

KMD
KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

MATERIALET TIL

1. KONSULTASJONSMØTE

6. mars 2017

Innhold

1	Det 1. konsultasjonsmøtet 2017	2
2	Notat fra TBU av februar 2017 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	2
3	Notat fra TBU av februar 2017 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – sammendrag	10
4	Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2018.....	11
4.1	Kommunesektorens økonomiske rammer i 2018	11
4.2	Nasjonale utfordringer fremover – hvor kan kommunesektoren bidra med løsninger allerede i 2018:	13
4.2.1	Digitalisering, innovasjon og effektivisering.....	13
4.2.2	Inkludering og utenforskap	17
4.2.3	Klima, miljø og grønt skifte.....	18
5	Involvering av kommunesektoren i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren	19
6	Kostnadsberegningssaker	21
7	Bilaterale avtaler	22

Vedlegg:

- a) Notat fra TBU. Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter
- b) KS' regnskapsundersøkelse 2016
- c) KS' budsjettundersøkelse 2017 for kommuner og fylkeskommuner
- d) Oversikt over lovmedvirkningssaker i konsultasjonsåret 2017
- e) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2017
- f) Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler per januar 2017

1 Det 1. konsultasjonsmøtet 2017

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 2018. Notatet om den økonomiske situasjonen er gjengitt i kapittel 2.

Sammendrag av notatet om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter i 2018 er gjengitt i kapittel 3. Notatet i sin helhet ligger som vedlegg a.

KS' regnskapsundersøkelse for 2016 er et grunnlag for TBUs notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Regnskapsundersøkelsen ligger som vedlegg b. Vedlagt er også KS' budsjettundersøkelse for 2017 (vedlegg c).

KS har fremmet innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2018. Innspillet er gjengitt i kapittel 4.

Forslag til ny ordning for involvering av kommunesektoren i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren omtales i kapittel 5 og vedlegg d.

Kostnadsberegninger omtales i kapittel 6 og en oversikt står i vedlegg e.

Kapittel 7 omhandler aktuelle bilaterale avtaler. En oversikt over bilaterale avtaler ligger som vedlegg f.

Diskusjonen på det 1. konsultasjonsmøtet er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget. Det er derfor i utgangspunktet kun KS, Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet som deltar på møtet. De øvrige departementene deltar bare dersom det er særskilt behov for det.

Tidspunkt for de øvrige møtene i 2017 er:

- 2. møte: 20. april kl. 09.30-11.00
- Bilaterale møter mellom fagdepartementene og KS i oktober/november

Bilaterale møter i oktober/november erstatter det tradisjonelle plenumsmøtet som har vært avholdt i etterkant av fremleggelse av statsbudsjettet.

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

2 Notat fra TBU av februar 2017 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2018 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

Notatets to første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2016 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2017. Alle tall for 2016 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.

Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2016 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2017. Undersøkelsen omfatter samtlige 18 fylkeskommuner og 194 kommuner, som i alt dekker 68,7 prosent av landets befolkning utenom Oslo. Oslo kommune har ennå ikke offentliggjort sitt regnskap.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¼ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen knytter seg til konserntall, dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS)¹.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2006-2016 er vist i tabell 1. F.o.m. 2014 ble momskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat. I tabellen er det korrigert for denne endringen ved at momskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

Etter et meget høyt netto driftsresultat i kommunesektoren som helhet i 2006, ble driftsresultatene svekket i 2007 og 2008. I årene 2009-2014 var driftsresultatene i underkant av utvalgets nåværende anbefaling på 2 prosent. I 2015 ble netto driftsresultat kraftig forbedret, både i kommunene og fylkeskommunene, og for sektoren samlet utgjorde det om lag 3,2 prosent.

Netto driftsresultat har de siste årene vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunene hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes engangseffekter av forvaltningsreformen. I tillegg ser det ut til at reformen har bidratt til et permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

For 2016 anslås netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til i størrelsesorden 4,2–4,4 prosent av inntektene. Tilsvarende tall for kommunene (eks.

¹ Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene. Siden momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 prosent for sektoren samlet f.o.m. samme år. Denne anbefalingen knytter seg til konserntall.

Oslo) er 4,0–4,2 prosent og for fylkeskommunene 5,0 prosent. Bedringen i driftsresultatene fra 2015 til 2016 hadde i hovedsak sammenheng med at inntektsveksten ble høyere enn utgiftsveksten (forbedring i brutto driftsresultat), mens endringer i kommunesektorens netto finansutgifter hadde liten betydning for utviklingen i netto driftsresultat.

Anslagene for 2016 omfatter kun kommune- og fylkeskommunekassene, og inkluderer ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Historisk har foretakene og de interkommunale selskapene trukket netto driftsresultat noe opp, og både i 2014 og 2015 var driftsresultatet 0,2 prosentpoeng høyere for sektoren som helhet når disse ble tatt med.²

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra. Konserntall (dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper)¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
Kommunesektoren											
Brutto driftsresultat	7,1	4,4	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	7,9-8,1
Netto driftsresultat	4,9	1,3	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2-4,4
Kommunene (inkl. Oslo)²											
Brutto driftsresultat	7,4	4,6	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	7,7-7,9
Netto driftsresultat	5,0	1,1	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0-4,2
Fylkeskommunene											
Brutto driftsresultat	5,5	3,4	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,5
Netto driftsresultat	4,0	2,4	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0

¹ Tall for 2016 er eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 194 kommuner og 18 fylkeskommuner.

² Oslo er ikke inkludert i tallene for 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

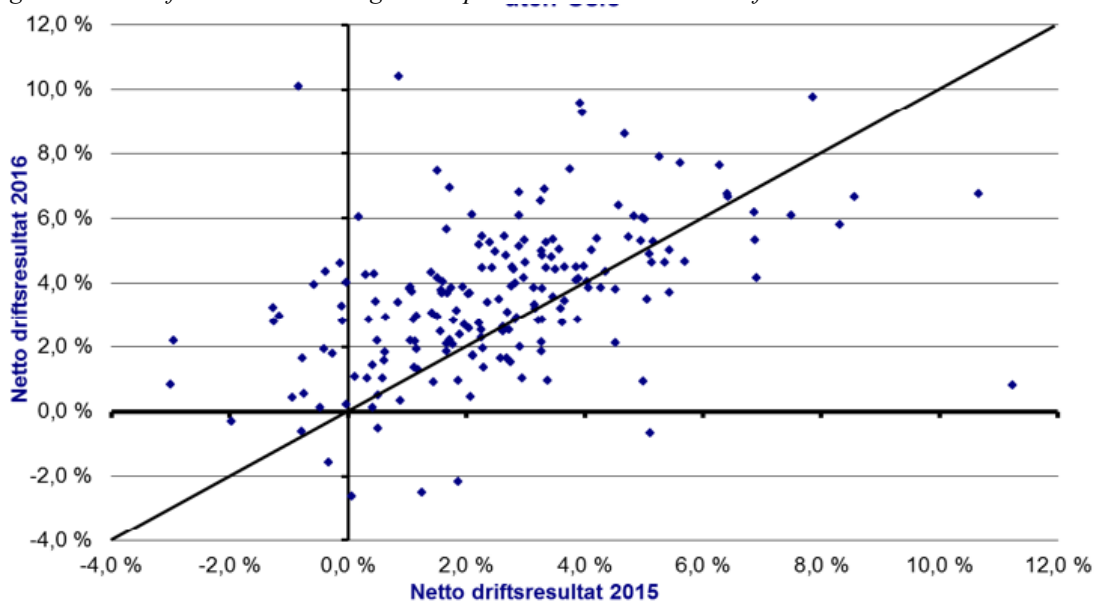
Et flertall av kommunene fikk en forbedring i netto driftsresultat fra 2015 til 2016. Dette framgår av figur 1 hvor 73 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 27 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2015 til 2016 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat ned. Om

² Foretak og IKS har stått for en relativt sett større andel av investeringene i sektoren. Når inntektene fra momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble også avviket mellom driftsresultatene for hhv. kommunekassene og konserntallene noe mindre. T.o.m. 2013 lå driftsresultatet for kommunekonsernet i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng over resultatene for kommunekassene.

lag 4 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2016, en nedgang fra 12 prosent i 2015. Knappt 2 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2015 og 2016. Netto driftsresultat i 2016 var høyest i kommuner med over 50 000 innbyggere med 4,9 prosent. Driftsresultatene tilsier at antallet kommuner i ROBEK vil bli lavere i løpet av året.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Det akkumulerte premieavviket (den gjenstående, ikke-amortiserte differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) antas å ligge på om lag samme nivå ved utgangen av 2016 som året før.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2015 og 2016 i prosent av inntektene. Tall for 193 kommuner



² En av utvalgskommunene fremkommer ikke i oversikten da kommunen hadde netto driftsresultat i 2015 som oversteg 12 pst
Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

³

2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2006-2016. Tallene for 2016 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 9. februar 2017 og en melding om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder data for kommuneforvaltningen, publisert 24. februar av Statistisk sentralbyrå.

Veksten i kommunesektorens inntekter har vært høy både i 2015 og 2016. De samlede inntektene for kommuneforvaltningen anslås å ha økt med 12,1 mrd. kroner i 2016, tilsvarende en reell vekst på 2,7 prosent. Veksten i samlede inntekter er 3,4 mrd. kroner høyere enn Stortinget la opp til i det opprinnelige budsjettet for 2016. Det er først og fremst høyere inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue som bidrar til oppjusteringen, mens øremerkede overføringer har blitt lavere enn anslått.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 9,5 mrd. kroner i 2016 eller 2,8 prosent. Veksten i frie inntekter er 4,8 mrd. kroner høyere enn lagt opp til i

opprinnelig budsjett for 2016 og 2,3 mrd. kroner høyere enn anslått for 2016 i Nasjonalbudsjettet 2017.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2006-2016¹⁾

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,7
Deflator, vekst (%)	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6
Aktivitetendring i kommunesektoren (%) ³⁾	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,2	2,0
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	0,5	0,8	1,4
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	6,4	4,3
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,9	13,8
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,7	-1,8
Netto gjeld, andel av inntekter (%) ⁴⁾	19,6	19,9	31,2	33,7	37,3	41,4	41,0	43,1	46,8	49,2	-
Frie inntekter, i % av samlede inntekter ⁵⁾	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	77,7	78,0
Frie inntekter, realvekst (%) ⁶⁾	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8

1) Foreløpige tall for 2016 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 9. februar 2017 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 24. februar 2017.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Netto gjeld uten pensjonsreserver.

5) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

6) Korrigert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Skatteanslaget for kommunene og fylkeskommunene i 2016 ble satt opp med 3,8 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2017, særlig knyttet til ekstraordinært store uttak av utbytter fra personlig skattytere for inntektsåret 2015. Regnskapstall for 2016 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,5 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet. Uttaket av utbytter økte fra 40 mrd. kroner for skatteåret 2014 til om lag 80 mrd. kroner for skatteåret 2015. Den kraftige økningen skyldes trolig tilpasninger i forkant av skattereformen fra 2016, der skattesatsen for utbytte ble økt fra 27 pst. fra inntektsåret 2015 til en implisitt sats på 28,75 pst. fra 2016 (via en oppblåsing av utbytte mv. med en faktor på 1,15).

I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2017 ble også inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer om lag 1,2 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn, mens de øremerkede overføringene ble om lag 2,6 mrd. kroner lavere enn anslått, bl.a. som følge av at utgiftene til ressurskrevende tjenester og investeringstilskudd til omsorgsboliger ble lavere enn lagt til grunn.

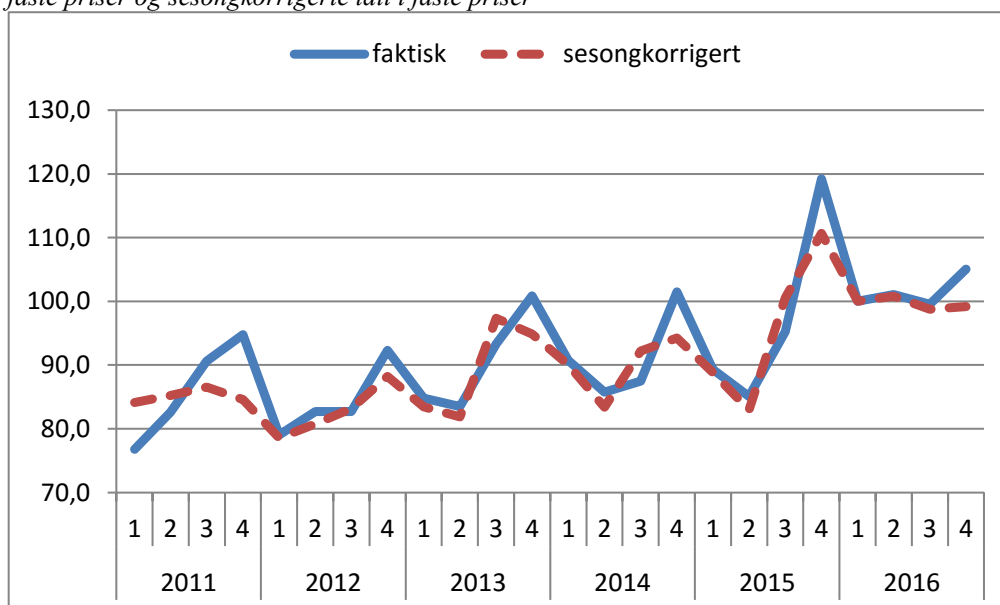
Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,4 prosent fra 2015 til 2016. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 1,3 prosent i 2016 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste fem årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere.

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen.

Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2015 til 2016 anslås til 2,0 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 2,5 prosent. Nedjusteringen skyldes primært lavere investeringer.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2016 anslås foreløpig til 4,3 prosent målt i faste priser. Figur 2 indikerer at investeringsveksten tok seg klart opp fra 1. halvår 2016 i forhold til 1. halvår 2015, men at investeringsnivået siste halvår 2016 har vært om lag uendret.

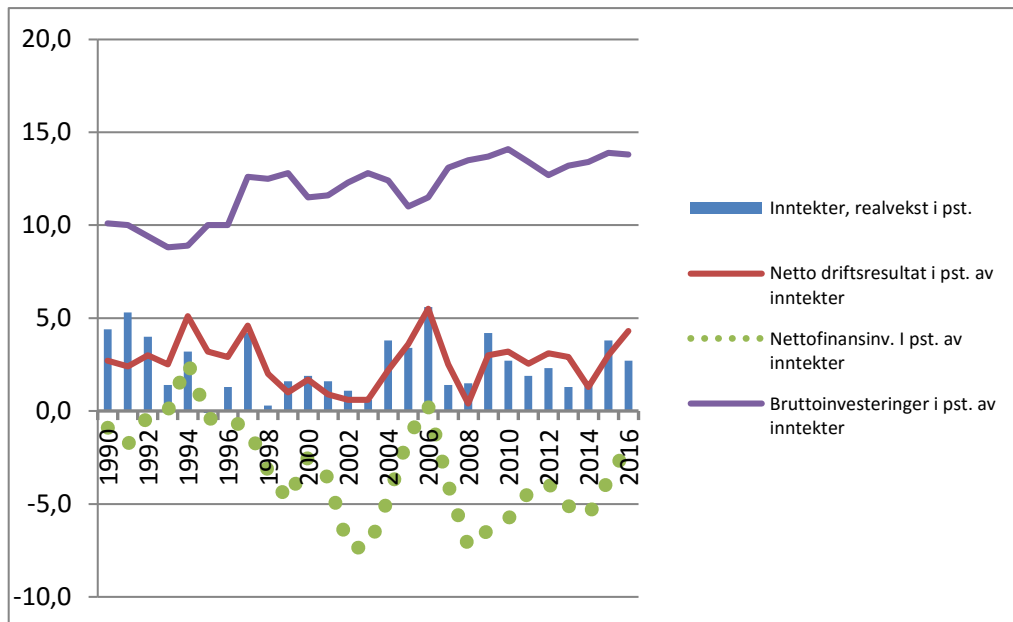
Figur 2 Bruttoinvesteringer i faste priser i kommuneforvaltningen. 2016 1 kvartal = 100. Faktiske tall i faste priser og sesongkorrigerte tall i faste priser



Kilde: Finansdepartementet

Investeringene som andel av inntektene var i overkant av 13 prosent som gjennomsnitt for årene 2011-2014, og denne andelen har steget til 13,9 prosent i 2015 og 13,8 prosent i 2016 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

⁴Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2016, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter)¹, og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



¹ I figuren er mva-kompensasjon fra investeringer ikke trukket fra i netto driftsresultat, i motsetning til i tabell 1. Netto driftsresultat i årene 1990-2013 er derfor ikke sammenliknbare med årene 2014-2016 (brudd i tidsserien).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren hadde fram til 2014 betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. De to siste årene er underskuddene blitt betydelig mindre. Underskuddet samlet for sektoren er redusert fra nesten 25 mrd. kroner i 2014 til drøyt 17 mrd. kroner i 2015 og videre ned til knapt 9 mrd. kroner i 2016 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter holdt seg stabilt på rundt 78 prosent i 2016, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7-8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

3 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,7 prosent i 2016, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 2,8 prosent. Inntektsveksten vil med dette bli høyere enn i budsjettoplegget for 2016 (henholdsvis 2,0 og 1,4 prosent), og også høyere enn gjennomsnittet for de fem foregående år. Oppjusteringen av vekstanslagene skyldes i hovedsak tilpasninger til økt skatt på utbytte fra 2016. Ekstraordinært høye utbytter for inntektsåret 2015 bidro til å øke kommunesektorens skatteinntekter i 2016 gjennom ekstra innbetaling av forskuddsskatt og restskatt. At oppjusteringen av veksten i samlede inntekter er mindre enn for frie inntekter skyldes at de øremerkede overføringene ble lavere enn lagt til grunn i budsjettoplegget.

De siste årene har sysselsettingsveksten vært relativt lav (i underkant av 1 prosent). Sysselsettingsveksten tok seg noe opp i 2016 og anslås til 1,4 prosent. I forhold til utvalgets rapport fra desember 2016 er investeringsveksten nedjustert fra 8,0 til 4,3 prosent, men bidrar likevel til å trekke aktivitetens veksten opp. Samlet anslås aktivitetens veksten i 2016 til 2,0 prosent, noe som er lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå.

Underskuddene (negative netto finansinvesteringer) har vært betydelige og gjelden har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til nærmere 50 prosent ved utgangen av 2015. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteeksponerte delen av gjelden utgjorde 34 prosent av inntektene. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsnivået bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger. Høy inntektsvekst og redusert underskudd i 2016 tilsier at gjeldsgraden kan ha blitt redusert i løpet av 2016.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I både 2015 og 2016 har realinntektsveksten vært vesentlig høyere enn sysselsettingsveksten, noe som har bidratt til en vesentlig styrking av netto driftsresultat. I 2016 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 4,2-4,4 prosent av inntektene. I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2016 over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1³/₄ og 4 prosent. Det er særlig i kommunene at netto driftsresultat er høyt i forhold til det anbefalte nivået. Etter to år med høye netto driftsresultater kan det forventes at antall kommuner i ROBEK blir redusert i løpet av 2017.

I saldert budsjett for 2017 legges det opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 4,8 mrd. kroner (1,0 prosent) og en realvekst i de frie inntektene på 3,8 mrd. kroner (1,1 prosent). Veksten er regnet i forhold til inntektsanslaget for 2016 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2016, som ikke tar hensyn til størstedelen av merskatteveksten i 2016.

Målt i forhold til anslag på regnskap for 2016 anslått i Nasjonalbudsjettet 2017 innebar vedtatt budsjett for 2017 er vekst på 0,9 mrd. kroner i samlede inntekter og -0,1 mrd. kroner i frie inntekter. Videre vil ny informasjon for 2016 isolert sett trekke opp veksten i samlede inntekter i 2017, men trekke ned veksten i frie inntekter.

I 2017 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Oppdaterte beregninger viser at merutgiftene til demografi vil utgjøre 2,3 mrd. kroner i 2017. Noen av merutgiftene knyttet til demografi (anslagsvis 0,4 mrd. kroner) dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. Budsjettoplegget for 2017 legger opp til en vekst i frie inntekter som dekker netto merkostnader knyttet til demografi (1,9 mrd. kroner) og økte pensjonskostnader (0,9 mrd. kroner). Av resterende vekst i frie inntekter på 1,0 mrd. kroner utgjør satsinger 0,6 mrd. kroner. Dette gir kommunesektoren et økt økonomisk handlingsrom på 0,4 mrd. kroner. En større økning i det økonomiske handlingsrommet forutsetter effektivisering og

omstilling av tjenesteproduksjonen, noe som også vil styrke tjenestetilbudet til innbyggerne utover det som ligger inne budsjettoplegget.

3 Notat fra TBU av februar 2017 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2018-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Hovedtema i dette notatet er følgelig beregninger av kommunale merutgifter i 2018 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2017. Det er betydelig usikkerhet knyttet til den demografiske utviklingen.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger det opplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget delte seg der i et flertall og et mindretall i synet på omfanget av beregningene. På bakgrunn av en rapporten fra Telemarksforskning³ ble det i 2016 enighet i utvalget om at de siste års beregningsopplegg for demografiutgiftene videreføres.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2016 og er basert på registrert folketall 1. januar 2016. Anslag på merutgifter i 2018 bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2017 til 1. januar 2018. Anslaget på merutgiftene i 2017 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2017.

I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av utgiftsendringer for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes som grove anslag.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2017 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM) er om lag 57 500 personer. På

³ TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se www.telemarksforskning.no/publikasjoner/

bakgrunn av dette og forutsetninger angitt i blant annet avsnitt 4.4 i utvalgets rapport våren 2014, anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 2,7 mrd. 2017-kroner i 2018. Merutgiftene kan knyttes til kommunene. Av dette kan merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til om lag 2,2 mrd. kroner i 2018. Anslagene er uendret fra utvalgets første, foreløpige estimater fra høstrapporten 2016. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med stor usikkerhet.

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 44 200, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til 2,0 mrd. 2017-kroner.. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli om lag 71 100. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 3,5 mrd. 2017-kroner.

SSB publiserte 23. februar 2017 innbyggertall ved inngangen til 2017. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2016 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2017 til å bli på om lag 2,3 mrd. 2016-kroner, dvs. 0,3 mrd. 2016-kroner lavere enn anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2016. Dette skyldes blant annet færre personer i alderen 0-5 år og 23-34 år enn opprinnelig anslått. Flere personer i alderen 16-18 år trakk i motsatt retning.

4 Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2018

4.1 Kommunesektorens økonomiske rammer i 2018

KS anslår at kommunesektoren utenom Oslo i 2016 oppnådde et netto driftsresultat som andel av driftsinntektene på $4\frac{1}{4}$ - $4\frac{1}{2}$ pst. Dette er høyere enn det anbefalte nivået som Teknisk beregningsutvalg legger til grunn. I løpet av det siste tiåret er det kun de to siste årene hvor netto driftsresultat har vært over det anbefalte nivået fra TBU. Uten uforutsett inntektsvekst må det forventes at resultatet blir klart svakere i 2017.

Det gode resultatet i 2016 må ses i sammenheng med:

- En merskattevekst, som blant annet skyldes tilpasninger i forkant av skattereformen fra 2016. Merskatteveksten ga ekstra inntekter for året 2016 og påvirker ikke nivået på forventede skatteinntekter i 2017 og fremover. Skatteveksten utover anslaget i nasjonalbudsjettet 2016 tilsvarte om lag $1\frac{1}{4}$ pst av kommunesektorens driftsinntekter i 2016. Mye av merskatteveksten ble kjent på slutten av året, og er en viktig forklaringsfaktor på forbedringen i netto driftsresultat.
- Kommunesektoren har de siste årene hatt en sterk investeringsvekst som i stor grad har vært finansiert med låneopptak. I 2016 har veksten i gjelden vært noe

lavere og må blant annet sees i sammenheng med at avdragene har økt markant.

- Den sterke gjeldsveksten medfører at kommunesektoren har behov for økte fondsreserver blant annet som buffer mot uforutsette renteøkninger eller lignende. Regnskapstallene indikerer at kommunesektoren har tilpasset seg dette ved å bruke deler av resultatet for 2015 til å styrke disposisjonsfond. KS forventer at en vil se en ytterligere styrking ved disponering av resultatet i 2016. Dette er et nødvendig bidrag for å styrke kommunesektorens økonomiske fundament.
- Budsjettundersøkelsene til KS viste at kommunesektoren både øker omfanget av tjenestene og samtidig foretar nødvendig effektivisering og omprioriteringer.
- KS forventer at de økonomiske rammene for kommuneopplegget som vanlig gir rom for veksten i utgiftene knyttet til demografi og pensjon, og som også tar høyde for:
 - Det voksende behovet for ressurskrevende pleie- og omsorgstjenester og utgifter til barnevernstiltak.
 - Å styrke bevilgningene til samferdselsmål i fylkeskommunene og ambisjoner for et nasjonalt vedlikeholdsprogram.

Statlige satsinger bør ikke komme som øremerkede midler, men gjennom veksten i de frie inntektene. De statlige satsingene legger betydelig beslag på en relativt høy andel av veksten i 2017.

Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Regjeringen har i budsjettoppleggene for de senere år lagt opp til en inntektsvekst som har vært høyere enn kommunesektorens anslåtte merkostnader til demografi og pensjon. Veksten i frie inntekter har i tillegg vært begrunnet med satsinger på prioriterte områder, eksempelvis rusomsorgen, helsestasjoner og skolehelsetjenesten, habilitering/rehabilitering og fylkesveier. Det er dermed lagt inn vekst i de frie inntektene som bidrar til bedre kommunale tjenester. Øremerkede satsinger bidrar også til vekst i kommunale tjenester.

Inntektsveksten i 2015 og 2016 ble høyere enn lagt til grunn i regjeringens forslag til budsjettopplegg. Det skyldes bl.a. høyere skatteinntekter enn anslått, tilleggsbevilgninger i Revidert nasjonalbudsjett 2015 og lavere kostnadsvekst (deflator) enn lagt til grunn i budsjettopplegget for 2015. Som en konsekvens av dette ble netto driftsresultat i 2015 det beste siden 2006, og i 2016 ble det enda bedre. Foreløpig anslag er 4,2-4,4 prosent for sektoren samlet. Kommunesektoren har derfor en solid økonomisk plattform ved inngangen til 2017.

Regjeringen følger utviklingen i den økonomiske situasjonen i kommunesektoren nøye, og legger til grunn at kommunesektoren skal ha gode og forutsigbare

økonomiske rammer. Regjeringen vil i kommuneproposisjonen i mai gi foreløpige signaler om inntektsrammer for kommunesektoren i 2018. Endelig forslag til det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2018 vil bli lagt fram i statsbudsjettet i oktober.

Ulike studier viser at det er et effektiviseringspotensial i kommunesektoren. Beregninger publisert av TBU viser at kommunene effektiviserte driften i barnehager, grunnskolen og omsorgstjenestene med i gjennomsnitt om lag ½ prosent per år i perioden 2008–2015. Dersom kommunene effektiviserer driften i 2017 med ½ prosent, vil det frigjøre om lag 1,2 milliarder kroner som kommer i tillegg til den anslåtte inntektsveksten.

Svarmerknad KMD slutt.

4.2 Nasjonale utfordringer fremover – hvor kan kommunesektoren bidra med løsninger allerede i 2018:

Den nasjonale økonomiske politikken i Norge står overfor nye utfordringer. Det vil også få stor betydning for kommunesektoren. Dersom de siste årenes raske innfasing av oljeinntekter fortsetter, vil det ikke være mange år før det finanspolitiske handlingsrommet for bruk av oljeinntekter er fullt utnyttet.

I lys av de økonomiske framtidsutsiktene for nasjonen Norge vil det være viktig at kommunesektorens fortinn blir fullt utnyttet i den nasjonale politikken. KS ønsker å peke på 3 områder der kommunesektoren kan bidra med løsninger på de nasjonale utfordringene:

- 1) Digitalisering, innovasjon og effektivisering
- 2) Utenforskap og inkludering
- 3) Klima, miljø og grønt skifte

4.2.1 Digitalisering, innovasjon og effektivisering

Effektivisering

Kommunesektoren har hatt og har fokus på å utnytte ressursene mest mulig effektivt. Kommuner og fylkeskommuner har hatt muligheten til å øke standarden og dekningsgradene for de kommunale tjenester til innbyggerne ved at effektiviseringsgevinsten har blitt igjen i kommunal sektor. KS vurderer at dette er en ønsket politikk også fra statens side, blant annet som følge av raskere utskrivning av sykere pasienter fra spesialisthelsetjenesten, flere brukere med behov for ressurskrevende tjenester og utfordringene i barnevernet.

Det er vanlig å anta at muligheten for å effektivisere er mer begrenset når det gjelder produksjon av offentlige velferdstjenester enn annen produksjon. Beregninger for de store sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg utført av SØF for TBU viser at kommunene fra 2008 til 2015 i gjennomsnitt har effektivisert med 0,5 prosent

pr år. Dette er på linje med hva SSB har lagt til grunn for utviklingen i arbeidsproduktiviteten (dvs reell verdiskapning pr timeverk) i kommunesektoren i perioden 1970-2015. Til sammenligning økte arbeidsproduktiviteten både i industrien og Fastlands-Norge i alt med 2 prosent pr år i den perioden.

Målingene fra SØF av effektivitet viser store forskjeller i effektivitet mellom kommuner, og det er også store variasjoner fra år til år for kommunesektoren sett under ett. Dette skyldes antakelig betydelige data- og måleproblemer. Det er derfor mer riktig å se på effektivisering som en vedvarende prosess som i større eller mindre grad omfatter alle kommuner, selv om gevinstene materialiserer seg mer ujamt. KS' budsjettundersøkelse for 2017 viser at kommunene i år legger opp til effektiviseringer og innsparinger på i underkant av 3 mrd. kroner.

På lang sikt er det kun økt effektivitet som kan være grunnlaget for økt velstand og velferd. Effektivisering innebærer å få mer ut av ressursene ved å bli mer produktive, ikke det å spare ved å kutte i omfang eller kvalitet på tjenestene. For Norges del vil effektivisering i privat sektor være viktig for vår private velstand, ved at økt effektivitet erfaringsmessig forplanter seg til økte reallønninger. For offentlig sektor betyr dette økte skatteinntekter, men også økte lønnskostnader, siden lønnsveksten i offentlig sektor følger lønnsveksten i privat sektor. Derfor er det også helt nødvendig med økt effektivitet i offentlig sektor, for at velferden skal følge velstandsutviklingen i økonomien. Ettersom velferd i framtida i mindre grad kan finansieres av oljepenger, fordrer dette at effektiviseringen forsterkes.

KS ønsker også å rette fokus på det landsdekkende tilsynet i 2018 knyttet til temaer og områder som det er mest aktuelt å gjennomføre landsdekkende tilsyn på. Et godt koordinert landsdekkende tilsyn vil kunne gi effektivitetsgevinster for både staten og kommunesektoren.

Stortinget, regjeringen og KS er enige om at en styrket egenkontroll vil redusere grunnlaget for statlig kontroll og tilsyn. KS tar opp egenkontrollen i KS Folkevalgtprogram, både i basisdelen til alle og som tilbud om fordypningsdag med vekt på kommunestyrets overordnede tilsynsansvar. KS driver internkontrollnettverk gjennom KS Effektiviseringsnettverk, med gode resultater.

KS har satt i gang et FoU-prosjekt som skal identifisere hva kommunestyrene og fylkestingene vurderer som vesentlig risiko ved virksomheten slik det fremkommer i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon. Hensikten er å få frem et mer samlet bilde av kommunesektorens risiko- og vesentlighetsvurderinger, og styrke kunnskapsgrunnlaget i dialog med staten. Rapporten forventes å være ferdig 29.mars 2017.

På bakgrunn av dette ønsker KS at landsomfattende tilsyn blir tema på det 2. konsultasjonsmøtet i april der også fagdepartementene møter. I forkant av møtet bør det gjøres et arbeid internt i regjeringen og i kommunesektoren/KS med å vurdere tema og området som det er mest aktuelt å gjennomføre landsdekkende tilsyn. KS vil

ha nær dialog med medlemmene i det forberedende arbeidet slik at kommunesektorens vurderinger og behov blir synliggjort.

Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

KMD viser til de signalene og anbefalingene som fremgår av Meld. St. 14 (2014–2015) om statlig tilsyn med kommunesektoren. Det er i arbeidet med kommunereformen gjort flere tiltak for å legge til rette for samordning og dialog om tilsyn. KMD har blant annet arrangert to seminarer for fylkesmennene og de statlige tilsynsmyndighetene, der også KS har deltatt og bidratt med innlegg. Fylkesmannens oppgave med å samordne tilsyn mv. var også en del av KMDs styringsdialog med fylkesmannsembetene i 2016. For å legge til rette for at fylkesmannens rolle i å samordne tilsyn, har de statlige tilsynsmyndighetene som fører tilsyn direkte med kommunene fått en føring og påminnelse i sine styringsdokumenter for 2017 at de skal la seg samordne av fylkesmannen i samsvar med kommuneloven kapittel 10 A. Det gjelder Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Kystverket, Arkivverket, Kartverket, Datatilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. KMD har også oppdatert veilederen til departementene om utforming av regler om statlig tilsyn med kommuner. Det er imidlertid det enkelte fagdepartementet som har ansvaret for hvordan tilsyn gjennomføres på sitt fagområde, så lenge tilsynet holder seg innenfor rammen av kommuneloven kapittel 10 A. Det gjelder både valg av tilsynsystema, omfang og volum, metodikk osv.

KMD er positive til at KS har dialog med fagdepartementene om de nasjonale tilsynene, blant annet gjennom de bilaterale konsultasjonsmøtene. KMD vil orientere Stortinget om oppfølgingen av Meld. St. nr. 14 (2014–2015) i kommuneproposisjonen 2018 og samtidig omtale status for statlig tilsyn med kommunesektoren. KMD er opptatt av å sikre at statlig tilsyn skal målrettet og effektivt og legge til rette for læring i kommunene. Samtidig er departementet opptatt av å legge til rette for at kommunesektoren kan formidle sine innspill og erfaringer i forbindelse med beslutningsprosesser for statlig tilsyn

Svarmerknad KMD slutt.

Innovasjon

Økt innovasjonsgrad i kommunesektoren er en viktig strategi for å møte de økende finansieringsutfordringene i offentlig sektor, samtidig som innbyggerne skal sikres gode, allmenne velferdstjenester, og kommunesektoren skal styrke sin innsats for å forebygge utenforskap. De nasjonale virkemidlene for å understøtte innovasjon i kommunal sektor er små i omfang, fragmenterte og mangler et overordnet institusjonelt og strategisk grep. For å drive frem og styrke en helt nødvendig utvikling er det behov for en nasjonal pådriver for innovasjon i offentlig sektor.

Digitalisering

Digitalisering står på dagsorden, ikke bare i kommunal sektor, men også på den nasjonale samfunnsagendaen. Digitalisering er av stor betydning for å oppnå en offentlig sektor med gode og effektive innbyggertjenester. For å lykkes med dette er offentlig sektor avhengig av å samarbeide på tvers av forvaltningsnivåene, og kommunal sektor må samordne innsatsen. Fokuset på forenkling og digitalisering må fortsette for fullt i 2017 både i stat og kommune.

For å lykkes med digitalisering av det offentlige må mye av arbeidet skje i kommunene. Det finnes mange gode eksempler på kommuner som har kommet langt i å digitalisere tjenester til innbyggere og næringsliv, men nivået mellom kommunene er variabelt. De fleste tjenestene som kan gjøres digitale for innbyggerne er i kommunene.

En felles plattform for digitalisering av tjenester i kommunal sektor er avgjørende. Det vil bidra til å forenkle digitaliseringsarbeidet, redusere behovet for spisskompetanse og kan for eksempel være et virkemiddel for å viske ut digitale skiller mellom kommunene.

- Skal man lykkes med å digitalisere det offentlige må man ha med kommunene og fylkeskommunene. Stat og kommunesektor må samarbeide – med brukernes behov i sentrum
- Utfordringen er å få fortgang i digitaliseringen uten tilstrekkelig finansiering. Det må derfor på plass en finansieringsmodell som også fordeler risiko på flere. Dette gjelder både stat-kommune og innenfor kommunal sektor
- Parallelt med utvikling må man også se på lovverk, og evt. lovverk som er til hinder for utvikling av fornuftige løsninger samtidig som informasjonssikkerheten bevares
- Gevinster må realiseres i kommunene og fylkeskommune, på kommunesektorens premisser og komme tjenesten og dermed den enkelte bruker og den enkelte innbygger til gode. Det må skilles mellom om gevinsten tilfaller samfunnet, brukerne eller tjenesten

For å få en raskere og mer enhetlig utvikling av digitale tjenester i kommunal sektor, utbredt bruk av fellesløsninger og mer forutsigbare rammebetingelser for «lokomotivkommuner», anser KS det som nødvendig å etablere en ny finansieringsmodell for digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor. Finansieringsmodellen må legge til grunn en samordning av digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor, slik det gjøres i dag, men modellen må sikre større gjennomføringskraft i digitaliseringsprosjekter i kommunal sektor slik at digitaliseringsarbeidet lykkes. Staten med sine ressurser kan legge til rette for gode rammevilkår.

KS utarbeider en ny digitaliseringsstrategi for kommunal sektor som skal behandles i KS' Hovedstyre 7. mars. Digitaliseringsstrategien bygger på satsningsområdene i Digital Agenda, og setter retning for digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor. Digitaliseringsstrategien vil beskrive modeller for prioritering, styring og finansiering

av digitaliseringsprosjekter i kommunal sektor. Flere av disse digitaliseringsprosjektene er samarbeidsprosjekter mellom staten og kommunal sektor.

For å forenkle og effektivisere mener KS at staten bør bidra til økt automatisert og hensiktsmessig dataflyt fra fagsystemene som kommunene og fylkeskommunene bruker og inn til blant annet KOSTRA. Dette vil bidra til at kommuner og fylkeskommuner unngår den tidstyven det er å manuelt framstille data, for deretter å innrapportere disse til staten. Kommunal sektor må også få tilgang til de dataene de har rapportert inn, for eksempel i form av aggregerte statistikker. I tillegg bør staten sørge for at de nasjonale registrene fungerer så godt at dupliserende kommunal rapportering kan unngås.

4.2.2 Inkludering og utenforskap

Å sikre inkludering og å redusere utenforskap er avgjørende for tillit hos innbyggerne. Det handler om at innbyggerne blir sett og hørt, får ansvar og blir vist tillit. Å utvikle et mer inkluderende folkestyre, sørge for at tjenester ytes på en måte som gir verdighet, mestring og likeverd og stimulere til en bærekraftig samfunnsutvikling basert på aktiv deltakelse er vesentlig for å hindre utenforskap.

Et viktig trinn i dette arbeidet vil være å understøtte det brede, befolkningsrettede folkehelsearbeidet ytterligere. KS er glad for at det tiårige folkehelseprogrammet blir en realitet og vil oppfordre regjeringen til at flere allerede eksisterende tilskuddsordninger blir lagt inn som en del av rammen for programmet.

En stabil tilværelse med utgangspunkt i gode boligforhold betyr mye for den enkeltes mulighet til en aktiv og meningsfull tilværelse. KS mener at det er et potensiale i å teste ut bostøtte i større omfang enn i dag i stedet for sosialhjelp, fordi bostøtte fører til mindre klientifisering. KS ønsker å invitere regjeringen med på et forprosjekt hvor mulighetene for en rigging av forsøk med interesserte kommuner utredes.

KS er opptatt av raskest mulig integrering av flyktninger, en forutsetning er at flyktninger kommer i gang med kvalifisering og integrering på et tidligst mulig tidspunkt. Bosetting bør skje nær nettverk for å sikre at flyktninger kan fortsette i skole og arbeid hvis dette er påbegynt i asylmottaket. Det er behov for å styrke arbeidet med ekstra sårbare grupper, som personer med store helseproblemer og enslige mindreårige. Kommunene må settes i stand til å gi et fullverdig tilbud til den økende gruppen familiegjenforente fra krigsområder med store helseproblemer. Dette er personer som trenger ekstra helsetiltak for å kunne starte skole og kvalifisering i Norge, og må utløse tilskudd til funksjonshemmede på lik linje med andre flyktninger.

Kommunene melder til KS at handlingsrommet innenfor pleie- og omsorgssektoren er mindre. De peker på høyere utskrivningstakt og økt volum av utskrivningsklare pasienter, kutt i innslagspunktet for ressurskrevende tjenester som gir mindre mulighet

for dekning av tjenester til sårbare grupper, og nedbygging av tilbud i spesialisthelsetjenesten til personer med rus og psykiatrilidelser.

Kommunene har, i likhet med staten, opplevd store kostnadsøkninger til ressurskrevende tjenester over tid, og er opptatt av at ordningen ikke må svekkes. Hvis målet fra statens side er en effektivisering innenfor disse områdene bør det nedsettes en gruppe med deltagelse fra berørte departementer og KS, for å arbeide videre med ressurskrevende tjenester herunder regelverksendringer. Gruppen bør se på mulighetene for å begrense kostnader eller kostnadsvekst samlet for stat og kommune til ressurskrevende pleie- og omsorgstjenester. Medlemsdialogen KS har hatt i forkant av konsultasjonsmøte har tydeliggjort behovet for et slikt felles arbeid.

Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

På samme måte som det er viktig at staten effektiviserer sin virksomhet fremover gjelder dette også for kommunesektoren.

Det er likevel fra staten sin side ikke uttrykt målsettinger om effektivisering knyttet til organisering av tilbudet av ressurskrevende brukere spesielt.

Finansieringen av kommunesektorens utgifter til pleie og omsorg skal i hovedsak skje gjennom sektorens frie inntekter. Veksten i utgiftene til ressurskrevende tjenester har gjennom flere år vært svært sterk. Ulempen med dette er at dette kan gå på bekostning av veksten i de frie inntektene, og at en utstrakt bruk av øremerking hindrer kommunene å prioritere etter egne behov. Før det eventuelt vurderes å nedsette en arbeidsgruppe vil departementet gjerne ha innspill fra KS om hvordan utgiftsveksten i ordningen bedre kan styres.

Svarmerknad KMD slutt.

4.2.3 Klima, miljø og grønt skifte

Norges klimasamarbeid med EU vil innebære et avgjørende taktskifte i norsk klimapolitikk, slik regjeringen har påpekt. Taktskiftet vil være størst i ikke-kvotepliktig sektor, omfattende transport, bygg, avfall og landbruk, trolig med kutt på 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005.

Ved en avtale med EU vil Norge få et «detaljert utslippsmål» for hvert år fra 2021 til 2030. Tross adgang til bruk av EUs fleksible mekanismer, er det nå nær konsensus om at en stor del av tiltakene vil måtte tas i Norge.

Med et norsk utslippsnivå som i 2015 lå 4,2 prosent høyere enn i 1990, vil denne måloppnåelsen bli en utfordrende oppgave og mye vanskeligere enn for EU-landene, som på samme tid har kuttet 22 prosent. «Et avgjørende taktskifte» er derfor en presis beskrivelse.

I kommunesektoren tror vi at dette taktskiftet også vil kunne utgjøre en drivkraft til raskt å omstille norsk samfunns- og næringsliv til de føringer som allerede ligger inne i Paris-avtalen og til Stortingets mål om et lavutslippssamfunn.

Elbil-politikken, nye el-ferger, utfasing av fossil oppvarming, samordnet areal- og transportplanlegging og nye sirkulære avfallsløsninger er noen eksempler på at det allerede er igangsatt en rekke tiltak som peker mot en slik utvikling.

Oppnåelse av målet for samarbeidet med EU vil imidlertid nødvendigvis kreve en betydelig oppskalering av både eksisterende virkemidler og tiltak, slik 2015-tallene viser.

Behovet for tempo og omfang i tiltaksgjennomføringen vil også gjøre det nødvendig å få på plass et utvidet samarbeid mellom alle aktører som kan bidra til at det blir igangsatt nye tiltak raskt, ikke minst mellom staten og kommunesektoren. Derfor bør det allerede nå diskuteres hvilken rolle kommunesektoren kan ha i arbeidet med å omstille Norge til et lavutslippssamfunn. Samt organiseringen av en helhetlig virkemiddelpolitikk for å innfri Norges klimamål.

Behovet for en slik diskusjon forsterkes av regjeringens arbeid med en lavutslippsstrategi som skal legges fram for FN i 2018. Etter KS' oppfatning, bør mekanismer for å styrke samarbeidet mellom forvaltningsnivåene og oppnå felles klimamål være en viktig del av en slik strategi.

5 Involvering av kommunesektoren i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren

Rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren, ble fastsatt på det første konsultasjonsmøtet 28. februar 2013.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012) skal avveininger mellom hensyn som tilsier nasjonal styring og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefrihet fremgå av departementenes høringsdokumenter og lovproposisjoner til Stortinget.

Medvirkningen fra KS kan bidra til å synliggjøre denne avveiningen gjennom å belyse konsekvenser for kommunesektoren ved utredning av nytt eller revidert lov og regelverk.

Formålet med medvirkningen fra KS er at regjeringen og Stortinget får et best mulig beslutningsgrunnlag.

Ordningen omfatter statlig initierte lov- og forskriftsendringer, inkludert rettighetslovgivning, som pålegger kommunesektoren nye eller endrede oppgaver eller plikter. Rutinene for medvirkning fra KS vil også gjelde når arbeidet med nye lover eller forskrifter har sin bakgrunn i EU/EØS-regelverk.

Rutinene vil bygge på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen.

Både KS og departementene kan melde opp saker som er aktuelle for lovmedvirkning. Det gis en statusoppdatering av pågående lovmedvirkningssaker i materialet ved behov.

En oversikt over pågående arbeid og saker som er ferdigbehandlet i år, er gitt i vedlegg d.

5.1 Nye lovmedvirkningssaker

Innspill fra Kunnskapsdepartementet:

Lovforslag om tidlig innsats

I Prop. 1 S (2016–2017) for Kunnskapsdepartementet har regjeringen varslet at et lovforslag om tidlig innsats vil bli sendt på høring. KD ønsker at dette blir en lovmedvirkningssak.

5.2 Status lovmedvirkningssaker

Innspill fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Ny kommunelov

KS og KMD har startet opp lovmedvirkningsprosessen knyttet til ny kommunelov. Saken ble meldt opp som lovmedvirkningssak av KS i bilateralt konsultasjonsmøte med KMD 14.11.16. Det ble avholdt et oppstartsmøte 12. januar. Det er enighet om rammene for prosessen og fremdriftsplan fram til sommeren. Det er foreløpig satt av ytterligere tre møtedatoer for å gjennomgå ulike enkelttemaer.

Innspill fra Kunnskapsdepartementet:

Ny barnehagelov

I Meld. St. 24 (2012-2013) «Framtidens barnehage» ble det varslet at det i tråd med Barnehagelovutvalgets anbefaling (Øie-utvalget) vil bli utarbeidet en helt ny barnehagelov istedenfor å foreta en revisjon av eksisterende lov. I den forbindelse ble ny barnehagelov oppmeldt som lovmedvirkningssak i det 2. konsultasjonsmøte 2013.

Det varslede arbeidet med å utarbeide en ny lov er imidlertid ikke fulgt opp, men det har blitt foretatt endringer i Barnehageloven løpende. KD har i disse sakene jobbet bilateralt med KS (særlig på administrativt nivå), og lovmedvirkningen har foregått på ulike måter, gjennom både faste møter og mer aktivt samarbeid. KD oppfatter at samarbeidet har fungert godt og etter intensjonen, og dette er også noe KS har gitt positivt uttrykk for blant annet i KDs kontaktmøter med KS og ifm gjennomgang av Kvalitetsavtalen mellom KS og KD.

KD mener derfor dette punktet bør utgå fra materialet. KD vil involvere KS i fremtidige endringer i Barnehageloven i tråd med rutinene for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren.

6 Kostnadsberegningssaker

Rutiner for involvering av KS i arbeidet med kostnadsberegninger av statlig initierte reformer ble innført i 2007. Involvering av KS i slike beregninger skal bidra til å gjøre regjeringens beslutningsgrunnlag best mulig og tilrettelegge for en best mulig oppslutning om statlig initierte reformer i kommunesektoren. Rutinene er basert på rapporten Om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren. Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider på www.regjeringen.no.

Kostnadsberegninger er et fast tema på konsultasjonsmøtene. Ordningen med å involvere KS i kostnadsberegninger har bidratt til større bevissthet omkring økonomiske og administrative konsekvenser av statlige tiltak rettet mot kommunesektoren. Ordningen innebærer å involvere KS ved kostnadsberegninger av oppgaveendringer og endringer i lover og forskrifter som har konsekvenser for kommunesektoren. Det vil alltid være nødvendig å foreta en skjønnsmessig vurdering av hvilke saker KS skal involveres i. Sentralt i en slik vurdering er bl.a. om arbeidet med reformen er kjent, reformens omfang og økonomiske størrelse, om det foreligger et godt grunnlag for å beregne økonomiske og administrative kostnader, og om involveringen vil innebære offentliggjøring av regjeringens interne budsjettarbeid eller prioriteringer. Involvering av KS skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer.

Det gis en statusoppdatering av pågående kostnadsberegningssaker i materialet ved behov. En oversikt over pågående arbeid og saker som er ferdigbehandlet i år er gitt i vedlegg e.

6.1 Status kostnadsberegningssaker

Innspill fra Kunnskapsdepartementet:

Direkte overgang fra ungdomsrett til voksenrett og rett til videregående opplæring for personer med videregående opplæring fra utlandet som ikke anerkjennes i Norge

Endringene av opplæringsloven som kostnadsberegningssakene tok utgangspunkt i ble varslet av regjeringen i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*.

Det ble gjennomført to møter mellom KS og KD (23. mai og 20. juni 2016). KS hadde med seg en representant fra Østfold fylkeskommune på møtet 20. juni. KS har fått skriftlige innspill fra 13 fylkeskommuner.

Forslaget om direkte overgang fra ungdomsretten til voksenretten vil ikke medføre at flere personer får rett til opplæring, og medfører derfor ikke en merkostnad. Enkelte fylkeskommuner mener at en ev. lovendring vil føre til at flere personer vil benytte seg av retten. For kostnadsberegningen understrekes det imidlertid at endringen kun bidrar til at retten vil kunne tas ut på et noe tidligere tidspunkt enn tidligere. For de fylkeskommune som ikke allerede har fulgt en slik praksis, vil tidspunktet for opplæring for noen voksne bli endret. Dette kan i en overgangsperiode føre til mindre faseforskyvninger av fylkeskommunenes utgifter mellom år.

På bakgrunn av erfaringstall fra fylkeskommunene anslås det at om lag 1 000 personer årlig vil omfattes av en rett til videregående opplæring for personer med videregående opplæring fra utlandet som ikke anerkjennes i Norge. Flere av deltakerne vil bare trenge mindre opplæring, for eksempel en supplering av en yrkesutdannelse for å få godkjent fagbrevet sitt i Norge eller i norsk og engelsk for de som ønsker generell studiekompetanse. Andre vil kunne ha en opplæring som ikke har relevans i Norge og trenge full videregående opplæring på 3 år. Som et gjennomsnittlig anslag for hele gruppen legges det derfor til grunn at halvparten av de 1 000 søkerne trenger to års opplæring i skole (fulltid) og den andre halvparten trenger ett års opplæring i bedrift (fulltid). Gjennomsnittskostnaden for ett års opplæring i skole er 166 510 kroner per deltaker. Tilskudd til lærebedrift for en voksen lærling er 54 712 kroner for ett år. Med utgangspunkt i denne kostnadsberegningen vil merkostnaden ved opplæringen være om lag 193,9 mill. kroner.

KS og KD er enige i kostnadsberegningene, som ble lagt til grunn i statsbudsjettet for 2017. Kostnadsberegningssaken avsluttes.

7 Bilaterale avtaler

Arbeidet med bilaterale avtaler mellom staten og KS innenfor enkeltsektorer er styrket og videreutviklet som en del av en mer forpliktende konsultasjonsordning fra 2007.

Per april 2016 er det fire gjeldende bilaterale avtaler innenfor konsultasjonsordningen. En oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler ligger som vedlegg c.

Kjennetegn ved avtalene:

- a) inngått på politisk nivå
- b) to parter, staten ved departementene og kommunesektoren ved KS
- c) begrenset varighet
- d) de er en del av den nasjonale dialogarenaen med kommunesektoren som konsultasjonsordningen representerer

Det er et mål at avtalene skal brukes på prioriterte kommunale politikkområder og som alternativ til sterkere styringsvirkemiddel som lovfesting og øremerking.

Partene er enige om at avtaler bidrar til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren. KS bidrar til

gjennomføringen med nettverk, arenaer, spredning og gjensidig utveksling av informasjon og erfaringer.

Vedlegg a) Notat fra TBU – demografi

Vedlegg b) KS` regnskapsundersøkelse 2016 (Ligger separat)

Vedlegg c) KS` budsjettundersøkelse 2017 (Ligger separat)

Vedlegg d) Oversikt over lovmedvirkningssaker konsultasjonsåret 2017

Sak	Oppmeldt
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	
Ny kommunelov	Bilateralt møte 14. november 2016
Kunnskapsdepartementet	
Lovforslag om tidlig innsats	1. møte 2017

Vedlegg e) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2017

Sak	Oppmeldt
Justis- og politidepartementet	
Nødnett	2. møte 2007
Arbeids- og sosialdepartementet	
Plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet i vedtak om stønad etter sosialtjenesteloven	1. møte 2015
Konsekvenser av økt botidskrav for arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig forsørger og kontantstøtte	Bilateralt møte 2016
Endringer i ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP)	Bilateralt møte 2016
Kunnskapsdepartementet	
Endring av opplæringsloven - rett til videregående opplæring for voksne som har gjennomført videregående opplæring i utlandet og som ikke får denne anerkjent i Norge	2. møte 2016
Endring av opplæringsloven - direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring	2. møte 2016

Vedlegg f) Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen per februar 2017

Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)		Parter	Inngått	Utløper	Første avtale inngått
1	Avtale mellom Kunnskapsdepartementet og KS om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnsopplæringen	KD og KS	07.11.2014	31.12.2017	2009
2	Avtale om videre utvikling av den kommunal helse- og omsorgstjenesten	HOD og KS	20.01.2016	01.01.2019	2003
Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen					
3	Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre	JD, BLD, KMD og KS	11.05.2016	31.12.2017	2004
4	Utviklingsavtale mellom Arbeids- og sosialdepartementet og KS for partnerskapet stat –kommune om NAV-kontorene	ASD og KS	13.04.2015	31.12.2017	2012

