



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

Direktoratet for økonomistyring  
Postboks 7154 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref  
16/4028 -

Dato  
06.06.2017

## Supplerende tildelingsbrev 2017 nr 2

Finansdepartementet viser til at regjeringen har besluttet at det skal gjennomføres en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Områdegjennomgangen skal gjennomføres av en ekstern ekspertgruppe, jf. vedlagte mandat.

Vi viser også til tidligere dialog om saken mellom departementet og DFØ.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil om kort tid sende et likelydende supplerende tildelingsbrev til Difi.

### *Bakgrunn*

Formålet med områdegjennomgangen er å få oversikt over dagens situasjon og identifisere utfordringer og forbedringsområder. Det finnes per i dag ingen samlet oversikt over omfanget av tilskudd, hvordan disse forvaltes og hvilke mål de skal nå. Det er derfor nødvendig å innhente kunnskap om eksisterende tilskuddsordninger, som et grunnlag for ekspertgruppens arbeid.

### *Oppdrag*

Difi og DFØ gis i oppdrag å kartlegge og innhente kunnskap om eksisterende øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner (kommunesektoren). Difi gis hovedansvar for leveransen.

Kartleggingen skal danne grunnlag for ekspertgruppens vurderinger. I henhold til bevilgningsreglementet er hovedregelen at tilskudd skal bevilges på postene 60-85. Tilskudd til kommunene bevilges i hovedsak på 60-poster. I tillegg bevilges det midler til kommunene over enkelte andre poster, hovedsakelig 21- og 70-poster,

samt partnerskapsavtaler mellom kommuner og stat hvor det bevilges tilskudd til kommunene.

Det er behov for å få en oversikt over alle typer tilskudd rettet mot kommunesektoren, både der kommunene er mottaker av midlene og der kommunene forvalter tilskuddsordningene. Det legges derfor til grunn at kartleggingen omfatter alle tilskudd til kommunesektoren, med unntak av bevilgningen til merverdiavgiftskompensasjon til kommuner samt rammetilskuddene til kommunesektoren.

Det skal også kartlegges i hvilket omfang det bevilges tilskudd til kommunene på andre poster enn tilskuddspostene 60-85. Oppdragstakerne vurderer i hvilken grad det kan fremskaffes informasjon om tilskudd utenfor tilskuddspostene, herunder for nettobudsjetterte virksomheter og statlige fond.

Oppdraget er todelt, men må ses i sammenheng. Første del innebærer å kartlegge dagens tilskuddsordninger. Kartleggingen skal omfatte omfang og sentrale kjennetegn ved dagens tilskuddsordninger. Det tas utgangspunkt i siste tilgjengelige regnskapsår, dvs. 2016.

Kartleggingen skal synliggjøre, men ikke nødvendigvis begrenses til følgende momenter:

- antall tilskuddsposter hvor kommuner er mottakere av midlene
- antall tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren
- formål med ordningen (hovedformål for eksempel: styrke eller utvikle tjenestetilbud, aktivitetsøkende/volumfremmende, effektivitetsfremmende, utjevnende)
- tilskudd til lovpålagte oppgaver/ ikke lovpålagte oppgaver
- type tilskudd (for eksempel refusjon av faktiske utgifter, stykkpris, stimuleringsmidler)
- I hvilken grad tilskuddet virker kostnads- og/eller prioriteringsvridende
- omfang (beløp, antall mottakere mv.)
- kriterier for bruk av tilskuddet (årsverk, kompetanseheving, materiell mv.)

Andre del av oppdraget skal se nærmere på forvaltningen av tilskuddene.

Kartleggingen skal blant annet og så langt som mulig synliggjøre følgende momenter:

- Anslått ressursbruk – forvaltningskostnadene, herunder søknads- og rapporteringsordninger (primært hos forvalter, men også et anslag for mottaker)
- Oversikt over antall ledd i forvaltningen
- Beskrive ulike IKT-forvaltningssystemer som brukes i tilskuddsforvaltningen
- Beskrive om det i formålsbeskrivelsen eller lignende er gitt krav til samordning – om tilskuddsordningen skal ses i sammenheng med andre tilskuddsordninger (ordninger med samme formål, tverrfaglige ordninger osv.)

Dersom det ikke er mulig å innhente informasjon om anslått ressursbruk fra alle forvaltere, kan det vurderes å innhente data for et representativt utvalg virksomheter og kommuner. Det kan i tillegg undersøkes om informasjon om kommunenes ressursbruk kan hentes fra Kostra/ev. andre kilder. Det kan også vurderes å hente informasjon fra et representativt utvalg for andre momenter som inngår i andre del av oppdraget.

#### *Frister*

Oppdraget skal gjennomføres i nær dialog med Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet og innenfor DFØ og Difis budsjettamme. Kartleggingen skal brukes som grunnlag for å vurdere forenklinger og besparelser i forvaltningen og til samordning av tilskuddsordninger med sammenfallende eller tilgrensende mål. Oversikten må derfor gjøre det mulig å sortere funnene etter relevante kriterier, kjennetegn og formål ved ordningene.

Endelig kartleggingsrapport skal foreligge innen 15. september 2017. Det bes om at det innen 15. juni utarbeides en oversikt basert på tall i statsregnskapet med beløp, antall poster og fordeling etter artskonto i standard kontoplan (tilskudd til kommuner og til fylkeskommuner). Videre skal det gis en skisse til hvordan oppdraget for øvrig skal besvares. Dette overleveres til ekspertgruppen for kommentarer. Dersom Difi og DFØ mener at delleveransen om anslått ressursbruk i forvaltningen av tilskudd ikke kan leveres innen fristen 15. september, kan direktoratene ta dette opp med oppdragsgiverne og ev. avklare en utsatt frist for denne delleveransen.

Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil be alle departementer utpeke en kontaktperson som Difi og DFØ kan bruke for å innhente nødvendig informasjon. Vi vil også be departementene prioritere å besvare undersøkelser fra Difi og DFØ.

Med hilsen

Astri Tverstøl e.f.  
avdelingsdirektør

Torstein Sørbotten  
fagdirektør

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

Kopi: Riksrevisjonen

## Vedlegg

# **Områdegjennomgang av tilskudd til kommunesektoren**

## **Mandat for ekspertgruppe**

### **Bakgrunn**

Hovedregelen for statlig styring av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyring. 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.

### **1.1 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.