

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

MATERIALET FRA

1. KONSULTASJONSMØTE

4. mars 2015

Innhold

1	Det 1. konsultasjonsmøtet 2015	2
2	Notat fra TBU av mars 2015 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	
3	Notat fra TBU av mars 2015 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter	10
4	Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2016.....	11
5	Involvering av kommunesektoren i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren	19
6	Kostnadsberegningssaker	20
7	Bilaterale avtaler – Status for reforhandling mv.	21

Vedlegg:

- a) Notat fra TBU. Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter
- b) KS' regnskapsundersøkelse 2014 (ligger separat)
- c) KS' budsjettundersøkelse 2015 for kommuner og fylkeskommuner (ligger separat)
- d) Oversikt over lovmedvirkningssaker i konsultasjonsåret 2014
- e) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2015
- f) Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler per januar 2015

1 Det 1. konsultasjonsmøtet 2015

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 2016. Notatet om den økonomiske situasjonen er innarbeidet i kapittel 2.

Sammendrag av notatet om demografisk utvikling i 2016 er også innarbeidet i materialet. Hele notatet fra TBU om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter legges ved som vedlegg a.

KS' regnskapsundersøkelse for 2014 er et grunnlag for TBUs notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Regnskapsundersøkelsen ligger som vedlegg b. Vedlagt er også KS' budsjettundersøkelse for 2015 (vedlegg c).

KS har fremmet innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2016. Innspillet er gjengitt i kapittel 4.

Lovutredninger rettet mot kommunesektoren omtales i kapittel 5. Det er ikke meldt opp nye lovmedvirkningssaker til møtet. Oversikt over lovmedvirkningssaker står i vedlegg d.

Kostnadsberegninger omtales i kapittel 6. Det er meldt opp én kostnadsberegningssak til det 1. konsultasjonsmøtet. En oversikt står over kostnadsberegningssaker 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 2015 er:

- 2. møte: 22. april kl. 10.30-12.30
- 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 mars 2015 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

2. mars 2015

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2016

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2016 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 2014 og bygger på tilgjengelig informasjon per 2. mars 2015. Alle tall for 2014 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

2.1 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. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2005-2014 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2014 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2015. Tallene bygger på oppgaver fra 191 kommuner og samtlige 18 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker 74 prosent av landets befolkning.

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009-2013 var nær 3 prosent. Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunenes 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.

Fra og med 2014 føres momskompensasjonen knyttet til investeringer i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medfører en reduksjon i brutto og netto driftsresultat og at tallene for 2014 ikke er sammenliknbare med tallene for tidligere år. Dette er den viktigste forklaringen på at KS' regnskapsundersøkelse viser en betydelig reduksjon i brutto og netto driftsresultat fra 2013 til 2014.

Netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet anslås til 1,3 prosent av inntektene i 2014. Tilsvarende tall for kommunene (inklusive Oslo) er 1 prosent og for fylkeskommunene 3 prosent. Korrigert for at momskompensasjon knyttet til

investeringer nå føres i investeringsregnskapet, ligger netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Utvalget har tidligere anbefalt at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene. Flytting av momskompensasjon knyttet til investeringer fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet medfører at det anbefalte nivået på

Tabell 1 Brutto¹⁾ og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). Kommunekasse. 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 (eks. inv.moms)	2014 ²⁾
Kommunesektoren											
Brutto driftsresultat	5,5	7,5	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0	5,6	4,1	4,2
Netto driftsresultat	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,3	1,3
Kommunene (inkl. Oslo)											
Brutto driftsresultat	5,4	7,5	5,1	3,8	4,5	4,6	5,3	5,6	5,1	3,9	4,1
Netto driftsresultat	3,5	5,6	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0	2,7	2,3	1,0	1,0
Fylkeskommunene											
Brutto driftsresultat	4,9	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,0	8,5	5,5	5,9
Netto driftsresultat	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,7	5,5	5,2	5,9	2,8	3,0

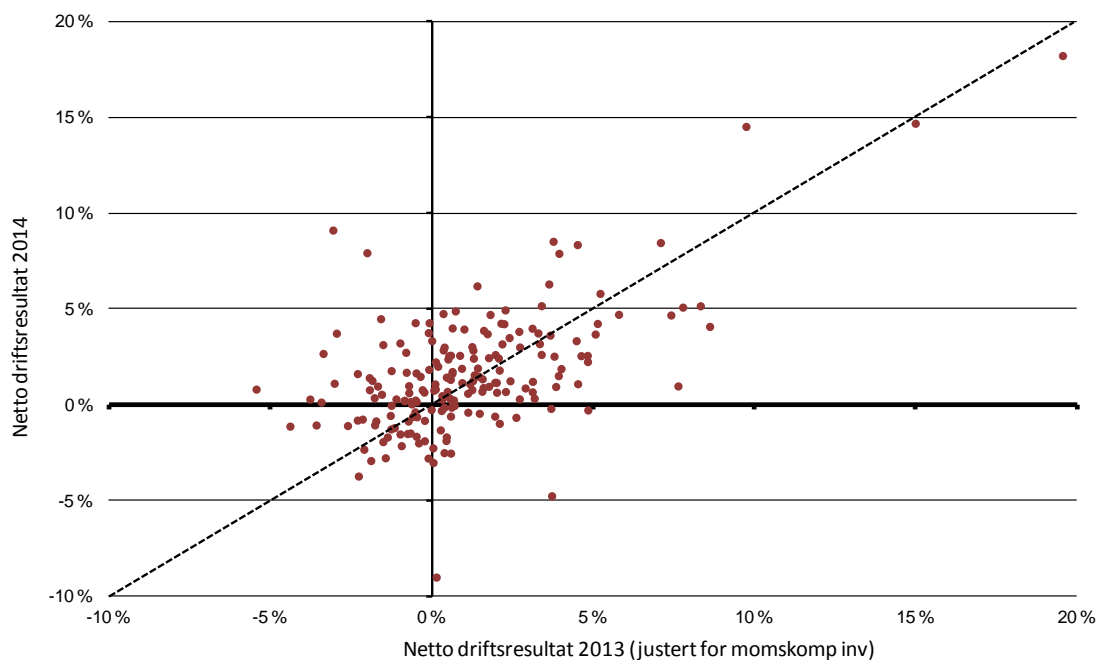
¹⁾ Eks. avskrivninger.

²⁾ Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner (inkl. Oslo) og 18 fylkeskommuner.

³⁾ Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014 for både brutto og netto driftsresultat. Momskompensasjon fra investeringer føres f.o.m. 2014 i investeringsregnskapet. Av hensyn til å kunne sammenligne 2013 og 2014 er det derfor vist en egen kolonne for 2013 der momskompensasjon fra investeringer er holdt utenom.

netto driftsresultat må reduseres. I høstrapporten for 2014 ble det anbefalt nivået for kommunesektoren som helhet nedjustert til 2 prosent, og med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inklusive Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til konserntall, mens regnskapsundersøkelsen til KS er basert på tall fra kommune- og fylkeskassene. Konserntallene viser vanligvis et høyere netto driftsresultat enn tall fra kassene. Selv når det tas hensyn til dette, ligger netto driftsresultat for 2014 under de nye anbefalte nivåene.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2013¹ og 2014 i prosent av inntektene. Tall for 191 kommuner



¹ Netto driftsresultat for 2013 er korrigeret for momskompensasjon for investeringer for å gi sammenlignbare tall for de to årene.

Et knapt flertall av kommunene fikk en forbedring i netto driftsresultat fra 2013 til 2014. Da er 2013-tallene korrigeret for momskompensasjon fra investeringer, slik at de to årene blir sammenlignbare. Dette framgår av figur 1 hvor 54 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 46 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2013 til 2014 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat ned. 28 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2014, en nedgang fra 36 prosent i 2012. Om lag 16 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2013 og 2014. Netto driftsresultat i 2014 var høyest i kommuner med færre enn 3 000 innbyggere.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Det akkumulerte premieavviket (den samlede differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) antas å øke med om lag 3 ½ mrd. kroner til om lag 31 mrd. kroner ved utgangen av 2014.

2.2 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 2005-2014. Tallene for 2014 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 11. februar 2015 og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert 26. februar av Statistisk sentralbyrå. I tabell 2 er det også innarbeidet at Statistisk sentralbyrå i

november og desember 2014 publiserte reviderte tidsseriedata for nasjonalregnskap og offentlige finanser tilbake til 1995.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2005-2014¹⁾

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	3,4	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,2	1,5	1,3
Deflator, vekst (%)	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,5	3,6	3,0
ktivitetsendring i kommunesektoren (%) ³⁾	-1,3	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	1,8	2,3
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	0,8	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,6	1,1
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	-7,9	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	4,6	6,9
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,0	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,7
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter(%)	-1,4	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,7
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	25,3	19,7	20,0	31,2	33,8	38,2	41,1	42,5	43,5	-
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) ⁴⁾	73,0	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	79,0	78,6
Frie inntekter, realvekst (%) ⁵⁾	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,0	0,9	0,7

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2014 og tidligere år. Foreløpige tall for 2013 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 11. februar 2015 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 26. februar 2015.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

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

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,3 prosent i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,7 prosent. Veksten i samlede og frie inntekter i 2014 var lavere enn årene etter finanskrisen (henholdsvis 2,1 og 1,6 prosent) og også lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2005-2013 (henholdsvis 2,6 og 2,0 prosent). I forhold til utvalgets rapport fra november 2014 er den samlede inntektsveksten for 2014 oppjustert med 0,2 prosentpoeng, til tross for at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble knappe 0,6 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Dette skyldes blant annet at øremerkede overføringer og gebyrinntekter mv. ble noe høyere enn forutsatt.

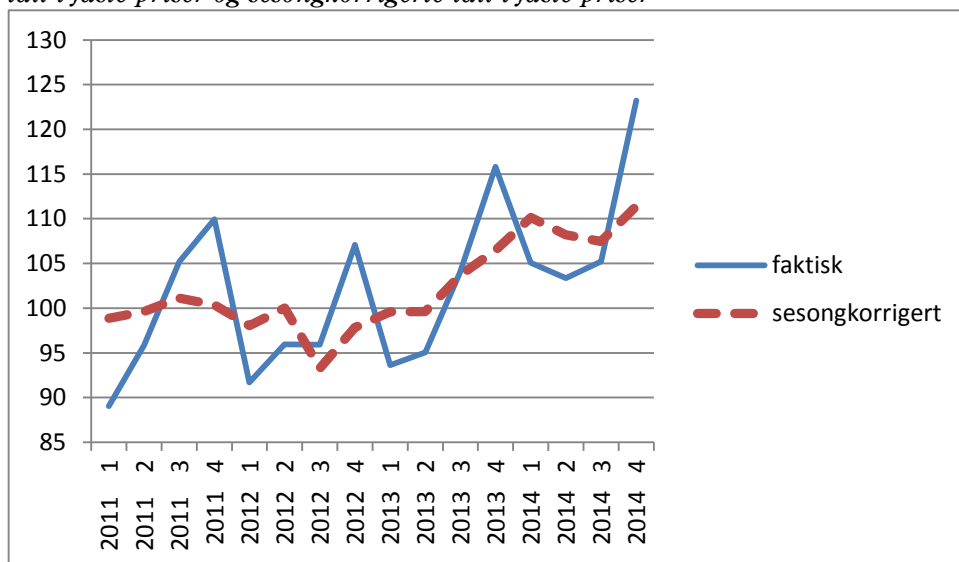
Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,1 prosent fra 2013 til 2014, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste tre årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 0,9 prosent i 2014 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

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 2013 til 2014 anslås til 2,3 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 1,8 pst.

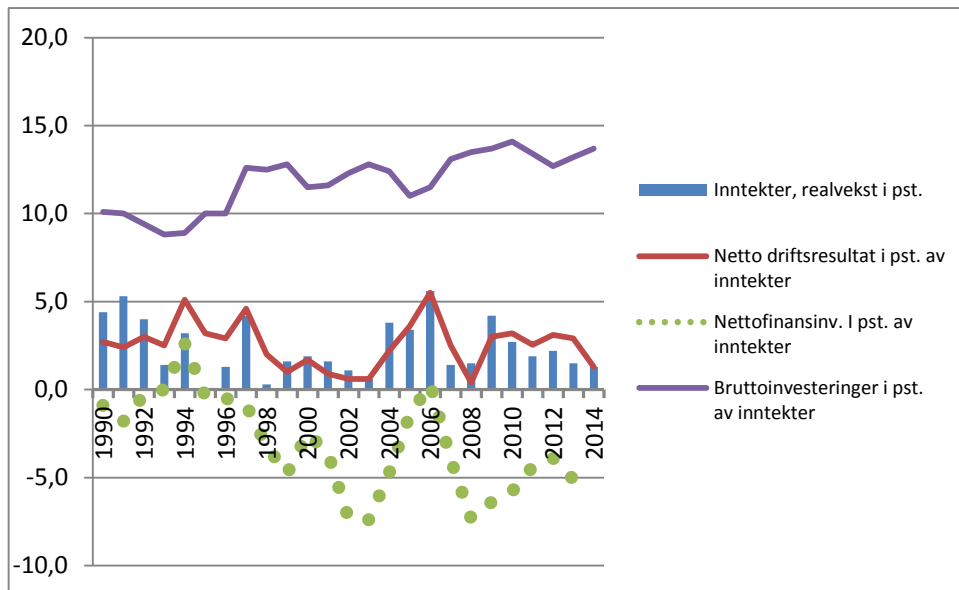
Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2014 anslås foreløpig til nesten 7 prosent målt i faste priser. Figur 2 indikerer at investeringsveksten tok seg klart opp fra 2. halvår 2013 etter flere år med svak nedgang i investeringene og at nivået har steget gjennom 2014.

Figur 2 Bruttoinvesteringer i faste priser i kommuneforvaltningen. 2010 = 100. Faktiske tall i faste priser og sesongkorrigerte tall i faste priser



Investeringene som andel av inntektene var 13,2 pst. i 2013 og denne andelen økte til 13,7 pst. i 2014.

Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2014, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For 2014 anslås underskuddet til 5,7 prosent av inntektene, en svak økning fra året før. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld, fra 25 prosent av inntektene ved utgangen av 2005 til nærmere 44 prosent ved utgangen av 2013.

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 80 prosent i 2014, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7- 8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

2.3 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,3 prosent i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,7 prosent. Veksten i samlede inntekter vil med dette bli om lag som det ble lagt opp til i budsjettopplegget for 2014 (1,4 prosent), mens veksten i frie inntekter ble lavere enn i budsjettopplegget (1,2 prosent). Veksten i samlede og frie inntekter ble også lavere enn i årene etter finanskrisen. Svakere utvikling i norsk økonomi enn forventet bidro til svak vekst i skatteinntektene, men dette ble langt på vei motvirket av at øremerkede overføringer og gebyrer ble høyere enn forutsatt.

I 2013 og 2014 økte aktivitetsveksten samtidig som inntektsveksten ble redusert. Den økte aktivitetsveksten har sammenheng med høy investeringsvekst etter noen år med realnedgang i investeringene. Sysselsettingsveksten har de senere årene vært noe lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenesteområder. Det høye investeringsnivået og økende grad av lånefinansiering har bidratt til betydelig negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til nærmere 44 prosent ved utgangen av 2013. Betydelig negative netto finansinvesteringer i 2014 trekker i retning av ytterligere økning i nettogjelden. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteeksponerte delen av gjelden utgjorde om lag 30 prosent av inntektene ved utgangen av 2013. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2014 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 1,3 prosent av inntektene (kassetall), om lag samme nivå som i 2013 (når det korrigeres for endret føring av momskompensasjon knyttet til investeringer). I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2014 under de nye anbefalte nivåene, også når det tas hensyn til at de nye anbefalte nivåene gjelder konserntall.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2014 i Revidert nasjonalbudsjett 2014, legger budsjettoplegget for 2015 (saldert budsjett) opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,8 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 4,7 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2014 det vedtatte budsjettet anslått å gi en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 8,7 og 5,6 mrd. kroner. Det er usikkerhet knyttet til utviklingen i norsk økonomi i 2015, noe som medfører usikkerhet knyttet til kommunesektorens skatteinntekter.

Også i 2015 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. I forhold til inntektsanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2014 legger budsjettoplegget for 2015 opp til en vekst i frie inntekter som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud.

3 Notat fra TBU av mars 2015 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter - Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2016-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 beregninger av kommunale merutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2015.

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. Flertallets avgrensning er lagt til grunn for resten av dette notatet. Mindretallets avgrensning vil kunne gi et høyere anslag for demografikostnadene. Utvalget vil igangsette et arbeid for å få et empirisk grunnlag for å oppklare uenigheten.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2014 og er basert på registrert folketall 1. januar 2014. Anslag på merutgifter i 2016 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016. Anslaget på merutgiftene i 2015 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2015.

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 2015 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 58 100 personer. På 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 2,1 mrd. 2015-kroner i 2016. Merutgiftene kan i sin

helhet knyttes til kommunene. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2016 er 0,5 mrd. 2015-kroner lavere enn demografikostnaden for 2015 som ble anslått i statsbudsjettet for 2015. 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 50 300, og de beregnede merutgiftene kan da anslås om lag 0,4 mrd. 2015-kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 67 100. De beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 0,4 mrd. 2015-kroner høyere enn middelalternativet.

SSB publiserte 19. februar 2015 innbyggertall ved inngangen til 2015. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2014 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2015 til å bli på om lag 2,4 mrd. 2014-kroner, dvs. 0,7 mrd. 2014-kroner lavere enn anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2014 og 0,1 mrd. 2014-kroner lavere enn anslaget i statsbudsjettet for 2015. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått. Lavere samlet vekst enn antatt blant barn og unge trekker i retning av lavere kommunale utgifter.

4 Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2016

4.1 Produktivitetskommisjonen

I likhet med hva som gjelder for andre land, er verdiskapningen i vår egen økonomi over tid selve hovedfundamentet for velferdstilbudet. Men Norge har i tillegg en svært gunstig statsfinansiell posisjon for å kunne finansiere gode velferdstjenester til innbyggerne, enten disse er statlige eller kommunale. Hvis det kraftige oljeprisfallet det siste året blir varig, vil konsekvensen bli mindre oppfylning i Statens Pensjonsfond Utland enn tidligere forutsatt, og derfor også et noe lavere beløp tilgjengelig for å styrke statsbudsjettets inntektsside gjennom forventet fondsavkastning via handlingsregelen for budsjettpolitikken. Dette forsterker behovet – som altså uansett er til stede – for å sikre mest mulig produktiv bruk av menneskelige og økonomiske ressurser i både stat og kommunesektor.

I den nylig avleverte første delrapporten fra Produktivitetskommisjonen har utvalget diskutert mange temaer med stor relevans for kommunesektoren, og gitt vurderinger av potensialet for produktivetsforbedringer. Utvalget har også foreslått tre konkrete hovedområder for mer detaljert analyse og forslag til tiltak i fase 2 av arbeidet:

- Teknologi, utvikling og innovasjon – en kunnskapsbasert økonomi
- Bedre bruk av arbeidskraftressursene
- Tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor

KS er enig i at dette er sentrale temaer, hvor mer detaljerte analyser og forslag fra utvalget kan gi viktige bidrag til beslutningstakere i regjering og Storting. KS ber også om at Finansdepartementet særlig vurderer om tiltak i bred forstand for produktivitetsforbedringer i utdanningssystemet bør være et særlig prioritert område i fase 2 av utvalgets arbeid.

4.2 Generelt om kommuneøkonomi

KS er opptatt av samsvar mellom de statlige ambisjonene for utviklingen av velferdstjenestene som kommunesektoren har ansvaret for og finansieringsgrunnlaget som staten setter rammene for. Det er et godt utgangspunkt at regjeringen selv i sin plattform slår fast at «*For at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver, er det nødvendig med en robust, forutsigbar og god kommuneøkonomi.*» Alle de konkrete satsingene som er varslet og delvis igangsatt innenfor de ulike kommunale ansvarsområdene – bl.a. helse og omsorg, utdanning og samferdsel – vil kreve fullfinansiering dersom de skal kunne realiseres.

4.3 Vurderinger av den økonomiske situasjonen i 2015 - Revidert Nasjonalbudsjett 2015

Svikt i skatteinntektene i 2015

Etter mange år med høyere skatteinntekter enn lagt til grunn i budsjettoppleggene, opplevde kommunesektoren en betydelig skattesvikt i 2014. For kommunene ble skattesvikten på 2,3 mrd. kroner, og for fylkeskommunene 0,4 mrd kroner – til sammen 2,7 mrd. kroner. Av dette ble 1,2 mrd. kroner varslet allerede i Revidert nasjonalbudsjett for 2014 (varig reduksjon av inntektsnivået). De øvrige 1,5 mrd. kronene i skattesvikt kom etter at RBN ble lagt fram, henholdsvis 0,9 mrd. som ble varslet i Nasjonalbudsjettet 2015 (midlertidig reduksjon av inntektsnivået), og 0,6 mrd ytterligere svikt etter framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2015. I Nasjonalbudsjettet 2015 opprettholdt regjeringen den lovede veksten i rammetilskuddet til kommunesektoren fra kommuneproposisjonen et halvt år tidligere, trass i at anslaget for økte demografikostnader for 2015 ble nedjustert med 0,5 mrd. kroner. Dermed ble en midlertidig svikt på 0,9 mrd. kroner i 2014 balansert mot en varig økning – alt annet gitt – i det økonomiske handlingsrommet fra og med 2015 på 0,5 mrd. kroner.

Utsiktene for norsk økonomi har forverret seg siden statsbudsjettet for 2015 ble lagt frem i fjor. Det skyldes først og fremst lavere oljepriser og lavere anslag på oljeinvesteringene. Mens regjeringen i oktober la til grunn en BNP-vekst for fastlandsøkonomien på 2 prosent for i år, ble anslagene i Statistisk Sentralbyrå og Norges Banks prognoser fra desember redusert til henholdsvis 1,0 og 1,5 prosent. Med svakere vekst må en vente lavere skatteinntekter til både stat og kommunesektor enn lagt til grunn i statsbudsjettet for 2015. Svært usikre beregninger basert på lønns-

og sysselsettingsanslagene fra Norges Bank og SSB indikerer en mulig skattesvikt for kommunesektoren i år på 0,5 til 1,25 mrd. kroner, sammenlignet med anslaget i Nasjonalbudsjettet 2015.

Både SSB og Norges Bank la til grunn en lønnsvekst for 2014 på 3,3 prosent. Nye nasjonalregnskapstall viser at lønnsveksten ble på 3,1 prosent. Lavere lønnsvekst mot slutten av 2014 kan tilsi at situasjonen i arbeidsmarkedet allerede mot slutten av 2014 var slik at lønnsveksten *gjennom* 2015 blir lavere enn lagt til grunn av SSB og særlig Norges Bank. I så fall kan skattesvikten bli større enn indikert ovenfor. I tillegg har fallet i oljeprisen inn i 2015 blitt klart sterkere enn det SSB og Norges Bank la til grunn. Skulle vi få en oljepris på 45 dollar fatet i stedet for rundt 70 dollar, som lagt til grunn av Norges Bank og SSB, kan det i løpet av året gi en ytterligere skattesvikt på $\frac{3}{4}$ mrd kroner. Dermed kan en ikke utelukke en samlet skattesvikt på opp mot 2 mrd kroner eller mer.

Kommunene har jevnt over en stram økonomi ved inngangen til 2015, og møter dette både med å øke inntektene innenfor sitt lokale handlingsrom, effektivisering/kutt og omprioriteringer, og med å holde igjen på de utgiftsområdene de har størst mulighet til å kontrollere nivået på selv. KS' Budsjettundersøkelse i kommunene, som er basert på rådmennenes/byrådenes forslag til budsjett for 2015, viser at flertallet av kommunene legger opp til en reell økning i brukerbetaling og gebyrer. I kommuner med eiendomsskatt foreslås det en betydelig økning i eiendomsskatteinntektene. Innenfor tjenesteområdene er det som i 2014 utgifter til sosialtjenester og barnevern som forventes å øke mest. Kultur, skole, barnehage og eiendomsforvaltning har lavest budsjettvekst, med en vekst som er 1-2 prosentpoeng lavere enn lønns- og prisstigningen.

Budsjettundersøkelsen indikerer at driftsinntektene vil øke med 2,9 prosent i 2015, mens netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger vil øke med 2,6 prosent. Den relativt moderate veksten i både inntekter og utgifter må ses i sammenheng med at kommunal medfinansiering avvikles. I utvalgskommunene utgjør netto finansutgifter og avdrag i 2015 4,1 prosent av driftsinntektene, en økning på 0,3 prosentpoeng fra 2014. Undersøkelsen tyder også på at kommunene vil effektiviserer og/eller iverksette sparetiltak på i underkant av 4 mrd kroner i 2015.

KS' Budsjettundersøkelse i samtlige fylkeskommuner viser at driftsinntekter samlet ligger an til å øke med 2,9 prosent i 2015, mens brutto driftsutgifter har en økning på 2,8 prosent. Innenfor tjenesteområdene er det kollektivtrafikk som forventes å øke mest med mer enn 5 prosent. For regional utvikling ligger det an til en reduksjon i budsjetttrammene på 1 – 2 prosent fra 2014 til 2015. Det ligger heller ikke an til at vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene reduseres med fylkesrådmennenes budsjettforslag.

I en nylig gjennomført tilleggsundersøkelse har KS kartlagt hvordan kommunene vil reagere på en ev. skattesvikt gjennom 2015. Rådmennene i alle landets kommuner har blitt spurt om hvordan den mulige skattesvikten vil slå ut på toppen av det vedtatte

budsjettet for 2015. Svarene viser at det er i hovedsak de største kommunene som har reserver for uforutsette hendelser, eksempelvis skattesvikt. 75 prosent av rådmennene svarer at de vil foreslå/iverksette tiltak i første halvår dersom skattesvikten blir på om lag 1 mrd kroner. Svarene tyder også på at dette gjelder flere av de mindre kommunene enn de større kommunene. Om lag halvparten av kommunene rapporterer om at skattesvikten kan påvirke den planlagte og ønskede satsingen på helsetjeneste for barn/unge og innen rus og psykiatri, som regjeringen har forventet kommunene vil prioritere innenfor veksten i de frie inntektene i 2015.

KS forventer at regjeringen fram mot RNB og kommuneproposisjonen i mai særlig vurderer om en ytterligere skattesvikt i 2015 sammenlignet med anslått inntektsnivå i Nasjonalbudsjettet 2015 må kompenseres i inneværende år for at kommunesektoren skal beholde handlingsrommet for å løse sine samfunnsoppdrag.

KS legger også til grunn at dersom en kommunal aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere vedtas i Stortinget, og virkningstidspunkt for en slik ny kommunal lovfestet plikt blir gjort gjeldende for inneværende budsjettår, vil regjeringen legge inn midler i RNB til å kompensere kommunene for økte utgifter, og videreføre dette med helårsvirkning i 2016.

Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Det er ikke praksis for å kompensere kommunesektoren når skatteinntektene blir lavere enn anslått i saldert budsjett. Tilsvarende får kommunesektoren beholde skatteinntektene i de årene disse blir høyere enn anslått. KS har også støttet opp om dette prinsippet.

Regjeringen vil følge utviklingen i den økonomiske situasjonen i kommunesektoren nøye, og legger til grunn at kommunesektoren skal ha gode og forutsigbare økonomiske rammer.

Svarmerknad KMD slutt.

Stimuleringsstilskudd i 2015 og 2016 for å øke bosettingen av flyktninger

Regjeringen og KS inngikk i 2013 en avtale om å sikre dekning av bosettingsbehovet for flyktninger. En sterk økning i antall flyktninger medførte at det ikke lyktes å nå målet om bosetting i 2013 og 2014. Til tross for at flere kommuner bosetter, og at mange har økt bosettingstallene betraktelig, er det et stort gap fra behovet til antall vedtak. Kommunene har økt kapasiteten fra 4-5 000 bosatte pr år til over 8 000 de siste 4 årene. Antallet som venter i mottak har gradvis økt de siste 3 årene og er nå oppe i 5 000.

Alle som får opphold i Norge må i neste omgang bosettes i en kommune. Det er nødvendig å etablere flere tiltak som kan gjøre kommunene i stand til å øke den samlede bosettingen med 25 pst ut fra dagens kapasitet. KS ber derfor om at det innføres ekstra integreringstilskudd i 2015 (i RNB 2015) og 2016 (statsbudsjettet 2016) for å muliggjøre en rask bosetting av minst 3 000 personer som er definert som

lengeventende. Det bør være et ekstra beløp for de som bosetter det antallet de er anmodet om, og et ytterligere beløp per person som bosettes utover anmodningen. Raskere bosetting vil redusere behovet for statlige bevilgninger til mottaksplasser.

4.4 Kommunesektorens økonomiske rammer og nye oppgaver i 2016 - Statsbudsjettet 2016

For å opprettholde nåværende aktivitet i kommunesektoren forventer KS at de økonomiske rammene for kommuneopplegget i 2016 som vanlig gir rom for veksten i utgiftene knyttet til demografi og pensjon. Videre at rammene også dekker underliggende og behovsdrevet utgiftsvekst i lovbestemte tjenester som bl.a. barnevern og sosialhjelp.

Foreløpige beregninger utført av KS peker mot økte brutto demografikostnader for 2016 på mellom 2,1 og 3,3 mrd kroner. Det første anslaget gjelder kun kostnader for individuelle velferdstjenester, slik TBU nå beregner det, det andre anslaget dersom en regner tilsvarende for alle tjenester i kommunesektoren. Basert på dagens finansieringsopplegg blir nettokostnadene rundt 350 mill kroner lavere.

For pensjon har KS ennå ikke mottatt tilstrekkelig informasjon til å lage et anslag for økte kostnader utover lønnsvekst. Nedsettelse av beregningsrenta i 2015 ventes å gi en betydelig vekst i premiene og dermed et stort premieavvik, som gjennom amortisering vil slå ut i en markert kostnadsøkning for 2016.

Det har i flere år vært en sterk vekst i flere ulike lovbestemte tjenester, utover veksten i demografi. For noen av disse tjenestene ser det ut til at veksten har stanset opp, men for tjenester som barnevern og ressurskrevende tjenester (den kommunale grunnfinansieringen) fortsetter økningen. Basert på trendforlenging anslår KS at disse kostnadene i 2016 vil øke med om lag 400 mill kroner.

Både regjeringen og kommunesektoren selv har høye ambisjoner for videre utbygging av pleie- og omsorgstjenestene. Gjennomføringen av samhandlingsreformen har skapt et ytterligere press på de kommunale tjenestene. Nyere undersøkelser tyder på at de tilgjengelige ressursene i enda høyere grad enn før må rettes mot behandling av svært syke pasienter som blir tidligere utskrevet fra sykehusene enn tidligere, på bekostning av primærforebygging og omsorg.

En slik utvikling styrker ytterligere behovet for en aktiv satsing på innovasjon i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Det er samtidig behov for å satse på å bygge videre både kapasitet og kompetanse i tjenestene. Vekst i kommunenes frie inntekter er den viktigste økonomiske forutsetning for å oppnå dette.

KS ser fram til at regjeringen i løpet av inneværende år vil legge fram både en primærhelsetjenestemelding, en opptrappingsplan for rus, og en opptrappingsplan for rehabilitering, og legger til grunn at signaler om økt ansvar og satsing på tiltak innen primærhelsetjenesten også følges med en troverdig finansiering.

Digitalisering utgjør en stadig større del av investeringer og drift av kommunenes tjenesteyting. Digitalisering omfatter hele kommunens virksomhet, og er stadig mer kritisk for å yte gode tjenester til innbyggerne. Det er innen primærhelsetjenesten og pleie og omsorg at de store investeringsløftene på IKT kommer de neste årene. Målet må være å ha en helhetlig og kunnskapsbasert helse- og omsorgstjenester som utnytter de teknologiske mulighetene og involverer innbyggerne for å sikre bedre helse, bedre behandlingsutfall, samt bedre utnyttelse av kapasitet og bruk av ressurser. Kommunesektoren er innstilt på at eget utviklingsarbeid finansieres av sektoren selv, men KS vil understreke at nasjonale løft som vedtas av Stortinget, forutsettes finansiert med statlige friske midler.

KS vil også særlig peke på behovet for oppfølging av Nasjonal Transportplan og Klimaforlikets ambisjoner om at all vekst i persontrafikken i byområdene skal skje gjennom kollektiv, sykkel og gange. Dette medfører både et behov for statlige tilskudd til investeringer og økte fylkeskommunale rammer for å dekke behov for økte driftstilskudd til kollektivtrafikken (buss, bane og ferje/båt), som 2016-budsjettet må gjenspeile.

Fylkeskommunenes utgifter til kollektivtransport har vært under press over en lengre periode. Fylkeskommunene er derfor bekymret over at utviklingen i inntektene ikke tar høyde for økte utgifter de pådrar seg innenfor kollektivtransporten. KS har kartlagt vekten av de ulike kostnadsdriverne innen den fylkeskommunale kollektivtransporten i årene 2012-2015 (budsjett). De innsamlede tallene fra fylkeskommunene viser en samlet kostnadsvekst i busstransporten på om lag 535 mill kroner fra 2012 til 2014. Særlig sterk var kostnadsveksten fra 2013 til 2014. Om lag 260 mill kroner av den totale kostnadsøkningen er økning utover pris- og lønnsvekst. Endringer i rutetilbudet er den viktigste forklaringen til denne økningen.

KS har også kartlagt bykommunene og fylkeskommunenes egne vurderinger av behov knyttet til bymiljøavtaler og oppfølging av tunellforskriften. Bykommunene og fylkeskommunene melder om et behov på 600 mill kroner i 2016 for å gjennomføre tiltak for å realisere bymiljøavtalene. Dette er et grovt anslag over mulig igangsettelse av planlagte prosjekter. Kartleggingen viser også at utbedringen av fylkesveggtunneler å innfri kravene som omfattes Tunnelsikkerhetsforskriften vil ha en samlet kostnad for de fire mest tunelltette fylkene på om lag 1,6 mrd kroner frem til 2019.

KS viser også til transportetatens rapport fra strategi- og analysefasen i forberedelsen av NTP 2018-29. Transportetatene peker på investeringsbehov i de 9 største byområdene på 30-50 mrd knyttet til sykkel og gange, og minst 50 mrd til investeringer i kollektivtrafikk i de samme områdene i perioden fram til 2030, for at målet om nullvekst i biltrafikken skal nås. Rapporten viser også at det årlige tilskuddsbehovet til fylkeskommunal kollektivtrafikk i disse byområdene må øke med 6 mrd kroner i årene fram til 2030 for å kunne ta høyde for de økte bevilgningene til drift av kollektivtrafikk som nullvekstmålet impliserer. En lineær opptrapping av dette over perioden tilsier en reell økning på om lag 400 mill kr hvert eneste år, noe som er

klart høyere enn hva som vil følge av en vekst i frie inntekter til fylkeskommunene som dimensjoneres ut fra beregnede demografikostnader.

Fylkeskommuner med ansvar for lokale og regionale båtruter peker på at økte anbuds-kostnader i båt- og ferjetrafikk fører til at rutetilbudet svekkes. Det økte driftsbehovet som følge av dette er ikke like godt dokumentert som driftsbehovet i kollektivtrafikken i byområdene, men må tas hensyn til når veksten i frie inntekter til fylkeskommunene bestemmes.

KS mener at veksten i frie inntekter til fylkeskommunene i 2016 må kompensere for demografi og pensjon, og i tillegg inneholde en satsing både på økt vedlikehold av fylkesveger og økte driftsbehov i kollektivtrafikken som følger av vedtatte nasjonale mål.

Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Ved behandlingen av Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* 18. juni 2014 vedtok Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 521:

«Stortinget ber regjeringen gjennom de årlige budsjettforslagene foreslå en vekst i kommunenes inntekter som setter kommunene reelt i stand til å bygge ut og styrke kvaliteten på skole og andre velferdstjenester, og i tillegg fullt ut dekke demografi- og pensjonskostnader.»

I Prop. 1 S (2014–2015) slår Regjeringen fast at den vil følge opp Stortingets vedtak i de årlige budsjettproposisjonene. Regjeringen understreker samtidig at kommuner og fylkeskommuner er rammestyrte og har et selvstendig ansvar for pensjon som en del av lønns- og avtalevilkårene i kommunesektoren. Kommuneopplegget må ses over tid og innpasses innenfor et samlet økonomisk opplegg tilpasset den økonomiske situasjonen. Det er i tillegg rom for en mer effektiv ressursbruk i sektoren. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil tjenestetilbudet kunne styrkes ut over det som følger av inntektsveksten.

Regjeringen vil i kommuneproposisjonen 2016 gi foreløpige signaler om inntektsrammer for kommunesektoren i 2016. Endelig forslag til det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2016 vil bli lagt fram i Prop. 1. S (2015–2016).

Svarmerknad KMD slutt.

4.5 Kommune- og regionreform - Oppgavemeldingen

KS forventer at den kommende oppgavemeldingen varsler overføringer av oppgaver med tilhørende ressurser til kommunesektoren. Offentlige oppgaver bør utføres så nært innbyggerne som mulig, og gi innbyggerne mer samordnede tjenester og bedre mulighet til å påvirke. KS forventer også at oppgavemeldingen varsler reelle tiltak for avgrensning av statlig detaljstyring i framtiden. Kommunene må ha frihet til å løse oppgavene – tilpasset lokale forhold og prioriteringer.

KS viser til sin høringsuttalelse til Regjeringens forslag om overføring av ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen fra kommune til stat. Høringsrunden viser massiv kommunal motstand mot forslaget. KS anbefaler at Regjeringen legger bort forslaget. Dersom Regjeringen likevel ønsker å fremme forslaget, anbefaler KS at det legges opp til at forslaget behandles i eller parallelt med oppgavemeldingen fra KMD, slik at forslaget kan ses i en helhetlig sammenheng.

Nye FoU'er fra KS om oppgavefordeling og samhandling mellom regional stat og kommunesektoren

På oppdrag fra KS er det gjennomført to FoU-prosjekter om oppgavefordeling og samhandling mellom regional stat og kommunesektoren. Begge prosjektene vil være ferdigstilt 1. mars.

I prosjektet « Oppgavefordeling mellom fylkesmennene, direktoratene og kommunesektoren» skisseres mulig oppgavedeling mellom fylkesmann og regionalt folkevalgt nivå, der fylkesmannsembetets oppgaver konsentreres om kontroll og tilsyn. Videre skisseres en mulighetsstudie innenfor fire sektorområder der statlig veiledning og pådriverfunksjoner (kompetanse- og utviklingstiltak) overføres til regionale folkevalgte organer. Prosjektet bygger på regjeringens egne oppgavefordelingskriterier i kommuneproposisjon 2015.

I prosjektet «Statens inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling presenteres ny og oppdatert kunnskap om samhandlingsutfordringer mellom regional stat og kommunesektoren og mulighetene for at regional stat er mer helhetlig og samlet overfor kommuner og fylkeskommuner/større folkevalgte regioner.

Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i mars legge fram et samlet forslag om hvilke oppgaver som kan overføres til større kommuner. Stortinget vil dermed kunne behandle forslaget om nye oppgaver før kommunene skal gjøre sine lokale vedtak om sammenslåing. Stortingsmeldingen vil også inneholde tiltak for redusert statlig styring av kommunesektoren. Ved overføring av nye oppgaver til kommunene vil økonomisk og juridisk rammestyring ligge til grunn. I tråd med Stortingets vedtak 18. juni 2014 ved behandlingen av Venstres representantforslag i Dok 8:26 S (2013-2014), har departementet startet arbeidet med å utrede regionspørsmålet. Rapport fra Møreforskning om sammenstilling og vurdering av eksisterende utredninger om hvordan et nytt regionalt nivå kan inndeles og hvilke funksjoner og oppgaver som legges til grunn for ulike alternativer for inndelingen av regionalt folkevalgt nivå, forelå i november 2014. Temaet og videre prosess vil bli omtalt i stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner.

Svarmerknad KMD slutt.

4.6 Nytt inntektssystem våren 2017

På det bilaterale konsultasjonsmøtet mellom KMD og KS i november 2014 tok KS

opp arbeidet med nytt inntektssystem for kommunene. KS ønsker å gjenta budskapet om at det er behov for at kommunene har god innsikt i systemet, og at det utformes slik at det gir høy legitimitet. Det er derfor viktig at det er åpenhet om arbeidet med nytt IS. KS mener primært at det bør nedsettes et nytt offentlig utvalg som ser på hele inntektssystemet i forbindelse med kommunereformen. Dersom arbeidet skal foregå i departementet må det være åpenhet om de faglige vurderingene i underarbeidet.

Videre bør det også vurderes å oppnevne et fast fagutvalg som har som oppgave å vedlikeholde og videreutvikle inntektssystemet. Et slikt utvalg kan sortere under Kommunaldepartementet og ha representanter fra andre departementer, kommunesektoren og forskningsmiljøer. Et slikt utvalg vil gi inntektssystemet bedre legitimitet i kommunesektoren.

Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Regjeringen vil i kommuneproposisjonen for 2017 legge fram en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Forslag til nytt inntektssystem vil sendes på bred høring til kommunene i forkant av at det legges fram i kommuneproposisjonen våren 2016. Regjeringen legger opp til at forslaget drøftes med KS før det sendes på høring.

Svarmerknad KMD slutt.

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. Rutinene vil inngå i den reviderte veilederen for konsultasjonsordningen.

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.

Ordnningen 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.

Status lovmedvirkningssaker

Lovmedvirkning forskrift om likebehandling av barnehager

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede modeller for finansiering av ikke-kommunale barnehager og utarbeide tilhørende forskrifter. Utdanningsdirektoratets forslag vil foreligge innen 1. mars 2015, og vil etter planen bli sendt på høring i løpet av våren. Departementet har mottatt skriftlig innspill fra KS, og har også deltatt på et møte med KS på politisk nivå for å få synspunkter fra kommunesektoren på arbeidet med ny finansieringsordning.

Revidering av barnehageloven

Forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter ble sendt på høring 18. november 2014 med høringsfrist 19. januar 2015. Kunnskapsdepartementet foreslo å gi Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med enkeltbarnehager. Det ble også foreslått å presisere hjemmelen for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering. Som følge av ny barnehagelærerutdanning ble det videre foreslått at begrepet barnehagelærer erstatter begrepet førskolelærer. Forslag til endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehager ble sendt på høring 1. desember. Høringsfristen er 23. februar. I høringsnotatet ble det foreslått å fastsette i forskriften at foreldrebetalingen for en heltidsplass maksimalt skal utgjøre seks prosent av familiens samlede person- og kapitalinntekt, med maksimalprisen som øvre grense. Departementet har hatt et møte med KS om forslagene til regelverksendringer.

6 Kostnadsberegningssaker

Innspill fra Arbeids- og sosialdepartementet:

Lovforslag om plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet i vedtak om stønad etter sosialtjenesteloven

Lovforslag om plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet i vedtak om stønad etter sosialtjenesteloven (Prop. 39 L (2014-2015)) er under behandling i Stortinget. Det følger av dette lovforslaget at ”staten vil konsultere KS i det videre arbeidet med å anslå eventuelle merkostnader for kommunene som følge av lovendringen. Det tas sikte på at lovendringene trer i kraft så snart som mulig etter at eventuelle anslåtte merkostnader for kommunene er dekket.” Det er avtalt et møte med KS på

administrativt nivå fredag 6.mars 2015 om saken for å høre KS' vurderinger og avtale videre prosess. Lovforslaget behandles i Stortinget 24.mars 2015.

7 Bilaterale avtaler – Status for reforhandling mv.

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 februar 2015 er det 4 gjeldende bilaterale avtaler innenfor konsultasjonsordningen. En oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler ligger som vedlegg g.

Kjennetegn ved avtalene er:

- inngått på politisk nivå
- to parter, staten ved departementene og kommunesektoren ved KS
- begrenset varighet
- 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. Antall avtaler har økt fram til 2008, men det samlede tallet på avtaler har nå stabilisert seg og noen avtaler er faset ut.

Status bilaterale avtaler

Videreføring av utviklingsavtale mellom Arbeids- og sosialdepartementet og KS for partnerskapet stat – kommune om NAV-kontorene

På et møte mellom KS og ASD 05.09 2014 ble det besluttet å sette ned en arbeidsgruppe for å vurdere utviklingsavtalen, om en ny avtale skulle utarbeides, og i så fall foreslå hvordan. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra ASD og KS. Som ledd i prosessen er det bedt om innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, HOD og BLD. KMD er holdt orientert om prosessen. Arbeidsgruppen har kommet med forslag til mindre justeringer av avtalen. Endringene er hovedsakelig av språklig karakter, og vurderes derfor å falle innenfor rammene av en eventuell videreføring av

avtalen. Avtalen er politisk behandlet i ASD og KS, og partene er enige om å videreføre avtalen.

Vedlegg a) Notat fra TBU – demografi

Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

2. mars
2015

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2016

1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2016-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 beregninger av kommunale merutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2015.

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. Flertallets avgrensning er lagt til grunn for resten av dette notatet. Mindretallets avgrensning vil kunne gi et høyere anslag for demografikostnadene. Utvalget vil igangsette et arbeid for å få et empirisk grunnlag for å oppklare uenigheten.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2014 og er basert på registrert folketall 1. januar 2014. Anslag på merutgifter i 2016 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016. Anslaget på merutgiftene i 2015 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2015.

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 2015 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 58 100 personer. På 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 2,1 mrd. 2015-kroner i 2016. Merutgiftene kan i sin helhet knyttes til kommunene. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2016 er 0,5 mrd. 2015-kroner lavere enn demografikostnaden for 2015 som ble anslått i statsbudsjettet for 2015.

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 50 300, og de beregnede merutgiftene kan da anslås om lag 0,4 mrd. 2015-kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 67 100. De beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 0,4 mrd. 2015-kroner høyere enn middelalternativet.

SSB publiserte 19. februar 2015 innbyggertall ved inngangen til 2015. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2014 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2015 til å bli på om lag 2,4 mrd. 2014-kroner, dvs. 0,7 mrd. 2014-kroner lavere enn anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2014 og 0,1 mrd. 2014-kroner lavere enn anslaget i statsbudsjettet for 2015. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått. Lavere samlet vekst enn antatt blant barn og unge trekker i retning av lavere kommunale utgifter.

2 Demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole, videregående opplæring og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen.

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2014 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2014-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2014. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2015 til 1.1.2016

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	1 592	1,3	1 894	1,6	2 215	1,8
2-5 år	-3 499	-1,4	-3 128	-1,2	-2 698	-1,1
6-15 år	4 832	0,8	5 657	0,9	6 616	1,1
16-18 år	-1 469	-0,8	-1 209	-0,6	-894	-0,5

19-20 år	1 777	1,3	2 013	1,5	2 287	1,7
21-22 år	-33	0,0	313	0,2	720	0,5
23-34 år	12 621	1,5	15 987	1,9	19 854	2,4
35-49 år	1 410	0,1	3 124	0,3	5 062	0,5
50-66 år	11 746	1,1	12 129	1,2	12 563	1,2
67-79 år	22 092	4,4	22 116	4,4	22 143	4,4
80-89 år	-1 248	-0,7	-1 248	-0,7	-1 248	-0,7
90 år og over	436	1,0	436	1,0	436	1,0
Sum	50 257	1,0	58 084	1,1	67 056	1,3

Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016 i tre alternativer.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2-5-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppen 67-74 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker litt i motsatt retning. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 1,0 og 1,3 pst.

3 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på individrettede velferdstjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på noen sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i denne fordelingen beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger på forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, uendret standard, uendret produktivitet og uendret dekningsgrad. Høyere dekningsgrad eller høyere standard vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, mens økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter.

I beregningene tas det ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne, arbeidsledighet, innvandrерandel, bosettingsmønster m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for etterspørsel og kostnader for kommunale tjenester.

Beregningene tar utgangspunkt i hoveddelen av kommunesektorens faktiske driftsutgifter. I beregningene benyttes kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner for 2015, som vist i statsbudsjettet for 2015 (Prop. 1 S (2014-2015)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Fra og med beregningsopplegget for 2014 endret utvalget hvilke tjenester som skal inngå i beregningene. Utvalget var delt i et flertall og et mindretall angående reduksjonen i omfanget av tjenester. Tidligere har alle deler av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkelene for inntektssystemet vært medregnet. Beregningsopplegget som ble skissert i utvalgets vårrapport for 2013, innebar at utgiftsframskrivningen tydeligere avgrenses til individrettede tjenester, slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette representerer om lag 75 prosent av kommunesektorens samlede driftsutgifter (eks. finansutgifter) og er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke ressursbruken tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2016 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2015. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2013 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2015 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Driftsutgiftene inkluderer avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelene er anslått til 266 mrd. kroner i 2015. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelene er anslått til 54 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 320 mrd. kroner i 2015. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2015 framkommer som brutto driftsutgifter i 2013, på henholdsvis 250 mrd. kroner for kommunene og 49 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2013 til 2015 på 6,7 prosent for kommunene og 9,2 prosent for fylkeskommunene.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2015 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2015 i tabell 2.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkludert avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹⁾. Anslag 2015

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	266,6	0,832
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	54,6	0,168
Sum	320,2	1,000

¹⁾ Med nasjonale velferdstjenester menes de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkklene, med unntak av kommunal administrasjon og fylkeskommunal vei.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren.

Kostnadsnøkkel for kommunene omfatter barnehage, grunnskole, helse- og sosialsektoren og samhandlingsreformen. Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og kollektivtransport. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut.

Utvalget har tidligere ikke tatt hensyn til de etterspørselskriteriene som ikke har vært rendyrkede alderskriterier. Med den endrede beregningsmetoden i 2014 inkluderte utvalget fra og med anslaget for 2015 også vektingen av enkelte av de øvrige sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper. Vektingen av disse kriteriene er lagt på de tilhørende alderskriteriene, og alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2.

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,328 i den kommunale kostnadsnøkkel, er tolkningen at 32,8 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,043	0,005	0,036
2-5 år	0,152	0,010	0,128
6-15 år	0,328	0,116	0,293
16-18 år	0,014	0,694	0,128
19-20 år	0,011	0,024	0,013
21-22 år	0,011	0,020	0,013
23-34 år	0,052	0,123	0,064
35-49 år	0,067	0,001	0,056
50-66 år	0,054	0,001	0,045
67-79 år	0,095	0,005	0,080
80-89 år	0,106	0,002	0,089
90 år og over	0,067	0,000	0,056
Sum	1,000	1,000	1,000

4 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2015 til 2016 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkelen i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnes. Dernest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningstallet i de tre alternativene.

I tabell 4 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst.

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2015 til 2016 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 2,1 mrd. kroner i 2015. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 1,0 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Hele den samlede merutgiften på om lag 2,1 mrd. kroner er knyttet til kommunene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene ikke å få verken mer- eller mindreutgifter. Nedgangen i behovet for tjenester innenfor videregående opplæring på 0,2 mrd. kroner vil i hovedsak bli oppveid av en forventet økning av behovet for samferdselstjenester og noe for tannhelsetjenester.

Tabell 4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2015 til 2016. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2015-kr)	Utgift per innb. (2015-kr)	Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)
0-1 år	0,036	11,6	97 194	1 894	184
2-5 år	0,128	41,0	161 292	-3 128	-505
6-15 år	0,293	93,7	150 523	5 657	852
16-18 år	0,128	41,1	209 553	-1 209	-253
19-20 år	0,013	4,3	32 078	2 013	65
21-22 år	0,013	4,1	30 218	313	9
23-34 år	0,064	20,4	24 179	15 987	387
35-49 år	0,056	17,8	16 388	3 124	51
50-66 år	0,045	14,3	13 643	12 129	165
67-79 år	0,080	25,7	51 223	22 116	1 133
80-89 år	0,089	28,3	160 179	-1 248	-200
90 år og over	0,056	17,8	409 401	436	178
Sum	1,000	320,2	61 988	58 084	2 066

I tabell 5 er mer- og mindreutgifter for kommunesektoren beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring (jf. tabell 1). Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 4.

Tabell 5 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2015 til 2016. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2015-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)	Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)
0-1 år	97 194	1 592	155	2 215	215
2-5 år	161 292	-3 499	-564	-2 698	-435
6-15 år	150 523	4 832	727	6 616	996
16-18 år	209 553	-1 469	-308	-894	-187
19-20 år	32 078	1 777	57	2 287	73
21-22 år	30 218	-33	-1	720	22
23-34 år	24 179	12 621	305	19 854	480
35-49 år	16 388	1 410	23	5 062	83
50-66 år	13 643	11 746	160	12 563	171
67-79 år	51 223	22 092	1 132	22 143	1 134
80-89 år	160 179	-1 248	-200	-1 248	-200
90 år og over	409 401	436	178	436	178
Sum	61 988	50 257	1 665	67 056	2 531

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 1,7 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 2,5 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Utvalget viser til den store usikkerheten som knytter seg til å anslå befolkningsutviklingen og de demografiske kostnadene som dette gir kommunesektoren. Fra 2014 til 2015 var det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-1 og 2-5 åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe.

5 Mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2015–oppdaterte beregninger

I TBU's notat til 1. konsultasjonsmøte i 2014 ble de samlede merutgiftene i 2015 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 3,1 mrd. kroner, gitt forutsetningene i pkt. 3. Anslaget var bl.a. basert på SSBs modell fra juni 2012 som ga en økning av folketallet fra 2014 til 2015 på om lag 66 400. Etter at SSB oppdaterte befolkningsprognosene i juni 2014 ble prognosen for veksten nedjustert til 58 400 personer. Kostnadsanslaget ble som følge av dette nedjustert med 0,6 mrd. kr, til 2,5 mrd. kroner. Dette anslaget ble lagt til grunn i statsbudsjettet for 2015.

SSB publiserte 19. februar 2015 befolkningstall per 1. januar 2015 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 2014 til 2015 ble om lag 56 700, dvs. 1 700 færre enn lagt

til grunn i statsbudsjettet og 9 600 færre enn det som ble lagt til grunn i anslaget som utvalget gjorde våren 2014.

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått i de fleste aldersgrupper opp til 66 år, mens den ble noe høyere for gruppene over 67 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet 2014. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene opp til 66 år ligger om lag 950 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2014, mens gruppene over 67 år trekker i motsatt retning og vil ligge på om lag 250 mill. kroner høyere. Tidligere har avviket mellom prognoser og faktiske befolkningstall hovedsakelig vært relatert til en usikkerhet knyttet til innvandring. I den faktiske befolkningsveksten fra 2014 til 2015 ser denne faktoren ut til å gi mindre utslag. Derimot har fødselsratene bidratt til lavere vekst enn prognosene antydde.

Tabell 6 Endring i innbyggertall gjennom 2014 og beregnede merutgifter i kommunesektoren i 2015 knyttet til endring i befolkningen gjennom 2014. Mill. 2014-kroner

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU vår 2014		Framskrivning til statsbudsjettet 2015		Endelige tall per 1.1.2015, publisert 19.2.2014	
	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift
0-1 år	2 346	234	-408	-41	-1 295	-129
2-5 år	1 720	276	-246	-39	-495	-79
6-15 år	5 560	806	5 270	764	4 347	630
16-18 år	-1 148	-226	-1 071	-211	-1 086	-214
19-22 år	1 016	25	1 144	28	344	8
23-34 år	20 017	377	17 898	337	18 354	345
35-66 år	14 078	253	13 053	234	12 558	226
67-74 år	19 120	1 102	19 214	1 108	19 392	1 118
75-79 år	4 803	277	4 754	274	4 950	286
80-89 år	-1 948	-321	-2 044	-336	-1 432	-236
90 år og over	788	331	854	359	1 109	466
	66 352	3 134	58 418	2 476	56 746	2 421

Dersom en tar utgangspunkt i SSBs befolkningsframskrivninger fra sommeren 2014, som ble lagt til grunn for demografianslaget i statsbudsjettet for 2015, ble den faktiske befolkningsutviklingen 1700 personer færre enn prognosene for 2014. Det er fortsatt de yngste aldergruppene som har blitt noe mindre, mens de eldste trekker i motsatt retning. Oppdatering fra prognosene for vekst i 2014, foretatt til statsbudsjettet for 2015, til faktisk vekst for 2014, reduserte anslagene for demografikostnader med ytterligere 0,1 mrd. kroner.

Vedlegg b) KS` regnskapsundersøkelse 2014 (Ligger separat)

Vedlegg c) KS` budsjettundersøkelse 2015 (Ligger separat)

Vedlegg d) Oversikt over lovmedvirkningssaker

Sak	Oppmeldt
Kunnskapsdepartementet	
Lovmedvirkning forskrift om likebehandling av barnehager	1. møte 2014
Revidering av barnehageloven	2. møte 2013

Vedlegg e) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2015

Sak	Oppmeldt
Helse- og omsorgsdepartementet	
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	4. møte 2007
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

Vedlegg f) Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen per januar 2015

Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)		Parter	Inngått	Utløper	Første avtale inngått
1	Avtale mellom Kunnskapsdepartementet og KS om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen	KD og KS	07.11.2014	31.12.2017	2009
2	Avtale om utvikling av kvalitet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene	HOD og KS	19.12.2012	31.12.2015	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	22..04.2013	31.12.2015	2004
4	Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet	HOD og KS	19.12.2012	31.12.2015	
5	Utviklingsavtale mellom Arbeidsdepartementet og KS for partnerskapet stat –kommune om NAV-kontorene	ASD og KS	22.08.2012	31.12.2014	

