omstillinger og kompetanseendring. I tillegg til å arbeide for formålseffektivitet og kostnadseffektivitet må offentlig sektor også innrettes for dynamisk effektivitet, dvs. evne til innovasjon og fornyelse og et økt tempo i tilpasning til endringer i behov og andre ytre og indre betingelser⁷⁵.

Etter ekspertgruppens vurdering vil det derfor være fornuftig, slik dagens kriterier legger til grunn, at finansieringssystemet er fleksibelt på en måte som legger til rette for at forsøk og andre tidsavgrensede prosjekter kan gjennomføres i enkelte kommuner gjennom bruk av øremerkede tilskudd.

Kommunene er en sentral produsent av velferdstjenester, men dagens situasjon vil kreve endringer dersom kommunene skal kunne fortsette å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Dette fordrer innovasjon og nytenkning. Kommunene har selv et ansvar for innovasjon og omstillinger innenfor egne rammer. Større innovative grep, som uttesting av ny teknologi eller nye organisasjonsmodeller, kan likevel innebære så store kostnader og risiko at kommunene ikke gjennomfører slike prosjekter på egenhånd. Samtidig kan gevinstpotensial ved senere utbredelse til mange eller alle kommuner være stor. Det kan derfor være hensiktsmessig med et virkemiddelapparat som styrker innovasjonsevnen og setter kommunene i stand til å prøve ut nye arbeidsformer og finne nye måter å løse oppgavene på.

Samtidig vil det for mange statlige ordninger føre til at effekten av den enkelte ordning blir redusert. For å få best mulige resultater av de forsøkene eller prosjektene som settes i gang, bør det derfor ikke settes i gang for mange samtidig. Det vil ikke være hensiktsmessig å legge slike prosjekter inn i rammetilskuddet før forsøket eller prosjektet utvides til ev. å gjelde flere eller alle kommuner.

⁷⁵ Hermansen, T (2015): En bedre styrt stat?

Ekspertgruppens forslag til presiseringer av reglene:

- ▶ Forsøk og prosjekter som finansieres med øremerkede tilskudd skal avgrenses til å teste ut innovative tjenester, organisasjons- og arbeidsformer.
- ▶ Forsøk og prosjekter som etter endt forsøksperiode gjøres gjeldende nasjonalt skal følges opp gjennom økonomisk og/eller juridisk rammestyring, jf. de ordinære prinsippene for statlig styring av kommunesektoren.
- ▶ Ved opprettelsen skal det fremgå tydelig når forsøkene eller prosjektene skal avsluttes, og de øremerkede tilskuddene avvikles automatisk på tidspunktet for prosjektavslutning.
- ▶ Det begrenses hvor mange tilskudd til kommunesektoren som kan eksistere samtidig
 - det skal ikke være flere enn 25 øremerkede tilskudd til kommunesektoren med begrunnelsen tidsavgrensede forsøk og prosjekter
 - dersom det skal opprettes ett nytt tilskudd, må ett eksisterende tilskudd avvikles
- ▶ Øremerkede tilskudd til prosjekter og forsøk skal i utgangspunktet ikke gis over en periode på mer enn fem år.

7.2 Krav til utforming av tilskudd

Selv om den enkelte tilskuddsordning tilfredsstiller kriteriene for opprettelse, kan øremerkede tilskudd gi svake insentiver til kostnadskontroll, effektiv ressursbruk og innovative løsninger i kommunesektoren. Derfor bør det etter ekspertgruppens vurdering også stilles krav til utformingen av ordningene.

Gjennomgangen av relevant litteratur har vist at tilskuddordninger kan ha både tilsiktede og utilsiktede effekter. Prisnøytrale tilskudd gis etter objektive kriterier, der tilskuddsmottaker i prinsippet ikke kan påvirke tilskuddets størrelse. Fordeling etter objektive kriterier har fellestrekk med omfordelingen av de frie inntektene mellom kommunene, og legger derfor best til rette for å utnytte kommunenes kompetanse om hva som virker best lokalt.

Prisvridende tilskudd er utformet slik at beløpet kommuner mottar tilskudd til knyttes til kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Som vist i kapittel 5 skiller litteraturen gjerne mellom to typer av prisvridende tilskudd, stykkpristilskudd og prosenttilskudd. Både stykkpristilskudd og prosenttilskudd endrer de lokale kostnadsforholdene slik at tjenester som omfattes fremstår som relativt billigere enn de ellers ville ha gjort. Det er likevel vesentlige forskjeller på slike ordninger. Stykkpristilskudd bidrar til kostnadseffektivitet siden hver krone i redusert bruttokostnad vil tilfalle kommunene fullt ut, mens man med et prosenttilskudd vil gi en deling av kostnadsbesparelsen mellom kommune og stat. For størst kostnadseffektivitet er altså stykkpristilskudd å foretrekke.

Tilskudd som er utformet med åpne budsjettammer slik at kommunene fatter vedtak om omfanget av tjenestene og staten dekker utgiftene basert på dette omfanget, er ikke i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp og kan medføre uheldige insentiver sett fra et statsfinansielt perspektiv. Problemet forsterkes dersom det ikke er noen omfangsbegrensning, dvs. at det ikke er satt noen økonomisk ramme for tilskuddene. Det kan være lettere å styre omfanget av

stykkeprisordninger, men det forutsetter at regelverket for ordningen ikke er innrettet slik at alle som oppfyller kriteriet for ordningen automatisk har rett på tilskudd.

Krav om egenfinansiering ved prisvridende tilskudd bidrar til kostnadskontroll, fordi kommunene da veier ressursbruken opp mot andre formål. Samtidig er det et dilemma at dette samtidig fører til at slike tilskudd i størst grad kommer de ressurssterke kommunene til gode.

Tilskudd som er øremerket fra statens side til investeringer eller spesifikk ressursinnsats i ordinær drift, for eksempel årsverk, kan hindre omstilling og innovasjon gjennom å sementere produksjonsmetoden det gis tilskudd til. Investeringstilskudd kan også forstyrre kommunenes insentiver til å prioritere løpende vedlikehold. Slike tilskudd til enkelte av kommunenes innsatsfaktorer som er nødvendig for å løse lovpålagte oppgaver innebærer at staten styrer kommunene på innsats og kan være uheldig for effektive prioriteringer lokalt. Kommunene vil som hovedregel være best i stand til å vurdere hva som egnende virkemidler for å ivareta oppgaver overfor ulike målgrupper og livshendelser.

Det er et potensielt dilemma at øremerkede tilskudd på den ene siden er statlig styring på et konkret område i kommunesektoren, mens det på den annen side er ønskelig at kommunen som tilskuddsmottaker har store frihetsgrader i å utforme virkemidlene for å oppnå ønskede effekter. Ekspertgruppen mener at staten som tilskuddsforvalter bør redusere dagens detaljstyring til fordel for økt handlefrihet for kommunene som tilskuddsmottakere. Målene bør formuleres slik at de treffer målgruppen og/eller en definert livshendelse fremfor mål for virkemiddelbruk. Samtidig må kriteriene kunne fastsettes slik at de uten store vansker kan legges til grunn for tildelingen fra tilskuddsforvalter og deretter for rapporteringen fra tilskuddsmottakere for å belyse graden av måloppnåelse. Kriteriene må også være formulert slik at de er praktisk mulig å kontrollere uten uforholdsmessig store kostnader. Med utgangspunkt i fastsatte mål må departementet formulere kriterier som skal legges til grunn for innhenting av informasjon fra tilskuddsmottakerne eller eventuelt fra andre kilder for å belyse graden av måloppnåelse, dvs. resultatene vurdert opp mot målene for ordningen.

Ekspertgruppen anbefaler følgende krav til utformingen av øremerkede tilskudd

- ▶ Dersom mulig, skal prisnøytrale tilskudd rettet mot målgruppen og/eller en definert livshendelse benyttes.
- ▶ Ved bruk av prisvridende tilskudd skal stykkpristilskudd innenfor en budsjettamme benyttes.
- ▶ Egenfinansiering skal vurderes for hver enkelt ordning, herunder konsekvensene av at denne typen tilskudd kommer de ressurssterke kommunene til gode.
- ▶ Tilskudd til spesifikk ressursinnsats eller investeringer skal unngås.

8 Ekspertgruppens forslag til omstruktureringer

Ekspertgruppen har gjennomgått alle tilskuddsordningene til kommunesektoren som er identifisert i Difi og DFØs kartlegging og vurdert om de tilfredsstillende dagens veiledende kriterier for tilskudd, med ekspertgruppens presisering og tolkning, se kapittel 7. Kriteriene er:

- Kriterium 1: Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsfase
- Kriterium 2: Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere
- Kriterium 3: Tidsavgrensede forsøk og prosjekter

Dersom vurderingen tilsier at ordningene ikke tilfredsstillende kriteriene, foreslår ekspertgruppen at den øremerkede tilskuddsordningen som sådan avvikles, og at budsjettbeløpene innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Det vil være opp til kommunene selv å prioritere hvorvidt prosjekter eller tiltak videreføres, endrer innretning eller avvikles.

Ekspertgruppen har videre forslått at de tilskuddene som tilfredsstillende kriteriene, gjennomgås med tanke på om de kan forbedres eller slås sammen i større ordninger til sammenfallende målgrupper eller formål. Ekspertgruppen fremmer konkrete forslag til slike sammenslåinger.

Ekspertgruppens forslag om innlemminger og sammenslåinger av ordninger innebærer en reduksjon i antall øremerkede tilskudd fra dagens 247 til anslagsvis 50–60 ordninger på sikt.

Tabell 8.1 Skjematisk oversikt over vurdering av alle tilskuddene.

Ordninger	Antall	Beløp til kommunesektoren
Hele kartleggingen	247	41 331 058
-Mindre enn 50 prosent til kommunesektoren	60	386 189
-Besluttet avviklet/innlemmet	24	2 622 642
=Ekspertgruppen har vurdert i alt	163	38 322 228
-Foreslås at kommunesektor ikke forvalter/mottok ikke tilskudd i 2016	21	0
=Nærmere vurdert etter rammeverket for tilskudd	142	38 322 228
-Ikke i tråd med rammeverket og foreslås innlemmet	49	4 167 489
<i>herunder navngitte antall: 10 beløp: 1 006 570</i>		
-I tråd med rammeverket og som likevel foreslås innlemmet	15	8 007 581
=Gjenstående, vurdert etter rammeverket og etter foreslåtte innlemminger	78	26 147 157

Memo:

Ekspertgruppens forslag til innlemminger	64	12 175 070
Vurderes for avvikling/innlemming etter endt prosjekt/forsøk	25	1 611 671
Tilskudd som ikke berøres av endringer	15	9 039 470
Ekspertgruppens forslag til sammenslåinger: 38 sammenslås til 6-20 ordninger	--	15 496 016

I mandatet fremgår det at ekspertgruppen skal foreslå omstruktureringer i ordningene på minst 10 pst., noe som utgjør om lag 4,4 mrd. kroner. Ekspertgruppen har foreslått innlemming av 64 ordninger som utgjør 12,2 mrd. kroner, som i utgangspunktet utgjør betydelig mer enn kravet i mandatet. I tillegg kommer at alle de 25 ordningene etablert som

tidsavgrensede forsøk og prosjekt foreslås avvirket eller innlemmet etter avsluttet prosjektperiode.

I mandatet fremkommer det at tilskuddsordninger skal innrettes for å øke kvaliteten og effektiviteten i ordningene. Utvalget foreslår ingen avviklinger uten innlemming i rammetilskuddet for kommunesektoren, men viser til at 24 ordninger allerede er besluttet avvirket eller innlemmet. Ekspertgruppens hovedgrep for økt kvalitet og effektivitet er dels innlemminger som øker kommunenes handlefrihet til å benytte midler på en bedre måte for å dekke innbyggernes behov, dels sammenslåinger som kan bidra til at ordninger sees i sammenheng overfor målgrupper og dels færre ordninger som gir en tydeligere styring og prioritering for å oppnå ønskede effekter.

Ekspertgruppens tilnærming er prinsipiell, med oppmerksomheten rettet mot et bedre system for øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Utvalget foreslår derfor i hovedsak innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet for kommunesektoren slik at den totale økonomiske rammen forblir omtrent uendret. For å vurdere rene avviklinger av tilskudd må det jobbes videre med de enkelte ordningene basert på forslagene i dette kapitlet.

Utvalget har tatt utgangspunkt i øremerkede tilskudd i 2016, slik de er kartlagt i rapport fra Difi og DFØ. I det videre arbeidet bør også nyetablerte ordninger i 2017 og 2018 gjennomgås med sikte på innlemming, samordning eller avvikling basert på kriteriene for tilskuddsordninger, se kapittel 7.

8.1 Kategorisering

Kartleggingen fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) viser at det er innrapportert 247⁷⁶ tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren, noe som er langt utover det som kan vurderes som noen få utvalgte områder, slik kriteriene tilsier. Ekspertgruppen vurderer derfor at det er behov for en kraftig opprydding. Dette kan skje ved at ordninger innlemmes, slås sammen med andre ordninger eller avvikles.

Når det skal vurderes om en ordning bør innlemmes, videreføres eller avvikles, krever det en vurdering av sentrale kjennetegn ved den enkelte ordning. Det er imidlertid stor variasjon i innretning, størrelse og forvaltning av de ulike ordningene. Det er derfor behov for en sortering og kategorisering av de ulike tilskuddsordningene.

Det er tre hovedkategorier av tilskuddsordninger i materialet fra Difi og DFØ:

- Ordninger hvor kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) er eneste mottaker av tilskuddet (totalt 138⁷⁷ ordninger).
- Ordningene hvor både kommunesektoren og andre (dvs. mottakere utenfor kommunesektoren) kan motta tilskudd (totalt 88 ordninger).
- Ordninger hvor det kun er andre mottakergrupper enn kommunene (totalt 21 ordninger), men hvor kommunesektoren ofte er delaktig i deler av forvaltningen av tilskuddet.

⁷⁶ Inkludert tre ordninger fra HOD og KD som ikke er innrapportert i materialet til Difi og DFØ.

⁷⁷ Inkludert tre ordninger fra HOD og KD som ikke er innrapportert i materialet til Difi og DFØ.

For å vurdere dagens tilskuddsordninger har ekspertgruppen sortert tilskuddsordningene etter sentrale kjennetegn ved dagens ordninger som er innrapportert fra departementene i spørreundersøkelsen fra Difi og DFØ. Deretter er tilskuddene vurdert opp mot vurderingskriteriene i eksisterende retningslinjer for utforming av tilskudd, jf. kapittel 7. Ekspertgruppen har kategorisert tilskuddsordningene etter hvilket kriterium den enkelte ordning kan falle inn under, eller om ordningen ikke tilfredsstillende kriteriene i rammeverket.

Ekspertgruppen har ikke hatt anledning til å vurdere effekter av den enkelte tilskuddsordning. Det ville forutsatt et langt større arbeid enn det som har vært rammebetingelsene for utvalget. Det er et stort antall ordninger som er vurdert, og det har tidligere manglet oversikt over ordningene. Ekspertgruppen tar derfor forbehold om at det kan være enkelte ordninger vi ikke har fanget opp eller som er under avvikling utover de som er omtalt i kapitlet. Det kan også være andre forhold ved den enkelte ordning ekspertgruppen ikke har forholdt seg til. Drøftingene i dette kapitlet angir derfor en prinsipiell retning og har oppmerksomhet på et bedre system. Den overordnede systematiske tilnærmingen gir et godt bilde over utfordringer og forbedringspotensial. På denne bakgrunn foreslår ekspertgruppen konkrete innlemminger og sammenslåinger. Det videre arbeidet med de enkelte ordningene bør ta utgangspunkt i vurderingene i dette kapitlet, og må suppleres med grundigere vurderinger av den enkelte ordning enn det ekspertgruppen har gjort.

Tabell 8.2: Antall ordninger i gjennomgangen (tall i 1000 kroner)

	Antall	Regnskap 2016	Estimert regnskap 2016 til kommunesektoren*
Ordninger der kommunesektor er eneste mottaker	138	38 949 974	38 949 974
Ordninger der kommunesektor er én av flere mottakere	88	8 829 438	2 381 085
-herunder der kommunesektor mottar minst 50 % til ordningen	28	2 622 010	1 994 896
Ordninger der kommunesektor ikke mottar (men ofte forvalter)	21	10 504 588	0
Ordninger i alt	247	58 283 999	41 331 058

*Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Tall for både antall tilskuddsordninger og regnskap for den enkelte ordning er hentet fra kartleggingen til Difi og DFØ. Kartleggingen inneholder også anslag over hvor stor andel av tilskuddet som går til kommunesektoren og hvor stor andel som går til andre mottakere der dette er aktuelt. På denne bakgrunn har vi også beregnet et anslag på hvor mye som går til kommunesektoren for de tilskuddene hvor kommunesektoren er én av flere mottakere. Der tilskuddene kun går til kommunesektoren, vil regnskap for 2016 og estimert regnskap for 2016 være identiske.

Tabell 8.2 viser at anslått regnskap for tilskudd til kommunesektoren er 41,3 mrd. kroner i 2016. Tallene er fra kartleggingen til Difi og DFØ, basert på innrapporterte tall fra departementene⁷⁸. Difi og DFØ har også utarbeidet en oversikt over tilskudd til kommunesektoren med utgangspunkt på artskontoene for tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i statsregnskapet. Her fremgår det at det i 2016 ble regnskapsført om lag

⁷⁸ Inkludert tre ordninger fra HOD og KD som ikke er innrapportert i materialet til Difi og DFØ.

44,4 milliarder kroner, se kapittel 4. Avviket mellom 41,3 mrd. kroner og 44,4 mrd. kroner kan blant annet skyldes feil, mangler og vurderinger som er gjort med hensyn til de opplysningene som er innrapportert i kartleggingen. Videre har ekspertgruppen, basert på opplysninger gitt i kartleggingen, anslått beløp som går til kommunesektoren der det er flere mottakere enn kommunesektoren, og dette anslaget kan også ha usikkerhet knyttet til seg.

8.1.1 Ordninger hvor kommunesektoren er eneste mottaker av tilskuddet

Av de 247 tilskuddsordningene er kommunesektoren eneste mottaker i 138 av tilskuddsordningene. Sammenholdt med retningslinjene for utvikling og utforming av tilskudd, fordeler de 138 ordningene seg på alle tre kriterier. I tillegg til de tre kriteriene har ekspertgruppen definert en kategori for de tilskuddene som faller utenfor de tre kriteriene. Videre er det 22 tilskudd som allerede er besluttet avvirket. Det gis en nærmere vurdering av de enkelte ordningene som er hhv. i tråd med rammeverket og utenfor rammeverket i avsnitt 8.3-8.4.

Tabell 8.3: Fordeling av tilskudd hvor kommunesektoren er eneste mottaker, vurdert etter kriteriene for utforming av tilskudd*

	Antall ordninger	Regnskapstall 2016 (i 1000-kroner)
Kriterium 1: Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsfase	8	5 748 069
Kriterium 2: Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere <i>-herunder statlige kjøp, antall: 15, beløp 11 164 715</i>	51	25 725 052
Kriterium 3: Tidsavgrensede forsøk og prosjekter	19	1 353 741
Faller utenfor rammeverket	38	3 545 942
Sum vurdert etter rammeverket	116	36 372 804
Besluttet avvirket/innlemmet	22	2 577 169
Sum	138	38 949 974

* Fordelingen er basert på ekspertgruppens gjennomgang av departementenes svar på Difi og DFØs kartleggingsskjema, sammenholdt med tilskuddsregelverk og rapportering i statsbudsjettet for de aktuelle ordningene. Plassering av tilskuddene er foretatt etter en skjønnsmessig vurdering med utgangspunkt i tilgjengelige opplysninger.

** I kategorien direkte tildelinger regnes tilskudd som tildeles en mottaker uten noen form for kunngjøring eller konkurranse.

Tilskuddene bevilges i all hovedsak over 60-poster i statsbudsjettet (106 av 138), og det ble bevilget 38,9 mrd. kroner til sammen over de 138 ordningene. Det er stor variasjon i regnskapsført beløp per ordning. Blant de øremerkede ordningene hvor kommunesektoren er eneste mottaker, finner vi de største tilskuddsordningene i materialet målt i antall kroner. Dette er integreringstilskuddet (Justis- og beredskapsdepartementet (JD)) og tilskudd til ressurskrevende helse- og omsorgstjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)) på om lag 9 mrd. kroner for hver av ordningene, se tabell 8.4.

Tabell 8.4: De sju største tilskuddsordningene

Tilskuddsordning	Ansv. departement	Regnskapstall 2016 (i 1000-kroner)
Integreringstilskuddet	JD	9 007 740
Ressurskrevende helse- og omsorgstjenester	KMD	8 643 847
Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	JD	1 930 298
Investeringstilskudd	HOD	1 738 544
Belønningsordningen for bedre kollektivtransport mv. i byområdene	SD	1 380 000
Tilskudd til videreutdanning for skoleledere og lærere	KD	1 192 871
Regional utvikling og nyskaping	KMD	1 156 993
Sum de sju største ordningene		25 050 293

Dette illustrerer at det er stor forskjell mellom tilskuddsordningene med hensyn til størrelse. Av 38,9 mrd. kroner som bevilges i tilskudd som kun går til kommunesektoren, går nær to tredjedeler av midlene over de syv største ordningene (25,1 mrd. kroner). Dette betyr at de resterende 13,9 mrd. kronene fordeles via 131 ordninger, som igjen gir et gjennomsnittlig beløp på 106 mill. kroner per ordning eller om lag 248 000 kroner per kommune per ordning (forutsatt likt beløp fordelt på alle norske kommuner). Dette illustrerer at flertallet av dagens tilskuddsordninger er av en relativt beskjeden størrelse og at det innenfor de 138 ordningene er det stor variasjon med hensyn til størrelse, type ordninger mv.

8.1.2 Ordninger hvor både kommunesektoren og andre kan motta tilskudd

I materialet fra Difi og DFØ er det 88 tilskuddsordninger hvor både kommunesektoren og andre kan motta tilskudd. Flertallet av ordningene er plassert på 21-, 50- eller 70-poster.

Det er stor variasjon i regnskapsført beløp per ordning. Det er totalt sett regnskapsført beløp tilsvarende 8,8 mrd. kroner til de 88 ordningene, i gjennomsnitt 100 mill. kroner per ordning se tabell 8.1. Av 8,8 mrd. kroner som bevilges i tilskudd innen denne kategorien, bevilges over 7 mrd. kroner til de ti største ordningene. Dette betyr at de resterende 1,8 mrd. kronene fordeles via 78 ordninger, gjennomsnittlig 22,8 mill. kroner per ordning. Dette illustrerer at flertallet av dagens tilskuddsordninger er av en relativt beskjeden størrelse.

Ekspertgruppen har ikke gått nærmere inn i de tilskuddene som går til både kommunesektoren og andre der kommunesektoren mottar mindre enn 50 pst. av tilskuddsmidlene. Denne avgrensingen må ses på bakgrunn av at ekspertgruppen er bedt om å se på øremerkede tilskudd rettet mot kommunesektoren. I 36 av de 88 ordningene mottar kommunesektoren for eksempel mellom 0 og 10 pst. av tilskuddet. Flere av ordningene der kommunesektoren mottar under halvparten av tilskuddet må ses på som generelle tilskudd der regelverket også åpner for at kommuner og fylkeskommuner kan søke på lik linje med andre. Ekspertgruppen vurderer at det ligger utenfor mandatet å vurdere disse ordningene. Samtidig er dette tilskudd som bidrar til dagens uoversiktlige landskap. Ekspertgruppen vurderer at en opprydding av denne typen tilskudd også bør gjennomføres.

I 2016 var det 28 ordninger der kommunene mottok 50 pst. eller mer av tilskuddet. Av disse er det én ordning der kommunenes andel av tilskuddet er innlemmet i rammetilskuddet og én ordning er under avvikling. Sammenholdt med kriteriene for avvikling og utforming av

tilskudd fordeler de 26 resterende ordningene seg på alle tre kriterier, og noen faller utenfor kriteriene, se tabell 8.5. Det gis en nærmere vurdering av tilskuddsordninger i tråd med kriteriene og utenfor kriteriene i avsnitt 8.3-8.4.

Det er totalt sett regnskapsført beløp tilsvarende 2,6 mrd. kroner til de 26 ordningene, i gjennomsnitt 100 mill. kroner per ordning. Departementene har anslått andelen som går til kommunesektoren for den enkelte ordning, og på bakgrunn av disse tallene kan en anslå at kommunesektoren mottar om lag 1,9 mrd. kroner innenfor disse ordningene. Den største av disse ordningene er tilskudd til utleieboliger som er regnskapsført med vel 1 mrd. kroner og bevilges over KMDs budsjett. Den aktuelle ordningen hadde 243 tilskuddsmottakere i 2016, hvorav 153 kommuner.

*Tabell 8.5: Fordeling av tilskudd hvor både kommunesektoren og andre kan motta tilskudd der minst 50 prosent går til kommunesektoren. Etter kriteriene for avvikling og utforming av tilskudd**

	Antall	Regnskapstall 2016 (1000-kroner) I alt	Regnskapstall 2016 (1000-kroner), est. til kommunesekt.**
Kriterium 1: Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsfase	1	208 022	145 615
Kriterium 2: Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere	8	1 286 458	924 331
Kriterium 3: Tidsavgrensede forsøk og prosjekter	6	311 065	257 930
Faller utenfor kriteriene	11	751 504	621 547
Sum vurdert etter rammeverket	26	2 557 049	1 949 423
Besluttet avvirket/innlemmet	2	64 961	45 473
Sum	28	2 622 010	1 994 896

* Fordelingen er basert på ekspertgruppens gjennomgang av departementenes svar på Difi og DFØs kartleggingsskjema, sammenholdt med tilskuddsregelverk og rapportering i statsbudsjettet for de aktuelle ordningene. Plassering av tilskuddene er foretatt etter en skjønnsmessig vurdering med utgangspunkt i tilgjengelige opplysninger.

**Der både kommunesektor og andre er mottaker har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi/DFØs undersøkelse.

8.1.3 Ordninger hvor det kun er andre mottakergrupper enn kommunene

Oversikten fra Difi og DFØ viser at det er 21 ordninger hvor kommunesektoren ikke er mottaker av tilskudd. For flertallet, 18 av ordningene, skyldes dette at kommunen har fått delegert ansvaret for forvaltningen av tilskuddet. For de resterende ordningene er kommunesektoren satt opp som en av flere mulige tilskuddsmottakere, men det ble ikke utbetalt tilskudd til kommunesektoren i 2016.

Ser man nærmere på de 18 ordningene hvor kommunesektoren er tilskuddsforvalter, fremgår det at 14 av ordningene er over Landbruks- og matdepartementets (LMD) budsjett og er en del av jordbruksoppkjøret. I tillegg benytter KMD (1 ordning), Klima- og miljødepartementet (KLD) (2 ordninger) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) (1 ordning) kommune eller fylkeskommunene som forvalter av tilskudd, jf. tabell 8.6.

Det ble bevilget over 10,5 mrd. kroner i tilskudd over de 21 ordningene i 2016. De fem største ordningene summerer seg til over 8,7 mrd. kroner og er alle på LMDs budsjett. Flere av ordningene er regelstyrte nasjonale ordninger hvor store deler av forvaltningen driftes av et

statlig organ, dvs. at handlingsrommet for lokalpolitisk skjønn i forvaltningen av disse midlene er fraværende eller svært begrenset.

Øremerkede tilskudd hvor forvaltningen er delegert til kommunesektoren avviker fra et tradisjonelt øremerket tilskudd, hvor kommunesektoren er mottaker av tilskudd. Her har staten plassert et forvaltningsansvar hos kommunene. Selv om kommunesektoren ikke er mottaker av tilskuddet, er det rimelig å anta at den statlige delegeringen av forvaltningsansvar medfører merarbeid for kommunesektoren knyttet til forvaltning av tilskuddsordningene. Det vises også til kapittel 9.1 der ekspertgruppen har en prinsipiell diskusjon som konkluderer med at kommunene ikke bør forvalte statlige tilskuddsordninger.

Tabell 8.6: Oversikt over tilskudd hvor kommunesektoren er forvalter (i 1000 kroner)

	Ansv. departement	Forvalter	Regnskapstall for 2016
Areal- og kulturlandskapstilskudd	LMD	Kommune	3 121 827
Distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær, grønnsaker og potet	LMD	Kommune	83 659
Driftstilskudd til melk- og kjøttfeproduksjon	LMD	Kommune	1 316 996
Regionale miljøprogramtilskudd	LMD	Kommune	423 205
Rekruttering og kompetanse i landbruket	LMD	Fylkeskommune	20 000
Tilskudd til drenering	LMD	Kommune	32 490
Tilskudd til dyr på beite	LMD	Kommune	802 637
Tilskudd til husdyr	LMD	Kommune	2 365 385
Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket	LMD	Kommune	201 531
Tilskudd til planting på nye areal som klimatiltak og gjødsling som klimatiltak	LMD	Kommune	26 304
Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket	LMD	Kommune	112 310
Tilskudd til økologisk jordbruk	LMD	Kommune	99 449
Tilskudd ved avløsning ferie og fritid	LMD	Kommune	1 143 954
Tilskudd ved sykdom mv.	LMD	Kommune	142 761
Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*	KMD	Kommune	464 219
Tilskudd til fartøyvern, kan overføres	KLD	Fylkeskommune	98 101
Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap, kan overføres	KLD	Fylkeskommune	2 000
Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn	JD	Kommune	11 080
Sum			10 467 908

* Tilskuddet er vedtatt innlemmet, jf. Prop. 91 L (2016–2017) og Innst. 376 L (2016–2017)

Det er fire departement i materialet som har delegert tilskuddsforvaltningen til kommunesektoren, jf. tabell 8.6. Flertallet av ordningene er over LMDs budsjett. Ekspertgruppen erkjenner at dette henger sammen med at kommunene har lang erfaring i å ivareta rollen som landbruksmyndighet, og er vedtaksmyndighet for en rekke økonomiske og juridiske virkemidlene på landbruksområdet. Delegering av tilskuddsforvaltningen til kommunene gir kortere avstander til det utøvende leddet. Samtidig er det også problematiske sider ved en slik organisering. Nærhet til den enkelte tilskuddsmottaker kan være en fordel, men også en utfordring. LMD har i landbruksmeldingen⁷⁹ pekt på kommunenes nærhet til søker av tilskudd gjør det spesielt vanskelig å ha den nødvendige objektive distansen til søker/-mottaker av tilskudd når det skal gjennomføres kontroll og reageres på brudd på regelverket. I landbruksmeldingen fremgår det også at mange kommuner ikke har den nødvendige kompetanse og kapasitet til å gjennomføre en forsvarlig forvaltning av

⁷⁹ Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling

produksjons- og avløsertilskuddene. Videre er det slik at det også eksisterer kompetansemiljøer på dette området både i Landbruksdirektoratet, samt hos fylkesmennene.

JD, KLD og KMD også valgt å delegerer tilskuddsforvaltningsansvaret for fire tilskudd til kommunene og fylkeskommunene. Dette gjelder tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, fartøyvern, fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap og tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn. I likhet med eksempelet fra LMD over, mener ekspertgruppen at det er lite hensiktsmessig med en desentralisert tilskuddsforvaltning.

Ekspertgruppens utgangspunkt er at det er effektivt å samle ansvaret for tilskudd til et fåtall aktører for å oppnå ønsket profesjonalitet og effektivitet i forvaltningen. Ekspertgruppen vurderer at det er lite hensiktsmessig å organisere forvaltningen av statlige tilskudd i 426 ulike forvaltningsorgan. Ekspertgruppen foreslår at for tilskudd som kan standardiseres bør forvaltningen samles i et direktorat. I tilfeller hvor kriteriene for tildeling krever lokal tilpasning og ikke kan standardiseres, bør ansvaret for forvaltningen av tilskuddet legges til fylkesmannen. Se nærmere om dette i kapittel 9.1. Ekspertgruppen foreslår derfor at forvaltningen av de 18 aktuelle ordningene samles.

Dersom det er et ønske fra statlig hold om å stimulere til lokal politikutførelse på disse områdene, vurderer ekspertgruppen at det er mer hensiktsmessig om kommunesektoren endrer status fra forvalter til mottaker av tilskudd.

Ekspertgruppen anbefaler

- ▶ Kommunesektoren skal ikke benyttes som tilskuddsforvalter. Forvaltningen av de 18 aktuelle ordningene innrettes i tråd med ekspertgruppens forslag til forvaltningsmodeller, jf. kapittel 9.1.

8.1.4 Tilskudd til navngitte mottakere (direktetildelinger)

Det fremgår av materialet til Difi og DFØ at det er 31 ordninger med navngitte mottakere i materialet. Dette er tilskudd som ikke kunngjøres (unntak fra normalprosedyren i økonomiregelverket), men hvor tilskuddsmottakere enten er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller i budsjettproposisjonen eller at tilskuddet kun er forbeholdt en avgrenset kommune.

De navngitte ordningene i tabell 8.7 fordeler seg på flere av vurderingskriteriene, og det er i kapittel 8.3 og 8.4 gitt en nærmere vurdering av hvilke av de navngitte ordningene som ikke tilfredsstillter kriteriene og derfor bør innlemmes og hvilke gjenværende som bør vurderes sammenslått.

Tabell 8.7: Oversikt over 31 navngitte tilskudd (i 1000 kroner)

	Ansv. departement	Regnskap 2016
Områdesatsing i byer	KMD	29 841
Groruddalsatsingen 2017-2026 – folkehelse	HOD	5 500
Helsestasjons- og skolehelsetjenesten – Områdesatsing Oslo Indre Øst	HOD	4 200
Områdesatsing i indre Oslo Øst – Tøyenområdet	ASD	4 000
Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen	ASD	1 000
Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv	KD	23 670
Vertskommunene	HOD	940 115
Tiltak for rom	KMD	5 600
Økt gjennomføring av vgo - prosjekt Nord-Trøndelag	ASD	5 000
Nasjonalt forsøk med kommunal rehabilitering - Helsehuset i Askim	HOD	5 000
Tiltak KVP	ASD	1 500
Pilotprosjekt ved Valdres lokalmedisinske senter	HOD	1 000
Akuten i Nord-Trøndelag	BLD	1 570
Enkeltilskudd vedtatt av Stortinget - Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge (LiNN)	KUD	20 338
Enkeltilskudd vedtatt av Stortinget - Scenekunst Østfold/Østfold kulturutvikling	KUD	7 982
Enkeltilskudd vedtatt av Stortinget - Bomuldsfabriken Kunsthall	KUD	4 588
Enkeltilskudd vedtatt av Stortinget - Scene Finnmark	KUD	2 550
Enkeltilskudd vedtatt av Stortinget - Beyond Risør	KUD	258
Støtte til Grensetjenesten Morokulien	ASD	750
Tilskudd til Fjellheimen leirskole	KD	6 070
Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	KD	5 095
Tilskudd til Murmanskskolen	KD	2 242
Alarmtelefonen for barn og unge	BLD	8 724
Driftsstøtte til Rustelefonen	HOD	7 200
Nasjonal kontakttelefon for eldre utsatt for vold	HOD	1 100
Den årlige landskonferansen for barnevernsvakter og politi	BLD	170
Skredsikring fylkeveger	SD	709 407
Overføring til fylkeskommunene for tilskudd til regional næringsutvikling (Arctic Race)	NFD	45 000
Tilskudd til landslinjer	KD	211 531
Ski kommune - prosjekt Kafé med mening	HOD	300
Fylkeskommunale praksisplasser for tannpleierutdanning ved Høgskolen i Hedmark	HOD	4 616
Sum		2 065 917

8.1.5 Tilskudd som er besluttet avvirket

I materialet fra Difi og DFØ har ekspertgruppen identifisert 24 tilskudd som allerede er innlemmet eller avvirket siden 2016, eller som har en konkret avviklingsplan. For disse ordningene utgjorde tilskudd til kommunesektoren rundt 2,6 mrd. kroner, se tabell 8.8. Ekspertgruppen vurderer at dette er tilskudd med konkrete fremdriftsplaner og at det derfor ikke er nødvendig med en nærmere vurdering av disse tilskuddene. Ekspertgruppen vil imidlertid understreke viktigheten av at disse planene følges opp.

Tabell 8.8: Oversikt over de 24 tilskuddene som er besluttet avvirket (i 1000 kroner)

	Ansv. departement	Mottaker*	Estimert regnskap 2016 til kommunesektoren**
Økonomisk rådgivning	ASD	A	5 603
Boligsosialt arbeid	ASD	A	53 350
Praksis- og kunnskapsutvikling i kommunene	ASD	A	7 180
Praksis- og kunnskapsutvikling - Støtte til UH	ASD	A	1 499
Radikalisering og ekstremisme	ASD	A	1 112
Yrkesveiledning flyktninger gjennom karrieresentre.	ASD	A	2 000
Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	BLD	A	378 554
Tverretattlig akutttjeneste for barn og unge	BLD	A	1 200
Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knytte til einsleige mindreårige asylsøkjere og flyktningar	BLD	A	911 587
Kartlegging og utviklingsarbeid om Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse	HOD	A	17 000
Allmennleger i spesialisering	HOD	A	5 000
Kommunale rusforebyggende koordinatore	HOD	A	4 242
Institusjonsopphold og hjemsending – FM	HOD	A	2 500
Tilskuddsordning for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme i kommunene	JD	A	10 000
Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen	KD	A	216 826
Tilskudd for økt lærertetthet	KD	A	393 835
Kulturminnearbeid i kommunene	KLD	A	2 116
Engangskostnader ved kommunesammenslåing	KMD	A	90 000
Engangskostnader ved fylkessammenslåing	KMD	A	30 000
Reformstøtte ved kommunesammenslåing	KMD	A	0
Vedlikehold og rehabilitering (vedlikeholdspakke konjunkturer)	KMD	A	400 000
Rentekompensasjon - kirkebygg, kan overføres	KUD	A	43 565
Tiltak innen fengsel, prostitusjon og menneskehandel	HOD	B	490
Boligsosialt kompetansetilskudd, kan overføres	KMD	B	44 983
Sum			2 622 642

*A= Kun tilskudd til kommunesektoren. B=Tilskudd til både kommunesektoren og andre mottakere.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse.

8.2 Ekspertgruppens metode for vurdering av innlemminger og sammenslåinger

Ekspertgruppen er bedt om å bidra med konkrete forslag til samordning av tilskuddsordninger med sammenfallende eller tilgrensende mål. Videre er den bedt om å synliggjøre omstruktureringer i ordningene på minst 10 pst. Ekspertgruppen har ikke vurdert effekten av de ulike tilskuddene, men vurdert hvorvidt eksisterende tilskuddsordninger er innrettet i tråd med kriterier for opprettelse og utvikling av tilskudd, se kapittel 7. De eksisterende kriteriene for opprettelse og utvikling av tilskudd og ekspertgruppens forslag til utdyping skal gi overordnede kjøreregler for når hovedregelen om rammefinansiering av kommunale tjenester kan avvikes. Bruk av øremerkede tilskudd bør etter ekspertgruppens vurdering begrenses og begrunnes særskilt med utgangspunkt i dagens veiledende regelverk og ekspertgruppens forslag til presiseringer.

Vurderingene er gjort med utgangspunkt i sentrale kjennetegn ved ordningene som er innrapportert fra departementene, jf. kartleggingen til Difi og DFØ. I tillegg baserer vurderingene seg på tilskuddsregelverk og omtaler i de enkelte budsjettproposisjonene. I

vurderingene av de enkelte tilskuddene har ekspertgruppen sett nærmere på følgende innrapporterte kjennetegn ved ordningene:

- Antall kommuner som mottok tilskudd i 2016
- Gis det tilskudd til tiltak som er lovregulert?
- Varighet: Har tilskuddet eksistert i mer enn 5 år?
- Oppbyggingsperiode: inngår tilskuddet i en tidsavgrenset oppbyggingsfase?
- Er ordningen tidsavgrenset?
- Type tilskudd?
- Prosjekt eller forsøk?
- Hvordan fastsettes tilskuddet?
- Målgruppe for ordningen?
- Gis det tilskudd til tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere?
- Gis det tilskudd til uttesting av innovative tjenester, organisasjons- og arbeidsformer?
- Brukes det maler for søknader og/eller rapportering?
- Brukes det et helhetlig elektronisk tilskuddsforvaltningssystem?
- Forvaltningskostnader

Ekspertgruppen har ikke sett på effekter av den enkelte tilskuddsordning. Det ville forutsatt et langt større arbeid enn det rammebetingelsene for utvalget har tillatt. Ekspertgruppen har vurdert tilskuddene med utgangspunkt i en overordnet systemtilnærming. Enkelte tilskudd vil kunne bli vurdert annerledes dersom effektene av hver enkelt ordning evalueres. Etter ekspertgruppens oppfatning gir imidlertid den overordnede systematiske tilnærmingen som er valgt, et godt grunnlag for å påpeke mangler, utfordringer og foreslå tiltak for forbedringer.

Med utgangspunkt i overnevnte punkter har ekspertgruppen tatt for seg alle tilskuddene og gitt en vurdering av hvilket av kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd tilskuddet kan begrunnes med, jf. kapittel 7. Deretter har tilskuddene blitt vurdert som kandidater for enten innlemming eller sammenslåing, jf. mandatets bestilling om samordning og omstrukturering. Tilskudd som ikke tilfredsstiller kriteriene er også blitt identifisert.

For å svare på oppdragets bestilling knyttet til omstruktureringer, har ekspertgruppen valgt å foreslå at ordninger som ikke tilfredsstiller kriteriene innlemmes i kommunenes rammetilskudd. På denne måten avvikles det administrative merarbeidet knyttet til tilskuddsforvaltning, samtidig som kommunesektorens samlede inntekter ikke reduseres. Det foreslås å innlemme 64 tilskudd, jf. kapittel 8.3.1, 8.3.2 og 8.4. De tilskuddene som foreslås innlemmet, er i hovedsak tilskudd som ikke passer inn i kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd. Videre foreslås det å innlemme tilskudd som er tidsavgrenset (etter endt tidsperiode).

I tillegg til omstruktureringer er ekspertgruppen bedt om å bidra med konkrete forslag til samordning av tilskuddsordninger med sammenfallende eller tilgrensende mål.

Ekspertgruppen vurderer at det er 38 tilskudd som går til helt eller delvis likelydende målgruppe og overordnede formål, jf. kapittel 8.4.3. Ekspertgruppen foreslår at de aktuelle tilskuddene slås sammen til større ordninger. Sammenslåinger vil kunne bidra til å rydde i dagens fragmenterte tilskuddslandskap. Det å slå sammen flere små ordninger til en større tilskuddsordning vil etter ekspertgruppens vurdering gi en rekke positive effekter. For det

første vil økt oppmerksomhet om målgruppen og/eller livshendelsene fjerne sektortankegangen om at innretning og utforming av tilskudd skal avgrenses til å treffe kun ett departements ansvarsområde. Videre vil større tilskuddsordninger med et målgruppe- og livshendelsesperspektiv i større grad legge til rette for at kommunene får økte frihetsgrader til å velge innretning og virkemiddelbruk. Sammenslåinger vil også kunne bidra til innsparinger i forvaltningskostnader. Det er viktig at sammenslåing av ordninger fører til en reell endring i innretningen og i kommunenes frihetsgrader som tilskuddsmottakere til å velge gode løsninger. Det er ikke meningen at dagens ordninger videreføres under en ny overordnet struktur.

Utvalget har tatt utgangspunkt i øremerkede tilskudd i 2016, slik de er kartlagt i rapport fra Difi og DFØ. Ekspertgruppen legger til grunn at nyetablerte ordninger etter 2016 også vurderes opp mot kriteriene i det videre arbeidet, jf. kapittel 7.

8.3 Tilskudd i tråd med rammeverket

Ekspertgruppen har vurdert at til sammen 93 av de kartlagte tilskuddsordningene langt på vei kan begrunnes i de tre kriteriene for etablering av tilskudd, jf. kapittel 7. Dette utgjør totalt 34,2 mrd. kroner. At ordningene vurderes å være i tråd med rammeverket innebærer ikke at alle disse ordningene bør bestå uendret. Det vil fortsatt være rom for forbedringer i utformingen av ordningene og bedre samordning mellom dem.

Tabell 8.9: Oversikt over antall tilskudd som er i tråd med rammeverket før eventuelle innlemminger og sammenslåinger. (Antall ordninger).

	Antall ordninger totalt	Bare til kommunesektoren	Både til kommunesektoren og andre
Kriterium 1: Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsfase	9	8	1
Kriterium 2: Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere	59	51	8
herunder statlige kjøp	15	15	0
Kriterium 3: Tidsavgrensede forsøk og prosjekter	25	19	6
Sum i tråd med rammeverket	93	78	15

Tabell 8.10: Oversikt over beløp for tilskudd som er i tråd med rammeverket før eventuelle innlemminger og sammenslåinger. (Beløp i 1000 kroner).

	Antall ordninger totalt	Bare til kommunesektoren	Både til kommunesektoren og andre
Kriterium 1: Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsfase	5 893 684	5 748 069	145 615
Kriterium 2: Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere	26 649 383	25 725 052	924 331
herunder statlige kjøp	11 164 715	11 164 715	0
Kriterium 3: Tidsavgrensede forsøk og prosjekter	1 611 671	1 353 741	257 930
Sum i tråd med rammeverket	34 154 739	32 826 862	1 327 876

Flere av disse ordningene har sammenfallende målgruppe, og ekspertgruppen peker på muligheter for en rekke sammenslåinger i kapittel 8.3.3. Ekspertgruppen har foretatt en overordnet vurdering av hvilke ordninger som kan være aktuelle for sammenslåing, men understreker at konkrete sammenslåinger krever en videre prosess med ytterligere vurderinger.

I tråd med forslaget om en stram styring av tilskuddsporteføljen, hvor det er et selvstendig poeng å redusere antall ordninger, foreslår ekspertgruppen også at enkelte av tilskuddene som tilfredsstilte kriteriene ved opprettelsestidspunktet bør innlemmes i rammetilskuddet eller at det utarbeides en forpliktende plan for innlemming, jf. kapittel 8.3.2.1 og 8.3.3.1..

Hovedbegrunnelsen for dette er at tilskuddene har vart i mer enn fem år og kan ikke anses som en opptrappingsfase for nasjonale velferdsoppgaver eller at det er varig oppgaver og at det derfor lite hensiktsmessig å opprettholde en finansieringsform som medfører forvaltning både for staten og for de aktuelle kommunene, jf. tabell 8.13 og tabell 8.15.

Alle de 93 tilskuddsordningene, både de eksisterende som ikke foreslås sammenslått og de nye sammenslåtte ordningene, bør gjennomgås med tanke på om de er hensiktsmessig utformet og om det er gode nok insentiver til kostnadskontroll.

8.3.1 Uberørte tilskudd

Det er femten av tilskuddene som etter ekspertgruppens gjennomgang står uberørt, hvor det ikke foreslås innlemming i rammetilskuddet til kommunene eller sammenslåing i denne omgang, se tabell 8.11.

*Tabell 8.11: De 15 ordningene som ikke foreslås innlemmet eller sammenslått. (i 1000 kroner). De ni ordningene som bærer preg av statlige kjøp er merket med **

	Dep	Mottaker**	Kriterium	Estimert regnskap 2016 til kommunesekt.***
Ressurskrevende helse- og omsorgstjenester	KMD	A	2	8 643 847
Diverse fiskeriformål	NFD	A	2	116 532
Klimasats	KLD	A	1	700
Refusjoner til kommuner, forvaringsdømte mv.	JD	B	2	55 526
Tilskudd til opplæring i finsk	KD	A	2	7 390
Tiltak for rom	KMD	A	2	5 600
Etablering og drift av regionale odontologiske kompetansesentre*	HOD	A	2	94 395
Statlig tilskudd til sentre mot incest og seksuelle overgrep og ressursentre mot voldtekt*	BLD	A	2	84 299
Støtte til Grensetjenesten Morokulien*	ASD	A	2	750
Tilskudd til Fjellheimen leirskole*	KD	A	2	6 070
Tilskudd til Murmanskolen*	KD	A	2	2 242
Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune*	KD	A	2	5 095
Alarmtelefonen for barn og unge*	BLD	A	2	8 724
Driftsstøtte til Rustelefonen*	HOD	A	2	7 200
Nasjonal kontakttelefon for eldre utsatt for vold*	HOD	A	2	1 100
Sum				9 039 470

**Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

***Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse.

Tidligere undersøkelser⁸⁰ har vist at det har vært vanskelig å finne gode kriterier for å innlemme toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i rammetilskuddet. Ekspertgruppen understreker at selv om man tidligere har funnet det vanskelig, kan dette endres over tid. Særlig vil en kommunestruktur med større kommuner legge til rette for at alle eller deler av midlene kan innlemmes. Tilskuddet til diverse fiskeriformål fordeler inntekter ved salg av oppdrettstillatelser til kommuner hvor det forekommer oppdrettsvirksomhet. Ekspertgruppen foreslår her ingen endringer i dagens ordning. Refusjoner til kommunene knyttet til forvaringsdømte går til dekning av kommunale utgifter til omsorgstiltak for psykisk utviklingshemmede med sikringsdom og prøveløslatte fra forvaring. De årlige utgiftene vil variere, og det vil være krevende å finne gode kriterier for dette innenfor rammetilskuddet. Ekspertgruppen foreslår heller ingen endringer i ordningene for tiltak for rom og opplæring i finsk.

Tilskudd til klimasats har som mål å bidra til klimatiltak i kommuner og fylkeskommuner for å redusere utslipp av klimagasser. Ekspertgruppen viser til at det er satt i gang arbeid med en områdegjennomgang av støtteordninger i klimapolitikken og at det i den forbindelse skal foretas en bred gjennomgang av eksisterende ordninger i klimapolitikken for å vurdere hvorvidt virkemidlene er målrettede og effektive. Ekspertgruppen anbefaler at tilskuddet til klimasats ses i sammenheng med andre tilskudd som skal bidra til å redusere klimagassutslipp. Det foreslås derfor ingen endring i dette tilskuddet nå.

Ekspertgruppen foreslår likevel at departementene vurderer utformingen av disse ordningene nærmere slik at en i størst mulig grad sikrer økonomisk kontroll. Det er særlig viktig for de to refusjonsordningene, hvor staten betaler for utgifter i et omfang som kommunen bestemmer.

Heller ikke ni tilskuddsordninger som bærer preg av å være statlige kjøp, dvs. at kommunene er mottaker av tilskudd til en angitt oppgave, blir foreslått innlemmet eller sammenslått. Flere av disse har navngitt mottaker. Ekspertgruppen vil imidlertid peke på at man bør se nærmere på ordningene. Ekspertgruppen vurderer at oppgaver som er frivillige og som bærer preg av å være statlige tjenestekjøp, dvs. at kommunene utfører en oppgave på vegne av staten, kan finansieres ved tilskudd. Samtidig er flere av tiltakene av en varig karakter, som drift av kompetansesentra og kontakttelefoner. Kjentegn ved de ulike ordningene viser at selv om oppgavene er av en varig karakter, så omfattes de av de samme forvaltningsreglene som øvrige tilskudd. Dette innebærer at det brukes tid på søknad, forvaltning og rapportering.

Ekspertgruppen stiller også spørsmål ved om det er hensiktsmessig å overlate nasjonale og regionale funksjoner, som drift av kompetansesentre og nasjonale informasjonstjenester, til enkeltkommuner. Ekspertgruppen understreker at dette ligger noe på siden av ekspertgruppens mandat og at gruppen ikke har hatt tid og anledning til å vurdere de faglige begrunnelsene for de enkelte tilskuddene.

Ekspertgruppen mener at tilskuddsfinansiering av tjenester av varig karakter er lite hensiktsmessig, da dette medfører bruk av unødvendig tid og ressurser på forvaltning. Det bør derfor vurderes om det er mer hensiktsmessig å finansiere disse tiltakene og tjenestene som

⁸⁰ Borge, L.-E., Vaag Iversen, J. M., Vardheim, I., Løyland, K.: Ressurskrevende tjenester i pleie og omsorg – omfang og kostnader. SØF-rapport nr. 01/15.

vurderes som statlige kjøp gjennom ordinære anskaffelser eller på andre måter. Dette vil bidra til å gi den enkelte kommune mer forutsigbarhet gjennom langsiktige avtaler, og man vil redusere de årlige forvaltningskostnadene.

8.3.2 Kriterium 1: Nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsperiode

Det er ni tilskudd som etter ekspertgruppens vurdering kan kategoriseres etter kriterium 1.

Tabell 8.12: Oversikt over antall tilskudd i kriterium 1.

	Antall	Kun kommunesektoren	Både kommunesektoren og
Sammenslås	0	0	0
Innlemmes	8	7	1
Foreslår ikke endringer*	1	1	0
Sum	9	8	1

* Jfr. tabell 8.11

8.3.2.1 Innlemminger

Av de ni ordningene som faller inn under kriterium 1 vurderer ekspertgruppen at åtte tilskudd bør vurderes innlemmet. Disse tilskuddene utgjør totalt 5,9 mrd. kroner, jf. tabell 8.13.

Tabell 8.13: Oversikt over tilskudd i kriterium 1 som bør innlemmes (i 1000 kroner)

Navn på tilskudd	Ansv. Departement	Mottakere*	Est. regnskap 2016 til kommunesekt.**
Stillinger i det kommunale barnevernet	BLD	A	669 073
Investeringsstilskudd	HOD	A	1 738 544
Kompensasjon for renter og avdrag	HOD	A	912 979
Psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene	HOD	A	145 000
Dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens	HOD	B	145 615
Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	KD	A	350 232
Tidlig innsats i skolen gjennom økt lærertetthet på 1.-4. trinn	KD	A	738 670
Tilskudd til videreutdanning for skoleledere og lærere	KD	A	1 192 871
Sum			5 892 984

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse.

Et utgangspunkt for tilskudd som vurderes å falle inn under kriterium *nasjonalt prioriterte velferdstjenester i en oppbyggingsfase* er at de skal gå til oppbygging av tiltak i en tidsavgrenset periode. I dette ligger det at det ikke bør benyttes øremerkede tilskudd til å bygge ut et tilbud som allerede er et lovfestet kommunalt ansvarsområde. Et annet sentralt tema i vurderingen av disse tilskuddene er begrunnelser for hvorfor rammetilskudd er uegnet som finansieringsform. Dersom vurderingen tilsier at det er hensiktsmessig med øremerking, bør det etter ekspertgruppens vurdering tilstrebes å begrense antallet tilskudd og gjennomføre tiltak for å forenkle og forbedre tilskuddene, som økt vektlegging av målgruppen for tilskuddet og legge til grunn et livshendelsesperspektiv.

Det er etter ekspertgruppens vurdering flere av tilskuddene i tabell 8.13 som går til etablerte tjenester i kommunene, som tilskudd til stillinger i barnevernet, investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser, tidlig innsats mv. Ekspertgruppen mener dette er uheldig av flere årsaker. For det første bryter dette med det finansielle ansvarsprinsipp om at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. For det andre kan finansiering via øremerkede tilskudd til denne typen tjenester undergrave kommunes ansvar, noe som kan føre til en passiv og avventende holdning i kommunesektoren.

Målsettingen for tilskudd til stillinger i det kommunale barnevernet er å styrke barneverntjenester i de mest utsatte kommunene. Det blir gitt tilskudd til drift til kommunalt lovpålagte oppgaver. Tilskuddet har vart i mer enn fem år og kan ikke anses som en opptrappingsfase for nasjonale velferdsoppgaver. Tilskuddet tilfredsstillt dermed ikke kriteriene for øremerkede tilskudd og kan på linje med andre midler til det kommunale barnevernet fordeles gjennom rammetilskuddet.

Tilskudd til psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene og tilskudd til dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens tilfredsstillt kravene til å være i en oppbyggingsfase. Det er varslet at regjeringen vil innføre et lovkrav om psykologikompetanse i kommunene fra 2020, samt at dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens vil bli en lovpålagt oppgave når Demensplan 2020 er gjennomført. Ekspertgruppen vurderer at de to ordningene bør innlemmes i rammetilskuddet etter endt opptrappingsperiode i 2020.

Det gis om lag 2,6 mrd. kroner i tilskudd til bygging og rehabilitering av heldøgnsomsorgsplasser over Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) budsjett via ordningene *investeringstilskuddet* og *kompensasjon for renter og avdrag*. Det er kommunene som etter helse- og omsorgstjenesteloven er ansvarlige til å tilby forsvarlige helse- og omsorgstjenester, herunder sørge for tilstrekkelig kapasitet av heldøgnsomsorgsplasser. Det vurderes videre at investeringstilskuddene og kompensasjon for renter og avdrag hindrer omstilling og innovasjon gjennom å sementere produksjonsmetoden det gis tilskudd til. Tilskuddene kan også forstyrre kommunenes insentiver til å prioritere løpende vedlikehold. Tilskudd til enkelte av kommunenes innsatsfaktorer til å løse lovpålagte oppgaver innebærer at staten styrer kommunene på innsats og ikke på mål og resultater. Tilskuddene bør etter ekspertgruppens syn derfor innlemmes.

Flere av tilskuddene retter seg mot skolesektoren, som videre- og etterutdanning av lærere og tidlig innsats. Det er nylig lovfestet særskilte regler om tidlig innsats i skolen. Å opprettholde en særskilt finansiering av en oppgave som alle kommuner skal dekke vurderes som lite hensiktsmessig. Det er videre kommunens ansvar å sørge for både tilstrekkelig personell og for at personellet har tilstrekkelig og oppdatert kunnskap. Dette er prioriteringer som gjøres mest effektivt lokalt. Dersom det er en nasjonalt prioritert å løfte andelen som er etter- og videreutdannet, må ordningene ha en klar tidsbegrensning. Etter ekspertgruppens syn bør ordningene innlemmes i rammetilskuddet.

Som det fremgår av gjennomgangen over, går seks av åtte tilskudd til klart definerte innsatsfaktorer i kommunene som årsverk eller investeringer. Dette er prisvridende tilskudd

som isolert sett kan bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder. Samtidig vurderer ekspertgruppen at det er flere problematiske sider ved denne typen prisvridende tilskudd. Dette gir kommunene få frihetsgrader, og kan bidra til at kommunene bruker midler annerledes enn de ellers ville gjort og føre til at andre områder nedprioriteres, jf. kapittel 5. Videre har ekspertgruppen i spesifiseringen av dagens kriterier for utforming og avvikling av tilskudd lagt til grunn at tilskudd til forhåndsdefinerte innsatsfaktorer som årsverk eller investeringer skal unngås.

De seks tilskuddene går også til kapasitetsvekst av etablerte tjenester hvor kommunene har et lovpålagt ansvar for de aktuelle tjenestene. Å sørge for rett dimensjonering av sine tjenester er et kommunalt ansvar som forutsettes dekket innenfor kommunenes frie inntekter.

Ekspertgruppen vurderer derfor at de aktuelle tilskuddene bør innlemmes i kommunerammen.

Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ Følgende tilskudd bør innlemmes i rammetilskuddet:
 - stillinger i det kommunale barnevernet
 - investeringstilskudd
 - kompensasjon for renter og avdrag
 - tilskudd til videreutdanning for skoleledere og lærere
 - tidlig innsats i skolen gjennom økt lærertetthet på 1.-4. trinn
 - rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg

- ▶ Følgende tilskudd innlemmes i 2020 ved ikrafttredelse av de varslede lovendringene:
 - tilskudd til psykologer i kommunene
 - tilskudd dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens

8.3.3 Kriterium 2: Finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere

Ekspertgruppen vurderer at det er 59 tilskudd som kan plasseres i kriterium 2 *finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder eller til grupper av innbyggere*. 38 av disse tilskuddene har sammenfallende målgruppe med andre tilskudd. Sju ordninger bør etter ekspertgruppens vurdering innlemmes. For de øvrige 14 ordningene vises det til en nærmere omtale i avsnitt 8.3.1.

Ekspertgruppen har i kapittel 7 lagt vekt på at det skal stilles strenge krav til begrunnelse for hvorfor rammetilskudd er uegnet for finansiering av tjenester som bare gjelder visse geografiske områder eller grupper av innbyggere, jf. kriterium 2. Utgangspunktet er at områder kommunene er satt i stand til å løse gjennom lov ikke bør finansieres med tilskudd, men med enkelte unntak. Dersom de aktuelle tilskuddene ikke oppfyller unntaksreglene, vurderer ekspertgruppen at disse tilskuddene enten bør innlemmes eller at det gjennomføres forbedringer gjennom sammenslåinger.

Tabell 8.14: Oversikt over antall tilskudd i kriterium 2.

	Antall ordninger	Kun kommunesektoren som mottaker	Både kommunesektoren og andre mottakere
Innlemmes	7	6	1
Sammenslås	38	32	6
Foreslår ikke endringer*	14	14	0
Sum	59	52	7

* Jfr. tabell 8.11

8.3.3.1 Innlemminger

Innenfor kriterium 2 er det etter ekspertgruppens vurderingen syv ordninger som bør innlemmes i rammetilskuddet.

Tabell 8.15: Oversikt over tilskudd i kriterium 2 som bør innlemmes (i 1000 kroner)

Navn på tilskudd	Ansv. departement	Mottaker*	Est. regnskap 2016 til kommune-sekt.**
Handlingsplan mot menneskehandel	ASD	A	3 000
Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel	HOD	A	146 004
Narkotikaprogram med domstolskontroll	HOD	A	4 480
Tannhelsetilbud til tortur- og overgrepssatte og personer med odontofobi	HOD	A	28 308
Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	KD	A	272 900
Vertskommune, personer med nedsatt funksjonsevne	HOD	A	940 115
Tilskudd til utleieboliger, kan overføres	KMD	B	719 790
Sum			2 114 597

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Tilskuddet til handlingsplanen mot menneskehandel ble opprettet i 2004. Tilskuddet gis til en kommunene, som er valgt for å ivareta oppgaven både regionalt og nasjonalt. Regionalt er arbeidet praktisk rettet mot målgruppen, mens kommunen nasjonalt fungerer som en rådgivende instans for andre kommuner og NAV kontor. Tilskuddet har eksistert lenge og det bør etter ekspertgruppen vurdering innlemmes i rammetilskuddet.

Vertskommunetilskuddet er et eksempel på et tilskudd som er tilgjengelig kun for et avgrenset antall kommuner. Etter ansvarsreformen i helsevernet for psykisk utviklingshemmede som ble gjennomført tidlig på 1990-tallet, overtok 33 kommuner ansvaret for en rekke beboere hjemmehørende i andre kommuner. Formålet med vertskommunetilskuddet er å kompensere de 33 vertskommunene for de beboerne som valgte å bli boende i institusjonskommunen. Selv om tilskuddet gjelder en klart definert gruppe innbyggere, er det etter ekspertgruppens vurdering lite som skiller disse beboerne fra tilsvarende brukere i andre kommuner. De ordinære hjemmeboende brukerne kompenseres kommunene for gjennom inntektssystemet, og eventuelle merkostnader utover dette vil det kunne søkes (delvis) refusjon for gjennom tilskuddsordningen til ressurskrevende tjenester. På den bakgrunn vurderer ekspertgruppen at det ikke virker rimelig å opprettholde et slikt særskilt tilskudd. Ekspertgruppen foreslår at vertskommunetilskuddet vurderes for innlemming.

Det gis 28,3 mill. kroner i tilskudd til tannhelsetilbud til tortur- og overgrepsofsatte og personer med odontofobi over HODs budsjett. Det fremgår av opplysningene fra Difi og DFØs kartlegging at alle fylkeskommunene er tilskuddsmottakere. Ekspertgruppen erkjenner at dette kan være en gruppe med særskilte behov. Samtidig viser opplysningene at alle fylkeskommunene søker og mottar tilskudd og at deler av oppgavene det gis tilskudd til er lovpålagt for fylkeskommunene. Tilskudd til enkelte av kommunenes innsatsfaktorer til å løse lovpålagte oppgaver innebærer at staten styrer kommunene på innsats og ikke på mål og resultater. En bør derfor vurdere om tilskuddet bør innlemmes i rammetilskuddet til kommunesektoren.

Det er tre tilskudd i materialet som går til tjenester til personer som sitter i fengsel, to fra HOD og ett fra Kunnskapsdepartementet (KD). En gjennomgang av tilskuddene viser at det bevilges tilskudd til lovpålagte oppgaver, men at begrunnelsen for en særskilt fordeling via tilskudd er at dette gjelder finansiering av tjenester og tiltak i avgrensede geografiske områder – kommuner med fengsel. Ekspertgruppen vurderer at dette er varige oppgaver og har forståelse for at de objektive kriteriene i inntektssystemet ikke fanger opp denne typen utgifter for vertskommunene. Ekspertgruppen er imidlertid i tvil om det er hensiktsmessig å opprettholde tre separate tilskudd til samme mottaker. Som nevnt er dette en varig oppgave for de aktuelle kommunene og tilskuddene fordeles i stor grad etter objektive kriterier. Det er derfor lite hensiktsmessig å opprettholde en finansieringsform som medfører forvaltning både for staten og for de aktuelle kommunene. Ekspertgruppen vurderer derfor at det vil være mer hensiktsmessig å innlemme disse tilskuddene, f.eks. gjennom en fordelingen via en særskilt fordeling i tabell C. Ekspertgruppen erkjenner at bruken av tabell C for en slik oppgave av varig løsning er litt på siden av formålet med tabell C. På den annen side anses dette som en mer effektiv og forutsigbar løsning enn å videreføre dagens tilskuddsfinansiering.

I perioden 2012-2015 har i gjennomsnitt 65 pst. av den statlige tilskuddsrammen til utleieboliger gått til kommunene. For 2016 anslo KMD i kartleggingen til Difi og DFØ at om lag 70 pst. gikk til kommunene. Det er flere argumenter for å innlemme denne delen av tilskuddet i kommunerammen. En innlemming vil innebære at de lokale behovene og politiske føringene blir mer bestemmende, og at kommunene lettere vil kunne se ulike virkemidler i sammenheng, både innenfor det boligsosiale området og på tvers av tjenesteområder. Videre kan en innlemming føre til reduserte administrasjonskostnader for Husbanken, og samtidig vil kommunene spare administrasjonskostnader ved at de slipper å søke om tilskuddsmidler. I tillegg kan det gi kommunene bedre insentiver til kostnadseffektivitet og til vedlikehold av eksisterende utleieboliger. Ekspertgruppen mener tilskuddet til utleieboliger er en kandidat for innlemming i kommunerammen. 70 pst. av tilskuddet utgjorde om lag 720 mill. kroner i 2016.

Felles for flere av overnevnte tilskudd er at de ble opprettet på ulike tidspunkt, men har alle eksistert i 10 år eller mer. Det bør derfor vurderes om begrunnelsen for hvorfor rammetilskudd er uegnet fortsatt er gyldig. Denne vurderingen bør legges til grunn for hvorvidt midlene bør innlemmes i det ordinære inntektssystemet eller om det er mer hensiktsmessig å benytte særskilt fordeling gjennom tabell C.

Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ Følgende tilskuddsordninger innlemmes i rammetilskuddet:
 - tilskudd til utleieboliger (kommunal del)
 - handlingsplanen mot menneskehandel
 - tortur- og overgrepssatte og personer med odontofobi
- ▶ Det vurderes en mer hensiktsmessig finansiering av de tre tilskuddene til helse- og omsorgstjenester i fengsel, narkotikaprogram med domstolskontroll og opplæringstilbud i fengsel gjennom innlemming kommunerammen eller fordeling via tabell C.

8.3.3.2 Sammenslåinger

Ekspertgruppen er bedt om å bidra med konkrete forslag til samordning av tilskuddsordninger med sammenfallende eller tilgrensende mål. Gjennomgangen av kartleggingen fra Difi og DFØ viser at det er en rekke tilskudd som går til mer eller mindre likelydende formål. Ut fra de oppgitte detaljene i kartleggingen fra Difi og DFØ er det etter ekspertgruppens vurdering 38 tilskuddsordninger som har helt eller delvis overlappende formål og som bør vurderes slått sammen.

Plansatsing i byområder

Tabell 8.16: Tilskudd til plansatsing i byer

	Ansv. departement	Målgruppe	Mottaker*	Estimert regnskap 2016**
Belønningsordningen for bedre kollektivtransport mv. i byområdene	SD	Planarbeid	A	1 380 000
Program Plansatsing mot store byer: Bolig-,areal og transportplanlegging for en bærekraftig og attraktiv byutvikling	KMD	Planarbeid	A	13 085
Program Plansatsing mot store byer: Regionalt plansamarbeid for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging	KMD	Planarbeid	A	6 000
Sum				1 399 085

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Samferdselsdepartementets (SD) belønningsordning for bedre kollektivtransport mv. i byområdene skal bidra til å stimulere storbyområdene til å føre en areal- og transportpolitikk som legger til rette for bedre bymiljø og mindre biltrafikk. Ekspertgruppen vurderer at dette er tilskudd som skal stimulere til hensiktsmessig og fremtidig planlegging lokalt og regionalt.

Gjennomgangen av tilskudd innenfor kriterium 2 viser at det i 2016 var to andre mindre tilskudd som også skulle bidra til dette formålet, begge under program – plansatsing mot store byer og med omtrent samme målsetning og med omtrent samme målsetning.

Tilskuddsordningen skulle bidra til å utvikle og gjennomføre arealtiltak i forpliktende byutviklingsavtaler og byvekstavtaler. Ordningen skulle blant annet bidra til å støtte opp om statens investeringer i kollektivtransport, sykling og gange i avgrensede geografiske områder. I 2017 er tilskuddsmidlene under programmet rettet inn mot fylkeskommuner og kommuner i

de fire største byområdene, til arbeid med å utvikle og gjennomføre arealtiltak i forpliktende byutviklingsavtaler og byvekstavtaler.

Etter ekspertgruppens vurdering er fellestrekkene mellom ordningene betydelige. Når flere ordninger fremstår med relativt like målsetninger, blir tilskuddsforvaltningen unødvendig fragmentert og detaljert. Det foreslås at ordningene slås sammen og utformes slik at formålene til ordningene dekkes i én felles tilskuddsordning.

Integrering og bosetting

Det bevilges en rekke tilskudd til flyktninger og asylsøkere og andre tiltak som skal fremme integrering over statsbudsjettet, blant annet en rekke tilskudd over JDs budsjett til bosetting av flyktninger og asylsøkere. Oversikten i tabell 8.17 viser at det i alt gikk om lag 13,6 mrd. kroner til kommunesektoren til dette formålet i 2016.

Tabell 8.17: Tilskudd til integrerings- og bosettingstiltak (i 1000 kroner)

Navn på tilskudd	Ansv. departement	Mål(gruppe)	Mottakere*	Estimert regnskap 2016**
Ekstratilskudd for bosetting av flyktninger	JD	Bosetting av flyktninger/asylsøkere	A	221 575
Integreringstilskudd	JD	Bosetting av flyktninger/asylsøkere	A	9 007 740
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	JD	Bosetting av flyktninger/asylsøkere	A	687 757
Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller adferdsvansker	JD	Bosetting av flyktninger/asylsøkere	A	440 947
Tilskudd til vertskommuner	JD	Bosetting av flyktninger/asylsøkere	A	596 651
Tilskudd for kommunale utviklingsmidler	JD	Integrering	A	33 400
Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere	JD	Integrering	A	6 200
Tilskudd til kvalifisering for beboere i integreringsmottak	JD	Integrering	A	2 500
Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	KD	Integrering	A	363 287
Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	JD	Integrering	A	1 930 298
Tilskudd til opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere	JD	Integrering	A	230 606
Tilskudd til jobbsjansen	JD	Integrering	B	86 486
Sum				13 607 447

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Integreringstilskuddet er det største øremerkede tilskuddet til kommunene basert på tildelte midler (9 mrd. kroner) og skal bidra til å finansiere merutgifter for kommunene knyttet til bosetting og integrering av blant annet flyktninger. Tilskuddet skal gi kommunene insentiv til å ta imot flyktninger som staten har gitt oppholdstillatelse til.

Integreringstilskuddet og andre tilskudd med flyktning- og asylsøkerformål er kommunale inntekter som ikke regnes med i kommuneopplegget. Begrunnelsen for dette er at integreringstilskuddets utbetalingsomfang varierer i takt med endret tilstrømming og bosetting av asylsøkere og flyktninger. En annen begrunnelse er at antall personer med fluktbakgrunn

som bosettes varierer også mellom kommuner, og tilskuddet kan karakteriseres som et statlig kjøp av tjenester fra kommunene. Dette er derfor ikke typiske tilskudd til kommunene.

Etter ekspertgruppens vurdering er det likevel grunn til å se nærmere på disse tilskuddene til denne målgruppen og vurdere om de kan ses bedre i sammenheng. Dette er store ordninger, og det vil kunne være sider ved disse tilskuddene som har likhetstrekk med øvrige tilskudd i denne gjennomgangen, for eksempel på forvaltningssiden.

Endringer i dagens forvaltning av tilskuddene vil kreve videre utredningsarbeid.

Ekspertgruppen tilrår at det vurderes om tilskuddsordninger til integrering og bosetting i kommunene kan slås sammen slik at arbeidet for integrering og bosetting i kommunene ses bedre i sammenheng.

Områdesatsinger

I materialet fra Difi og DFØ er det åtte tilskudd til områdesatsinger fordelt på fem ulike departementer.

Tabell 8.18: Tilskudd til områdesatsinger (i 1000 kroner)

Navn på tilskudd	Ansv. departement	Mottakere*	Estimert regnskap 2016**
Groruddalsatsingen 2017-2026 – folkehelse	HOD	A	5 500
Helsestasjons- og skolehelsetjenesten – Områdesatsing Oslo Indre Øst	HOD	A	4 200
Områdesatsing i indre Oslo Øst - Tøyenområdet	ASD	A	4 000
Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen	ASD	A	1 000
Tilskudd til gratis kjernetid i barnehage	JD	A	38 900
Områdesatsing i byer, kan overføres	KMD	A	29 841
Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling, kan overføres	KMD	B	39 014
Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	BLD	B	14 496
Sum			136 951

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Områdesatsing er et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område. En områdesatsing er et samarbeid mellom stat og kommune som ser flere virkemidler i sammenheng og medvirker til å skape økt nytte gjennom felles bruk av statlige og kommunale midler. Blant områdesatsingene er Groruddalsatsingen, områdesatsing Fjell i Drammen og områdesatsing indre Oslo Øst. Tabell 8.18 viser at det er åtte ulike tilskuddsordninger under ulike departementer til formålet.

Dagens åtte tilskuddsordninger til områdesatsinger går i all hovedsak til tiltak som kommunene har et klart definert ansvar for, som helse- og omsorgstjenester, oppvekstvilkår og sysselsetting mv. Ut fra dagens kriterier for utforming av tilskudd, burde alle tilskuddene derfor blitt innlemmet. Ekspertgruppen vil påpeke at det er et eget storbytilskudd innen rammefinansieringen. I vurderingen av en fremtidig tilskuddordning på dette feltet, bør det derfor vurderes og begrunnes spesielt hvorfor rammefinansiering ikke er et egnet virkemiddel.

De åtte tilskuddene bør i alle fall i større grad samles og en ny (nye) tilskuddsordning(er) må innrettes i tråd med kriteriene for utforming og utvikling av tilskudd. Ekspertgruppen foreslår at det opprettes en felles pott og at kommunene gis større frihetsgrader til å innrette tiltak og

tjenester i tråd med lokale behov, herunder valg av virkemidler. Etter ekspertgruppens mening vil en sammenslåing av ordningene med en ny utforming kunne bidra til å nå målsetningen om å se kunne se flere virkemidler i sammenheng. Dette vil også kunne gjøre det enklere å prioritere de områdene med størst behov.

Miljø- og klimatiltak

Det er fire tilskudd som alle går til miljø- og klimatiltak som etter ekspertgruppens mening kan vurderes for sammenslåing, se tabell 8.19.

Tabell 8.19: Tilskudd til miljø- og klimatiltak (i 1000 kroner)

Navn på tilskudd	Ansv. departement	Mottakere*	Estimert regnskap 2016**
Kalking	KLD	B	2 024
Oppryddingstiltak	KLD	A	41 251
Samarbeid skjærgårdstjenesten	KLD	A	24 390
Tiltak i statlige sikrede friluftsområder	KLD	A	57 500
Sum			125 164

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Tre av tilskuddene er i dag rettet mot oppryddingstiltak på land og i sjø, tiltak for å sikre statlige friluftsområder, samt drift av skjærgårdstjeneste. Tilskuddene går ikke til lovpålagte oppgaver for kommunene, men tilskuddene vurderes å være i kategori 2 siden de går til særlig geografiske områder. I tillegg gis det tilskudd til kalking av vassdrag for å redusere de negative effektene av sur nedbør. Dette tilskuddet gis også til andre mottakere enn kommunene. Ekspertgruppen anbefaler at det ses nærmere på om det er hensiktsmessig at noen eller eventuelt alle disse tilskuddene kan slås sammen i større, mer generelle ordninger slik at kommunene i større grad kan se ulike miljøtiltak i sammenheng.

Tilskudd til samiske formål

Det finnes en rekke tilskuddsordninger med samiske formål der kommuner og fylkeskommuner i hovedsak er mottakere. Ordningene har både som formål å spre og bevare samisk kultur, samtidig som enkelte ordninger retter seg særlig mot opplæring, utvikling og bevaring av det samiske språk.

Tabell 8.20: Tilskudd til samiske formål (i 1000 kroner)

Navn på tilskudd	Ansv. departement	Mottakere*	Regnskap 2016**
Bokbuss	KMD	A	9 170
Kulturtiltak-teater	KMD	A	367
Språksentre	KMD	A	13 218
Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv	KD	A	23 670
Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	KD	A	52 406
Tospråklighetstilskudd	KMD	A	46 573
Samisk utmarksbruk i grunnskolen-tradisjonell kunnskap	KMD	B	156
Barnehagetiltak	KMD	B	6 839
Sum			152 400

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Grunnloven § 108 og sameloven er de nasjonale rettsgrunnlagene for samepolitikken. Norge har også en rekke folkerettslige forpliktelser som legger føringer for samepolitikken. Flere av ordningene forvaltes av Sametinget. Ekspertgruppen anbefaler at ordningene gjennomgås med sikte på å slå sammen flere av tilskuddsordningene der formålet og målgruppe for ordningen er ensartet og eventuelt gi dem en noe mer generell utforming. Dette vil kunne øke det lokale handlingsrommet og bidra til at ordningene treffer de lokale behovene bedre.

Utsatte barn og unge

Gjennomgangen viser at det totalt sett er tre tilskuddsordninger rettet mot denne målgruppen i materialet. Ordningene er fordelt på Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Barne- og likestillingsdepartementet (BLD).

Tabell 8.21: Tilskudd til utsatte barn og unge

Navn på tilskudd	Ansv. departement	Mottakere*	Regnskap 2016**
Barnefattigdom	ASD	A	43 840
Den årlige landskonferansen for barnevernsvakter og politi	BLD	A	170
Støtte til oppfølging og losfunksjoner for ungdom	BLD	A	30 959
Sum			74 969

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

I kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd er det åpnet opp for at tilskudd kan benyttes til å ivareta spesielle grupper som har behov for å ivaretas spesielt. Utsatte barn og unge vurderes å falle inn under vurderingskriteriene. De tre ordningene har noe ulik innretning, men ordningene har samtidig noen fellesnevner, som formål om å bidra bedre levekår for barn og unge og samordning av tjenester til barn og unge.

Ekspertgruppen anbefaler at det vurderes om de tre ordningene bør samles i en tilskuddsordning, hvor målgruppens behov i et helhetlig perspektiv legges til grunn på tvers av de statlige sektorgrensene. En større tilskuddsordning vil kunne gi kommunene større frihetsgrader til å innrette tiltak og tjenester i tråd med lokale behov, herunder valg av virkemidler. Ekspertgruppen mener at dette vil gi en ordning som treffer behovene bedre.

Oppsummering

Gjennomgangen av tilskuddene over viser at det eksisterer en rekke tilskuddsordninger med sammenfallende målgrupper. Ekspertgruppen vurderer at sammenslåinger vil kunne bidra til å rydde i dagens fragmenterte landskapet. Ved å slå sammen flere små ordninger til en stor tilskuddsordning vil en etter ekspertgruppens vurdering få en rekke positive effekter. For det første vil økt oppmerksomhet om målgruppen og/eller livshendelsene fjerne sektortankegangen om at innretning og utforming av tilskudd skal avgrenses til å treffe kun ett departements ansvarsområde. Videre vil større tilskuddsordninger med et målgruppe- og livshendelsesperspektiv i større grad legge til rette for at kommunene får økte frihetsgrader til å velge innretning og virkemiddelbruk. Sammenslåinger vil også kunne bidra til innsparinger i forvaltningskostnader.

For sammenslåtte tilskudd hvor flere departementer har medansvar, vises det til forslag om koordinering og organisering av slike "samtilskudd" i kapittel 9.3.2.

Ekspertgruppen anbefaler:

- Følgende 38 ordninger med helt eller delvis overlappende formål eller målgruppe samles i 6 til 20 større ordninger:
- Plansatsing i byområder (3 ordninger)
 - Integrering og bosetting (12 ordninger)
 - Områdesatsinger (8 ordninger)
 - Miljø- og klimatiltak (4 ordninger)
 - Tilskudd til samiske formål (8 ordninger)
 - Utsatte barn og unge (3 ordninger)

8.3.4 Kriterium 3: Tidsavgrensede forsøk og prosjekter

Ekspertgruppen vurderer at det er 25 tilskudd som kan plasseres i kriterium 3 forsøk og prosjekter. Disse ordningene utgjør totalt 1,6 mrd. kroner.

Tabell 8.22: Oversikt over antall tilskudd i kriterium 3

	Antall ordninger	Kun kommunesektoren som mottaker	Både kommunesektoren og andre mottakere
Innlemmes etter endt forsøk/prosjekt	25	19	6
Sammenslås	0	0	0
Foreslår ikke endringer	0	0	0
Sum	25	19	6

Ekspertgruppen vurderer at tilskudd til tidsavgrensede forsøk og prosjekter kan være hensiktsmessig for å sikre et fleksibelt finansieringssystem. I ekspertgruppens forslag til presisering av rammeverket for utforming og avvikling av tilskudd i kapittel 7 fremgår det at tilskudd i særlige tilfeller kan brukes til forsøk og andre tidsavgrensede prosjekter som kan bidra til innovasjon og nytenkning. Samtidig legger ekspertgruppen til grunn at det bør være et avgrenset antall slike forsøk og at forsøkene bør ha en tydelig plan for når forsøkene eller prosjektene skal avsluttes.

Av de 25 tilskuddene viser opplysninger fra Difi og DFØs kartlegging at 17 av tilskuddene har oppgitt at tilskuddet er tidsavgrenset. Videre fremgår det at dette er relativt nye tilskudd, hvor flertallet er etablert i 2015/2016. Det finnes imidlertid ingen opplysninger i materialet om tidspunkt for avvikling eller innlemming. Ekspertgruppen vurderer at det må utarbeides konkrete avviklingsplaner for tilskuddsordninger som mangler en plan for avslutning. Planen bør også inneholde krav til evaluering og vurderinger knyttet til hvordan resultatene kan gjøres gjeldende nasjonalt. Tilskuddene bør deretter slutføres i tråd med oppsatt prosjektplan og bør innlemmes eller avvikles etter dette.

I tråd med ekspertgruppens forslag i kapittel 7 legges det opp til en form for porteføljestyring av tilskudd. For tilskudd til tidsavgrensede prosjekter og forsøk (kriterium 3) legges det opp til at antallet tilskudd begrenses. Dette innebærer at antallet tilskudd i tabell 8.23 på sikt ikke bør overstige 25, men at innrettingen vurderes nøye.

Også tilskuddsordninger i denne kategorien kan vurderes slått sammen uten at ekspertgruppen har gått nærmere inn på dette. I tabell 8.23 er det flere tilskudd som går til likelydende formål,

som ulike tilskudd som går til diverse kompetanse og innovasjonsformål. Ved å slå sammen denne typen tilskudd til en stor ordning vil man kunne få større og mer fleksible ordninger, som i større grad gjør det mulig for kommunene å selv velge virkemidler og innretning av sine prosjekter. Dette er spesielt viktig å vurdere ved opprettelse av nye prosjekter.

Tabell 8.23: Oversikt over tilskudd i kriterium 3 som bør innlemmes etter avsluttet forsøk/prosjekt (i 1000 kroner)

	Ans. departement	Mottakere*	Estimert regnskap i 2016 til kommunesektoren**
Forsøk med NAV-veileder i VGS	ASD	A	23 442
Prosjekt Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier	ASD	A	8 837
Tiltak KVP	ASD	A	1 500
Økt gjennomføring av vgo - prosjekt Nord-Trøndelag	ASD	A	5 000
Akuttene i Nord-Trøndelag	BLD	A	1 570
Tilskudd til utvikling av modeller for identifikasjon og oppfølging av barn av psykisk syke og barn av foreldre som misbruker rusmidler	BLD	A	6 775
Avstandsoppfølging av personer med kroniske sykdommer - velferdsteknologiske løsninger	HOD	A	21 730
Demensplan 2020 - Fagutvikling og kompetansehevende tiltak	HOD	A	11 700
Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene – modell A	HOD	A	510 779
Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene – modell B	HOD	A	101 946
Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd	HOD	A	348 901
Nasjonalt forsøk med kommunal rehabilitering - Helsehuset i Askim	HOD	A	5 000
Omsorgsplan 2020 - Innføring av velferdsteknologiske løsninger	HOD	A	20 700
Pilotprosjekt ved Valdres lokalmedisinske senter	HOD	A	1 000
Teknologisk støtte i fritidsaktiviteter for barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres familie	HOD	A	4 000
Utvikling av EPJ i omsorgstjenesten	HOD	A	1 999
Utvikling av helhetlige tilbud til pårørende med krevende omsorgsoppgaver	HOD	A	9 400
Regionale forskningsfond	KD	A	267 462
Tilskudd til kommunale veiledningstjenester innen digital kompetanse	KMD	A	2 000
Nasjonalt overdosestrategi 2014-2017 - Overdoseforebygging i pilotkommuner	HOD	B	3 839
Tilbud til voksne med langvarige og sammensatte behov for tjenester og barn og unge med sammensatte hjelpebehov	HOD	B	198 990
Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	KD	B	18 728
Tilskudd for svømming i barnehagene, prøveprosjekt frivillige organisasjoner	KD	B	22 280
Tilskudd til kompetansetiltak for å styrke grunnleggende digitale ferdigheter blant voksne som ikke er på nett	KMD	B	1 200
Særskilt tilskudd til kollektivtransport (Utvidet ordning med forbedret TT-tilbud til brukere med særlige behov)	SD	B	12 893
Sum			1 611 671

*Mottakere: A= tilskudd kun til kommunesektoren. B= Tilskudd også til andre, minst 50 prosent til kommunesektoren.

**Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Ekspertgruppen anbefaler:

- Det utarbeides forpliktende avviklingsplaner for alle tilskudd innen kriterium 3, tilskuddene gjennomføres i tråd med oppsatt prosjektplan og avvikles eller innlemmes i rammetilskuddet etter endt forsøk.

8.4 Tilskudd som ikke er begrunnet i kriteriene

Ekspertgruppen vurderer at det er 49 tilskudd som ikke passer inn i de foreslåtte kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd. Begrunnelsen for at de 49 tilskuddene ikke vurderes å passe inn i de foreslåtte kriteriene for utforming og avvikling varierer. En rekke av tilskuddene vurderes å gå til kapasitets- eller nivåheving av etablerte tjenester eller til prosjekter og tiltak som mangler tidsavgrensning eller som i liten grad går til utprøving av innovative løsninger eller lignende. Tabell 8.24 og tabell 8.25 gir en oversikt over de aktuelle tilskuddsordningene.

Tabell 8.24: Oversikt over tilskudd som ikke passer inn i kriteriene for utforming av tilskudd og som bør innlemmes – både kommunesektoren og andre mottakere (1000 kroner)

	Ansv. departement	Estimert regnskap 2016 til kommunesektoren*
Fullmakter til Fylkesmennene	ASD	11 294
Tilskudd til nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning	BLD	2 160
Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	BLD	98 343
Lønn til kandidater under spesialistutdanning i pedodonti og til tannleger i utprøving av spesialistutdanning i multidisiplinær odontologi	HOD	3 654
Lokalt samarbeid om organisering av matordninger på skolen	HOD	7 970
Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester	HOD	40 909
Lønnstilskudd for utdanning i avansert klinisk sykepleie	HOD	2 556
Aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet	HOD	15 040
Kompetansehevende tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt i kommunene	HOD	13 665
Kommunalt rusarbeid	HOD	421 731
Kunstordning for kommunale og fylkeskommunale bygg og anlegg	KUD	4 226
Sum		621 547

*Der både kommunesektoren og andre er mottakere har ekspertgruppen anslått regnskap til kommunesektoren på bakgrunn av Difi og DFØs undersøkelse

Tabell 8.25: Oversikt over tilskudd som ikke passer inn i kriteriene for utforming av tilskudd og som bør innlemmes – kun kommunesektoren som mottaker (1000 kroner). Navngitte tilskudd er merket med *.

	Ansv. departement	Estimert regnskap 2016 til kommunesektoren
Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge (LiNN)*	KUD	20 338
Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Scenekunst Østfold/Østfold kulturutvikling*	KUD	7 982
Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Bomuldsfabriken Kunsthall*	KUD	4 588
Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Scene Finnmark*	KUD	2 550
Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Beyond Risør*	KUD	258
Fylkeskommunale praksisplasser for tannpleierutdanning ved Høgskolen i Hedmark*	HOD	4 616
Ski kommune - prosjekt Kafé med mening*	HOD	300
Overføring til fylkeskommunene for tilskudd til regional næringsutvikling (Arctic Race)*	NFD	45 000
Skredsikring fylkeveger*	SD	709 407
Tilskudd til landslinjer*	KD	211 531
Foreldrestøttende tiltak i kommunene	BLD	16 220
Etablering og drift av Rask psykisk helsehjelp	HOD	22 800
Turnus for leger - tilskudd til kommuner	HOD	12 772
Helsestasjons- og skolehelsetjenesten	HOD	100 000
Utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skoler	HOD	28 482
Veiledet tjeneste for å få adgang til å praktisere som allmennlege med rett til trygderefusjon	HOD	13 066
Bedre Tverrfaglig Innsats - utvikling av lokal samhandling	HOD	7 780
Kompetansehevende og fagutviklingstiltak til utviklingshemmede	HOD	7 000
Etablering og utvikling av kommunale frisklivs-, lærings- og mestringstilbud	HOD	17 500
Kvalifisering av fremmedspråklige helsefagarbeidere	HOD	2 984
Spesialistutdanning i allmennmedisin	HOD	3 259
Tilskudd til lokal forebygging og voldelig ekstremisme	JD	3 000
Samordning av lokale rus - og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)	JD	5 600
Tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning	KD	31 858
Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	KD	138 235
Tilskudd til opplæring av lærlinger og lærekandidater med spesielle behov	KD	57 869
Tilskudd til leirskoleopplæring	KD	44 706
Kartlegging og verdsetting av friluftsomr.	KLD	6 699
Tilskudd til klimatilpasning	KLD	6 058
Den naturlige skolesekken	KLD	3 323
Regional utvikling og nyskaping, 60	KMD	1 156 993
Regional utvikling og nyskaping, 62	KMD	225 302
Tilskudd til veterinærdekning	LMD	138 645
Tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak langs vassdrag	OED	35 500
Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	SD	192 390
Tilskudd til gang- og sykkelveger	SD	74 328
Tilskudd til fiskerihavneanlegg	SD	60 559
Tilskudd til bredbåndsutbygging	SD	126 444
Sum		3 545 942

Materialet fra Difi og DFØ viser at det gis en rekke tilskudd til kapasitets- eller nivåheving av etablerte kommunale tjenester, som for eksempel tilskudd til styrking og utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten over HODs budsjett. Det ble fordelt 100 mill. kroner over ordningen i 2016 og midlene går til årsverk i kommunene. I regelverket fremgår det at

kommuner som kan vise til at de har benyttet frie midler til å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten blir prioritert i regelverket. Et annet eksempel er KDs tilskudd til leirskoler på 45 mill. kroner. Tilskuddsordningen ble etablert i 1976 og skal stimulere kommunene til å gi alle elever ett leirskoleopphold i løpet av grunnskolen. Årlig drar nesten en tiendedel av klassene i grunnskolen på leirskole. Denne andelen har vært stabil over tid, og det betyr at de fleste barn i løpet av grunnskoletiden får et leirskoleopphold.

En fellesnevner for eksemplene over og de øvrige tilskuddene til kapasitets- og nivåheving av etablerte kommunale tjenester er at de retter seg mot områder hvor kommunene både har et klart definert regelverk å forholde seg til, som lov om kommunale helse- og omsorgstjenester eller opplæringsloven, og tjenestene mer eller mindre i sin helhet finansieres gjennom inntektssystemet for kommunene.

I tillegg til tilskudd til kapasitets- eller nivåheving av etablerte kommunale tjenester, gis det også en rekke tilskudd til kompetansehevende tiltak. Ekspertgruppen erkjenner at det kan være særskilte rekrutteringsutfordringer og et behov for etter- og videreutdanning av ansatte. Ekspertgruppen er imidlertid ikke enig i at dette bør skje gjennom tilskuddsfinansiering. Gjennom sektorlovgivningen er kommunesektoren forpliktet til å sørge for tilstrekkelig og kompetent personell. Dette er derfor oppgaver som burde forutsettes dekket innenfor rammefinansieringen, og bør innlemmes.

Det gis en rekke tilskudd til infrastrukturiltak og samfunns- og næringsutvikling lokalt og regionalt, blant annet over KMD og SDs budsjett. I likhet med overnevnte tilskudd, erkjenner ekspertgruppen at det kan være særskilte utfordringer knyttet til regionale forskjeller knyttet til befolkningsutvikling eller avstander. Samtidig vurderer ekspertgruppen at dette er oppgaver kommunesektoren forutsettes å dekke gjennom sine ordinære budsjetter og denne typen tilskudd bør innlemmes i kommunenes inntektssystem.

Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ Alle tilskudd til nivå- og kapasitetsheving av etablerte oppgaver som ikke kan begrunnes i kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd innlemmes i rammetilskuddet.
- ▶ Alle tilskudd til kompetanseheving som ikke omfattes av kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd innlemmes i rammetilskuddet.

8.4.1 Særlig om navngitte ordninger

Det er totalt 31 navngitte tilskudd i materialet, hvorav 20 av ordningene har sammenfallende målgruppe med andre tilskudd i materialet, er statlige kjøp eller er tidsavgrensede forsøk og prosjekter og er vurdert i kapittel 8.3.1 og kapittel 8.3.4. Det vurderes at 10 av tilskuddene ikke passer inn i noen av kriteriene, og midlene foreslås innlemmet i rammetilskuddet, jf. de *-merkede tilskuddene i tabell 8.25. Vertskommunetilskuddet foreslås innlemmet i rammetilskuddet, se kapittel 8.3.3.

Navngitte ordninger kjennetegnes ved at de enten er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller i budsjettproposisjonen eller at tilskuddet kun er forbeholdt en avgrenset kommuner. Det vil si at dette er tilskudd som ikke kunngjøres eller er tilgjengelig for alle kommuner å søke på

(unntak fra normalprosedyren i økonomiregelverket). Tilskudd til Ski kommune til prosjekt Kafe med mening er et eksempel på denne typen tilskudd, og dette tilskuddet kom inn i statsbudsjettet i Innst. 11 S (2015–2016). Tilskuddet er et eksempel på en direktetildeling fra Stortinget hvor sum og mottaker er nevnt i bevilgningsforslaget. Tildelingen har ikke vært gjenstand for noen konkurranse eller søknadsbehandling. Tilsvarende type tilskudd finnes også på Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) budsjett, hvor det gis tilskudd til tre fylkeskommuner for å stimulere til regional næringsutvikling i forbindelse med sykkelrittet Arctic Race.

Videre har Kulturdepartementet (KUD) fem tilskudd som gis navngitte kulturformål, og i fire av tilskuddene er det bare en mottaker av tilskuddene. Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for å finansiere og organisere kulturtiltak lokalt. Enkelte tiltak finansieres direkte over statsbudsjettet med særskilte tilskudd.

Det gis over KDs budsjett 211 mill. kroner i tilskudd til særskilte landslinjer, som skiidrettslinje, natur- og miljøfag mv. Det finnes to ulike former for landsdekkende videregåendetilbud for elever - landslinjer og landsdekkende tilbud. Staten finansierer landslinjene, mens landsdekkende tilbud finansieres av fylkeskommunene. Det er fylkeskommunene som er ansvarlige for offentlig videregående opplæring, herunder organisering og innretning av studietilbud. Tilskudd til landslinjer bryter med dette prinsippet ved at staten griper inn i fylkeskommunenes prioriteringer. Ekspertgruppen vurderer at valg av organisering og innretning av studietilbudet bør foretas lokalt, og at tilskuddet til landslinjer bør innlemmes.

Det tilrås at navngitte tilskuddsordninger til kommunesektoren som hovedregel må unngås. Denne særlige finansieringen av enkelttiltak over statsbudsjettet tilfredsstillende ikke ekspertutvalgets kriterier. Ekspertgruppen vurderer at hensynet til åpen konkurranse, likebehandling og transparens bør være førende i statens forvaltning av tilskudd. På denne måten unngår man forskjellsbehandling av kommuner og dette vil bidra til effektiv bruk av ressurser og sikre at allmennheten har tillit til at forvaltningen skjer på en samfunnstjenlig måte. Gjennom å følge normalprosedyren sikres hensynet til etterprøvbarehet og at tilskuddsforvalter må kunne dokumentere hvilke momenter som er vektlagt og hvilke beslutninger som er tatt.

I tilfeller hvor tilskuddsmottaker er navngitt i bevilgningsvedtaket er det i varierende grad gitt faglige begrunnelser for tildelingen og etterprøvbareheten av vedtakene er svak. Dette er et forhold som etter ekspertgruppens vurdering ikke er i tråd med rammeverket for utforming og avvikling av tilskudd.

Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ De ti navngitte tilskuddene som ikke tilfredsstillende kriteriene for utforming og avvikling av tilskudd innlemmes i rammetilskuddet.

9 Ekspertgruppens forslag til forbedringer i forvaltningen

Hovedproblemet med dagens praksis med øremerking av tilskudd overfor kommunesektoren er mangel på helhet i statens styring. I tillegg gir det store antallet ulike forvaltere og forvaltningsregimer, samt flere forvaltningsledd, unødvendig store forvaltningskostnader. En reduksjon i antall ordninger, slik ekspertgruppen foreslår i kapittel 8, vil i seg selv gi en betydelig reduksjon i forvaltningskostnadene. Ekspertgruppen ser likevel behov for ytterligere tiltak for å sikre en mer effektiv forvaltning av gjenværende tilskudd.

For å gjøre statens forvaltning blir mer effektiv og koordinert tilrår ekspertgruppen at departementene samler forvaltningen av tilskuddsordningene til enten direktorater eller til fylkesmannen. Når ordninger kan standardiseres ved bruk av objektive kriterier og når direktoratenes fagansvar er viktig for tildelingen av tilskudd, anbefaler ekspertgruppen at direktoratene forvalter tilskuddet. Når lokalkunnskap er viktig ved tildeling av tilskudd, anbefaler ekspertgruppen at det forvaltes av fylkesmannen. Kommunene og fylkeskommunene bør ikke være tilskuddsforvaltere, men få økte frihetsgrader til å finne gode virkemidler i rollen som tilskuddsmottaker. Ekspertgruppen foreslår at involvering av brukere og vurdering av lokale forhold alltid gjøres i forbindelse med etableringen av et tilskudd (for eksempel ved utarbeidelse av tildelingskriterier) og ved evaluering av ordninger.

For å sikre bedre koordinering av tilskuddsporteføljen anbefaler ekspertgruppen at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gis et betydelig større ansvar for koordinering av tilskuddordninger til kommunesektoren enn i dag. I dette ligger at KMD må vurdere forslag fra departementene om nye tilskuddsordninger, samt anbefale hvilke tilskudd som bør utgå dersom nye skal etableres. Finansdepartementet (FIN) har det koordinerende ansvaret for budsjettprosessene og må, i samråd med KMD, utarbeide tilråding om hvilke tilskudd som bør inngå i den samlede porteføljen av tilskudd til kommunesektoren.

Ekspertgruppen ser store potensielle gevinster ved digitalisering av tilskuddsforvaltningen for både forvaltere, for søkere og mottakere av tilskudd. Behovene for nasjonale systemer for forvaltningen av øremerkede tilskudd vil bli endret etter en opprydning i antallet tilskudd, og det kreves videre arbeid for å konkretisere nødvendige systemendringer. I denne omgangen anbefaler ekspertgruppen at staten etablerer en lett tilgjengelig, oppdatert og fullstendig oversikt over øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Dette vil være til stor hjelp for potensielle søkere, som effektivt får oversikt over relevante tilskudd. Oversikten vil også kunne bidra til økt rettssikkerhet og likere fordeling av tilskudd mellom kommuner.

9.1 Forslag til hovedmodell for forvaltning av tilskudd

Tall fra Difi og DFØ viser at tilskuddsforvaltningen ivaretas av 38 ulike forvaltingsorganer. I dette tallet teller de 17 fylkesmannsembetene, 426 kommunene og 19 fylkeskommuner⁸¹ som tre aktører. I praksis er det altså betydelig flere enn 38 tilskuddsforvaltere. Antallet forvaltere sett i sammenheng med det store antallet ordninger viser etter ekspertgruppens vurdering at den statlige tilskuddsforvaltningen i for stor grad er sektorisert og alt for dårlig koordinert.

Ekspertgruppen legger til grunn at det er ønskelig med en mer overordnet og koordinert styring av øremerkede tilskudd, med færrest mulig ledd i forvaltningen. Med utgangspunkt i generelle forvaltningsprinsipper – som legger ansvar for politikktutforming til departementene, mens direktorater og fylkesmennene iverksetter politikken – bør departementene delegerer ansvaret for tilskuddsforvaltningen til underliggende virksomheter i staten. Dette er i samsvar med forvaltningslovens og økonomiregelverkets rammer, se kapittel 4.2.1. Departementenes primære oppgave vil være å fastsette tilskuddets mål og kriterier for tildeling, normalt i samarbeid med underliggende faginstans, og rapportering til Stortinget.

Ekspertgruppen tar utgangspunkt i at det er effektivt å samle ansvaret for tilskudd til færre aktører for å oppnå ønsket profesjonalitet og effektivitet i forvaltningen. Ekspertgruppen foreslår at departementene delegerer ansvaret for forvaltningen til *enten* direktorat *eller* fylkesmannen. Det vil si at ett og samme forvaltingsorgan får ansvaret for kunngjøring, søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd, mottak av rapportering fra tilskuddsmottakere og for evaluering og kontroll i etterkant.

En samling av tilskuddsforvaltningen til direktoratene, gir direktoratene en mer sentral rolle i tilskuddsforvaltningen. Direktoratene vil få flere tilskuddsoppgaver. For det første vil de få et administrativt ansvar gjennom saksbehandlingen av tilskuddene. Videre vil de ha et faglig ansvar, gjennom utforming, evaluering og avvikling av tilskudd, samt et veiledningsansvar overfor relevante aktører. For det tredje er det nærliggende å gi direktoratene et systemansvar for etablering og vedlikehold av formålstjenlige digitale løsninger i tilskuddsforvaltningen.

Mange direktorat forvalter allerede i dag en rekke tilskudd, også til andre enn kommunesektoren. Direktoratene som forvalter mange tilskudd, og som har kommet langt i å profesjonalisere tilskuddsforvaltningen innenfor sin sektor, skiller ikke mellom tilskudd til kommunesektoren og andre. Ekspertgruppen vil påpeke at det er viktig med helhetlige systemer for tilskuddsforvaltning som tilrettelegger for å se tilskudd til både kommunal sektor og til private, under ett.

Ekspertgruppen vurderer innhenting av brukerbehov og lokalkunnskap som nødvendig i forbindelse med etableringen av et tilskudd og ved evaluering av ordninger. Brukerne og deres behov bør være førende ved etablering og evaluering av tilskudd. Når en brukerretter ordningene, blir brukerne satt i sentrum, og tilskuddsordningene vil bli mer treffsikre.

Tilskudd som ikke tildeles etter objektive kriterier og der lokalkunnskap er viktig i saksbehandlingen, anbefaler ekspertgruppen at fylkesmannen gis forvaltningsansvaret for. Dette begrunnes først og fremst med at fylkesmannen er statens sentrale bindeledd og

⁸¹ Gjeldende kommune- og regionstruktur for 2017

knutepunkt mot kommunene. Videre innebærer tilskuddsforvaltning utøvelse av nasjonal politikk. Fylkesmannen har allerede i dag ansvar for forvaltningen av en rekke tilskudd.

En slik tankegang gir oss to forvaltningsløp, slik dette er illustrert i figur 9.1. Der kriteriene for tildeling i hovedsak er faglig begrunnet og kan skje etter objektive kriterier, legges ansvaret for forvaltningen av tilskuddet – kunngjøring, søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd, og rapportering – til direktoratet. Der kriteriene for tildeling krever utøvelse av lokalt skjønn, legges ansvaret for forvaltningen av tilskuddet – kunngjøring, søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd, og rapportering – til fylkesmannen.

I begge forvaltningsløpene er det departementene som er ansvarlige for å fastsette overordnede mål og formål for ordningene. Direktoratene og fylkesmannen er rådgiver for departementene i dette arbeidet. De kan også få delegert ansvar til å fastsette nærmere regler for hvordan ordningene skal forvaltes. Direktoratene skal fortsatt ha en faglig informasjons- og veiledningsrolle overfor fylkesmannsembetene i en slik forvaltningsmodell, jf. den stiplede linjen i figur 9.1. Informasjons- og veiledningsrollen skal sikre at fylkesmennene utøver en best mulig faglig forvaltning og gir en helhetlig veiledning til kommunene.

Ved å samle tilskuddsforvaltning på færre etater og gjennom to hovedspor, legges det til rette for profesjonalisering og effektivisering av forvaltningen.

Figur 9.1 Forvaltning av tilskudd til kommunesektoren



Dette betyr et mer rendyrket system med to mulige forvaltningsløp, departementene og direktorat *eller* fylkesmannen og med kommunene som tilskuddsmottakere. Overnevnte modell innebærer at departementene ikke selv forvalter tilskudd utover sitt overordnede ansvar, men delegerer ansvaret for forvaltningen til en underliggende statlig enhet.

Ekspertgruppen er kjent med at det er nedsatt et ekspertutvalg som skal vurdere flere oppgaver til de nye fylkeskommunene. I fremtiden kan det bli endringer i hva som er statlig politikk og oppgaver. Gitt dagens fordeling av ansvarsområder mellom forvaltningsnivåene,

anbefaler ekspertgruppen at kommunene og fylkeskommunene ikke har ansvar for forvaltning av statlige øremerkede tilskudd. Det er flere grunner til dette:

- *Forvaltningsmessig konsekvent styring*: Statlige tilskudd representerer statlig styring av forhold som ikke ivaretas godt nok gjennom rammestyringen av kommuner og fylkeskommuner. Det er derfor forvaltningsmessig uryddig når staten gir kommuner eller fylkeskommuner ansvar for forvaltningen av statlige øremerkede tilskudd.
- *Rolleklarhet*: Kommuner og fylkeskommuner er i dag primært mottakere av øremerkede tilskudd. Det gir uklare ansvarsforhold når de både er tilskuddsforvaltere for staten og mottakere av statlige tilskudd. Det kan også reises spørsmål ved om tilsyns- og rapporteringsregimene er hensiktsmessig organisert når kommunene har slike dobbeltroller.
- *Likebehandling*: Kommuner og fylkeskommuner er ikke egnet til å forvalte tilskudd som har til formål å sikre like vilkår i landet. Mange av dagens ordninger der kommuner eller fylkeskommuner forvalter statlige tilskudd har lite eller har ikke rom for lokalt skjønn i selve forvaltningen. Kommunene eller fylkeskommunene kan derfor tilføre lite av merverdi i forvaltningen.
- *Effektivitet*: Det er lite hensiktsmessig med mange forvaltningsorganer for statlig politikk, særlig med tanke på behovet for gode systemløsninger som krever investeringer og løpende vedlikehold. Det er heller ikke effektivt å bygge opp kompetanse på tilskuddsforvaltning i det store antallet kommuner og fylkeskommuner. Mange forvaltningenheter bidrar til et mer fragmentert system, mens behovet nå er økt koordinering og samordning. Mange enheter og ledd kan også gi økt byråkrati, ulik forvaltning og praktisering.

Ekspertgruppen anbefaler at økonomiregelverket ved neste revisjon strammer inn muligheten for kommunene og fylkeskommunene til å være forvaltere av statlige tilskudd. Regelverket forutsetter i dag at slik forvaltning skal skje i samråd med KMD, jf. kapittel 6.2.2.2 i økonomireglementet – se omtale i kapittel 4.2.1. Utvalget anbefaler at KMD inntil videre etablerer en praksis der slik forvaltning ikke tillates.

Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ Det skal ikke være mer enn ett ledd under departementet i forvaltningen av øremerkede tilskuddordninger – enten direktorater eller fylkesmannen.
- ▶ Statlige øremerkede tilskudd skal ikke forvaltes av kommuner eller fylkeskommuner.
- ▶ Brukerne skal tas med i utvikling av nye tilskuddsordninger for å øke treffsikkerheten og sette målgruppen i sentrum.
- ▶ Økonomiregelverket kapittel 6.2.2.2 strammes inn slik at det ikke åpnes for at fylkeskommuner eller kommuner kan forvalte statlige tilskudd.

9.2 Forenkling og forbedring

Ekspertgruppen har innhentet synspunkter fra en rekke ulike interessenter, jf. kapittel 4.4. En gjennomgående tilbakemelding er at det er et behov for å standardisere og forenkle tilskuddsforvaltningen.

Fra kommunesiden meldes det om at staten oppfattes som fragmentert og lite koordinert både når det gjelder hvilke tilskudd som finnes, og hvordan disse forvaltes. Kravene til søknad og rapportering varierer mye, det bes om informasjon som allerede er innrapportert til staten gjennom andre systemer og det bes i for stor grad om revisorbekreftelse på små beløp.

På statlig side eksisterer det en rekke ulike løsninger og oversikter innenfor enkelte områder. For eksempel har Utdanningsdirektoratet et nettsted som gir god oversikt over tilskudd innen utdanningsfeltet, Helsedirektoratet gir oversikt over tilskudd innen helsefeltet, Landbruksdirektoratet har en samlet oversikt over sine tilskudd, etc. Også på andre enkeltområder finnes det oversikter. Altinn har for eksempel samlet en liste over støtteordninger til næringsdrivende.

Ekspertgruppen oppfatter en oversikt over alle tilskuddsordningene til kommunesektoren på ett sted som et åpenbart forenklingstiltak. En sentral enhet, for eksempel DFØ, kan få ansvar for å opprette og forvalte en samlet oversikt over alle tilskuddsordninger som rettes mot kommunesektoren. Dette kan for eksempel presenteres som en portal, som kan lenkes til den enkelte tilskuddsforvalters system for mer informasjon om ordningene og søknad/rapportering. Siden direktoratene og andre forvalter en rekke tilskudd til også andre mottakere enn kommunesektoren vil det trolig ikke være hensiktsmessig å utvikle et eget system for tilskudd til kommunesektoren. Arbeidet bør derfor ta hensyn til at det også kan være aktuelt å samle informasjon om tilskudd til andre i samme system, med mulighet for å sortere tilskuddene etter mottakergrupper.

Det gis gjennomgående tilbakemeldinger fra interessentene om at det er potensial for forenkling av søknads- og rapporteringsprosesser. Dette gjelder både hvilke krav som stilles og hvordan det skal søkes og rapporteres. Ekspertgruppen har ikke vurdert konkret hvilke krav som bør stilles til søknad og rapportering, men tilrår at det arbeides med å utvikle felles maler som kan brukes i tilskuddsforvaltningen. Hensynet til standardisering må veies opp mot behovet for tilpasninger til den enkelte tilskuddsordning. DFØ har allerede et fagansvar for regelverk og veiledning for tilskuddsforvaltning og vil kunne være et naturlig valg av koordinator for en slik prosess.

Standardisering av maler og søknadsprosesser vil være enklere dersom det benyttes objektive kriterier heller enn skjønsmessige. Ekspertgruppen anbefaler derfor at en sentral del av arbeidet med å standardisere og forenkle består i å vurdere hvordan tildelingskriterier i større grad kan baseres på objektive kriterier som er i tråd med formålet for tilskuddet.

Enkelte av tilskuddene til kommunesektoren gis til prosjekter som går over flere år. Av hensyn til økonomiregelverkets krav og bevilgningsreglementet som slår fast at budsjettet vedtas for ett år av gangen, må tilskuddsmottaker ofte søke hvert år. Børmer-utvalget⁸²

⁸² NOU 2015: 14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring*

vurderte fordeler og ulemper ved flerårig budsjettering og tilrådte at det ikke ble innført bindende flerårige budsjettvedtak på enkeltområder. Dette er likevel ikke til hinder for at det bør vurderes om søknads- og rapporteringskrav til prosjekter som i realiteten går over flere budsjettår, kan reduseres etter at prosjektene er satt i gang. For eksempel bør det vurderes om det er mulig med søknad for hele prosjektet (over flere år) basert på en prosjektplan i kombinasjon med en enkel prosess for ny årlig tildeling basert på statusrapportering, men uten ny årlig søknadsprosess.

Ekspertgruppen har videre merket seg innspillene om at det i for stor utstrekning bes om revisorbekreftelse på relativt små tilskuddsbeløp. I økonomireglementet går det frem at det enkelte departement må vurdere i hvilken utstrekning informasjon i rapporter fra tilskuddsmottaker skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor. Det er tilskuddsforvalter som skal gjennomføre kontrolltiltak og dokumentere disse på en tilfredsstillende måte, men kontrollen skal tilpasses den enkelte ordning og ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Tilbakemeldingene kan tyde på at departementene i for stor grad ber om revisorbekreftelse når de etter økonomireglementet ikke har plikt til å gjennomføre en slik særskilt kontroll. Ekspertgruppen anbefaler at departementene endrer praksis slik at det ikke lenger kreves omfattende kontrollrutiner der det ikke er avdekket vesentlige risikomomenter. Revisorbekreftelse på små beløp bør avvikles.

Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ Alle tilskuddsordninger bør søkes standardisert og forenklet gjennom i større grad å benytte felles maler, gjenbruke data som allerede er tilgjengelig, forenkle søknadsprosessene, kreve mindre årlig rapportering/mer evaluering og fjerne revisorbekreftelse for små beløp.
- ▶ Det etableres en nettside/portal med samlet oversikt over alle tilskuddsordningene til kommunesektoren, herunder formål for ordningen, hvem som kan søke, søknadsfrister og lenke til søknadsportal for ordningene.

9.3 Forslag til fremtidig system for koordinering

9.3.1 Helhetlig forvaltning

Systemet for avvikling og innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet må følges opp gjennom den ordinære budsjettprosessen. Med dette sørges det for en styrt og koordinert prosess der alle relevante aspekter blir vurdert og prioriteringene blir helhetlige. Ekspertgruppen foreslår at systemet reguleres ved et regelverk fastsatt i rundskriv, jf. kapittel 7.

Ekspertgruppen er bedt om å vurdere tiltak som kan gjennomføres i 2019 og senere. Oppfølgingen av ekspertgruppens anbefalinger om endringer av finansieringen av kommunesektoren bør derfor varsles i kommuneproposisjonen for 2019, våren 2018.

I det videre arbeidet med å begrense øremerkede tilskudd og opprettholde en oversiktlig tilskuddsportefølje, må det etter ekspertgruppens vurdering etableres systemer som både sørger for bedre etterlevelse av regelverket samt bedre koordinering og oversikt enn i dag. Det er av Difi og DFØ etablert en database med alle øremerkede tilskudd til kommunesektoren i

2016 som en del av kunnskapsgrunnlaget til denne rapporten. Dette arbeidet bør videreføres og utvides med ordningene som er kommet til i 2017 og 2018-budsjettene. Dette er nødvendig for å kunne ha en helhetlig oversikt over tilskuddsordningene og vil kunne gi mulighet for å følge utviklingen over tid. Denne databasen vil gi et godt kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av porteføljen, og som kunnskapsgrunnlag for å utvikle en portalløsning, jf. kapittel 9.2.

Gjennom forslaget om å sette en grense for maksimalt antall tilskudd, jf. kapittel 7, har ekspertgruppen introdusert et «ett inn, ett ut»-prinsipp for tilskuddsporteføljen. For å kunne følge opp dette må regjeringen i tillegg til å holde oversikt over det samlede omfanget av tilskudd også anbefale endringer i den eksisterende porteføljen dersom det fremmes forslag om nye tilskudd til kommunesektoren.

Ekspertgruppen foreslår at KMD forvalter regelverket beskrevet i kapittel 7. Det innebærer at KMD får et overordnet ansvar for at den samlede tilskuddsporteføljen er i tråd med kravene omtalt i kapittel 7 og for å foreslå endringer dersom den samlede porteføljen ikke er det. KMD bør også vurdere porteføljens samlede effekt og gjøre en årlig vurdering av om sammensetningen av tilskuddsordninger bidrar til at den statlige styringen av kommunesektoren er i tråd med retningslinjene. Systemansvaret innebærer også at KMD holder løpende oversikt over hvilke tilskudd som til enhver tid eksisterer og når de etter planen skal avvikles, innlemmes eller evalueres.

Videre innebærer systemansvaret at KMD skal bidra med vurderinger av forslag om oppretting av nye tilskuddsordninger til kommunesektoren og vurdere om endringer i porteføljen vrir de samlede prioriteringene i riktig retning. Dette innebærer at departementene i god tid før budsjettkonferansene må forelegge forslag om endringer i tilskuddsporteføljen til KMD. KMD må deretter gjøre en vurdering av endringsforslagene, herunder hvilke eksisterende tilskudd som bør avvikles. Tiltakene kan rangeres og tilrådingen legges frem for FIN i god tid før materialet til budsjettkonferansene ferdigstilles. Det enkelte fagdepartement kan på vanlig måte også spille inn sine forslag om endringer direkte til FIN.

FIN forutsettes å fortsatt ha det koordinerende ansvaret for budsjettprosessene og dialog med KMD om vurdering og anbefaling av avvikling eller innlemming av tilskudd. Ekspertgruppen understreker at dette systemet ikke er i konflikt med ministerstyre og sektordepartementenes ansvar. Det vil fortsatt være det enkelte sektordepartementet som har resultatansvaret for tilskuddsordningene, samt for å foreslå nye og avvikle eksisterende tilskudd i tråd med rammeverket i kapittel 7. Det er også det enkelte departement og direktorat som er ansvarlig for organiseringen av tilskuddsforvaltningen, jf. boks 9.1. Ekspertgruppen understreker at ansvaret for å vurdere endringer i det enkelte departements budsjett må gjøres av det aktuelle fagdepartement, selv om KMD med dette forslaget får et overordnet ansvar for oppfølging og koordinering av det samlede omfanget av tilskudd til kommunesektoren.

Boks 9.1: Samordning av tilskuddsforvaltning i Helsedirektoratet

Helsedirektoratet er Norges største statlige tilskuddsforvalter, målt både i kroner og antall ordninger. De senere årene har det blitt gjennomført en rekke forbedringer i forvaltningen, gjennom blant annet å strukturere og samordne saksbehandling og forvaltning av ordningene gjennom etablering og drift av TIFO – direktoratets egen løsning for tilskuddsforvaltning. Til tross for forbedret forvaltning de siste årene, har ansvaret vært fragmentert og fordelt på en lang rekke divisjoner og avdelinger. Samtidig har brukerundersøkelser vist at tilskuddsmottakere har behov for større forutsigbarhet og raskere saksbehandling. I tillegg til dette har både Riksrevisjonen og eierdepartement etterspurt et betydelig skjerpet fokus på evaluering av ordningene.

Helsedirektoratet har, med utgangspunkt i dette utfordringsbildet, i kommende organisasjonsmodell, valgt å løfte arbeidet med tilskuddsforvaltning gjennom å etablere en ny avdeling med helhetlig ansvar for området, med hovedansvar for både etablering, forvaltning og evaluering. Målet er at man fremover i større grad skal sikre en helhet i arbeidet, på tvers av alle involverte og på tvers av målgrupper. Avdelingen vil arbeide både med strategi og planer, med konkret forvaltning og med samarbeids- og støttefunksjoner rettet mot øvrige deler av organisasjonen. Et tett og godt samarbeid med fagmiljøene rettet mot målgrupper for tilskuddsordningene, vil være en viktig suksessfaktor i det videre arbeid.

Det organisatoriske grepet gjennom etablering av ny avdeling skal sikre samling av et tidligere fragmentert ansvar, sikre skjerpet oppmerksomhet på forbedret service til tilskuddsmottakere, økt grad av digitalisering og ikke minst etablering av et helhetlig regime for evaluering og regelverksjustering, sett i tett sammenheng med øvrig virkemiddelbruk på respektive områder. På denne måten søker Helsedirektoratet å sikre bedre resultater både for tilskuddsmottakere, sluttbrukere og for eier.

9.3.2 Koordinering i forvaltningen – samtilskudd

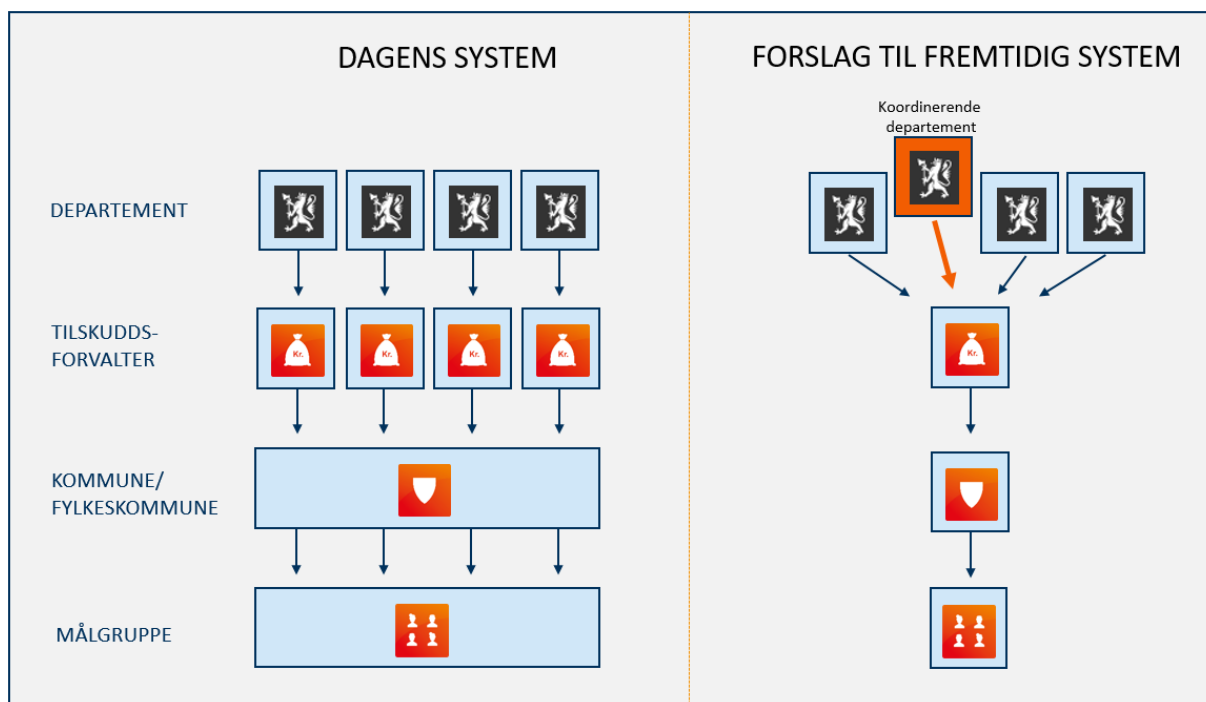
Med færre og sammenslåtte øremerkede ordninger og økt oppmerksomhet på målgrupper og livshendelser i styringen – se forslag i kapittel 8 – vil tilskuddsordningene oftere omfatte flere sektorer. Ekspertutvalget ser slike samfinansierte tilskudd fra flere departementer, heretter kaldt «samtilskudd», som en riktig utvikling som bør motivere til sterkere koordinering også i selve forvaltningen.

Ekspertgruppen legger til grunn at sektorprinsippet fortsatt skal gjelde, men ser behov for en sterkere koordinering mellom sektorer. For ordninger som deles av flere departementer, må det utpekes ett koordineringsansvarlig departement. I tillegg til å ha ett koordinerende departement med ansvar for koordinering, bør også forvaltningen av tilskuddet samles i en etat under dette departementet. Dette vil i praksis bety at flere departementer – gjennom et koordinerende departement – samstyrer en etat i forvaltningen av det aktuelle samtilskuddet. I de tilfeller der tilskuddsforvaltningen legges til fylkesmannen, ivaretas en samordnet styring av fylkesmannen av det koordinerende departementet. De sektorvise interessene ivaretas gjennom utvikling av tilskuddsregelverk og tildelingskriterier, samt i de årlige tildelingsbrevene. Videre kan det vurderes å ivareta sektorinteresser i selve

tilskuddsforvaltningen gjennom å opprette såkalte programråd, slik for eksempel Norges Forskningsråd har for sine forskningsprogrammer.

Ekspertgruppen understreker at dette er et koordineringsgrep, og at det fortsatt vil være det enkelte sektordepartement som har resultatansvaret og ansvaret for forvaltningen av sin del av den enkelte ordningen.

Figur 9.2 Koordinering av samtilskudd – forslag til fremtidig system



Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ Difi og DFØs database over tilskudd til kommunesektoren forvaltes videre og videreutvikles for å fange opp nye tilskudd.
- ▶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gis i regelverk fastsatt ved rundskriv et systemansvar for tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. Dette innebærer at KMD:
 - har ansvar for å foreslå endringer i den samlede tilskuddsporteføljen dersom denne ikke er i tråd med rammeverket/kriteriene (jfr. kapittel 7)
 - årlig skal vurdere porteføljens samlede effekt og vurdere om den statlige styringen av kommunesektoren er i tråd med rammeverket/kriteriene
 - har ansvar for å holde oversikt over hvilke tilskudd som til enhver tid eksisterer og når de etter planen skal avvikles, innlemmes eller evalueres
 - skal vurdere om forslag til nye tilskuddsordninger til kommunesektoren vrir de samlede prioriteringene i riktig retning
 - skal gi innspill til og vurdere forslag fra de øvrige departementene om nye tilskuddsordninger, samt anbefale hvilke tilskudd som bør utgå dersom nye skal etableres.
- ▶ Finansdepartementet (FIN) har det koordinerende ansvaret for budsjettprosessene og vurderer KMDs tilrådning om avvikling eller innlemming av tilskudd ved utarbeidelse av beslutningsmateriale for budsjettene.
- ▶ Det enkelte fagdepartement har ansvar for å spille inn og vurdere om øremerkede tilskudd på eget budsjett er i henhold til rammeverket/kriteriene. Dette inkluderer ansvar for å spille inn forslag om avvikling av tilskudd.
- ▶ For samfinansierte tilskudd fra flere departementer («samtilskudd») koordineres forvaltningen av ett departement.

9.4 Behovet for digitalisering

Digitalisering er en hoveddrivkraft for fornyelse i offentlig sektor. Digitalisering kan både gi bedre tjenester og en mer effektiv forvaltning. Dette gir også nye muligheter for tilskuddsforvaltningen. IKT-teknologi legger til rette for gjenbruk av data, enkel selvbetjening, tjenestekjeder, automatisert behandling og raskere svar. Økt datafangst, bruk av stordata og kunstig intelligens vil i betydelig grad kunne redusere behovet for manuell skjønnsvurdering i forvaltningen.

Undersøkelsen fra Difi og DFØ viser stor variasjon i bruk av digitale løsninger i tilskuddsforvaltningen. Her ligger det et stort potensial for forbedringer. Like viktig er det å stille klare forventninger til at tilskuddsområdet forholder seg til de politiske føringene om brukeren i sentrum, informasjon skal leveres «kun en gang» og digitalt førstevalg som følger av stortingsmeldingen om Digital agenda for Norge⁸³.

Innen tilskuddsområdet er «brukeren» både kommunesektoren (tilskuddsmottaker) og målgruppen for ordningene. Denne utredningen har oppmerksomhet på kommunene som

⁸³ Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge

brukere. Ekspertgruppens vurdering er at kommunene fortjener en langt bedre og mer enhetlig brukeropplevelse i sine prosesser med statlige tilskudd. Færre tilskudd, sammenslåtte tilskudd (se kapittel 8) og samtilskudd vil gjøre det enklere å arbeide med å forbedre brukergrensesnittet for kommunene. Samarbeid på tvers mellom sektorer med bruk av f.eks. tjenstedesign vil vært spesielt aktuelt sett i lys av hvor fragmentert staten fremstår overfor kommunene.

Ekspertgruppen har ikke tatt stilling til hvordan en større satsing på digitalisering bør gjennomføres for den statlige tilskuddsforvaltningen da måten dette bør gjøres på krever nærmere utredning. Behovet for digitalisering vil dessuten være endret dersom det gjennomføres en opprydding i omfanget av øremerkede tilskudd (jfr. forslag i kapittel 8). Med det som utgangspunkt gir ekspertgruppen i det følgende noen vurderinger, forslag til mindre tiltak og innspill til videre digitaliseringsarbeid.

I dag eksisterer det ikke et nasjonalt digitalt system for tilskuddsforvaltning. Det er enkeltaktører i tilskuddsforvaltningen som anskaffer eller utvikler egne løsninger, og det er opp til forvalter å bestemme hvor omfattende digitaliseringen av forvaltningssystemet skal være.

Ansvar for digitalisering av offentlige tjenester ligger først og fremst i den enkelte sektor. Det er opp til virksomhetene å bestemme om de skal ha et digitalt system og hvilke sider av forvaltningen systemet skal dekke. Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet har utviklet egne digitale forvaltningssystemer som dekker alle hovedprosessene i tilskuddsforvaltningen. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har anskaffet og tilpasset et eksisterende hyllewaresystem for forvaltning til deler av tilskuddsforvaltningen, jf. boks 9.2.

Fordi de ulike tilskuddsordningene ligger under ulike sektordepartementer, ses forvaltning og digitale systemer i for liten grad i sammenheng, og det foreligger ikke en helhetlig tilnærming til digitalisering av tilskuddsforvaltningen. Dette innebærer at teknologimulighetene ikke utnyttes fullt ut. Bruk av IT og bevisst utnyttelse av digitaliseringspotensial gir muligheter til å effektivisere og forbedre offentlig forvaltning og samtidig levere gode brukerrettet tjenester. Gevinstene av å digitalisere tilskuddsforvaltningen er mange. Det kan bli færre feil, bedre kvalitet og økt likhet i saksbehandlingen på grunn av mer standardisert forvaltning samt bedre og mer effektiv tilskuddsforvaltning. Et digitalt forvaltningssystem kan redusere tidsbruken hos forvalter, søkere og mottakere, og på den måten gi bedre service til søkere og mottakere. Det blir lettere å spore og dokumentere hele forvaltningsprosessen noe som betyr økt rettsikkerhet for søkere og mottakere av tilskudd. Digitale systemer gir også bedre informasjonssikkerhet. Dessuten vil digitale løsninger kunne bedre tilgangen på relevant statistikk, nøkkelinformasjon og dataanalyser, og åpne for større grad av pre-utfylling, gjenbruk av data og nye måter for automatisk resultatrapportering.

Bruk av fellesregisteret, som enhetsregisteret eller matrikkelen, vil bidra til økt gjenbruk av data. De nasjonale felleskomponentene, som Altinn og ID-poten, er byggeklosser som kan brukes av forvaltningen i utviklingen av digitale løsninger og vil kunne bedre brukeropplevelser og forenkle utviklingen av løsningene.

Boks 9.2: Insights Grants – digitalt forvaltningssystem for tilskudd i Bufdir

Insights Grants er et universelt utformet, digitalt hyllewaresystem som ivaretar både bygging av søknadsskjemaer for eksterne brukere/søkere og saksbehandlingssystemer for interne saksbehandlere. Systemet er bygget for alle typer ordninger, enten de er søknads- eller vedtaksbaserte, løpende eller fristbaserte, ettårige eller flerårige, med automatisk eller skjønnsbasert utmåling. Insights kan også brukes til annen type tilskuddsforvaltning. Systemet er såpass fleksibelt at løsningen i praksis blir skreddersydd til den enkelte kundens behov.

Insights er oppgavebasert. Dette innebærer at når søknadsskjemaene er sendt inn, blir disse knyttet til en forhåndsdefinert arbeidsflyt med manuelle eller automatiserte igangsatte delprosesser for vurdering av søknader, supplering av opplysninger, vedtak og vedtaksbrev, utbetaling, innhenting og vurdering av rapporter og regnskap, habilitet, klager, avvikshåndtering osv. For hver delprosess lages det forhåndsbestemte oppgaver som skal gjennomføres av de enkelte saksbehandlere og eksterne brukerne. Disse er med på å sikre henholdsvis standardisering og effektivisering av arbeidet og rettsikkerheten til brukerne, samt gi oversikt, kontroll og sporbarhet i alle ledd av forvaltningen. Systemet hjelper saksbehandlere til å ivareta de krav som følger av forvaltnings- og offentlighetslov, statens økonomibestemmelser og ulovfestede prinsipper i forvaltningen.

Systemet har en «Min side»-funksjon for de eksterne brukerne hvor tilskuddsordninger utlyses, og søknader og korrespondanse lagres. Brukerne kan kommunisere med forvaltningen og sende inn klager, søknad om utsettelse og omdisponering mm. Insights kan også inkludere kollegiale organer og fagpaneler, som kan få innsikt i søknader og gi innspill i prosessen.

For Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er Insights integrert med ID-porten (autentisering), Enhetsregisteret (informasjon om de enkelte brukerne, hovedsakelig frivillige organisasjoner, kommuner og stiftelser), ePhorte (arkiv) og Outlook, og vil også integreres med Digital post (SvarUt) og Agresso. Siden Insights er et komplett, selvstendig system, benytter Bufdir kun lenketjenester i Altinn.

Tilbakemeldingene fra brukerne er så langt svært positive, fra brukergrensesnitt til de spesialiserte, digitale rapportene og regnskapene. Systemet oppleves som lett å bruke og sparer brukerne både tid og ressurser. Systemet vil videreutvikles for mer automatisering og forenkling for både eksterne og interne brukere.

Bufdir forvalter i 2017 ca. 20 tilskuddsordninger med nærmere 700 mill. i tilskudd. I løpet av ett år saksbehandles det over 2 500 søknader fra eksterne brukere. Systemet ble innkjøpt i 2015. Kostnader til kjøp og tilpassing har så langt beløpet seg til ca. 2,0 – 2,5 mill. kroner.

Bruk av Insights har ført og vil også føre til innsparinger for Bufdir. I forhold til tidligere prosess gjennom Altinn er tidsbruken med å lage ett skjema kortet ned med minst 2 uker og kostnadene per skjema kuttet med kr 20 000 årlig, totalt i overkant av 700 000 kroner. Bufdir håndterer om lag 1 000 flere søknader i 2017 sammenlignet med 2015, med samme antall ansatte.

I Difi og DFØ sin kartlegging har tilskuddsforvaltere for 201 øremerkede tilskudd svart på om de har et elektronisk tilskuddsforvaltningssystem som omfatter hovedprosessene i tilskuddsforvaltningen. Hovedprosessene er definert som søknadsbehandling, utarbeidelse av

tilskuddsbrev, utbetaling, samt oppfølging og kontroll. Kun ved 78 av de 201 kartlagte ordningene benyttes det et helhetlig digitalt system. I 73 tilfeller benyttes det ikke et digitalt system i det hele tatt og ved 50 av tilskuddsordningene benyttes det ved deler av forvaltningen et digitalt system.

DFØ⁸⁴ har tidligere undersøkt bruken av elektroniske tilskuddsforvaltningssystemer blant statlige virksomheter. 58 pst. av forvaltere av tilskudd har et tilpasset forvaltningssystem, mens 55 pst. kunne tenke seg å innføre eller bytte til et felles standardisert system som DFØ i fremtiden kan tilby. 45 pst. ønsker seg ikke eller har ikke behov for et felles standardisert forvaltningssystem.

I kartleggingen gjennomført av Difi og DFØ ble et fåtall kommuner intervjuet for bl.a. å avdekke forbedringspotensialet i tilskuddsforvaltningen. Kommunene peker på at en digital tilskuddsportal, rettet mot kommunesektoren og som informerer om ordningene, er ønskelig. Dette ønsket er gjentatt av andre aktører, bl.a. gjentok departementene på innspillmøtet med ekspertgruppen behovet for en lett tilgjengelig oversikt over tilskudd.

Ekspertgruppen ser store potensielle gevinster ved digitalisering av tilskuddsforvaltningen for både forvalter, for søker og mottakere av tilskuddet. Gevinstene ved digitalisering kan være rene effektivitetsgevinster, der digitale forvaltningssystemer frigjør tid og ressurser som kan omprioriteres. I tillegg kan bruken av IT gi mer brukerrettede tjenester som både forenkler søknadsprosesser og gir brukerne en bedre tjeneste.

I et saksbehandlingssystem vil det være behov for å identifisere en hensiktsmessig grense mellom generisk tilskuddsforvaltning (problemstillinger og spørsmål som gjelder alle typer tilskudd) og spørsmål som er unike for den enkelte ordning eller en mindre gruppe av ordninger. I takt med den teknologiske utviklingen vil elementer ved vurderingene som i dag krever bruk av skjønn og manuelle operasjoner i fremtiden kunne endres i mer generisk retning, eventuelt også med økt bruk av algoritmer og kunstig intelligens. Det vil si at nye tekniske løsninger kan legge til rette for å ivareta egenart mer effektivt innenfor en felles standard.

Utstrakt bruk av dataanalyse i forvaltningen kan dreie offentlige tjenester til å være mer forutseende, og vekk fra reaksjon og utbedring i etterkant. Nye teknologier for automatisering og kunstig intelligens vil gi endringer i hvordan tjenesteproduksjonen og saksbehandling vil foregå i fremtiden. Utviklingen innen automatisering vil endre arbeidsprosesser fremover. Blant annet påpeker Produktivitetskommisjonen⁸⁵ at automatisering av saksbehandling og muligheten for kommunikasjon mellom IT-systemer vil kunne ha innvirkning på hvordan offentlige oppgaver organiseres og utformes i fremtiden. Dette er en utvikling som tilskuddsforvaltningen må evne å dra nytte av.

Behovene for nasjonale systemer for forvaltningen av øremerkede tilskudd vil endre seg etter en opprydning. Ekspertgruppen anbefaler at arbeidet med å innlemme, avvikle og slå sammen ordninger gjennomføres før det igangsettes et større arbeid med å digitalisere tilskuddsforvaltningen ytterligere. I arbeidet med nye ordninger bør departementene sørge for

⁸⁴ Formidlet til ekspertgruppen i eget møte med DFØ

⁸⁵ Produktivitetskommisjonen (NOU 2015:1)

at disse utformes med tanke på økt standardisering, forenkling og digitalisering. Dersom det skulle vurderes som aktuelt å gå i gang med et større prosjekt for å utvikle en felles nasjonal digital løsning eller flere nasjonale felleskomponenter (modulbasert tilnærming), er det mange uavklarte spørsmål, herunder hvilke oppgaver en slik nasjonal løsning skal ivareta, hvor omfattende den skal være, hva som bør gjøres sentralt vs. lokalt og hvem som skal ha det operative ansvaret. Dette vil kreve videre utredning, og ekspertgruppen har ikke vurdert hvilke kostnader og gevinster dette vil kunne ha. I det videre arbeidet med gode fellesløsninger er det viktig å trekke på kompetansen og erfaringene fra direktorater som har kommet langt med digitalisering innenfor sitt tilskuddsansvar for å vurdere om (noen av) deres løsninger kan skaleres til flere etater med forvaltningsansvar, eventuelt bli nasjonale felleskomponenter. En start for et større arbeid med å forbedre tilskuddsforvaltningen bør sikre at brukerperspektivet, sett fra kommunes ståsted, blir ivaretatt. Dette forutsetter et tverrgående samarbeid fra statens side. Difi og DFØ vil, ut fra sine respektive ansvars- og kompetanseområder, kunne spille en viktig tilretteleggende rolle i en slik prosess.

Det er samtidig viktig umiddelbart å gjennomføre prosjekter som har lave investeringskostnader og lav risiko, og som samtidig vil kunne gi store gevinster. Etter ekspertgruppens vurdering er det to aktiviteter som peker seg ut som aktuelle på kort sikt:

- Etablere en nettside/portal med oversikt over alle tilskuddsordningene til kommunesektoren på ett sted, jf. forslag i kapittel 9.2.
- Det er allerede utviklet en del løsninger for forvaltning av tilskudd som fungerer tilfredsstillende. Det bør vurderes om disse kan benyttes på andre områder/andre virksomheter. Difi og/eller DFØ bør få en større rolle i å holde oversikt over hvilke systemer som finnes, vurdere i hvor stor grad det er behov for å arbeide for fellesløsninger på feltet, samt hvordan et slikt arbeid bør innrettes.

Difi forvalter virkemidler som kan understøtte arbeidet med digitalisering av tilskuddsforvaltningen, og disse bør benyttes i det videre arbeidet. DFØ har oversikt over hvor mye som utbetales, til hvem mv. via statsregnskapet. DFØ har også erfaring med å bygge opp og forvalte fellessystemer for forvaltningen.

Ekspertgruppen anbefaler:

- ▶ Et større arbeid med digitalisering av tilskuddsforvaltningen igangsettes etter opprydningen i øremerkede tilskudd som er foreslått i kapittel 8.
- ▶ DFØ og Difi starter et arbeid med å vurdere hvordan en helhetlig digitalisering av tilskuddsforvaltningen kan ivaretas, slik at digitaliseringspotensialet i større grad utnyttes. Kommunene og andre brukere tas med i en slik prosess for å ivareta brukerbehovene.

10 Reduksjon i forvaltningskostnader

Ekspertgruppen er bedt om å vurdere forenklinger i forvaltningen og synliggjøre mulige innsparinger på minst 10 pst. Det eksisterer ikke noe samlet anslag for kostnader for tilskuddsforvaltningen, verken i staten eller i kommunesektoren. Kartleggingen fra Difi og DFØ er brukt for å anslå samlede forvaltningskostnader for staten. Med forbehold om noe usikker og ufullstendig rapportering anslås det at staten bruker minst 600 mill. kroner, eller 1,4 pst. av tilskuddsbeløpet på forvaltning av ordningene. Kartleggingen inneholder ikke tilsvarende tall for kommunesektorens kostnader, men ekspertgruppen legger til grunn at kostnadene her er minst like store som i staten. Etter ekspertgruppens vurdering tilsier dermed et forsiktig estimat at samlede forvaltningskostnader er minst 1,2 mrd. av en tilskuddsportefølje på 44,4 mrd. kroner. Dette tilsvarer 2,7 pst. av tilskuddsbeløpet.

Ekspertgruppen er bedt om å synliggjøre mulige innsparinger på 10 pst av forvaltningskostnadene. 10 pst. av de anslåtte forvaltningskostnadene utgjør 120 mill. kroner.

Gjennom innlemmingene som foreslås i kapittel 8 har ekspertgruppen synliggjort et potensial for reduserte forvaltningskostnader på minst 360 mill. kroner – altså betydelig mer enn 10 pst. Dette innsparingspotensialet forutsettes likt fordelt mellom statlig og kommunal sektor.

Dersom det gjennomføres innlemminger i tråd med ekspertgruppens forslag, kan de statlige forvaltnernes budsjetttrammer reduseres tilsvarende innsparingen på statlig side. Dette innebærer et budsjettkutt på 180 mill. kroner. Dette begrunnes i at de statlige tilskuddsforvalterne avlastes for oppgaver når tilskuddene ikke lenger skal forvaltes. Tilsvarende er besparelsen i kommunesektoren anslått til å være 180 mill. kroner. Dersom det innlemmes større beløp i rammefinansieringen, mener ekspertgruppen at kommunesektorens reduserte forvaltningskostnader bør være et moment som spiller inn når veksten i kommunesektorens frie inntekter skal fastsettes.

Ekspertgruppen har ikke kvantifisert innsparingspotensialet for de øvrige forslagene i kapittel 8 og 9, men disse vil også utgjøre et potensial for lavere forvaltningskostnader.

10.1 Anslag på forvaltningskostnader

En del av ekspertgruppens oppdrag har vært å anslå hvor store kostnader det offentlige bruker på forvaltning av tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren.

I kartleggingen fra Difi og DFØ, jf. nærmere omtale i kapittel 4, er departementene bedt om å oppgi et anslag på hvor mange timer de anslår at det brukes i forvaltningen av de enkelte tilskuddsordningene. Det er ikke oppgitt data for alle ordningene, men dersom vi ser på ordninger som ikke har manglende opplysninger⁸⁶ viser Difi og DFØ at disse i gjennomsnitt har innrapportert at den statlige forvaltningen utgjør 0,04 timer per 1 000 krone utbetalt i tilskudd. Dette tilsvarer om lag 2,4 minutter per 1 000 tilskuddskrone. Gjennomsnittet varierer noe mellom ulike grupper av tilskudd (fra 0,01 timer til 0,07 timer per 1 000 tilskuddskrone),

⁸⁶ Jf. tabell 10, side 31, i Difi og DFØs notat. Difi og DFØ bruker anslag på tidsbruk for 163 ordninger. De understreker at de oppgitte forvaltningskostnadsestimatene er usikre.

men som vist i figur 4 er det ingen systematisk samvariasjon mellom det enkelte tilskuddets størrelse og forvaltningskostnader per tilskuddskrone.

Dersom en legger gjennomsnittlig tidsbruk ved de innrapporterte ordningene, en årsverkskostnad på 650 000 kroner (dvs. om lag 350 kroner per time) og et samlet tilskuddsbeløp på 44,4 mrd. kroner⁸⁷ til grunn, får vi et anslag på de samlede forvaltningskostnadene på statlig side på om lag 600 mill. kroner.

Ekspertgruppen har ikke tilsvarende tall for kommunesektoren. Både gjennom intervjuene med Difi og DFØ og fra tidligere rapporter er det dokumentert at kommunesektoren bruker mye ressurser på å søke og rapportere når de mottar øremerkede tilskudd. Selv om usikkerheten er stor, anslår ekspertgruppen forvaltningskostnadene i kommunesektoren ved å legge til grunn at kommunesektoren bruker like lang tid som statlig sektor per krone de mottar i tilskudd. Ekspertgruppen ser det som sannsynlig at dette er et lavt estimat. Dette innebærer at det legges til grunn at kommunesektoren samlet også har forvaltningskostnader på minst 600 mill. kroner på merarbeid med tilskuddsordninger.

Samlet tilsier dette at statlig og kommunale merutgifter til forvaltning av tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren er minst 1,2 mrd. kroner.

10.2 Reduserte forvaltningskostnader ved innlemming og avvikling

En reduksjon i omfanget av tilskudd, uavhengig av om det skjer ved innlemming eller avvikling, vil føre til reduserte forvaltningskostnader både i stat og kommune. Statlige forvaltere må ikke lenger utvikle regelverk og tildelingskriterier, lage utlysninger, vurdere søknader, utbetale midler, vurdere dokumentasjon og føre tilsyn med at midlene brukes i henhold til regelverket. Kommunesektoren behøver ikke lenger følge med på rekken av mulige finansieringskilder, skrive søknader, og rapportere på bruken av mottatte tilskuddsmidler.

Basert på kartleggingen fra Difi og DFØ ser det ikke ut til at størrelsen på tilskuddet er avgjørende for forvaltningskostnadene per tilskuddskrone. Det innebærer at en 10 pst. reduksjon av beløpet som gis som tilskudd til kommunesektoren, for eksempel som følge av at ordninger avvikles eller innlemmes, isolert sett vil følges av 10 pst. reduksjon av forvaltningskostnadene, fordelt med 50 pst. på hhv. stat og kommune.

Statlige tilskuddsforvaltere vil få færre oppgaver dersom tilskudd innlemmes eller avvikles, og deres budsjetter bør etter ekspertgruppens vurdering kunne reduseres når dette gjennomføres. I motsatt fall opprettholdes en finansiering samtidig som oppgavene bortfaller. Ekspertgruppen har synliggjort en tilsvarende innsparing for kommunesektoren som for staten gjennom innlemming eller avvikling av tilskudd. Kommunesektoren er imidlertid ikke pålagt oppgaver knyttet til administrasjon som følge av at de søker på statlige tilskuddsordninger. Ekspertgruppen vurderer derfor at budsjettkutt vanskelig kan innarbeides direkte i

⁸⁷ Tall fra statsregnskapet, jf. boks 6.2.

kommunesektorens rammetilskudd, men at innsparingspotensialet kan inngå i vurderingen ved fastsettelsen av den årlige veksten i kommunesektorens frie inntekter.

I kapittel 8 har ekspertgruppen foreslått å innlemme tilskudd som samlet beløper seg til drøyt 12 mrd. kroner. Dette utgjør nærmere 30 pst. av det totale tilskuddsbeløpet. Siden Difi og DFØs kartlegging tyder på at det er en konstant sammenheng mellom størrelsen på tilskuddsordningen og forvaltningskostnadene per tilskuddskrone, vil de statlige forvaltningskostnadene dermed også reduseres med 30 pst. Ekspertgruppen har dermed synliggjort hvordan de statlige forvaltningskostnadene kan kuttes med 180 mill. kroner som følge av reduserte kostnader til tilskuddsforvaltning. Tabell 10.1 oppsummerer innsparingspotensialet ved hhv. 10 pst. og 30 pst. innlemming.

En enkel mekanisme for fordeling av budsjettkuttet på departementsområder er etter nøkkeltallet som angir forvaltningskostnadene per krone (1,4 pst.). Dette systemet vil ikke gi millimeterrettferdighet, men er antakelig å foretrekke fremfor et finmasket system som blir komplisert å gjennomføre.

Tabell 10.1: Innsparingspotensial

	Stat	Kommunesektoren	Samlet
Innsparingspotensial			
10 pst. innlemming (mandatets krav)	60 mill. kroner	60 mill. kroner	120 mill. kroner
30 pst. innlemming (ekspertgruppens forslag, jf. kapittel 8)	180 mill. kroner	180 mill. kroner	360 mill. kroner

10.3 Andre forslag med innsparingspotensial

I tillegg til innlemminger har ekspertgruppen også andre forslag som sannsynliggjør at det vil være ytterligere potensial for budsjettreduksjoner. Blant annet har ekspertgruppen foreslått en rekke sammenslåinger av tilskudd. Datagrunnlaget fra Difi og DFØ tilsier ikke at en sammenslåing av tilskudd i seg selv vil føre til reduserte forvaltningskostnader, siden tidsbruk per tilskuddskrone synes å være konstant i de rapporterte tallene. Ekspertgruppen utelukker likevel ikke at en sammenslåing til større tilskuddsordninger kan føre til reduksjon av forvaltningskostnadene. En kan for det første anta at det er oppstartskostnader knyttet til å opprette en tilskuddsordning og at det trolig vil kreves færre ressurser til å utvikle regelverk og tildelingskriterier etc. til én stor ordning enn til mange små. På kommunal side vil det være enklere å få oversikt og navigere i et system med færre ordninger, og det vil være enklere å prioritere hva det kan være aktuelt å søke på.

Ekspertgruppen har ikke anslått hvor store innsparinger i forvaltningskostnadene det vil være mulig å hente ut ved sammenslåinger. Dersom sammenslåinger kombineres med enklere systemer og mindre detaljerte rapporteringskrav slik at tilskuddsmottaker i større grad rapporterer på måloppnåelsen for målgruppen, kan en med dette kan oppnå både innsparinger i budsjettene og høyere grad av måloppnåelse.

Ekspertgruppen foreslår også en mer strømlinjeformet forvaltning av tilskudd, samt enkelte andre forenklinger og forbedringer som vil redusere forvaltningskostnadene, jf. forslag i

kapittel 9.1 og 9.2. Dette er tiltak som vil bidra til å redusere forvaltningskostnadene, men ekspertgruppen har heller ikke kvantifisert dette gevinstpotensialet.

I tillegg foreslår ekspertgruppen at kommunesektoren ikke lenger skal være tilskuddsforvalter for statlige tilskudd, jf. kapittel 8.1.3. Denne tilrådingen medfører at tilskuddsforvaltningen skal flyttes til det statlige nivået, og ikke lenger utføres av alle kommunene. Selv om de aktuelle tilskuddsordningene videreføres, må det antas at det vil være mer effektivt med færre tilskuddsforvaltere. Dersom oppgavene flyttes mellom forvaltningsnivåer, bør også midlene kommunene bruker på tilskuddsforvaltningen kunne trekkes ut av rammetilskuddet.

Samlet oppsummerer ekspertgruppen følgende forslag som vil gi kunne gi reduserte forvaltningskostnader:

- Innlemming av 64 tilskuddsordninger, jf. kapittel 8 (kvantifisert)
- Sammenslåinger som reduserer antall ordninger fra 38 til 6–20 ordninger
- Forenklinger og forbedringer: felles portal, felles maler, gjenbruke data, forenkle søknadsprosessene, mindre årlig rapportering/mer evaluering, fjerne revisorbekreftelse for små beløp
- Færre ledd i forvaltningen (færre forvaltere – mer strømlinjeformet og økt profesjonalitet)
- Kommunesektorens ansvar som tilskuddsforvalter på vegne av staten bortfaller

Ekspertgruppen har ikke hensyntatt engangskostnader knyttet til den nødvendige rydde- og forbedringsjobben som følger av forslagene. Kostnadene antas imidlertid å være begrenset, og arbeidet bør kunne prioriteres innenfor etatenes løpende forbedringsarbeid. Utfordringen på kort sikt er å samle ressurser på tvers for å få ryddet opp i dagens situasjon og få dette omgjort til et bærekraftig system i tråd med regelverket i kapittel 7. Ekspertgruppen anbefaler at det arbeides videre med hvordan arbeidet med digitaliseringen av tilskuddsforvaltningen bør legges opp, samt kostnader eller gevinster ved eventuelle større investeringer i IT-systemer, jf. kapittel 9.4.

Samlet sett gir ekspertgruppens forslag i denne rapporten et klart potensial for å redusere forvaltningskostnadene som langt overstiger mandatets krav om 10 pst. reduksjon.

Ekspertgruppen vil understreke at den viktigste effekten av forslagene i rapporten er en bedre statlig styring av kommunesektoren. Den potensielle reduksjonen i forvaltningskostnadene er en tilleggseffekt.

Konsekvenser av ekspertgruppens forslag for forvaltningskostnadene:

- ▶ Dersom tilskudd tilsvarende 12 mrd. kroner innlemmes (jf. kapittel 8), kan departementenes og deres underliggende etaters rammer reduseres med 180 mill. kroner. Dette tilsvarer 1,4 øre av hver krone som innlemmes.
- ▶ Tilsvarende er besparelsen i kommunesektoren også anslått til å være 180 mill. kroner. Dette kan vurderes ved fastsettelsen av den årlige veksten i kommunesektorens frie inntekter.

11 Vedlegg

11.1 Mandat for ekspertgruppe

Bakgrunn

Hovedregelen for statlig styring av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyrt. Det legger til rette for kommunal handlefrihet og effektiv ressursbruk. Samtidig vil det være tilfeller hvor bruk av øremerking vurderes som hensiktsmessig, da dette kan bidra til raskere og bedre måloppnåelse eller det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste med for eksempel lav dekningsgrad på landsbasis.

Øremerkede tilskudd til kommunesektoren, fratrukket merverdiavgiftskompensasjon til kommuner, utgjorde om lag 50 mrd. kroner i 2016. Dette tilsvarer mer enn 3 pst. av statsbudsjettet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår at det per i dag eksisterer om lag 145 slike ordninger. Øremerkede tilskudd bevilges fra 13 ulike departementer, med ulike mål, hensyn, omfang og fordelingsmekanismer. Ordningene spenner fra bevilgninger på ned mot en million kroner til flere milliarder kroner.

Selv om øremerking i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig, så kan utstrakt bruk av øremerkede tilskudd også være utfordrende. Øremerking kan gi uoversiktlige styringssystemer og uheldige vridninger i lokale prioriteringer, og kan føre til en passiv og avventende holdning i enkelte kommuner i påvente av statlige støtteordninger. Produktivitetskommissjonen anbefalte i sin andre rapport at statlige tilskuddsordninger som svekker effektiviteten i kommunal tjenesteyting, gjennomgås og strammes inn.

Det finnes i dag ingen samlet oversikt over omfanget av tilskudd, hvordan disse forvaltes eller hvilke mål de søker å bidra til å nå. Dette kan innebære at eksisterende eller nye tilskuddsordninger er overlappende eller motstridende med hverandre, og at forvaltningen av ordningene er unødig ressurskrevende. Tilskudd innebærer også søknader og rapportering som gir økt byråkrati både i kommunene og i staten. Med mange ordninger som forvaltes på mange ulike måter og av mange ulike aktører, er det grunn til å forvente at disse kostnadene er betydelige.

Beskrivelse av oppdraget

Formålet med områdegjennomgangen er å få oversikt over dagens situasjon og identifisere utfordringer og forbedringsområder. Som et grunnlag for ekspertgruppens arbeid, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet igangsatt en kartlegging som skal innhente kunnskap om eksisterende tilskuddsordninger. Kartleggingen omfatter omfang og sentrale kjennetegn ved dagens tilskuddsordninger, som antall ordninger, omfang, kriterier for bruk av tilskuddet, formål og forvaltning inkl. anslått ressursbruk (forvaltningskostnader).

Områdegjennomgangen skal, basert på kartleggingen av tilskuddsordningene, bidra til å se forvaltning og mål av tilskuddsordninger til kommunesektoren i sammenheng. Gjennomgangen skal bidra med konkrete forslag til forenklinger og besparelser i forvaltningen og til samordning av tilskuddsordninger med sammenfallende eller tilgrensende mål. En slik oversikt skal også gjøre det mulig i budsjettprosessen framover å ta initiativ til målrettede vurderinger av formålseffektiviteten i enkeltstående tilskuddsordninger eller grupper av ordninger. Ekspertgruppen skal videre vurdere om det er hensiktsmessig med ytterligere kriterier for hvordan tilskudd til kommunesektoren bør utformes, herunder om enkelte typer tilskudd bør begrenses.

Ekspertgruppen skal i sin rapport:

- vurdere forenklinger i forvaltningen og synliggjøre mulige innsparinger på minst 10 pst.
- vurdere forenklinger i strukturen av ordninger ved ev. sammenslåing, innlemming i kommunerammen eller avvikling, samt vurdere hvordan tilskuddsordningene så langt som mulig kan innrettes for å øke både kvaliteten og effektiviteten i ordningene.
- Gjennomgangen skal synliggjøre omstruktureringer i ordningene på minst 10 pst, anslagsvis 5 mrd. kroner.

Prosjektorganisering og tidsplan

Gjennomgangen fra ekspertgruppen skal foreligge 19. desember 2017 og skal gi anbefalinger om tiltak som kan implementeres innen 1. januar 2019. Det kan også vurderes tiltak eller prosesser der tidshorizonten er noe lengre. Det skal innhentes innspill fra berørte departementer, KS og ev. andre aktuelle interessegrupper.

Områdegjennomgangen skal utføres av en ekstern ekspertgruppe. Gruppen vil bestå av maksimalt fire personer. Minst én av deltakerne skal ha kjennskap til organisering, effektivisering og prosessforbedring, minst én av deltakerne skal ha kjennskap til kommunesektoren, minst en av deltakerne skal ha kjennskap til forvaltning av tilskudd til kommunesektoren, og minst én av deltakerne skal ha bakgrunn fra akademia. Gruppens sammensetning skal samlet gi et godt grunnlag for å vurdere forbedringer i forvaltningen av og strukturen for tilskudd til kommunesektoren.

Gruppen vil få et sekretariat med deltakelse fra KMD og FIN, ledet av KMD. Gruppen skal rapportere til et prosjektstyre med deltakelse fra de samme departementene.

11.2 Oversikt over alle tilskudd i gjennomgangen

Tabell VI: 21 ordninger der det foreslås at kommunesektor ikke lenger skal være forvalter/mottok ikke tilskudd til i 2016.

Kap. post tilskuddsordning	Dep.	Regnskapstall for 2016 (1000 kr)
1149.73 Tilskudd til planting på nye areal som klimatiltak og gjødsling som klimatiltak	LMD	26 304
1150.50 Rekruttering og kompetanse i landbruket	LMD	20 000
1150.50 Tilskudd til drenering	LMD	32 490
1150.50 Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket	LMD	201 531
1150.50 Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket	LMD	112 310
1150.73 Distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær, grønnsaker og potet	LMD	83 659
1150.74 Areal- og kulturlandskapstilskudd	LMD	3 121 827
1150.74 Driftstilskudd til melk- og kjøttfeproduksjon	LMD	1 316 996
1150.74 Regionale miljøprogramtilskudd	LMD	423 205
1150.74 Tilskudd til dyr på beite	LMD	802 637
1150.74 Tilskudd til husdyr	LMD	2 365 385
1150.74 Tilskudd til økologisk jordbruk	LMD	99 449
1150.78 Tilskudd ved avløsning ferie og fritid	LMD	1 143 954
1150.78 Tilskudd ved sykdom mv.	LMD	142 761
1429.71 Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap, kan overføres	KLD	2 000
1429.74 Tilskudd til fartøyvern, kan overføres	KLD	98 101
496.71 Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn	JD	11 080
581.75 Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig	KMD	464 219
761.60 Kurspakke for ufaglærte i omsorgstjenestene	HOD	7 581
761.60 Økt rekruttering av sykepleiere og helsefagarbeidere til helse- og omsorgstjenestene i kommune	HOD	5 800
770.70 Forskning og utredning vedrørende tannbehandlingsmaterialer	HOD	23 299
		10 504 588

Tabell V2: 60 ordninger der kommunesektor mottok mindre enn 50 prosent av tilskuddsbeløpet. Ikke nærmere vurdert av ekspertgruppen.

Kap/post tilskuddsordning	Dep.	Regnskap, 2016, (i 1000-kroner)	Estimert Regnskap, komm.sekt. (1000 kr)
621.21 Fullmakter til Fylkesmennene	ASD	1 089	109
840.70 Drifts og prosjekttilskudd til tiltak mot vold og overgrep	BLD	6 613	661
872.71 Tilskudd til kunnskapsutvikling, kompetanseheving og informasjon innen universell utforming	BLD	15 596	6 238
872.72 Tiltak for å bedre levekårene og livskvaliteten til mennesker med nedsatt funksjonsevne	BLD	15 002	1 500
714, 765.21, 70, 74 De regionale kompetansesentra rus	HOD	122 200	12 220
714.70, 79 Folkehelseiltak av nasjonal betydning	HOD	5 000	1 000
720.21 Hjelpetiltak for personer med problematisk spilleadferd	HOD	4 981	1 494
734.72 FoU-prosjekter til fysisk aktivitet i rehabilitering av rusavhengige og psykisk syke	HOD	1 715	172
734.72 Riktig og redusert bruk av tvang i psykisk helsevern	HOD	4 093	409
761.60 Fagskoleutdanning i helse- og sosialfag	HOD	98 753	29 626
762.63 Oppfølging av akuttmedisinforordningen	HOD	21 375	6 413
762.73 Forskrift om tilskudd til arbeid innen feltet hiv og seksuelt overførbare infeksjoner	HOD	24 258	4 852
762.73 Seksuell helse	HOD	36 054	14 422
765.73 Arbeidsrehabilitering etter modell av Individuell jobbstøtte og / eller Jobbmestrende oppfølging	HOD	30 839	3 084
765.73 Drift av Fontenehus og Fontenehus Norge	HOD	29 899	2 990
765.73 Jobbmestrende oppfølging: Arbeidsrehabilitering for personer med psykoselidelser	HOD	4 650	465
770.70 Spesialistutdanning av tannleger	HOD	57 519	5 752
770.70 Systematisk kvalitetsarbeid i tannhelsetjenesten	HOD	2 409	723
781.79 InnoMed - innovasjon i helse- og omsorgssektoren	HOD	2 222	667
470.72 Tilskudd til spesielle rettshjelpetiltak	JD	45 908	4 591
490.71 Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak	JD	60 404	6 040
496.62 Tilskudd til mentor- og traineeordninger for personer med innvandrerbakgrunn	JD	3 750	375
227.75 Tilskudd til opplæring i rusinstitusjoner	KD	10 244	3 073
1420.70 Generell vannforvaltning	KLD	7 668	3 067
1420.70 Anadrom laksefisk	KLD	12 374	2 475
1420.73 Rovvilttiltak	KLD	65 079	13 016
1420.81 Forvaltningstiltak i kulturlandskapsområder	KLD	7 554	755
1420.81 Naturen som verdiskaper	KLD	8 050	805
1420.82 Trua arter	KLD	24 837	2 484
1420.82 Trua naturtyper	KLD	26 245	2 625
1425.70 Fiskeformål	KLD	10 857	1 086
1425.71 Viltformål	KLD	33 053	6 611
1429.70 Tilskudd til automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner, kan overføres	KLD	32 156	6 431

Kap/post tilskuddsordning	Dep.	Regnskap, 2016, (i 1000- kroner)	Estimert Regnskap, komm.sekt. (1000 kr)
1429.71 Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap, kan overføres	KLD	115 025	11 503
1429.72 Tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner, kan overføres	KLD	50 300	5 030
1429.73 Tilskudd til bygninger og anlegg fra middelalderen og brannsikring, kan overføres	KLD	52 028	15 608
1429.77 Tilskudd til verdiskapingsarbeid på kulturminneområdet, kan overføres	KLD	4 808	1 923
1429.79 Tilskudd til verdensarven, kan overføres	KLD	44 324	13 297
1429.50 Kulturminnevern	KMD	2 343	937
223.50 Læremidler	KMD	20 653	2 065
320.53 Kultur - Litteratur	KMD	6 393	639
320.53 Kulturtiltak	KMD	4 312	862
560.50 Næring-primærnæring	KMD	6 576	658
560.50 Regional	KMD	3 125	1 250
561.72 Handlingsplan for samiske språk	KMD	2 800	840
567.70 Tilskudd til nasjonale minoriteter	KMD	7 100	710
567.73 Tilskudd til kvensk språk og kultur	KMD	4 700	940
578.70 Tilskudd til infomasjonstiltak ved valg	KMD	0	0
581.77 Kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet, kan overføres	KMD	25 001	2 500
762.50 Helsetiltak	KMD	2 823	282
320, 322, 323, 324, 326, 328.55 Norsk kulturfond	KUD	885 218	177 044
320.78 Norsk-Islandsk kultursamarbeid	KUD	1 577	158
2421.74 Innovative næringsmiljøer	NFD	812	81
1300.71 Tilskudd til trafiksikkerhetsformål (Tilskudd til lokale trafiksikkerhetstiltak)	SD	4 000	400
115.70 Internasjonal Kulturfremme	UD	32 319	3 232
118.70 Prosjektsamarbeid med Russland	UD	108 099	0
118.71 Opplysningsarbeid for fred	UD	34 409	0
160.70 Kultur i utviklingspolitikken	UD	1 914 507	0
164.73 Andre godkjente OSSE-land	UD	305 299	0
169.73 Norsk satsning på utdanning i utviklingssamarbeidet	UD	1 736 431	0
SUM		6 207 428	386 189

Tabell V3. 28 ordninger der flere enn kommunesektor er mottaker. Minst 50 prosent til kommunesektor. Handling: 1="Foreslås ikke endret", 2="Innlemmes 3="Innlemmes etter endt forsøk, 4= Vurderes for sammenslåing, 5=Under avvikling/innlemming nå.

Tilskuddsordning	Dep.	Hand- ling	Regnskap, 2016, (1000- kroner)	Estimert Regnskap, komm.sekt. (1000 kr)
430.60 Refusjoner til kommuner, forvaringsdømte mv.	JD	1	61 696	55 526
621.63 Fullmakter til Fylkesmennene	ASD	2	16 134	11 294
854.71 Tilskudd til nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning	BLD	2	2 400	2 160
846.61, 71 Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	BLD	2	163 905	98 343
761.62 Dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens	HOD	2	208 022	145 615
770.70 Lønn til kandidater under spesialistutdanning i pedodonti og til tannleger i utprøving av spesialistutdanning i multidisiplinær odontologi	HOD	2	4 060	3 654
714.74 Lokalt samarbeid om organisering av matordninger på skolen	HOD	2	8 855	7 970
761.67 Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester	HOD	2	45 454	40 909
762.63 Lønnstilskudd for utdanning i avansert klinisk sykepleie	HOD	2	2 840	2 556
761.21, 79 Aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet	HOD	2	18 800	15 040
761.67 Kompetansehevede tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt i kommunene	HOD	2	15 183	13 665
765.62 Kommunalt rusarbeid	HOD	2	468 590	421 731
581.76 Tilskudd til utleieboliger, kan overføres	KMD	2	1 028 271	719 790
322.50 Kunstordning for kommunale og fylkeskommunale bygg og anlegg	KUD	2	5 283	4 226
765.21 Nasjonal overdosestrategi 2014-2017 - Overdoseforebygging i pilotkommuner	HOD	3	4 265	3 839
765.60 Tilbud til voksne med langvarige og sammensatte behov for tjenester og barn og unge med sammensatte hjelpebehov	HOD	3	221 100	198 990
226.60 Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	KD	3	37 456	18 728
231.70 Tilskudd for svømming i barnehagene, prøveprosjekt frivillige organisasjoner	KD	3	24 756	22 280
541.70 Tilskudd til kompetansetiltak for å styrke grunnleggende digitale ferdigheter blant voksne som ikke er på nett	KMD	3	2 000	1 200
1330.60 Særskilt tilskudd til kollektivtransport (Utvidet ordning med forbedret TT-tilbud til brukere med særlige behov)	SD	3	21 488	12 893
846.60 Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	BLD	4	28 992	14 496
496.62 Tilskudd til jobbsjansen	JD	4	96 096	86 486
1420.70 Kalking	KLD	4	4 047	2 024
590.72 Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling, kan overføres	KMD	4	55 734	39 014
223.50 Samisk utmarksbruk i grunnskolen-tradisjonell kunnskap	KMD	4	223	156
231.50 Barnhagetiltak	KMD	4	11 399	6 839
765.75 Tiltak innen fengsel, prostitusjon og menneskehandel	HOD	5	700	490
581.78 Boligsosialt kompetansetilskudd, kan overføres	KMD	5	64 261	44 983
Sum			2 622 010	1 994 896

Tabell V4. 138 ordninger der kommunesektor er eneste mottaker. Handling: 1="Foreslås ikke endret", 2="Innlemmes 3="Innlemmes etter endt forsøk, 4= Vurderes for sammenslåing, 5=Under avvikling/innlemming nå.

Tilskuddsordning	Dep.	Hand- ling	Regnskap, 2016, (i 1000- kroner)
1420.61 Klimasats	KLD	1	700
567.60 Tiltak for rom	KMD	1	5 600
225.67 Tilskudd til opplæring i finsk	KD	1	7 390
601.70 Støtte til Grensetjenesten Morokulien	ASD	1	750
227.62 Tilskudd til Fjellheimen leirskole	KD	1	6 070
227.61 Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	KD	1	5 095
227.60 Tilskudd til Murmanskolen	KD	1	2 242
854.61 Alarmtelefonen for barn og unge	BLD	1	8 724
714.60 Driftsstøtte til Rustelefonen	HOD	1	7 200
765.72 Nasjonal kontakttelefon for eldre utsatt for vold	HOD	1	1 100
575.60 Ressurskrevende helse- og omsorgstjenester	KMD	1	8 643 847
919.60 Diverse fiskeriformål	NFD	1	116 532
770.70 Etablering og drift av regionale odontologiske kompetansesentre	HOD	1	94 395
840.61 Statlig tilskudd til sentre mot incest og seksuelle overgrep og ressursentre mot voldtekt	BLD	1	84 299
761.63 Investeringstilskudd	HOD	2	1 738 544
761.64 Kompensasjon for renter og avdrag	HOD	2	912 979
226.22 Tilskudd til videreutdanning for skoleledere og lærere	KD	2	1 192 871
226.63 Tidlig innsats i skolen gjennom økt lærertetthet på 1.-4. trinn	KD	2	738 670
854.60 Stillinger i det kommunale barnevernet	BLD	2	669 073
225.65 Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	KD	2	350 232
765.60 Psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene	HOD	2	145 000
761.61 Vertskommunene	HOD	2	940 115
225.68 Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	KD	2	272 900
762.61 Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel	HOD	2	146 004
762.61 Narkotikaprogram med domstolskontroll	HOD	2	4 480
323.60 Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge (LiNN)	KUD	2	20 338
324.78 Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Scenekunst Østfold/Østfold kulturutvikling	KUD	2	7 982
322.78 Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Bomuldsfarbriken Kunsthall	KUD	2	4 588
320.78 Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Scene Finnmark	KUD	2	2 550
322.78 Enkelttilskudd vedtatt av Stortinget - Beyond Risør	KUD	2	258
1320.62 Skredsikring fylkeveger	SD	2	709 407
900.60 Overføring til fylkeskommunene for tilskudd til regional næringsutvikling (Arctic Race)	NFD	2	45 000
225.60 Tilskudd til landslinjer	KD	2	211 531
714.70 Ski kommune - prosjekt Kafé med mening	HOD	2	300
770.70 Fylkeskommunale praksisplasser for tannpleierutdanning ved Høgskolen i Hedmark	HOD	2	4 616

Tilskuddsordning	Dep.	Hand- ling	Regnskap, 2016, (i 1000- kroner)
765.60 Etablering og drift av Rask psykisk helsehjelp	HOD	2	22 800
783.61 Turnus for leger - tilskudd til kommuner	HOD	2	12 772
258.60 Tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning	KD	2	31 858
496.62 Tilskudd til lokal forebygging og voldelig ekstremisme	JD	2	3 000
551.60 Regional utvikling og nyskaping, 60	KMD	2	1 156 993
551.61 Regional utvikling og nyskaping, 62	KMD	2	225 302
1320.61 Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	SD	2	192 390
1142.60 Tilskudd til veterinærdekning	LMD	2	138 645
231.63 Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	KD	2	138 235
762.60 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten	HOD	2	100 000
1320.63 Tilskudd til gang- og sykkelveger	SD	2	74 328
1360.60 Tilskudd til fiskerihavneanlegg	SD	2	60 559
225.70 Tilskudd til opplæring av lærlinger og lærekandidater med spesielle behov	KD	2	57 869
225.66 Tilskudd til leirskoleopplæring	KD	2	44 706
1380.71 Tilskudd til bredbåndsutbygging	SD	2	126 444
1820.60 Tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak langs vassdrag	OED	2	35 500
762.60 Utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skoler	HOD	2	28 482
846.62 Foreldrestøttende tiltak i kommunene	BLD	2	16 220
783, 762.61(783), 63 (762) Veiledet tjeneste for å få adgang til å praktisere som allmennlege med rett til trygderefusjon	HOD	2	13 066
714.60 Bedre Tverrfaglig Innsats - utvikling av lokal samhandling	HOD	2	7 780
761.67 Kompetansehevende og fagutviklingstiltak til utviklingshemmede	HOD	2	7 000
1420.78 Kartlegging og verdsetting av friluftsomr.	KLD	2	6 699
1420.61 Tilskudd til klimatilpasning	KLD	2	6 058
762.60 Etablering og utvikling av kommunale frisklivs-, lærings- og mestringstilbud	HOD	2	17 500
474.60 Samordning av lokale rus - og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)	JD	2	5 600
1400.62 Den naturlige skolesekken	KLD	2	3 323
761.60 Kvalifisering av fremmedspråklige helsefagarbeidere	HOD	2	2 984
762.63 Spesialistutdanning i allmennmedisin	HOD	2	3 259
770.70 Tannhelsetilbud til tortur- og overgrepsofsatte og personer med odontofobi	HOD	2	28 308
621.63 Handlingsplan mot menneskehandel	ASD	2	3 000
621.63 Økt gjennomføring av vgo - prosjekt Nord-Trøndelag	ASD	3	5 000
762.60 Nasjonalt forsøk med kommunal rehabilitering - Helsehuset i Askim	HOD	3	5 000
621.63 Tiltak KVP	ASD	3	1 500
762.63 Pilotprosjekt ved Valdres lokalmedisinske senter	HOD	3	1 000
854.71 Akutten i Nord-Trøndelag	BLD	3	1 570
621.63 Forsøk med NAV-veileder i VGS	ASD	3	23 442
761.79 Teknologisk støtte i fritidsaktiviteter for barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres familie	HOD	3	4 000
761.68 Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd	HOD	3	348 901
287.60 Regionale forskningsfond	KD	3	267 462

Tilskuddsordning	Dep.	Hand- ling	Regnskap, 2016, (i 1000- kroner)
761.67, 79 Avstandsoppfølging av personer med kroniske sykdommer - velferdsteknologiske løsninger	HOD	3	21 730
761.79 Demensplan 2020 - Fagutvikling og kompetansehevede tiltak	HOD	3	11 700
541.70 Tilskudd til kommunale veiledningstjenester innen digital kompetanse	KMD	3	2 000
720, 761.21(720), 79(761) Utvikling av EPJ i omsorgstjenesten	HOD	3	1 999
761.65 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene – modell A	HOD	3	510 779
761.65 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene – modell B	HOD	3	101 946
761.68 Omsorgsplan 2020 - Innføring av velferdsteknologiske løsninger	HOD	3	20 700
761.79 Utvikling av helhetlige tilbud til pårørende med krevende omsorgsoppgaver	HOD	3	9 400
621.63 Prosjekt Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier	ASD	3	8 837
846.62 Tilskudd til utvikling av modeller for identifikasjon og oppfølging av barn av psykisk syke og barn av foreldre som misbruker rusmidler	BLD	3	6 775
590.65 Post 65 Områdesatsing i byer, kan overføres	KMD	4	29 841
714.60 Groruddalsatsingen 2017-2026 – folkehelse	HOD	4	5 500
762.60 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten – Områdesatsing Oslo Indre Øst	HOD	4	4 200
621.63 Områdesatsing i indre Oslo Øst - Tøyenområdet	ASD	4	4 000
621.63 Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen	ASD	4	1 000
225.62 Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv	KD	4	23 670
1330.61 Belønningsordningen for bedre kollektivtransport mv. i byområdene	SD	4	1 380 000
497.60 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	JD	4	1 930 298
225.64 Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	KD	4	363 287
497.60 Tilskudd til opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere	JD	4	230 606
496.62 Tilskudd for kommunale utviklingsmidler	JD	4	33 400
496.62 Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere	JD	4	6 200
496.73 Tilskudd til kvalifisering for beboere i integreringsmottak	JD	4	2 500
1420.78 Tiltak i statlige sikrede friluftsområder	KLD	4	57 500
1420.69 Oppryddingstiltak	KLD	4	41 251
1420.78 Samarbeid skjærgårdstjenesten	KLD	4	24 390
496.62 Tilskudd til gratis kjernetid i barnehage	JD	4	38 900
590.61 Program Plansatsing mot store byer: Bolig-, areal og transportplanlegging for en bærekraftig og attraktiv byutvikling	KMD	4	13 085
590.61 Program Plansatsing mot store byer: Regionalt plansamarbeid for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging	KMD	4	6 000
225.63 Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	KD	4	52 406
560.50 Tospråklighetstilskudd	KMD	4	46 573
560.50 språksentre	KMD	4	13 218
560.50 Bokbuss	KMD	4	9 170
320.53 Kulturtiltak-teater	KMD	4	367
621.63 Barnefattigdom	ASD	4	43 840

Tilskuddsordning	Dep.	Hand- ling	Regnskap, 2016, (i 1000- kroner)
846.62 Støtte til oppfølging og losfunksjoner for ungdom	BLD	4	30 959
854.61 Den årlige landskonferansen for barnevernsvakter og politi	BLD	4	170
496.60 Integreringstilskudd	JD	4	9 007 740
496.61 Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	JD	4	687 757
490.60 Tilskudd til vertskommuner	JD	4	596 651
496.60 Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller adferdsvansker	JD	4	440 947
496.60 Ekstratilskudd for bosetting av flyktninger	JD	4	221 575
573.60 Engangskostnader ved kommunesammenslåing	KMD	5	90 000
573.61 Engangskostnader ved fylkessammenslåing	KMD	5	30 000
573.60 Reformstøtte ved kommunesammenslåing	KMD	5	0
225.69 Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen	KD	5	216 826
342.60 Rentekompensasjon - kirkebygg, kan overføres	KUD	5	43 565
621.63 Økonomisk rådgivning	ASD	5	5 603
855.60 Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	BLD	5	378 554
714.60 Kartlegging og utviklingsarbeid om Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse	HOD	5	17 000
440.60 Tilskuddsordning for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunene	JD	5	10 000
621.63 Boligsosialt arbeid	ASD	5	53 350
621.63 Praksis- og kunnskapsutvikling i kommunene	ASD	5	7 180
762.63 Allmennleger i spesialisering	HOD	5	5 000
714.60 Kommunale rusforebyggende koordinatører	HOD	5	4 242
734.70 Institusjonsopphold og hjemsending - FM	HOD	5	2 500
1429.60 Kulturminnearbeid i kommunene	KLD	5	2 116
605.22 K40180 Praksis- og kunnskapsutvikling - Støtte til UH	ASD	5	1 499
854.61 Tverretattlig akuttjeneste for barn og unge	BLD	5	1 200
621.63 Radikaliserings og ekstremisme	ASD	5	1 112
854.65 Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knytte til einslege mindreårige asylsøkjere og flyktninger	BLD	5	911 587
576.60 Vedlikehold og rehabilitering (vedlikeholdspakke konjunkturer)	KMD	5	400 000
226.62 Tilskudd for økt lærertetthet	KD	5	393 835
605.1 K72105 Yrkesveiledning flyktninger gjennom karrieresentre	ASD	5	2 000
Sum			38 949 974