



**DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT**

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

**MATERIALET FRA
1. KONSULTASJONSMØTE**

11. mars 2022

Innhold

1	Det 1. konsultasjonsmøtet 2022	2
2	Om notat fra TBU av mars 2022 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	2
3	Om notat fra TBU av mars 2022 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter.....	5
4	Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2023.....	7
4.1	Nasjonaløkonomien – innretningen av budsjettpolitikken	7
4.2	Forventninger til kommunerammer og prioriterte satsinger i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet 2023	9
4.3	Tilrettelegging for fornying og utvikling i kommunal sektor.....	16
5	Orienteringer	22

Vedlegg:

- a) Notat fra TBU om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren
- b) Notat fra TBU om demografisk utvikling
- c) KS' regnskapsundersøkelse 2021
- d) KS' budsjettundersøkelse 2022 for kommuner
- e) KS' budsjettundersøkelse 2022 fylkeskommuner

1 Det 1. konsultasjonsmøtet 2022

Hovedtema for det 1. konsultasjonsmøtet er rammene for kommuneopplegget i kommende års statsbudsjett.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) utarbeider notater til møtet om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter i 2023. Notatet om den økonomiske situasjonen er gjengitt i kapittel 2. Notatet i sin helhet ligger som vedlegg a.

Sammendrag av notatet om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter i 2023 er gjengitt i kapittel 3. Notatet i sin helhet ligger som vedlegg b.

KS' regnskapsundersøkelse for 2021 er et grunnlag for TBUs notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Regnskapsundersøkelsen ligger som vedlegg c. Vedlagt er også KS' budsjettundersøkelse for 2022 (vedlegg d).

KS har fremmet innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2023. Innspillet er gjengitt i kapittel 4.

Diskusjonen på det 1. konsultasjonsmøtet er vanligvis knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget. Det er derfor i utgangspunktet kun KS, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet som deltar på møtet.

På årets møte vil også situasjonen knyttet til flyktninger fra Ukraina bli tatt opp, og Justisdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet deltar derfor på første del av møtet. Det er ikke utarbeidet skriftlige innspill om dette.

Tidspunkt for de øvrige møtene innenfor konsultasjonsordningen i 2022 er:

- 2. konsultasjonsmøte: 25. april kl. 12.00–14.00
- Møte om digitalisering 18. mars
- Bilaterale møter mellom fagdepartementene og KS i oktober/november

Det finnes mer informasjon om konsultasjonsordningen på Kommunal- og distriktsdepartementets hjemmesider på regjeringen.no og på KS.no.

2 Om notat fra TBU av mars 2022 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Utvalgets situasjonsforståelse

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget godt over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i

kommuner og fylkeskommuner. Antall kommuner i ROBEM ligger på et lavt nivå. I mars 2022 var ingen fylkeskommuner og 18 kommuner oppført i registeret.

KS' regnskapsundersøkelse viser at denne utviklingen forsterket seg i 2021. Basert på undersøkelsen anslås det at netto driftsresultat for kommunesektoren vil utgjøre 5 prosent av inntektene i 2021, mer enn det dobbelte av utvalgets anbefalte nivå og det høyeste nivået siden 2006. I kommunene anslås netto driftsresultat i 2021 til 4½ prosent av inntektene, mens det for fylkeskommunene anslås til 7½ prosent. Dette er klart over de anbefalte nivåene på hhv. 1¾ og 4 prosent. Høye driftsresultater i 2021 betyr at disposisjonsfondene øker ytterligere.

De høye driftsresultatene i 2021 har sammenheng med at betydelig merskattevekst mot slutten av året: Merskatteveksten skyldes god utvikling i norsk økonomi og tilpasninger til høyere skatt på utbytte. Effekten på resultatet dempes av høyere kostnadsvekst enn anslått, blant annet på grunn av høyere energipriser og høyere byggekostnader. Den kraftige økningen i blant annet utgifter til smittevernoppgaver, lavere billettinntekter i kollektivtrafikken og stimuleringsiltak for lokalt næringsliv er kompensert av statlige tilleggsbevilgninger.

Sammenliknet med 2020, har netto driftsresultat økt i alle landsdeler og for kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntaket er de minste kommunene, noe som blant annet har sammenheng med lavere havbruksinntekter. Samtlige fylkeskommuner relativt høye netto driftsresultater i 2021. Det er stor variasjon i netto driftsresultat både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Basert på foreløpig statistikk fra SSB anslår utvalget realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 1,8 prosent og realveksten i frie inntekter til 3,5 prosent i 2021. Midlertidige koronarelaterte inntekter er da holdt utenfor, og det er tatt hensyn til utvalgets oppjustering av den kommunale deflatoren for 2021 siden Nasjonalbudsjettet. Veksten i både samlede og frie inntekter er høyere enn anslagene i budsjettoplegget for 2021.

I forhold til Nasjonalbudsjettet 2022 er sysselsettingsveksten for 2021 oppjustert, mens veksten i investeringer og produktinnsats er justert ned. Aktivitetsveksten i 2021 anslås til 2,5 prosent, om lag samme nivå som tidligere anslått. Selv om investeringene er redusert i 2020 og 2021, ligger de fortsatt på et høyt nivå. Som følge av høyt investeringsnivå har gjelden økt. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Norges Bank satte opp styringsrenten fra 0,25 til 0,50 prosent i desember 2021. Ifølge bankens prognose vil styringsrenten være 1,75 prosent mot slutten av 2024. Kommuner og fylkeskommuner bør ta høyde for ytterligere økning i rentenivået. Kommunesektoren kan også benytte fondsmidler til å øke egenfinansieringen av investeringene.

Utsiktene framover

I det vedtatte budsjettopplegget for 2022 (saldert budsjett) anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 8,6 mrd. kroner (1,5 prosent), mens realveksten i de frie inntektene anslås til 4,7 mrd. kroner (1,5 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2021 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2021. Midlertidige koronarelaterte inntekter er holdt utenfor i både 2021 og 2022.

I 2022 vil flere eldre og flere innbyggere i alderen 16–18 år bidra til økte utgifter, mens færre barn i barnehagealder trekker i retning av lavere utgifter. I et eget notat om den demografiske utviklingen og kommunesektorens utgifter presenterer utvalget oppdaterte beregninger basert på den faktiske demografiske utviklingen. De beregnede merutgiftene knyttet til demografiske endringer, og som skal dekkes av veksten i frie inntekter, er oppjustert fra 0,9 til 1,3 mrd. kroner. Det vedtatte budsjettopplegget for 2022 legger opp til en vekst i frie inntekter på 4,7 mrd. kroner målt fra inntektsanslaget for 2021 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2021. Dette skal blant annet dekke netto merkostnader knyttet til demografiske endringer. Videre utgjør satsinger innenfor de frie inntektene 0,2 mrd. kroner, mens pensjonskostnadene øker med 0,4 mrd. kroner. Dette trekker isolert sett handlingsrommet ned sammenlignet med saldert budsjett, fra 3,2 til 2,8 mrd. kroner.

Samtidig er det betydelig usikkerhet om hvordan utviklingen i norsk økonomi siden i fjor høst samlet sett vil påvirke kommunesektorens handlingsrom i 2022. Isolert sett tilsier høye energipriser og byggekostnader at den kommunale deflatoren for 2022 vil kunne bli oppjustert. Lønnsoppjøret, både i offentlig og privat sektor, vil også kunne påvirke anslaget på deflatoren og kommunesektorens skatteinntekter. Hvorvidt endringer i anslaget på deflatoren, spesielt knyttet til lønnsoppjøret, påvirker realveksten i kommunesektorens inntekter, avhenger av de bakenforliggende årsakene til at anslagene endres. Utvalget vil komme tilbake med oppdaterte anslag i junirapporten basert på det oppdaterte makroøkonomiske bildet i Revidert nasjonalbudsjett 2022.

Koronapandemien vil påvirke kommuneøkonomien også i 2022, men sannsynligvis i langt mindre omfang enn i 2020 og 2021. Pandemien kan også få mer langsiktige konsekvenser for kommuneøkonomien. Innen barnevern, og innen tjenester til personer med rus- og/eller psykiske problemer er det en bekymring at pandemien kan ha medført et oppdemmet behov for tjenester. Stengte skoler, mer hjemmeundervisning og smitteverntiltak kan ha hatt konsekvenser for elevenes læringsutbytte i grunnskole og videregående opplæring. Disse forholdene kan trekke i retning av økte utgifter framover. Andre forhold, for eksempel redusert reisevirksomhet i kommunesektoren på grunn av digitale møter, kan imidlertid trekke i retning av permanent lavere utgifter.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker som er på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Som følge av dette vil kommunesektoren få økte utgifter. Utgifter knyttet til dette vil trolig dekkes av øremerkede tilskudd.

De senere årene har betydelig merskattevekst bidratt til at kommunesektoren som helhet har hatt gode driftsresultater. Demografikostnadene har også vært moderate og, med unntak for 2022, lavere enn opprinnelig beregnet av utvalget. Det må imidlertid tas høyde for at de årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil øke markert i årene framover. Størstedelen av merutgiftene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser.

3 Om notat fra TBU av mars 2022 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2023-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget er et forsøk på å si hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2023 knyttet til den demografiske utviklingen. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2022 etter at SSB 24. februar 2022 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2022.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger i hovedsak det beregningsopplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget benytter i tillegg ny informasjonen om befolkningsutviklingen til å justere SSBs befolkningsframskriving slik at den normalt vil bli mer treffsikker. Metoden utvalget bruker for å innarbeide denne informasjonen, har vært brukt regelmessig i utvalgets arbeid fra og med utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte i 2019.

Beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB). Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2020 og er basert på registrert folketall 1. januar 2020. Anslag på merutgifter i 2023 bygger på framskrivningen av befolkningen fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023. Utvalgets framskrivning av endringen i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivningen for 1. januar 2022 og faktisk befolkning 1. januar 2022 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2022 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2022.

I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen i makro. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som eventuelle framtidige endringer i arbeidsledigheten, innvandrerandelen, sykefraværet, helsetilstand, funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. I beregningene tar en heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet.

Aldersgruppene er grove. For eksempel innebærer aldersgruppen 50–66 år at kostnadene knyttet til en 50-åring forutsettes å være de samme som for en 66-åring. Det medfører markerte hopp i enhetskostnadene for de eldre gruppene. Kostnadene til en 90-åring er for eksempel nær det dobbelte av kostnadene til en 89-åring i disse beregningene. Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn. Usikkerheten i demografianslagene knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene i 2023 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2020 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet og framskrive utgiftene med veksten i frie inntekter fram til 2022. Under koronapandemien har det blitt gitt ekstraordinære overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2023 legger derfor utvalget denne gangen til grunn regnskapstallene fra 2019.

Merkostnader til demografi i 2023 anslås på bakgrunn av befolkningsveksten fra 1.1.2022 til 1.1.2023. Forventet befolkningsvekst gjennom 2022, basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMM) og justert for avvik per 1. januar 2022, er om lag 29 400 personer. Befolkningsveksten forventes å bli klart høyest for aldersgruppene over 50 år, og spesielt gruppene 67–79 år, 50–66 år og 80–89 år. Også for aldersgruppen 16–18 år ventes det økning i folketallet. Befolkningen ventes derimot å falle for aldersgrupper for personer i alderen 2–15 år. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 1,9 mrd. 2022-kroner i 2023. Dette er en oppjustering på 0,2 mrd. kroner siden utvalgets første, foreløpige anslag fra TBUs høstrapport 2021. Merutgiftene kan knyttes til både kommunene og fylkeskommunene. Delen av merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til 1,4 mrd. kroner i 2023, som tilsvarer en oppjustering på om lag 0,1 mrd. kroner fra foreløpig anslag i TBUs høstrapport.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på

grunnlag av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 23 800 personer, og de beregnede merutgiftene for 2023 kan da anslås til 1,4 mrd. 2022-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli 34 400. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 2,3 mrd. 2022-kroner. Det er også stor usikkerhet knyttet til antall flyktninger etter Russlands angrep på Ukraina, og hvordan dette vil påvirke antall bosatte i Norge. Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker som er på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Som følge av dette vil kommunesektoren få økte utgifter. Utgifter knyttet til dette vil trolig dekkes av øremerkede tilskudd.

Merkostnader til demografi i 2022 ble anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2021 til 1.1.2022, Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2021 var 33 900 personer. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2021 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2021 ble om lag 1,7 mrd. 2021-kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. 2021-kroner høyere enn TBUs anslag fra mars 2021. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene økte med 1,3 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. 2021-kroner mer enn det som utvalget anslo i mars 2021. Dette skyldes i hovedsak høyere befolkningsvekst eller lavere nedgang enn anslått i de fleste aldersgrupper. Det var klart høyere befolkningsvekst enn anslått i aldersgruppene 0–1 år, altså nyfødte, og 23–29 år. I aldersgruppene 6–15 år, 23–29 år og 35–49 år ble nedgangen betydelig lavere enn anslått i mars 2021.

4 Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2023

4.1 Nasjonaløkonomien – innretningen av budsjettpolitikken

Nøytral eller helst en moderat tilstramming – men med en plan B

I innretningen av finanspolitikken må en forholde seg til både kort og lang sikt:

- Behov knyttet til konjunkturstyring
- Langsiktig bærekraft i offentlige finanser

Konjunkturnøytralt i 2023

Aktivitetsnivået er nå langt høyere enn man skulle forventet ut fra to år med korona og den voldsomme smitten siden midt i desember. Så langt ser kapasitetsutnyttelsen i økonomien ut til å være bra, og arbeidsledigheten er ikke mye høyere enn før korona. Prognosene viser en god økonomisk vekst og et nokså normalt aktivitetsnivå i 2023. Ut fra dette bør innretningen av finanspolitikken i 2023 virke nøytralt på aktivitetsnivået.

Spesielt stor usikkerhet – regjeringen bør ha en plan B

Norsk økonomi står overfor mange utfordringer på kort og lengre sikt, og det er forhold som skaper større usikkerhet enn normalt. Vi er midt inne i store strukturelle endringer blant annet knyttet til det grønne skiftet.

Avhengigheten vår av arbeidsinnvandring er avdekket, og utviklingen i innvandringen framover er usikker. Dagens høye sykefravær, ekstraordinære behov for arbeidskraft knyttet til korona-håndteringen og høy turnover gjør tolkningen av den underliggende situasjonen i arbeidsmarkedet vanskelig.

Prognosene for 2023 har blant annet vært basert på høy vekst i oljeinvesteringene i dette året. Oljeselskapenes investeringsplaner innsamlet av SSB og nylig publisert, peker isolert sett mot nedgang. Relativt høy konsumvekst, som er et element i prognosene, er en annen mer enn normal usikker faktor sett i lys av at de «tvangssparte» midlene etter hvert «brukes opp» og renta normaliseres.

Det er stor usikkerhet også om impulsene fra utlandet. Den geopolitiske usikkerheten fremstår nå også som meget stor, og korona er ikke ferdig med å påvirke internasjonal økonomi.

Utfallsrommet for den økonomiske utviklingen fremover fremstår som langt større enn normalt. Det tilsier at regjeringen må legge en plan for hvordan et større justeringsbehov i det finanspolitiske budsjettopplegget for 2023 kan håndteres nærmere budsjettframleggelsen, dersom den samlede aktiviteten i økonomien utvikler seg klart annerledes enn hva som legges til grunn nå.

Hensynet til langsiktig bærekraft taler for et strammere budsjett

Bærekraften i offentlig finanser kan knyttes til etterlevelse av handlingsregelen. Regelens utforming er i dagens situasjon, hvor fondet har vokst ekstremt, ikke robust. Et krakk på verdens børser vil før eller senere skje og vil da medføre at en mister denne bærekraftsforankringen hvis en ikke i god tid i forveien har justert regelen og redusert banen for oljepengebruk. De langsiktige budsjettutfordringene belyst i Perspektivmeldingen(e) taler et tydelig og ubehagelig språk, og peker i samme retning.

Akseptable rammevilkår for kommunene avgjørende for verdiskaping og velferd – politikken bør rettes mot en balansert nærings sammensetning

Overskuddet på handelsbalansen er for tiden svært stor og norsk utenriksøkonomi virker også være i en god langsiktig balanse. Framover vil aldringen av befolkningen bidra til å øke behovet for tjenester, uavhengig av om de produseres i privat eller offentlig sektor og hvem som finansierer det. Produksjonen av disse tjenestene vil i stor grad foregå i den delen av økonomien som betraktes som skjermet (S-sektor). Dette vil kreve at K-sektor (de som konkurrerer med utlandet) framover må tilføres relativt mindre ressurser enn S-sektor. Ambisjoner om en unødvendig god

utenriksøkonomi kan vanskeliggjøre en slik utvikling, dersom det blir styrende for den økonomiske politikken.

Kommunene en viktig verdiskaper

Produksjonen i kommunesektoren er en del av landets verdiskaping, men samtidig er tjenestene vi yter en forutsetning for verdiskapingen i andre sektorer - og dermed både direkte og indirekte (og på kort og lang sikt) en forutsetning for velferden i samfunnet. Dette gjelder tjenester direkte knyttet til pandemien, men ikke minst den ordinære tjenesteproduksjonen. Uten kommunal tjenesteproduksjon blir det lite verdiskaping i norsk økonomi.

Vår sektors utfordringer med å skaffe nok kvalifisert arbeidskraft dreier seg både om økt behov i sektoren, begrensinger i utdanningskapasiteten og kamp om arbeidskraften med andre deler av økonomien. At kommuneøkonomien og sektorens øvrige rammevilkår tåler denne konkurransen er helt sentralt for en god økonomisk utvikling for Norge.

4.2 Forventninger til kommunerammer og prioriterte satsinger i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet 2023

God kommuneøkonomi i 2021, men den sterke prisveksten reduserer inntektsnivået inn i 2022

Høyere skatteinngang en ventet bidro til gode regnskapsresultater i sektoren i 2021. Foreløpige resultater fra regnskapsundersøkelsen til KS kan tyde på at netto driftsresultatet for kommunene utenom Oslo blir om lag 4¼ prosent i 2021. Dette er en økning på om lag 2 prosentpoeng fra 2020. Det er kommuner med over 50 000 innbyggere som hadde de høyeste netto driftsresultatene etter at man tar hensyn til avsetninger til bundne fond. For fylkeskommunene anslås resultatet til om lag 7½ prosent som er en økning fra 5¾ prosent i 2020. For både kommunene og fylkeskommunene bidro gode resultater til en økning i disposisjonsfondene.

For 2022 ligger veksten i frie inntekter an til å bli større enn på flere år, men den sterke prisveksten gjennom fjoråret gir grunn til bekymring. I 2021 finansierte de ekstraordinære skatteinntekter prisveksten, men et vedvarende høyere prisnivå enn ventet inn i 2022 vil redusere kommunesektorens kjøpekraft - isolert sett i all fremtid.

Budsjettundersøkelsen til KS viser at kommunene i gjennomsnitt samlet har budsjettert med netto driftsresultat på 0,8 – 0,9 prosent i 2022. Det er lavere enn det nivået TBU anbefaler for kommunene samlet sett over tid, men bedre enn det som ble

budsjettert for 2021. Det er relativt store forskjeller mellom kommunene i budsjettert resultat, og det er kommuner med mellom 10-60 000 innbygger som i snitt budsjetterer med de svakeste resultatene.

Fylkeskommunene har budsjettert med netto driftsresultat på i underkant av 3 prosent for 2022. Det er om lag på samme nivå som budsjettert i 2021, men det er svakere enn anbefalingen på 4 prosent som TBU har for fylkeskommunene samlet sett over tid.

KS er glade for det samarbeidet som har vært mellom regjeringen og kommunesektoren for å frambringe gode tall for merkostnader og mindreinntekter for kommunesektoren relatert til koronapandemien. Sykefraværet er og forventes å forbli svært høyt en god stund framover noe som gir betydelige utfordringer med å sikre forsvarlige og gode tjenester både i omsorgstjenestene, i skoler og barnehager og andre tjenester. Dette medfører betydelige utgifter både til vikarbruk og til overtid. KS stoler på at regjeringens løfter om full kompensasjon for koronarelaterte merutgifter og mindreinntekter gjelder. Kompensasjon må fordeles med treffsikkerhet slik at kommuner som har spesielt høy belastning ikke skal gå inn i 2023 med et underskudd som må dekkes inn.

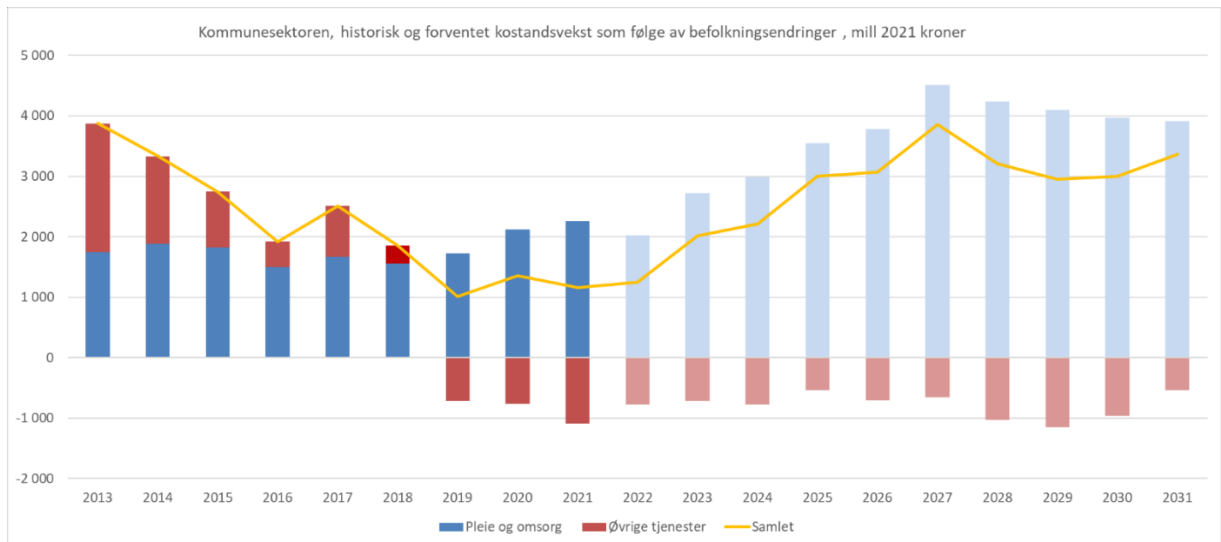
Økte kostnader som følge av endret befolknings sammensetning må som vanlig dekkes

I 2023 anslås merkostnader som følge av den demografiske utviklingen for kommunene til 1,1 mrd. kroner. Av denne økningen må 0,7 mrd. kroner dekkes av de frie inntektene, iht. analysen fra TBU.

Merutgiftene for kommunene skyldes i hovedsak flere eldre i aldersgruppen 67 til 89 år. Flere eldre over 80 år bidrar til at årlige merkostnader om lag vil dobles de neste fem årene, som følge av befolkningsendringene.

De fleste kommuner vil fremover oppleve en økning i andelen eldre og nedgang i antall barn og unge. Det vil føre til et stort omstillingsbehov i disse kommunene, men det er stor forskjell mellom kommunene hvordan befolkningen endrer seg, se figur 1.

Figur 1 Kommunesektorens merkostnader som følge av demografiske endringer. Mill. 2021-kroner



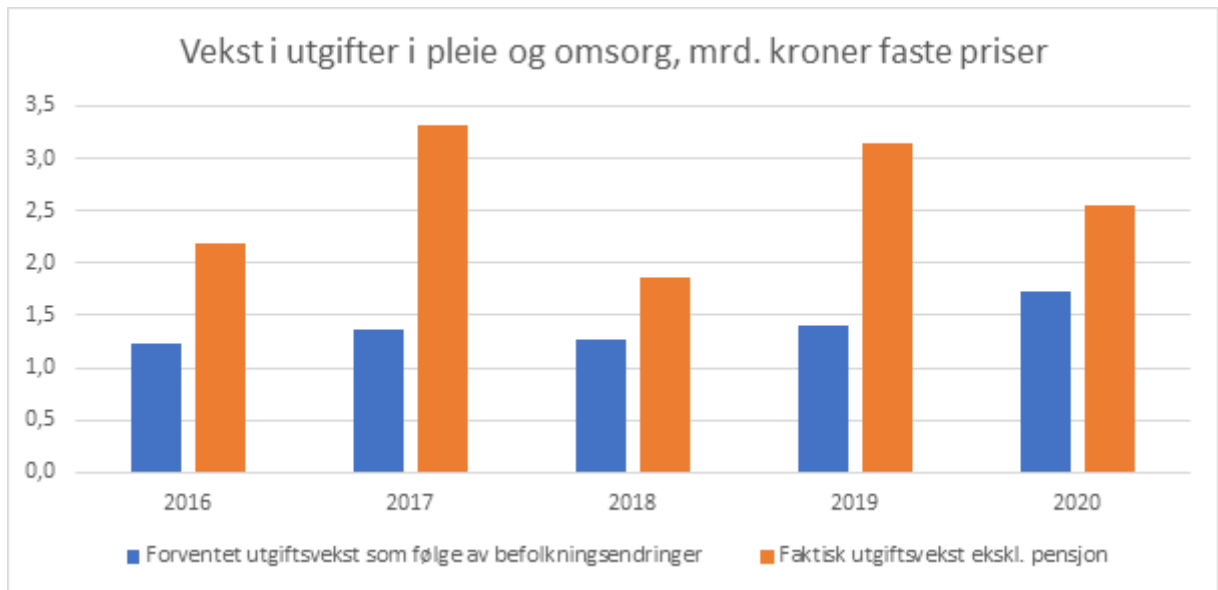
For fylkeskommunenes økonomi er utviklingen i aldersgruppen 16-18 år særlig viktig. Etter en periode med nedgang i innbyggertallet i denne aldersgruppen, ventes det nå økning. Det er foreløpig anslått at den demografiske utvikling isolert sett vil øke fylkeskommunenes utgifter med 0,7 mrd. kroner i 2023. Av dette anslås at om lag 0,6 mrd. kroner må dekkes innenfor de frie inntektene.

Veksten i de frie inntektene må ta hensyn til den sterke vekst i pleie og omsorgsutgiftene

KS mener at realveksten i de frie inntektene til kommunene, utover det å kompensere for demografiske endringer og pensjon og gi kommunen et økonomisk handlingsrom, må ta hensyn til kostnadsveksten innen pleie og omsorg særlig for tjenester til yngre brukere. Denne veksten har vært langt høyere de siste årene enn økningen i demografikostnadene skulle tilsi, se figur 2.

Etter justering med prisindeks for kommunalt konsum er veksten i perioden 2015-2020 på hele 18 prosent. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig økning på 3,4 prosent. Til sammenlikning var veksten i kommunenes realinntekter på 1,4 prosent per år. Denne sterke kostnadsveksten har bidratt til at kommunene har måttet prioritere vekk andre viktige oppgaver for å finne rom innenfor de frie inntektene til å dekke denne kostnadsøkningen. I en rapport på oppdrag for KS har Nordlandsforskning og UiO undersøkt årsaker til kostnadsvekst i pleie og omsorg i perioden 2015 – 2020. Kostnadsutviklingen synes i stor grad bestemt av forhold som kommunene selv i liten grad kan styre.

Figur 2 Vekst i utgifter til pleie og omsorg. Mrd. 2020-kroner



Med noen få unntak, er aktivitetsveksten relatert til personer under 80 år. Samtidig er antall mottakere høyest i aldersgruppen over 80 år. Antallet i denne aldersgruppen er relativt stabilt i hele analyseperioden. Det laveste antall brukere finner vi i aldersgruppen 0-18 år. Veksten i antall brukere i denne gruppen har mer enn doblet seg, mens antall innbygger i denne aldersgruppen har vært om lag uendret i denne perioden. Det er også betydelig vekst i de andre aldersgruppene.

Kostnadsveksten er tydeligst i hjemmebaserte tjenester som har fått både langt flere brukere totalt sett og langt flere brukere med store behov. Brukergrupper med store bistandsbehov hadde først og fremst somatiske lidelser med behov for omfattende behandling og pleie. Brukere med rusproblemer og/eller psykiske helseutfordringer, herunder unge med blant annet alvorlige spiseforstyrrelser, har også økt og ga utslag på kostnadsveksten.

Det kan synes rimelig at innbyggerne i større grad skal få helhetlige og koordinerte helse- og omsorgstjenester i hjemmet, hvor retten til selv å velge tjenestenes utforming og nivå vektlegges sterkt. Men det kan bli kostbart. Befolkningsutviklingen framover tilsier at behovet for pleie- og omsorgstjenester vil øke sterkt også for eldre aldersgrupper fremover.

Inkludering av barn og unge

KS er, som mange andre, bekymret for langtidsvirkninger av koronapandemien. Det er rimelig å anta at utsatte og nedstengte tilbud vil gi ettervirkninger som påvirker behovet for helse, velferds- og omsorgstjenester i kommunene. KS har også bedt regjeringen øke kapasiteten i spesialisthelsetjenesten for de med de mest alvorlige psykiske lidelsene, slik at kommunene kan konsentrere arbeidet mer om forebygging og tiltak for barn og unge med lettere lidelser.

Pandemien har økt behovet for satsing i tjenestene til barn og unge. Spesielt har det vært en krevende situasjon i barnehager og skoler, men også andre tjenester har opplevd utfordringer. Samtidig er det stor oppmerksomhet på langtidseffekten av pandemien for barns og elevers faglige og sosiale læring. For å løse utfordringene må kommunene i enda større grad både styrke og trekke veksler på eksisterende kompetanse, på tvers av tjenester. Kommunene må derfor ha midler som styrker mulighetene for å finne gode lokale løsninger for barn og familier basert på innsikt i lokale behov. Kommunene er ulikt organisert, har ulike behov og utfordringer, hvilket tilsier at bevilgningen må gis som frie inntekter.

Hurdalsplattformen inneholder et løfte om å «gi kommunane nok ressursar til å sørgje for eit godt ettervern til barnevernsbarn fram til fylte 25 år». KS anbefaler at det tas høyde for dette i forsalget til statsbudsjett 2023.

Det grønne skiftet

- **Klimasats**-ordningen bør styrkes og forlenges. Erfaringene med klimasats viser at tiltak blir prøvd ut og skalert opp år for år gjennom ordningen. Ordningen har også bidratt til gode omstillingsprosesser i kommuner og fylkeskommuner. For å nå målene på klimaområdet er det behov for både nye tiltak og virkemidler som kan utløse umiddelbare, raske utslippskutt i stor skala. Klimasats vil kunne være et viktig redskap for å gi støtte til pilotprosjekter for sterkere integrering av hensyn til naturmangfold også som klimatiltak i ordinære planprosesser, jfr. Hurdalsplattformens påpekning av behovet for å øke fokuset i arealplanleggingen på naturområder som binder jordsmonnet, lagrer karbon, beskytter mot erosjon og som er viktig for overvannshåndtering og flomdemping.
- **Utslippsfrie ferjer** må fullfinansieres. Flere fylkeskommuner gjennomfører nå innledende arbeider for å kunne stille krav om energieffektive og utslippsfrie løsninger i nye ferge- og hurtigbåtanbud. En omstilling av ferge – og hurtigbåtflåten vil likevel bare kunne realiseres gjennom et finansielt samarbeid mellom staten og de aktuelle fylkeskommunene.
- **Flom og skredforebygging** må prioriteres sterkere. Klimaendringene fører til økt ekstremvær med påfølgende naturødeleggelser og risiko for tap av menneskeliv. KS har merket seg at regjeringen gjennom Hurdalplattformen nå ønsker å øke innsatsen på dette området, og forventer at det bevilges mer midler til dette i statsbudsjettet 2023.

Håndtere veksten i helse- og omsorgsbehovet

- En **bærekraftig allmennlegetjeneste** fordrer sterkere tiltak.

Regjeringen varsler i Hurdalsplattformen at den vil styrke fastlegeordningen slik at rekruttering og stabil legedekning sikres i hele landet, blant annet gjennom å etablere nye rekrutteringshjerner, korte ned listelengden til fastlegene og øke basistilskuddet per innbygger. Det rapporteres nå om store utfordringer med å sikre legedekningen, både i store og små kommuner. I tillegg til å arbeide med langsiktige tiltak for å sikre nok leger, herunder utdanningskapasitet og nok LIS-1 plasser, er det også behov for å styrke finansieringen av selve ordningen for kommunene. Regjeringen bør vurdere å styrke finansieringen av allmennlegetjenesten med mer enn den tidligere varslede opptrappingen av handlingsplanen for allmennlegetjenesten 2020-24, og KS vil spesielt peke på behovet for styrket basistilskudd.

- **Styrket veiledningskapasitet i helse- og velferdsutdanningene**

Regjeringen har varslet at den vil øke utdanningskapasiteten i sykepleierutdanningen som et tiltak for å møte det store arbeidskraftbehovet i framtiden. Praksisplasser og utdanningsplasser samt mer desentralisert utdanning er gjensidig avhengig av hverandre. Kapasiteten i kommunene til å gi god veiledning i praksis i sykepleierutdanningen og andre helse- og velferdsutdanninger kan styrkes gjennom en særskilt begrunnet vekst i frie inntekter.

Et taktskifte for digitalisering og fornying av offentlig sektor

KS vil understreke at både digitalisering og innovasjon er nødvendige virkemidler for å løse de store bærekraftsutfordringene i offentlig sektor.

- **Sammenhengende digitale tjenester**

Stat og kommunesektor er enig om behovet for å skape en enklere hverdag for innbyggerne med bedre og mer sammenhengende digitale tjenester uavhengig av forvaltningsnivå eller fagsektor. I dag er det ikke utviklet egnede finansieringsmodeller for dette noe som skaper uforutsigbarhet og manglende fremdrift for både tiltakseier og samarbeidspartnere i kommunal sektor. Ved etablering av nye finansieringsmekanismer må også kommunal sektor sikres nødvendig finansiering for å nå målene.

Kommunal sektor har tatt viktige grep i 2020 og 2021 gjennom KS oppdrag innen digitalisering og etablering av regionale digitaliseringsnettverk som arenaer for samordning, utvikling og utbredelse. Nettverkene har så langt helt eller delvis vært midlertidig finansiert av skjønnsmidler fra statsforvalter. Modellene vurderes som avgjørende for kommunal sektors evne til å øke takten i digitaliseringsarbeidet og den nødvendige fornying av offentlig sektor, og det må etableres mer langsiktighet og forutsigbarhet også i finansieringen av dem.

- **Frie innovasjonsmidler**

Hurdalplattformen varsler at regjeringen vil teste en ordning med frie innovasjonsmidler. Det er svært positivt om dette igangsettes i 2023. Innretningen på disse midlene bør i så fall diskuteres innenfor rammen av samarbeidsavtalen mellom KDD og KS. Virkemidlene kan da vurderes i en helhetlig sammenheng og bidra til mangfold og bredde i innovasjonsarbeidet.

- **Tillitsreform**

Frihet til lokal tilpasning bidrar til både bedre tjenester og styrket folkestyre. Økt tillit til lokaldemokratiet må være en prioritert oppgave i tillitsreformen, for å gi brukerne bedre tjenester. Det vil i den forbindelse være hensiktsmessig med stimuleringsmidler til kommuner som vil drive aktiv tillitsreform lokalt. Det er også hensiktsmessig med et utviklingsprogram for risikobasert egenkontroll i samarbeid med medarbeiderne i kommunesektoren.

Styrket regional utvikling gjennom fylkeskommunale virkemidler

- **Bredbåndsatsingen** må intensiveres

Digitalisering, innovasjon og gründerskap krever en god digitale infrastruktur og er i dagens samfunn avgjørende for likeverdige tjenester til innbyggere og levedyktige lokalsamfunn. Rapporten «Samfunnsnyttene av gigabitsamfunnet» (februar 2022, FoU fra Senter for samfunnsøkonomisk analyse (SØA) på oppdrag fra Abelia, Nelfo, KS og NHO) viser at hvis vi viderefører eksisterende bredbåndspolitikken, vil ambisjonene med gigabitsamfunnet nås først i 2035. Den samlede nytteverdien for samfunnet med å fremskynde tilgang til høyhastighetsbredbånd til alle fra 2035 til 2025 er ifølge rapporten på hele 75 mrd. kroner.

- **Regionale forskningsfond** må styrkes

Økte regionale forskningsfond kan styrke regionenes, kommuners og lokalt næringslivs forskningsevne gjennom tilskudd til forskning og innovasjon. Målet er å utvikle gode og konkurransedyktige forskningsmiljøer i alle fylker. Effektstudier av fondene viser at fondene når disse målene og at de er en viktig virkemiddelaktør. Regionale forskningsfond er den aktøren i virkemiddelapparatet som i størst grad finansierer forskning i kommunal sektor. 24% av midlene har gått til kommunal sektor. Regionale forskningsfond er derfor veldig viktig for kommunal sektor.

- **Fylkesveivedlikehold** må oppskaleres

Etterslep på vedlikehold av fylkesveger må løses for å bedre fremkommeligheten for næringslivet, arbeids- og fritidsreiser og for å øke trafikksikkerheten, men også fordi etterslepet forsterker de økonomiske utfordringene på sikt. Fylkeskommunenes muligheter til å øke innsatsen på investeringer og vedlikehold av fylkesveiene er sterkt påvirket av hvilke økonomiske rammer staten stiller til disposisjon i årene som kommer. Stortingets vedtak for 2022 om en ramme på 379,6 millioner representerer en opptrapping, men det er likevel vesentlig lavere enn det planlagte årlige

gjennomsnittet for tilskuddsordningen på 775 millioner i Nasjonal transportplan (NTP) 2022-2033 (seks første år). Nåværende regjeringspartier foreslo en økning av denne rammen ved behandlingen av NTP våren 2021.

4.3 Tilrettelegging for fornying og utvikling i kommunal sektor

Overordnet kommentar

KS deler regjeringens utgangspunkt for behovet for en tillitsreform, slik det er beskrevet på Kommunal- og distriktsdepartementets hjemmesider:

“Samfunnet står overfor store utfordringer framover, blant annet overgang til lav— og nullutslippssamfunn, stramme statsfinanser og demografiske endringer som utfordrer tilgangen til nok arbeidskraft. Vi trenger en utviklingsorientert offentlig sektor i møte med dette, og ønsker et forsterket trepartssamarbeid som sikrer et godt tjenestetilbud framover.”

KS er også enig i at arbeidet med en tillitsreform må ses i sammenheng med andre sentrale innsatser for fornying og utvikling i kommunal sektor, hvor et taktskifte for digitalisering og et innovasjonsløft i kommunesektoren er andre viktige bestanddeler.

Sektorovergripende innsats er nødvendig for å løse samfunnsutfordringer

Sektor- og departementsovergripende virkemidler er nødvendige for at kommunene skal kunne bidra til å løse store samfunnsutfordringer, og for at Norge skal nå målene i Agenda 2030. OECD peker i analyser både av norsk innovasjonspolitik og digitaliseringsarbeid på silodannelser i politikk og forvaltning og mangel på «whole of government»-tilnærming og flernivå-arbeid som en særlig utfordring for Norge.

Også i forslag til nasjonal handlingsplan for Norges arbeid med bærekraftsmålene (St. Meld. 40 Mål med mening) påpekes det at manglende koordinering mellom departementer er en utfordring, og at sektorprinsippet ikke er tilpasset arbeidet med å nå bærekraftsmålene. I Glasgow-pakten fastslås det som presserende at nasjonalstatene tar grep på tvers av sektorer og nivå for å lykkes.

KS' kartlegging av kommunesektorens arbeid med bærekraftsmålene (Voluntary Subnational Review) viser at mangelfull samstemt politikk mellom forvaltningsnivå påvirker lokal og regional måloppnåelse. Sektorovergripende tenkning og evne til å løse utviklingsdilemma i kommunesektoren begrenses av statlig sektorpolitikk.

Et svært viktig bidrag fra regjeringen for å styrke samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåene om å løse de store samfunnsutfordringene, er å legge til rette for en helhetlig koordinering på tvers av departementer og forvaltningsnivå. KS er kjent med konkrete initiativer mellom departementer i denne retningen på

oppvekstområdet. Det er et godt eksempel på slik tenkning på strategisk ledernivå i staten. KS vil også vise til Skates råd til Regjeringen om tverrsektoriell styring, der forslag om utvikling av felles oppdrag til etater under ulike departement og egen finansiering av fellestiltak er av flere tiltak som foreslås.

Målrettede samfunnsoppdrag («missions») for løse bærekraftsutfordringer
Regjeringen bør vurdere etablering av såkalte «målrettede samfunnsoppdrag» («missions») som sektorovergripende, nasjonal tilnærming til å løse sosiale, økonomiske og klimamessige bærekraftsutfordringer. Innen EU- innovasjons- og forskningspolitikken er disse ofte omtalt som «missions». Kommunal sektor er en nødvendig part i slike samfunnsoppdrag. En nærliggende mulighet er å etablere en første utgave av et «målrettet samfunnsoppdrag» der innovativt samspill mellom sektorer og forvaltningsnivåer blir testet ut. Her kan bla. KS Partnerskap for radikal innovasjon inngå som en mulig aktør, som en del av samarbeidsavtalen mellom KDD og KS om innovasjon og bærekraftsagendaen.

Nasjonal ordning for forsøk og eksperimentering understøtter ambisjoner i tillitsreformen

KS er glade for at regjeringen ønsker å etablere en nasjonal ordning for forsøk og eksperimentering som driver i fornyingsarbeidet i offentlig sektor. Erfaringer fra Danmark viser at slike ordninger er viktige virkemiddel for innovasjon, mer sammenheng i tjenestene, og økt kvalitet. Staten må ha høye ambisjoner og en tydelig pådriverrolle i forsøksvirksomhet i tett samarbeid med kommunal sektor. Det vises her til samarbeidsavtalen mellom KS og KDD om innovasjon- og bærekraftsagendaen der ordninger for forsøk og eksperimentering inngår som et viktig deltema.

Ordninger for forsøk og eksperimentering understøtter ambisjonen i tillitsreformen. Eventuelle lokale forsøk og piloter i tjenesteutvikling bør bygges opp med systematisk evaluering og følgeforskning som grunnlag for eventuell spredning som kan gi nasjonal effekt.

Større andel av forskningen må være basert på kommunesektorens behov

KS etterspør et sterkere departementsovergripende og sektorovergripende koordinerende ansvar for forskning for, i og med kommunal sektor. Andelen forsknings- og innovasjonsmidler relevante for kommunesektoren må økes kraftig. I 2020 gikk mer enn 15 milliarder kroner til forsknings- og innovasjonsstøtte til næringslivet, mens kun 450 millioner kroner, altså en trettiendedel, gikk til forsknings- og innovasjonsstøtte til kommunal sektor. Dette står ikke i forhold til kommunesektorens store samfunnsmessige betydning. En delforklaring er at kommunesektorens behov ofte faller mellom stoler i den tradisjonelt sektorstyrte forskningspolitikken.

For å bidra til dette trengs det infrastruktur for å styrke kommunal sektor i møte med Universitets- og høyskolemiljø og instituttsektoren. Kommunenes strategiske

forskningsorgan er en utredet og anerkjent regional og nasjonal modell for samordning og prioritering av kunnskapsbehov, samhandling med forskningsmiljø og spredning av kunnskap. Strukturen piloteres nå innen helse med gode resultater. Erfaringene så langt viser at det vil være avgjørende med nasjonale bidrag til en slik infrastruktur skal man lykkes.

Tydligere prioritering av det lokale og regionale arbeidet i utviklingen av nasjonale målepunkter for arbeidet med bærekraftsmålene

I forslag til nasjonal handlingsplan for Norges arbeid med bærekraftsmålene (St. Meld. 40 Mål med mening) står det at SSB og nasjonale kunnskapsprodusenter vil få i oppdrag å videreutvikle målepunktene og utvikle statistikk og data til disse, og at regjeringen vil samarbeide med kommunesektoren om å videreutvikle nasjonale målepunkter som kan brukes av kommuner og fylkeskommuner. KS støtter disse tiltakene, men ser behov for en styrket satsing. Det lokale og regionale arbeidet burde gis en tydeligere prioritering og det burde legges opp til en bred og involverende prosess.

Koordinert støtte fra statlige etater gir trygg digitalisering i kommunene

Det kostet anslagsvis 30 millioner kroner for Østre Toten å gjenopprette systemene etter et stort dataangrep. Innbyggere og næringsliv i kommunene mister tilliten til offentlig sektor som forvalter av en stor mengde data.

På møtet om informasjonssikkerhet mellom KS og regjeringen den 7. februar 2022 fremkom behovet for en gjennomgang av det statlige aktørbildet, med tydeliggjøring av roller og ansvar overfor kommunal sektor. Aktørbildet oppleves som komplekst, ressursutnyttelsen synes ikke å være optimal, samtidig som kommunene uavhengig av størrelse meldte om utfordringer med hensyn til kapasitets- og kompetanse for å ivareta nødvendig informasjonssikkerhet og personvern for innbyggere. Mer enn harmonisering er det behov for samordning av veiledning og rådgivning som gis på området. Det er samtidig behov for mer operativ støtte til sektoren enn det som er tilfellet i dag, slik at sektoren kan digitalisere trygt sammen.

Når staten leverer digitale tjenester til kommunene

Når det skal utvikles gode digitale tjenester for innbyggere, er det ikke mest sentralt hvem som leverer dem – bare de oppfyller behovet. KS mener at innføring av statlige digitale tjenester i kommunene i tråd med det kommunale selvstyret må legge frivillighet til grunn. Kommunene har ikke minst gjennom pandemien vist at de er svært raske til å ta digitale tjenester i bruk når disse er tilpasset kommunenes behov, lovpålegg er ikke nødvendig.

Det er rimelig at kommunene bidrar til å finansiere tjenester de selv bruker og har nytte av. Statlige pålegg om finansiering av kostnader på statens hånd uten vurdering av bruk eller nytte vil både kunne svekke kommuneøkonomien, svekke eierskap og

endringsinnsats på kommunal side, svekke effektiviseringsincentiv på statlig side, og i sum bidra til redusert gevinstrealisering og samfunnseffekt. Flere lover a la Pasientjournalloven bør unngås. I stedet er det behov for utvikling av finanseringsprinsipper for utvikling, drift og forvaltning av felles digitaliseringsarbeid.

Finansiering for å ta i bruk nye digitale tjenester raskere

Effekten av mer sammenhengende digitale tjenester oppnås først når disse tas i bruk av kommuner og fylkeskommuner. Den generelle digitaliseringstakten vil tilsvarende avhenge av at kommunal sektor tar i bruk de nye tjenestene som utvikles.

Kommunal sektor har tatt grep i løpet av 2020 og 2021 for å bidra til at nye tjenester blir tatt raskere i bruk. Det er etablert regionale digitaliseringsnettverk over hele landet, med midlertidig støtte fra statsforvalteren. Disse skal bidra til samordning, erfarings- og kunnskapsdeling, samt til deling på kompetanse ved behov. Nettverkene er tett koblet opp mot den kommunal samstyringsmodellen for digitalisering. Målet er at ikke noen blir hengende etter, og at vi på den måten unngår at det oppstår digitale klasseskiller mellom kommunene.

Kommunesektoren trenger finansiering for å utbre nasjonale løsninger, for å bygge opp og spre kompetansen om løsninger i samspill mellom regionale nettverk og nasjonale samarbeidsstruktur. Eksempler på vellykkede nettverk som gir store gevinster er KS e-Komp kompetansenettverk i samspill med regionale digitaliseringsnettverk. Også nyoppstartet velferdsteknologinettverk er et bra tiltak. Også på andre områder er det potensiale for denne type nettverk, eksempelvis knyttet til nasjonale løsninger for plan og bygg, samt arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern.

Tillitsreform

Tillit til de ansatte

Ansatte i kommuner og fylkeskommuner nyter stor tillit, og har høy grad av ansvar og selvstendighet. I Kommunesektoren ligger Hovedavtalen til grunn for godt partssamarbeid, og det er kultur og tradisjon for gode arenaer for involvering og medvirkning. Dette bør tillitsreformen bygge videre på.

KS legger til grunn at staten har tillit til at kommuner og fylkeskommuner som seriøse arbeidsgivere finner gode løsninger for utvikling av organisasjonen, i samarbeid med tillitsvalgte og ansatte. En tillitsreform må medføre økt tillit til offentlige arbeidsgivere, og gi handlingsrom til lokale beslutninger om for eksempel bemanning, arbeidstid og organisering av arbeidet. Økt dokumentasjonskrav for arbeidsgiver kan bidra til å redusere mulighet for lokale løsninger på for eksempel deltidproblematikken. Tilsvarende gjør manglende fleksibilitet i arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

KS driver mange utviklingsnettverk, kommunenettverk og prosjekter. Flere av disse nettverkene er partssammensatt, spesielt innenfor arbeidsgiverpolitikk, heltid og oppgavedeling. Andre nettverk driver KS alene. KS er positive til en dialog med regjeringen om lokale forsøk og piloter innen tjenesteutvikling og innovasjon. Selv om mange kommuner og fylkeskommuner har gode systemer for internkontroll, er det potensiale for å ha mer oppmerksomhet på risikovurdering og forebygging av uønskede hendelser enn rapportering og oppfølging av avvik, og bedre sammenheng mellom internkontroll og øvrig ledelse og styring. KS har verktøy og metoder, som er tilgjengelige for medlemmene, og kan med statlige midler gjennomføre et utviklingsprogram for risikobasert egenkontroll i samarbeid med medarbeiderne i kommunesektoren.

Tillit til lokaldemokratiet

KS støtter fullt ut regjeringens syn om at tillitsreformen må gi større frihet til kommunale og fylkeskommunale myndigheter, som er de viktigste tjenesteyterne. Det lokale handlingsrommet for lokalt tillitsarbeid er innrammet gjennom den statlige styringen. Økt tillit til lokaldemokratiet må derfor være en prioritert oppgave i tillitsreformen.

Flere organisasjoner har gitt innspill om at det bør foretas en gjennomgang av lover, forskrifter og styringsdokumenter for å fjerne hindringer for tillitsbasert styring og ledelse og unødvendige krav til rapportering og dokumentasjon. KS støtter dette, og deltar gjerne i utformingen av en slik gjennomgang.

KS gjennomfører hvert år flere utviklingsnettverk med kommunene på de fleste av sektorens tjenesteområder. Vi ser et potensiale i å utvikle nettverksarbeidet til å være en arena for systematisk innhenting av barrierer i tjenesteytingen lokalt og sammen med kommunene identifisere konkrete barrierer som krever endringer i statlig politikk. Slike barrierer kan bringes inn i en gjennomgang av statlig regelverk samt i de bilaterale konsultasjonsmøtene.

KS vil samtidig understreke betydningen av at regjeringen i forslag til nye lover og forskrifter vurderer slike krav i lys av tillitsreformens ambisjon om økt tillit til lokale og regionale myndigheter. Nye plikter og rettigheter er drivere av dokumentasjon og rapportering, både gjennom de krav kommunene selv må stille for å ivareta plikten til internkontroll og gjennom tilsynet med etterlevelsen av de lovpålagte pliktene. KS er langt fra trygg på at regjeringens ambisjon om økt tillit til lokaldemokratiet faktisk vil påvirke sektorpolitikken, og anmoder KDD og FIN å følge aktivt opp sektordepartementene gjennom sitt samordningsansvar.

KS ønsker at regjeringen reduserer omfanget og detaljeringsgraden i statlige tilsyn, blant annet gjennom en ekstern særlovsgjennomgang av tilsynshjemler. KS vil

understreke at det er viktig at tilsynet er avgrenset til lovligheitsilsyn, som det framgår av kommuneloven. Flere forskningsrapporter påpeker at veiledning oppleves som nyttigere enn tilsyn, også for å sikre regeletterlevelse. KS forventer at et i det både i lovarbeid og oppfølging av lovkrav i større grad vurderes pedagogiske alternativer til tilsyn.

Regjeringens ønske om å «reduere bruken av markedsmekanismer i alle deler av velferdsstaten» bør etter KS syn gjennomføres overfor kommunene på en måte som utvider det lokale handlingsrommet, snarere enn å begrense det, og slik bevare den kommunale organisasjonsfriheten.

Tillit i samarbeidet lokalt

KS vil understreke at tillitsarbeidet i norske kommuner og fylkeskommuner også handler om tillit i relasjonen mellom kommunen og lokalsamfunnet. Tilliten til kommunen og andre offentlige institusjoner avhenger i stor grad av evnen til å respondere på innbyggernes behov og levere offentlige tjenester med høy kvalitet. Men det avhenger også av innbyggernes erfaringer og vurderinger av forvaltningens integritet, rettssikkerhet og åpenhet. En tillitsreform som medfører mer skjønnsutøvelse og mindre kontroll kan innebære at innbyggerne og brukerne flytter tilliten fra systemet og over til personen som utøver tjenesten. KS understreker at en tillitsreform må sikre at systemtilliten ikke forsvinner, da det er en tillit som vedvarer. KS vil oppfordre regjeringen til å drøfte hvor grensen for tillit går. Bør den enkelte helsefagarbeider bestemme selv hvordan tid skal fordeles mellom uendelig mange behov i løpet av arbeidsdagen? Hvem har da ansvaret hvis noen ikke får nødvendig stell og pleie? I disse og mange andre tilfeller er det kommunen som har det overordnede ansvaret. Dette ansvaret kan ikke privatiseres ved å overlates til fagfolk alene. Et legitimt folkestyre og tillit til de offentlige tjenestene krever at de som har ansvar også tar ansvar. Da må vi også ha demokratiske prosesser for å fastsette mål og fordele ressurser, ha gode systemer for kvalitetssikring og utvikling, og ivareta rettssikkerhet for innbyggerne.

Tillitsreformen må ses i sammenheng med innovasjonspolitikken. Styrings- og kontrollmekanismer må i større grad innrettes etter hvilken effekt man ønsker å oppnå, i stedet for å styre hvilke aktiviteter som skal utføres. Denne tankegangen vil føre til mer innovasjon, som igjen er en forutsetning for bærekraftige velferdstjenester.

Svarmerknad KDD

I Hurdalsplattformen er det varslet at regjeringen vil styrke kommunesektorens frie inntekter. Dette er nødvendig for at alle innbyggere, uansett bosted, skal ha et godt tjenestetilbud i sitt nærmiljø, og at kommunene skal sikres ressurser og handlefrihet til å løse velferdsoppgaver.

Netto driftsresultat for kommunesektoren har i årene 2015–2020 ligget klart over eller på linje med TBUs anbefalte nivå på 2 pst. Som følge av dette har sektoren styrket sine disposisjonsfond, og tallet på kommuner i ROBEEK er på et lavt nivå. I følge regnskapsundersøkelsen til KS ligger det an til at netto driftsresultat for 2021 vil bli om lag (4½) pst. Det økonomiske fundamentet for kommunesektoren er derfor bra.

Framover vil ikke inntektene på statsbudsjettet vokse så raskt som vi har vært vant til, mens utgiftene til pensjoner, helse og omsorg fortsetter å øke i takt med en økende andel eldre. Det finansielle handlingsrommet vil derfor være begrenset framover.

Regjeringen har gitt uttrykk for at kommunesektoren vil bli kompensert for samlede merutgifter og mindreinntekter som følge av nasjonale, regionale og lokale smitteverntiltak. Staten, KS og kommunesektoren har gjennom en felles arbeidsgruppe hatt et godt samarbeid om beregninger av de økonomiske konsekvensene som pandemien har hatt for kommunesektoren.

Det er enighet mellom staten og KS om at kommunesektoren er kompensert for merutgifter og mindreinntekter i 2020. Arbeidsgruppen leverer rapport innen 1. april 2022 om de økonomiske konsekvensene av pandemien i 2021. Rapporten vil være utgangspunkt når regjeringen skal vurdere behovet for kompensasjon for 2021. Arbeidsgruppen vil innen 1. september 2022 levere en rapport som vil dekke 1. halvår 2022.

Svarmerknad KDD slutt.

5 Orienteringer

Innspill fra KDD:

NHO Service og Handel har opp tatt spørsmålet om kompensasjon for koronarelaterte utgifter til private leverandører av lovpålagte helse- og omsorgstjenester med KDD. Bakgrunnen er at det i revidert nasjonalbudsjett for 2020 ble lagt til grunn at kommuner ikke skulle drive urimelig forskjellsbehandling mellom virksomheter med kommunal drift og virksomheter som private driver på vegne av kommunen.

NHO Service og Handel har lagt frem dokumentasjon som viser at ulike kommuner har ulik praksis for kompensasjon, men KDD understreker at det kan være flere årsaker til dette. KDD har i sitt svar til NHO Service og Handel understreket at forholdet mellom den enkelte kommune og private leverandører av tjenester er privatrettslige avtaler, og at staten ikke har hjemmel til å overprøve eller på annen måte gripe inn i vurderingen som gjøres i den enkelte kommune knyttet til kompensasjon til private aktører de har en kontrakt med. KDD har derfor oppfordret NHO Service og Handel til å ta opp saken med enkeltkommuner og med KS.

Innspill KDD slutt