

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN**MATERIALET FRA****1. KONSULTASJONSMØTE****28. februar 2013****Innhold**

1	Det 1. konsultasjonsmøtet 2013	2
2	Notat fra TBU av februar 2013 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	3
3	Notat fra TBU av februar 2013 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – sammendrag	9
4	Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2014.....	12
5	Rus og psykisk helse	20
6	Rutiner for involvering av kommunesektoren i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren	21
7	Bilaterale avtaler – Status for reforhandling mv.	22
8	Kostnadsberegningssaker	22

Vedlegg:

- Notat fra TBU. Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter
- Notat om beregningsopplegg for demografi
- KS' regnskapsundersøkelse 2012
- KS' budsjettundersøkelse 2013 for kommuner og fylkeskommuner
- Rutiner for involvering av kommunesektoren i lovutredninger
- Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2013
- Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler per januar 2013

1 Det 1. konsultasjonsmøtet 2013

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 2014. Notatet om den økonomiske situasjonen er gjengitt i kapittel 2.

Sammendrag av notatet om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter i 2014 er gjengitt i kapittel 3. Notatet i sin helhet ligger som vedlegg a.

Notat om nytt beregningsopplegget ligger som vedlegg b.

KS' regnskapsundersøkelse for 2012 er et grunnlag for TBUs notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Regnskapsundersøkelsen ligger som vedlegg c. Vedlagt er også KS' budsjettundersøkelse for 2012 (vedlegg d).

KS har fremmet innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2014. Innspillet er gjengitt i kapittel 4.

KS har bedt om at rus og psykisk helse i samhandlingsreformen blir drøftet særskilt i det 1. konsultasjonsmøtet. Dette er omtalt i kapittel 5.

Forslag til ny ordning for involvering av kommunesektoren i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren omtales i kapittel 6.

Det er ikke meldt opp nye kostnadsberegningssaker til det 1. konsultasjonsmøtet. En oversikt og status for alle saker der det pågår samarbeid om kostnadsberegninger ligger i kap. 8 og i vedlegg f. Kostnadsberegningssaker er tema for alle møtene.

En oversikt over bilaterale avtaler ligger som vedlegg g.

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

Tidspunkt for de øvrige møtene i 2013 er:

- 2. møte: 22. april kl. 13-15
- 3. møte: Avventer evaluering av prøveordning med bilateral møterekke
- 4. møte: Tidspunkt fastsettes senere

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

2 Notat fra TBU av februar 2013 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2014

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2014 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 2012 og bygger på tilgjengelig informasjon per 25. februar 2013. Alle tall for 2012 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

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 2005-2012 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2012 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2013. Tallene bygger på oppgaver fra 181 kommuner og 17 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker 70 prosent av landets befolkning.

I kommunesektoren som helhet lå netto driftsresultat på om lag 3 prosent av inntektene i både 2009 og 2010, men ble redusert til 2,5 prosent av inntektene i 2011. I kommunene kom netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2011 som i 2010, men betydelig reduksjon i gevinster på finansielle plasseringer tilsier at den underliggende økonomiske balansen likevel ble styrket. Fylkeskommunene fikk, fra et høyt nivå påvirket av forvaltningsreformen, en betydelig nedgang i netto driftsresultat i 2011.

1) Tabell 1 Brutto¹⁾ og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent), 2005-2011

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

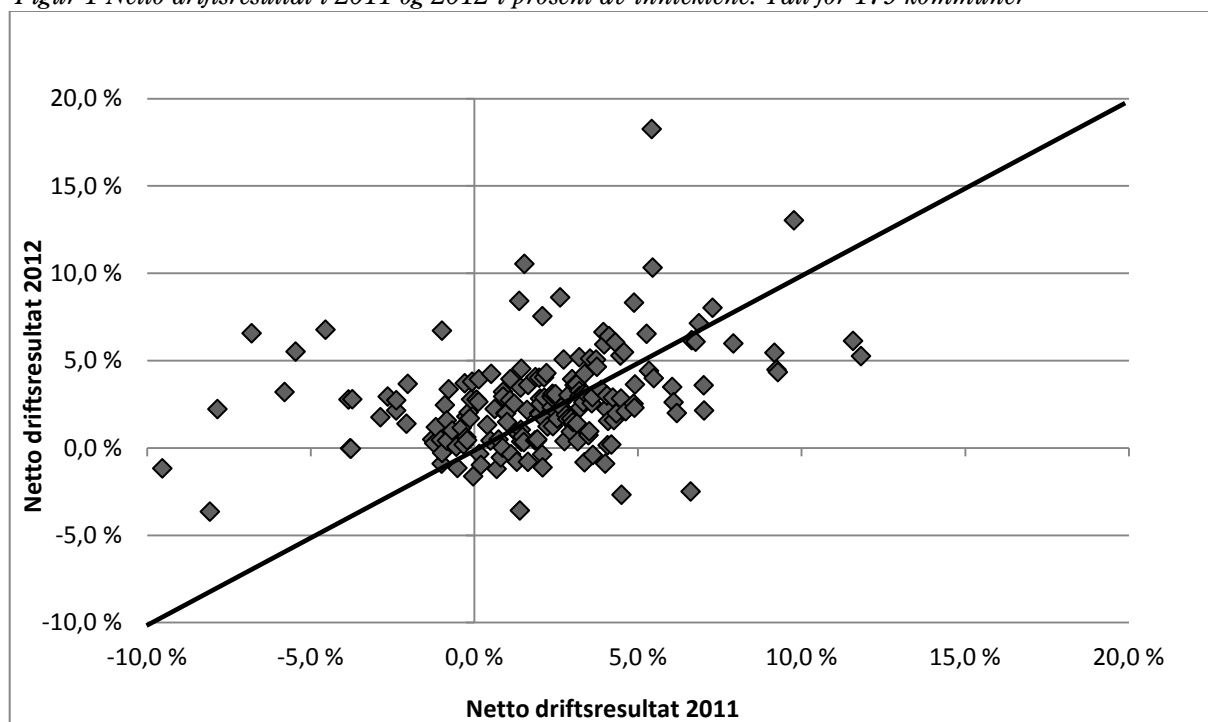
¹⁾ Eks. avskrivninger. ²⁾ Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 181 kommuner (inkl. Oslo) og 17 fylkeskommuner.

KS' regnskapsundersøkelse viser at netto driftsresultat i kommunene økte i 2012, fra 2 prosent av inntektene i 2011 til 2,8 prosent i 2012. Styrkingen av netto driftsresultat hadde sammenheng med økt brutto driftsresultat og reduserte rente- og avdragsutgifter (netto). Reduksjonen i rente- og avdragsutgifter hadde sammenheng med økning i netto gevinster på finansielle plasseringer, som etter å ha vært negative i 2011, kom opp på et relativt høyt nivå i 2012.

I fylkeskommunene økte brutto driftsresultat med om lag ett prosentpoeng fra 2011 til 2012, mens netto driftsresultat ble noe redusert. Motsatt utvikling i brutto og netto driftsresultat skyldes reduserte renteinntekter og økte avdragsutgifter. Det kan se ut til at fylkeskommunenes høye netto driftsresultat i 2010 i stor grad kan knyttes til engangseffekter av forvaltningsreformen. Men også i 2011 og 2012 er fylkeskommunenes netto driftsresultat noe høyere enn før reformen.

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3,2 prosent av inntektene i 2012. Dette er en økning på 0,7 prosentpoeng i forhold til 2011. Utvalget anbefaler at kommunesektorens netto driftsresultat over tid bør utgjøre om lag 3 prosent av inntektene. I løpet av 2013 vil utvalget utarbeide et nytt anbefalt nivå som følge av at momskompensasjonen knyttet til investeringer fra 2014 skal føres i investeringsregnskapet.

²Figur 1 Netto driftsresultat i 2011 og 2012 i prosent av inntektene. Tall for 179 kommuner¹⁾



¹⁾Oslo og Aukra er ikke inkludert i figuren.

Fordelingen mellom kommuner med henholdsvis økning og reduksjon i netto driftsresultat fra 2011 til 2012 er nokså lik. Dette framgår av figur 1 hvor 56 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 44 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2011 til 2012 er det en reduksjon i antall kommuner med negativt netto driftsresultat. Mens 23 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2011, ble andelen

reduisert til 13 prosent i 2012. Om lag 3 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2011 og 2012. Netto driftsresultat i 2012 var høyest i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Premieavvik er pensjonspremien fratrukket pensjonskostnader. I tillegg til årets pensjonskostnad kostnadsføres en andel av tidligere års premieavvik. For kommunesektoren som helhet utgjorde dette samlet sett 0,1 prosent av inntektene i 2011, mens gjennomsnittet for perioden 2003-2010 var 0,8 prosent. KS' regnskapsundersøkelse viser at netto premieavvik utgjorde i overkant av 1 prosent av inntektene i 2012. Premieavviket regnskapsføres og dekkes slik inn i løpet av 10 år.

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 2005-2012. Tallene for 2012 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter, begge publisert 13. februar 2013 av Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2005-2012¹⁾

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	3,4	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,2
Deflator, vekst (%)	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,2
Aktivitetensendring i kommunesektoren (%) ³⁾	-1,5	2,7	4,0	3,0	5,3	0,7	1,1	1,9
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	0,5	1,2	2,9	3,3	2,3	2,0	2,3	2,1
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	-7,9	9,2	14,6	3,1	10,0	-2,3	-2,7	2,0
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,0	11,5	13,0	13,1	13,3	13,9	13,3	13,1
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter(%)	-1,4	0,3	-4,4	-8,6	-6,8	-6,8	-5,1	-5,8
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	22,4	17,4	20,5	31,2	34,7	39,5	43,1	-
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) ⁴⁾	73,0	73,0	71,8	71,4	71,9	72,6	80,0	80,4
Frie inntekter, realvekst (%) ⁵⁾	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,3

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2012 og tidligere år. Foreløpige tall for 2012 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall og foreløpige tall for kommunale finanser, publisert av Statistisk sentralbyrå 13. februar 2013.

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 2,2 prosent i 2012, mens veksten i de frie inntektene anslås til 2,3 prosent. Veksten i samlede inntekter i 2012 var på linje med veksten i 2011, men noe lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2005-2011 på 2,8 prosent. I forhold til utvalgets rapport fra november 2012

er den samlede inntektsveksten for 2012 oppjustert med 0,3 prosentpoeng, mens veksten i frie inntekter i 2012 er oppjustert med 0,4 prosentpoeng. Skatt på inntekt og formue ble knapt 750 mill. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2013, og inntektene fra eiendomsskatt ble også litt høyere enn forutsatt.

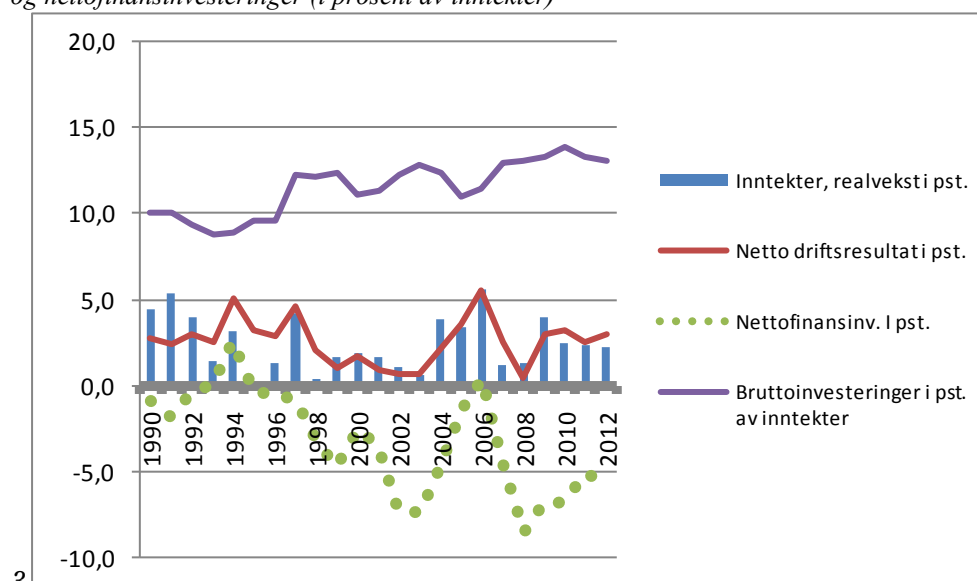
Anslaget på inntektsutviklingen fra 2011 til 2012 er basert på et anslag på den kommunale deflatoren på 3,2 prosent, det samme anslaget for 2012 som lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 2,1 prosent fra 2011 til 2012, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i kommunal sysselsetting har dermed holdt seg på over 2 prosent årlig vekst siden 2009.

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 2011 til 2012 anslås til 1,9 prosent, en oppjustering med 0,3 prosentpoeng i forhold til anslaget i novemberrapporten. Oppjusteringen er knyttet til høyere vekst i utførte timeverk enn tidligere anslått.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2012 anslås foreløpig til 2 prosent målt i faste priser, dvs. en forholdsvis moderat stigning etter to år med en svak reduksjon. Målt som andel av inntektene lå investeringene likevel fortsatt på et forholdsvis høyt nivå i 2012, på drøyt 13 prosent, som innebærer en viss nedgang fra et toppnivå på 13,9 prosent i 2009. KSs regnskapsundersøkelse indikerer at veksten i investeringene i 2012 kan være lavere.

Figur 2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2012, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



3
4

Nettofinansinvesteringer (tidligere benevnt overskudd før lånetransaksjoner) 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 2012 anslås underskuddet til 5,8 prosent av inntektene. Dette er en økning i forhold til 2011 (5,1 prosent), men en reduksjon i forhold til perioden 2008-2010. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3.2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld, fra drøyt 20 prosent av inntektene ved utgangen av 2005 til over 40 prosent ved utgangen av 2011.

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 drøyt 80 prosent i 2012, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7- 8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 2,2 prosent i 2012, mens veksten i de frie inntektene anslås til 2,3 prosent. Veksten i samlede inntekter var på om lag samme nivå som i 2011, men noe lavere enn gjennomsnittet for perioden 2005-2011. Inntektsveksten ble vesentlig høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettopplegget for 2012 (1,1 prosent). Høyere inntektsvekst enn forutsatt har først og fremst sammenheng med god skatteinngang. Den samlede inntektsveksten har gitt grunnlag for finansiering av nye oppgaver (blant annet valgfag på ungdomstrinnet og opptrapping av likverdig behandling av kommunale og private barnehager), økt befolkning og generell forbedring av tjenestetilbudet.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren tok seg opp i 2012, men fra lave nivåer i 2010 og 2011. Aktivitetsveksten anslås til 1,9 prosent i 2012. Aktivitetsutviklingen de senere årene er nært knyttet til investeringsutviklingen. Mens investeringene reelt sett ble redusert i 2010 og 2011, viser foreløpige nasjonalregnskapstall en svak investeringsvekst i 2012. Sysselsettingsveksten har vært stabil i overkant av 2 prosent per år siden 2009.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2012 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på vel 3 prosent av inntektene som er i tråd med utvalgets anbefaling. Kommunene fikk en vesentlig forbedring av netto driftsresultat i 2012, mens resultatet i fylkeskommunene var på om lag samme nivå som i 2011.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2012 i Revidert nasjonalbudsjett 2012, legger Regjeringens budsjettforslag for 2013 opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,0 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 5 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2012 i Nasjonalbudsjettet 2013 innebærer forslaget en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 4,3 og 2,3 mrd. kroner.

Også i 2013 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre innenfor en generell befolkningsøkning, trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Budsjettopplegget for 2013 legger opp til en inntektsvekst som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenestetilbudet bør fortsatt prioriteres.

3 Notat fra TBU av februar 2013 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – sammendrag

Nedenfor framgår et sammendrag av notatet om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter i 2014. Hele notatet ligger som vedlegg a.

Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2014-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 2014 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2013.

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 2012 og er basert på registrert folketall 1. januar 2012. Anslag på merutgifter i 2014 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2013 til 1. januar 2014. Anslaget på merutgiftene i 2013 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2013.

I forhold til tidligere års anslag har TBU gjort noen mindre endringer i beregningsmetoden, og endret hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsgrunnlaget som benyttes for å anslå merkostnadene. Endringene i metoden er diskutert i et eget notat, som er vedlagt dette notatet.

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 2013 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 65 900 personer. På bakgrunn av dette anslår utvalget at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på om lag 3,3 mrd. 2013-kroner i 2014. Av de samlede merutgiftene anslås det at vel 0,4 mrd. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Utvalget understreker at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2014 er om lag 0,2 mrd. lavere enn den anslåtte demografikostnaden for 2013 fra samme tidspunkt i fjor. Befolkningsveksten antas å være noe lavere i 2013 (som danner grunnlaget for merutgiftene i 2014) enn i 2012 (som danner grunnlaget for merutgiftene i 2013). Det antas fortsatt vekst i de yngste aldersgruppene, med sterkest vekst i barn i alderen 0-1 år. Veksten i de eldste aldersgruppene er fortsatt høy, med unntak av aldersgruppen 80-89 år der det forventes fortsatt nedgang.

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 51 600, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 2,7 mrd. kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 77 600. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 3,8 mrd. kroner.

SSB publiserte 21. februar 2013 innbyggertall ved inngangen til 2013. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten i 2012 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2013 til om lag 2,8 mrd. 2012-kroner. Dette er om lag 0,7 mrd. kroner lavere enn utvalgets anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2012. Disse beregningene var basert på befolkningsframskrivningene som SSB publiserte i juni 2011. Det oppdaterte anslaget er også 0,6 mrd. kroner lavere enn det oppdaterte estimatet som utvalget publiserte i sin rapport høsten 2012 (basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2012).

Den faktiske befolkningsveksten i 2012 ble noe svakere enn det som var lagt til grunn i den siste framskrivningen fra SSB. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått, særlig blant de aller yngste barna. I likhet med i 2011 var det en nedgang i antall 0-2 åringer i 2012, mens de tidligere prognosene har kalkulert med en moderat økning i denne gruppen. Økningen i aldersgruppen 23-34 år var relativt høy i 2012, og høyere enn anslått i prognosene. Dette er en aldersgruppe som i liten grad etterspør kommunale velferdstjenester og som følgelig medfører relativt lave kommunale utgifter per innbygger i gjennomsnitt. Lavere vekst enn antatt blant barn og unge trekker også i retning av lavere kommunale utgifter. Dette gjør at utvalget har nedjustert sitt anslag på kommunale merutgifter knyttet til demografi i 2013 fra høsten 2012 med 0,6 mrd. kroner, fra 3,4 mrd. til 2,8 mrd.

Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Thor Fjellanger, Pål Hernæs, Per Richard Johansen, Lise Solgaard og Bjarne Jensen

I mandatet er utvalget bedt om årlig å utarbeide et notat om demografiutviklingen inkludert kommunesektorens utgifter, blant annet til bruk i konsultasjonsordningen mellom Regjeringen og KS. Her ønsker en å anslå kostnadene ved å gi et kommunalt tjenestetilbud ved endringer i omfanget og sammensetningen av befolkningen. I beregningen antas det at både standard, dekningsgrad og produktivitet i tjenesteproduksjonen er konstante.

I beregningene så langt har en innskrenket seg til å beregne kostnader knyttet til de sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Inntektssystemet legger i utgangspunktet til grunn at alle kommunale utgifter til tjenester som

finansieres av de frie inntektene varierer proporsjonalt med folketallet, gjennom innbyggertilskuddet som gis pr innbygger. Det er i tillegg utarbeidet kostnadsnøkler for sektorer der sammensetningen av innbyggermassen mv. er avgjørende for etterspørselen etter tjenestene. For kommunene gjelder det barnehage, grunnskole, barnevern, sosialhjelp, helsetjenester, pleie og omsorg, og administrasjon mv. For fylkeskommunene gjelder det videregående utdanning, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjeneste. Kostnadsnøklerne brukes til å korrigere innbyggertilskuddet, for å kompensere for ufrivillige kostnader og sikre at alle kommuner og fylkeskommuner har samme krav til egenfinansiering av de nasjonale velferdstjenestene som inngår i inntektssystemet.

Disse medlemmene ser ikke at det har skjedd noe som tilsier at sektoromfanget av demografiberegningene bør reduseres, ved å ta ut fylkesveier og kommunal administrasjon, slik utvalgets flertall ønsker. Det er ikke gjennomført noen faglig analyse som kan begrunne dette. Det har heller ikke kommet noe ønske fra konsultasjonsordningen om en slik endring. Forslaget innebærer en vesentlig innskrenking i forhold til i dag av hvilke kostnader som dekkes av beregningen. Dagens beregningsopplegg omfatter 84 pst av kommunesektorens utgifter. Dersom fylkesveier og kommunal administrasjon trekkes ut vil utgiftsandelen bli redusert til 77 pst. I så fall vil 23 pst av driftsutgiftene i kommunesektoren bli holdt utenfor beregningsopplegget. Dermed blir anslaget ikke like relevant for en drøfting av hvilket rom det er for bedre kommunale tjenester innenfor den budsjettammen som stilles til disposisjon for kommunesektoren.

Disse medlemmene mener derfor at omfanget av de sektorene som dagens beregningsopplegg omfatter bør opprettholdes. Dersom en skulle gjøre en endring er det mer relevant å utvide beregningene til å omfatte andre sektorer der en må anta at kostnadene vil variere med innbyggertallet, slik inntektssystemet legger til grunn.

Basert på den avgrensningen av sektorer som utvalget tidligere har nyttet og for øvrig med samme metodikk og datasett som utvalgets flertall, har disse medlemmene beregnet demografikostnadene for 2014 til 3 645 mill kroner, 393 mill kroner mer enn flertallets anslag.

4 Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2014

Reell vekst i frie inntekter

KS har klare forventninger om at regjeringen gir kommunesektoren et økonomisk handlingsrom i 2014 som gjør det mulig å videreføre og videreutvikle de kommunale tjenestene på en likeverdig måte over hele landet, i tråd med vedtatte politiske mål på de ulike områdene.

KS ber regjeringen ta hensyn til følgende ved fastsettelse av vekst i frie inntekter fra 2013 til 2014:

- At de reelle demografikostnadene for kommunesektoren vil vokse med anslagsvis 3,4 mrd kroner fra 2013 til 2014. Dette utgiftsbehovet vil helt, eller i all hovedsak, måtte dekkes av kommunesektoren innenfor veksten i frie inntekter.
- At økte pensjonskostnader for kommunesektoren i 2014, ut over det som vil kompenseres gjennom den kommunale deflatoren, må dekkes. Økende premieavvik medfører økt sannsynlighet for at disse kostnadene øker reelt, samtidig som kostnaden vil påvirkes av forholdstall KRD fastsetter senere i år i regelverket for beregning av pensjonskostnader.
- At det over tid har vært en trendmessig underliggende utgiftsvekst til ressurskrevende tjenester i helse- og omsorgssektoren, til barnevern og til spesialundervisning som er vesentlig høyere enn hva som følger av befolkningsveksten alene i de aktuelle aldersgruppene. Gitt at denne utviklingen fortsetter også inn i 2014, må vekst i frie inntekter ligge over summen av demografi og pensjon, for å oppleves som «status quo» i kommunesektoren.

Pensjonskostnadene

Regelverket for pensjonskostnader

I Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) §13-5 heter det:

- A: Forutsetningene som skal legges til grunn ved beregning av netto pensjonsforpliktelse og netto pensjonskostnad etter §13, fastsettes av departementet.
- C: Beregningsforutsetningene skal fastsettes ut fra hva som faglig og realistisk kan forventes å bli den langsiktige framtidige utviklingen i økonomiske og aktuarmessige forhold, i den perioden pensjonsforpliktelsene løper.
- D: Beregningsforutsetningene skal fastsettes slik at budsjettmessig og regnskapsmessig stabilitet og forutsigbarhet oppnås, og slik at de akkumulerte årlige premieavvik over tid går mot null.

Beregningsforutsetningene må fastlegges før Kommuneproposisjonen

Det er KRD som skal fastsette forutsetningene for beregningen av pensjonskostnader og -forpliktelser. Disse skal fastsettes slik at en oppnår budsjettmessig og regnskapsmessig forutsigbarhet. Det tilsier at forutsetningene bør fastlegges i god tid før budsjettåret, så tidlig at de kan tas hensyn til i hele budsjettløpet for kommunesektoren.

De skal videre fastsettes ut fra hva som kan forventes å bli langsiktig framtidig utvikling i økonomiske og aktuarmessige forhold. Det gjør det mulig å avklare forutsetningene i god tid før budsjettåret. Inneværende års utvikling i renter og lønnsvekst er således i liten grad relevant for fastsettelsen. Hele poenget med å innføre ordningen med beregnet pensjonskostnad og premieavvik i stedet for løpende premier er nettopp å frigjøre seg fra den aktuelle utviklingen i renter og lønnsvekst.

KS forventer på denne bakgrunn at departementet avklarer beregningsforutsetningene i så god tid før budsjettåret at pensjonsleverandørene kan beregne de pensjonsmessige konsekvensene innen Regjeringen legger fram sitt forslag til neste års kommuneopplegg i Kommuneproposisjonen og kommunene begynner sitt forarbeid til kommende års budsjett.

Det akkumulerte premieavviket skal bringes til null

Forskriften sier videre at beregningsforutsetningene skal fastsettes slik at de akkumulerte årlige premieavvik over tid går mot null. Blant annet basert på informasjon fra de største pensjonsleverandørene, anslo KS i fjor høst at det akkumulerte avviket ved utløpet av 2012 kunne ende på 28 mrd kroner. Tall fra KS' regnskapsundersøkelse kan tyde på at tallet kan bli noe lavere, men uansett vil det være betydelige beløp som de neste årene skal utgiftsføres i kommunenes regnskaper. Dersom premiene skulle holde seg på anslått 2013-nivå som andel av fastlønn i sektoren og det akkumulerte avviket over tid skal bringes til null, regnet KS ut at de regnskapsførte pensjonskostnadene fra og med 2014 må økes med 6 mrd kroner utover lønnsvekst, dvs utover det som dekkes gjennom at kommunenes inntekter oppjusteres med den kommunale deflatoren.

På denne bakgrunn ber KS Regjeringen legge fram sin vurdering av hvordan inndekningen av disse avvikene – årets avvik og det akkumulerte avviket – skal skje.

Det akkumulerte premieavviket belaster likviditeten

Regjeringen bes også vurdere konsekvensene for sektoren av den likviditetsbelastningen som sektoren nå opplever, som følge av at det akkumulerte premieavviket er utgifter som sektoren har betalt, men ennå ikke utgiftsført. Likviditeten i kommunesektoren er kraftig svekket de siste årene. I 2006 utgjorde arbeidskapitalen korrigert for akkumulert premieavvik og ubrukte lånemidler 16,8 pst prosent av driftsinntektene. Denne andelen var i 2011 redusert med 7,2 prosentpoeng

til 9,6 pst. Det er store ulikheter mellom kommunene; veier vi med kommunenes inntekter ligger halvparten av kommunene under 4,8 pst.

Det er mange variable som påvirker likviditeten, men det er verdt å merke at det akkumulerte premieavviket som andel av fastlønn i samme periode økte med 7,4 prosentpoeng, fra 8,3 til 15,7 pst. Målt som andel av driftsinntekter utgjorde økningen i det akkumulerte premieavviket om lag 3 prosentpoeng. Dersom premier og kostnader som andel av fastlønn videreføres på anslått 2013-nivå, viste KS-anslagene fra i fjor høst at det akkumulerte premieavviket som andel av fastlønn kan øke med ytterligere 4,3 prosentpoeng fram til 2016. Dette kan indikere at likviditetssituasjonen vil kunne stramme seg ytterligere til for kommunesektoren i årene som kommer, med mindre de regnskapsførte pensjonskostnadene bringes på linje med premiene.

Reell vekst i samlede inntekter

Regjeringen vil på sin budsjettkonferanse 11.-13. mars ta stilling til både hvilket intervall for vekst i frie inntekter og intervall for vekst i samlede inntekter til kommunesektoren som skal varsles i kommuneproposisjonen 2014. KS ber om at regjeringen ta hensyn til følgende ved fastsettelse av de samlede inntektene for kommunesektoren:

- Intensjonene i det brede stortingsforliket om klimapolitikken, samt sannsynlige politikk mål om kollektivtrafikkens betydning i Nasjonal Transportplan 2014-23, vil ikke være troverdig med mindre det gis en betydelig økt statlig bidrag til drift og investeringer i kollektivtrafikk, særlig i byområdene, allerede fra 2014. Nye, sterkt økte anslag for vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet nødvendiggjør også en økt inntektsramme som setter fylkeskommunene i stand til å bygge ned vedlikeholdsetterslepet. En eventuell opptrapping av varslede bevilgninger til riksvegnettet i NTP 2014-23 vil ytterligere forsterke argumentet for tilsvarende økte rammer også til fylkesvegformål.
- Det er også et sterkt behov for et vedlikeholdsløft, både av skoler, andre kommunale bygg, og vann/avløpsnettet for å redusere vedlikeholdsetterslepet, og dermed også øke robustheten til offentlig infrastruktur mot konsekvenser av klimaendringer. Mens økte vedlikehold av vann/avløpsnett må forutsettes dekket av abonnentene gjennom gebyrsatser, vil økt vedlikehold av bygg måtte dekkes gjennom ordinære budsjettbevilgninger i kommunene. Klare statlige forventninger eller ambisjoner om et betydelig kommunalt vedlikeholdsløft, for eksempel i kommende stortingsmelding om klimatilpasning, vil kunne realiseres dersom sterkere insentiver til prioritering av vedlikehold i kommunesektoren følges opp med en motsvarende inntektsvekst.
- KS gjentar kravet om at samhandlingsreformen må fullfinansieres, jfr. endelige tall for kommunal medfinansiering i 2012. Manglende fullfinansiering av den

kommunale medfinansieringen gir en betydelig omdømmerisiko for hele samhandlingsreformen i kommunene.

- KS vil peke på behovet for bedre økonomiske virkemidler for å øke kommunenes mulighet til å bygge utleieboliger for prioriterte grupper i boligmarkedet samt til å kunne iverksette gode integreringstilbud, jfr. det presserende behovet for å få ned antallet personer med godkjent opphold som venter i mottak på bosetting i kommunene.
- Allerede vedtatte opptrappinger av ulike satsinger med konsekvenser for kommuneøkonomien, for eksempel opptrapping av likebehandling av private og kommunale barnehager, barnevernssatsing med mer, må tas høyde for.
- KS peker på at det i løpet av mars og april vil fremmes en rekke stortingsmeldinger som vil kunne inneholde politiske signaler om satsinger på områder hvor kommunesektoren leverer tjenester. Dersom eventuelle satsinger er ønsket å få reelle konsekvenser gjennom økt aktivitet fra kommunesektoren i 2014 må regjeringen varsle det allerede i Kommuneproposisjonen.
- KS viser spesielt til den varslede stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagene. KS forutsetter at eventuelle statlige strammere krav om bemanningsnormer vil være fullfinansiert, uten negative konsekvenser for rammen for vekst i frie inntekter. Samtidig er KS kritisk til at en slik eventuell satsing kan fortrenge eller svekke andre høyere prioriterte satsinger, som i sterkere grad kan styrke grunnlaget for robuste velferdstjenester i framtiden. Blant slike høyere prioriterte områder i kommunesektoren er de punkter som er nevnt overfor, eller behovet for å følge opp den varslede innovasjonsstrategien for kommunal sektor med nødvendige midler.

Provenynøytrale justeringer i kommuneopplegget

KS oppfordrer Regjeringen til å øke fleksibiliteten i den øremerkede satsingen på barnevern, slik at kommunene gis anledning til å benytte midler fra satsingen også til forebyggende barneverntiltak utenfor selve barnevernstjenesten ut fra lokale behov, for eksempel til en forebyggende satsing på skolehelsetjenesten.

Forslag om samarbeidstiltak mellom KRD, FIN og KS

KS viser til referatet fra det fjerde konsultasjonsmøtet 22.10.2012, hvor det i diskusjonen om ordningen med toppfinansiering av ressurskrevende tjenester framkommer at «Navarsete ønsket en dialog mellom partene om hvorfor ordningen øker så sterkt og hva som kan gjøres for å flate ut veksten.»

KS foreslår at KRD nedsetter en arbeidsgruppe ledet av KRD, med representanter også fra FIN, HOD og KS, som vurderer nærmere mulighetene for å få redusert kostnadene eller kostnadsveksten i ordningen for både stat og kommune, innenfor de lovkrav som gjelder i dag.

KS gjentar at det uansett vil være grunn til å inkludere brukere over 67 år som allerede er i ordningen. Dagens avgrensning gir uheldige utslag for enkeltkommuner og skaper prioriteringsutfordringer mellom ulike brukergrupper. Skjønnsmidler vil ikke i tilstrekkelig grad kunne hindre et slikt uheldig utslag for de kommunene det gjelder.

Svarmerknad Kommunal- og regionaldepartementet:

Regjeringen vil i kommuneproposisjonen 2014 gi foreløpige signaler om inntektsrammer for kommunesektoren i 2014. Endelig forslag til det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2014 vil bli lagt fram i Prop. 1

Vedlikehold

Kommunal- og regionaldepartementet vil peke på at vedlikehold av infrastruktur er en ordinær kommunal oppgave. Kommunene må prioritere vedlikehold på linje med andre kommunale oppgaver som finansieres av frie inntekter. I tillegg er det etablert enkelte særskilte statlige ordninger som rentekompensasjonsordninger for skole, svømmeanlegg, kirker og fylkeskommunale veier, og investeringstilskudd for sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

Mangel på kunnskap og kompetanse om eiendomsforvaltning har vært en utfordring for kommunalt vedlikehold. Departementet har støttet kompetanseprogrammet for bedre eiendomsforvaltning (KoBE). Eiendomsforvaltning er nå et ordinært fagområde i Direktoratet for byggkvalitet. Det er også etablert bedre nøkkeltall for eiendomsforvaltning i KOSTRA.

Departementet vil peke på at et planmessig vedlikehold i seg selv er lønnsomt for kommunene. Manglende vedlikehold innebærer dårligere tilbud til mottakere av kommunale tjenester og dårligere arbeidsforhold for kommunalt ansatte. Samtidig utsetter kommunene utgifter som vil påløpe. Over tid er manglende vedlikehold mer kostbart for kommune enn om de løpende følger opp vedlikeholdsbehovet og prioriterer dette i de årlige budsjetter. God eiendomsforvaltning er god økonomi og styrker kommunenes framtidige handlingsrom.

Ressurskrevende tjenester

Kommunal- og regionaldepartementet er i likhet med KS bekymret for den sterke utgiftsveksten i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Departementet vil likevel peke på at det er gjort endringer i ordningen som isolert sett har bedret kostnadskontrollen.

KRD vil gjerne ha innspill fra KS for hvordan det er mulig å foreta forbedringer i ordningen med sikte på å redusere kostnadsveksten i ordningen. Departementet vil avvente innspill før en eventuelt vurderer å nedsette en arbeidsgruppe.

Pensjon

Kommunal- og regionaldepartementet vil understreke at kommunale pensjonsordninger er en del av lønns- og avtalevilkår i kommunesektoren, og følgelig et selvstendig ansvar for kommunene som arbeidsgivere.

Både lønnsvekst og økning i antall kommunalt ansatte bidrar til å øke kommunesektorens pensjonskostnader. Merkostnader til pensjon – ut over det som dekkes av den kommunale deflatoren – må bæres av kommunesektoren selv. Det legges derfor ikke inn særskilte midler til dette formålet i statsbudsjettet.

Departementet viser til at det er enighet med KS om hovedprinsippene for føring av pensjonskostnader i kommuneregnskapet. Dette innebærer at det er de regnskapsmessig beregnede pensjonskostnadene og kostnadene ved amortisering av premieavvik som årlig har resultateffekt i kommuneregnskapet. Reglene innebærer også at når samlede pensjonskostnader (inklusive amortisering) avviker fra betalte pensjonspremier, vil det kunne oppstå likviditetseffekter for sektoren.

I perioden 2002 til 2012 har premiene vært høyere enn pensjonskostnadene. De siste årene har pensjonspremiene blitt drevet sterkt opp av høy lønnsvekst og et lavt rentenivå. Pensjonskostnadene har samtidig hatt en jevn men noe svakere vekst, knyttet til at departementet har foretatt gradvise innstramminger i de beregningstekniske forutsetningene. Differansen mellom premienivået og kostnadsnivået har gitt årlige premieavvik, som ved utgangen av 2012 anslagsvis har akkumulert seg opp til størrelsesorden 28 mrd kr (etter fratrukk for årlig amortisering i perioden 2003-2012). Det akkumulerte premieavviket flatet noe ut i 2011. Finanstilsynets reduksjon i den garanterte avkastning bidro imidlertid til en særskilt vekst i premiene i 2012, og således til en ytterligere økning i det akkumulerte premieavviket i 2012.

Pensjonspremiene ligger fortsatt på et høyt nivå i 2013. Det høye premienivået i 2013 må ses i lys av at Finanstilsynet har varslet at pensjonsordningene må styrke premiereservene, for å ta høyde for økende levealder. Dette vil kunne innebære at kundenes del av overskuddet, helt eller for en betydelig del, vil måtte benyttes til å øke premiereservene i en oppreserveringsperiode. Det vil igjen innebære at kommunesektoren ikke vil kunne benytte sin del av overskuddet i pensjonsordningene til å finansiere premieinnbetalingene. Kommunesektoren kan da ikke benytte sin andel av overskuddet fra 2012 fullt til å finansiere premieinnbetalingene i 2013. Dette vil trolig også prege situasjonen både i 2014 og 2015. Dette bidrar isolert sett til en pukkeeffekt på pensjonspremiene, som også vil påvirke premieavviket i oppreserveringsperioden. Behovet for å øke premietariffene som følge av økt levealder har imidlertid vært kjent lenge, og det er positivt at pensjonsordningene etter lang tid setter igang en nødvendig oppreservering av pensjonsfondene for å kunne møte pensjonsforpliktelsene i kommunal sektor.

Departementet bygger på at reduksjonen i premieavvikene i årene fremover skjer gjennom en kombinasjon av gradvise innstramminger i beregningsforutsetningene, samtidig som avvikene amortiseres i regnskapet.

Forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene skal være realistiske, og må fastsettes slik at det over tid blir et bedre samsvar mellom premienivået og nivået på de regnskapsmessige kostnadene. Beregningsforutsetningene har derfor også blitt strammet gradvis inn de siste årene. I forkant av fastsettelsen av beregningsforutsetningene har departementet årlig hatt dialog med pensjonsleverandørene og KS om nivået på disse. Med utgangspunkt i dagens nivå på langsiktige renter og forventninger til lønnsutviklingen, er departementets foreløpige vurdering at det fortsatt er behov for å stramme noe inn på beregningsforutsetningene. Departementet er fortsatt åpen for dialog og innspill fra KS om hva nivået på beregningsforutsetningene bør være.

Regnskapsreglene sikrer at det akkumulerte avviket for perioden 2002-2012 vil bli dekket inn i løpet av 10 år. Amortiseringen av det akkumulerte avviket per 2012 på 28 mrd kr gir et nivå på amortiseringskostnadene i 2013 på i størrelsesorden 3 mrd kr. Amortiseringen av det akkumulerte avviket per utgangen av 2012 medfører isolert sett ingen økning i pensjonskostnadene i 2014 utover nivået på amortiseringskostnadene i 2013, og vil bli redusert fra 2018.

De siste årene har departementet fastsatt beregningsforutsetningene for pensjonskostnadene i første halvdel av september. Departementet legger vekt på at beregningsforutsetningene fastsettes ut fra et best mulig informasjonsgrunnlag og i dialog med berørte parter. Dersom tidspunktet for fastsettelsen av beregningsforutsetningen flyttes til et mye tidligere tidspunkt som KS skisserer, kan det innebære fare for at fastsettelsen foretas på et noe svakere beslutningsgrunnlag. Dagens praksis innebærer på den andre siden at kommunesektoren tidlig i budsjettløpet må basere sine prognoser for pensjonskostnadene på et noe mer usikkert grunnlag, tilsvarende det som gjelder andre typer budsjettprognoser. Etter at departementet har fastsatt beregningsforutsetningene i september, kan imidlertid pensjonsleverandørene relativt tidlig på høsten utarbeide mer konkrete budsjettanslag. Dette gir kommuner og fylkeskommuner fortsatt rimelig tid til å innarbeide pensjonsleverandørenes anslag i årsbudsjettene, før de vedtas senest innen årsskiftet. Departementet legger ikke opp til vesentlige endringer i tidspunktet for fastsettelsen av beregningsforutsetningene.

I en situasjon der betalte pensjonspremier er høyere enn regnskapsførte pensjonskostnader (inklusive amortisering), er det naturlig å forvente at dette bidrar til å svekke kommunesektorens likviditet noe. For kommunesektoren samlet viser tall fra KOSTRA at arbeidskapitalen i prosent av driftsinntektene er drøye 1 %-poeng lavere i

2011 (9,6 %) enn i 2008 (10,7 %), etter at arbeidskapitalen er korrigert for akkumulert premieavvik og ubrukte lånemidler. Kommunesektoren vil selv kunne dempe de negative likviditetseffektene gjennom styrking av netto driftsresultat og økte avsetninger til disposisjonsfond. Departementets vurdering er at kommunesektoren samlet sett har håndtert likviditetsbelastningen på en god måte.

Svarmerknad KRD slutt.

5 Rus og psykisk helse

KS er positive til at det vurderes nye økonomiske virkemidler innen rus og psykisk helse, hvis de bidrar til å gi brukerne et mer helhetlig og koordinert helsetilbud. KS mener at en innføring av nye virkemidler for hele landet forutsetter:

- Kunnskap om hva som fremmer gode pasientforløp
- En vurdering av økonomiske risikofaktorer for kommunene
- Et godt datagrunnlag om aktuelle pasientgrupper

KS mener at kunnskapsgrunnlaget i dag er for usikkert til at kommunal medfinansiering og betaling for utskrivningsklare kan innføres allerede fra 2014. KS mener det bør gjennomføres forsøk med ulike samhandlingsmodeller – herunder økonomiske virkemidler - mellom kommunesektoren og helseforetakene, før det innføres generelle ordninger.

Svarmerknad HOD:

I rusmeldingen fremgår det at regjeringen tar sikte på en gradvis innføring av de økonomiske virkemidlene i samhandlingsreformen så snart det lar seg gjennomføre. Det ble tatt forbehold om at ambisjonene vil tilpasses erfaringene med innfasing av samhandlingsreformen og kvaliteten på dataene som må legges til grunn for oppgjørsordningen. Helsedirektoratet fikk i september 2012 i oppdrag å utrede mulige modeller for kommunal medfinansiering av psykisk helsevern og rus fra 2014. Aktuelle modeller må inneholde en vurdering av insentiver og risiko for små kommuner. Mulige modeller må kunne håndtere innføring av betaling for utskrivningsklare pasienter på et senere tidspunkt. I tillegg ble direktoratet bedt om å beskrive mulige tiltak for å bedre kvaliteten på registreringen av utskrivningsklare pasienter. HOD mottok utredningen fra direktoratet i januar 2013. Rapporten ligger nå til behandling i HOD. HOD har etablert kontakt med KS på administrativt nivå og vil involvere KS i det videre arbeidet.

Svarmerknad HOD slutt

6 Rutiner for involvering av kommunesektoren i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren

I Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel* fremgår det at regjeringen legger til grunn at regelstyringen av kommuner og fylkeskommuner skal være rammepreget, slik at kommuner og fylkeskommuner oppnår reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver. Nasjonale hensyn kan gi behov for særskilt styring av kommunesektoren, men må balanseres mot hensynet til kommunal handlefrihet, jf. Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, kap. 2.3.

I KRDs veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, er det gitt konkrete føringer for statlige utredninger av reformer, oppgaveendringer og annet som berører kommunesektoren.

I Meld. St. 12 (2011–2012) skriver departementet at det vil arbeide videre med hvordan medvirkning fra kommunesektoren kan ivaretas på en god måte i arbeidet med statlige lovutredninger. Regjeringen og KS er enige om å inkludere rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren, i tråd med det etablerte systemet for kostnadsberegninger innenfor konsultasjonsordningen. Denne ordningen vil være et supplement til den ordinære kontakten mellom fagdepartementene og KS.

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.

Rutiner for medvirkning er vedlagt materialet. Rutinene vil inngå i revidert veileder for konsultasjonsordningen.

7 Bilaterale avtaler – Status for reforhandling mv.

To nye avtaler mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS ble undertegnet 19.12 2012:

Nasjonal rammeavtale om samhandling 2012-2015 omfatter kommunesektoren og spesialisthelsetjenesten. I denne avtalen legges det særlig vekt på elektronisk samhandling, pasient- og brukersikkerhet og kvalitetsforbedring, kompetanse og forskning, helhetlige og koordinerte pasientforløp og forebyggende helsetjenester og folkehelsearbeid.

Avtalen om utvikling av kvalitet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene 2012 – 2015 gjelder bare kommunesektoren. I avtalen legges det særlig vekt på bærekraftige tjenester gjennom nyskaping, gode kvalitetssystemer og arbeid for bedre kvalitet og tilstrekkelig personell og riktig kompetanse, spesielt med tanke på etikk og ledelse.

8 Kostnadsberegningssaker

Status kostnadsberegningssaker

Økt finansieringsansvar for kommunene for privatpraktiserende fysioterapeuter med driftsavtaler med kommunene

Det er i perioden 2009 til 2011 overført midler fra folketrygden til kommunene. I 2012 ble det overført midler til kommunene tilsvarende som for 2011. Midlene er fra 2013 overført rammetilskuddet til kommunene. Saken anses for avsluttet.

Brukerstyrt personlig assistent

Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester trådte i kraft 1. januar 2012. I loven er kommunens plikt til å ha tilbud om brukerstyrt personlig assistanse videreført. Ved Stortingets behandling av ny lov ble regjeringen anmodet om å utrede videre de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag om rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse for brukere med stort behov innenfor de samme økonomiske rammer som gjelder i dag. Departementet arbeider videre med å følge opp Stortingets vedtak. HOD vil ta initiativ til videre dialog om saken.

Vedlegg d) Rutiner for involvering av kommunesektoren i lovutredninger

I Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel* fremgår det at regjeringen legger til grunn at regelstyringen av kommuner og fylkeskommuner skal være rammepreget, slik at kommuner og fylkeskommuner oppnår reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver. Nasjonale hensyn kan gi behov for særskilt styring av kommunesektoren, men må balanseres mot hensynet til kommunal handlefrihet, jf. Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, kap. 2.3.

I KRDs veileder Statlig styring av kommunesektoren, som inkluderer retningslinjer for utforming av lover og forskrifter som retter seg mot kommunesektoren, er det gitt konkrete føringer for statlige utredninger av reformer, oppgaveendringer og annet som berører kommunesektoren.

I Meld. St. 12 (2011–2012) skriver departementet at det vil arbeide videre med hvordan medvirkning fra kommunesektoren kan ivaretas på en god måte i arbeidet med statlige lovutredninger. Regjeringen og KS er enige om å inkludere rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren, i tråd med det etablerte systemet for kostnadsberegninger innenfor konsultasjonsordningen. Denne ordningen vil være et supplement til den ordinære kontakten mellom fagdepartementene og KS.

Formål

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.

Forutsetninger

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.

Statens utredningsarbeid skal følge Utredningsinstruksen med veileder. Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av- og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instansen som har ansvaret for saken utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes. Involvering av KS i arbeid med lovutredninger vil derfor være i tråd med formålet med Utredningsinstruksen.

Involvering av KS i en konkret lovsak er frivillig for departementene. Dette innebærer at det er opp til det enkelte fagdepartement å avgjøre om KS skal involveres eller ikke, og eventuelt hvor omfattende samarbeidet skal være. For å sikre at intensjonen med ordningen blir en realitet, er det likevel viktig at departementene stiller seg positive til å samhandle med KS i lovarbeid, og at involveringen av KS skjer så tidlig som mulig, som hovedregel før saken blir sendt på høring.

Det er det enkelte departement som er ansvarlig for utredning og fremdrift. En utfordring ved lovarbeid er at departementene ofte har høyt tidspress for å utrede sakene. Involvering av KS må derfor skje på en måte som ikke forsinker prosessen vesentlig.

Ordningen med at KS skal medvirke i lovutredninger skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men skal sikre en god involvering av KS, uten å gi innsyn i fortrolig informasjon, herunder budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Medvirkning og dialog med KS/kommunesektoren vil først være aktuelt etter at rammene for lovarbeidet er avklart i regjeringen. I kompliserte og/eller krevende saker må et utkast til høringsnotat ha vært forelagt departementene før KS involveres.

Kommunal medvirkning i lovprosesser må skje innenfor de rammene offentleglova setter. Det innebærer at enhver som hovedregel kan kreve innsyn i skriftlige dokument som blir utvekslet mellom departementet og KS. Innsynsreglene kan dermed legge føringer for hvilken informasjon som kan utveksles på ulike tidspunkt i lovforberedelsene.

Avgrensning av saker

Om KS har vært involvert i en lovutredning gjennom deltakelse i et forutgående NOU-arbeid, skal saken ikke meldes opp på nytt for særskilt medvirkning når departementene arbeider med en lovproposisjon som bygger på NOU-en.

KS' medvirkning i lovutredninger skal bidra til å belyse de administrative konsekvensene av et konkret lovforslag. Medvirkningsopplegget skal ikke innebære at KS kan pålegge staten å utrede alternative forslag. KS kan velge å synliggjøre alternative løsninger og konsekvensene av disse i særmerknad i konsultasjonsmaterialet.

Ved uenighet mellom KS og fagdepartementet om konsekvensene for lokaldemokratiet og den kommunale handlefriheten, bør dette framgå av lovproposisjon, og eventuelt også av høringsnotat.

Rutiner for involvering av KS

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

Gangen i involvering av KS i lovutredninger vil være som følger:

Oppmelding

En eventuell oppmelding og involvering av KS vil være gjenstand for en konkret vurdering ved hvert enkelt utredningsarbeid, og fagdepartementene bør konsultere KRD og FIN dersom det knytter seg usikkerhet til vurderingene. Hvorvidt KS skal involveres er blant annet avhengig av følgende forhold:

- Lovendringens politiske betydning for blant annet kommunesektoren
- Omfanget av administrative konsekvenser for kommuner eller fylkeskommuner som følge av lovendringen
- Om forslag til ny lov/lovrevisjon er kjent
- Om involvering av KS vil innebære offentliggjøring av regjeringens interne budsjettarbeid/prioriteringer
- Om lovarbeidet er tilstrekkelig politisk forankret i regjeringen

Staten og KS melder inn hvilke lovutredninger de vurderer som aktuelle for særskilt medvirkning. Dette skjer primært på ett av de tre/fire faste tidspunktene for oppmelding i forbindelse med konsultasjonsmøtene/sekretariatsmøtene.

De faste oppmeldingstidspunktene skal likevel ikke være til hinder for at det raskt kan etableres samarbeid mellom staten og KS. Forslag om lovutredningssamarbeid utenom de faste oppmeldingstidspunktene skal alltid først forelegges KRD og FIN.

Staten melder fortrinnsvis inn kjente saker som er omtalt i regjeringserklæringer, meldinger eller proposisjoner. Kommuneproposisjonen brukes årlig til å synliggjøre og varsle endringer i oppgaver og regelverk rettet mot kommunesektoren.

Oppmelding av saker skjer skriftlig, og det skal i så stor grad som mulig angis hva slags involvering av KS som ønskes (for eksempel innhenting av data fra kommuner/fylkeskommuner eller kvalitetssikring).

Dersom KS ønsker å bli involvert i lovutredninger som staten ikke har meldt opp, melder KS opp hvilke saker de ønsker et slikt samarbeid om. Anmodningen blir synliggjort i konsultasjonsmaterialet. Det vil imidlertid være opp til det enkelte fagdepartement å avgjøre hvorvidt, og eventuelt på hvilken måte, anmodningen skal følges opp.

Staten v/vedkommende fagdepartement velger hvilke saker KS skal involveres i. KS' kapasitet for involvering i lovutredninger kan være begrenset, og det må derfor forventes at det til tider kan være nødvendig å prioritere mellom sakene som er meldt opp. Dette skal så langt som mulig avklares på sekretariatsmøtene.

Involvering

Konkrete områder for involvering av KS defineres og videre prosess avtales så langt som mulig.

Hva slags form og omfang den konkrete involveringen av KS får, vil variere fra sak til sak, og må avtales bilateralt mellom departementene og KS. Prosesser for involvering av KS avtales så langt som mulig, og en beskrivelse av avtalt prosess gjengis i

materialet til konsultasjonsmøtene. En slik synliggjøring skal bidra til gjennomsiktighet i prosessene.

Det ansvarlige fagdepartement må legge opp til prosesser som sikrer en god involvering av berørte departementer. KRD og FIN skal alltid gis anledning til enten å delta i samarbeidet, eller bli holdt orientert.

Rapportering

En omtale av nye lovutredningssaker og en oversikt over alt pågående samarbeid om lovutredninger gis i materialet til konsultasjonsmøtene. Status for sakene omtales i fellesdokumentet til det 4. konsultasjonsmøtet.

Evaluering

KRD tar sikte på å foreta en samlet evaluering av involveringen av KS i både kostnadsberegninger og lovsaker etter tre år. En slik samlet evaluering skal gjennomføres i samråd med KS og aktuelle fagdepartementer.

Vedlegg e) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2013

Sak	Oppmeldt
Helse- og omsorgsdepartementet	
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	4. møte 2007
Kunnskapsdepartementet	
Kulturskoletilbud i skole/SFO	4. møte 2012
Justis- og politidepartementet	
Nødnett	2. møte 2007

Vedlegg f) Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen per januar 2012

Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)		Parter	Inngått	Utløper	Første avtale inngått
1	Avtale om utvikling av barnevernsområdet	BLD og KS	22.08.2011	31.12.2013	2005
2	Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene	HOD og KS	21.09.2006	01.07.2012	2003
3	Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid	KRD samordn. (AD, HOD, BLD, JD) og KS	20.09.2011	31.12.2013	2005
4	Avtale mellom Kunnskapsdepartementet og KS om veiledning av nytilsatte, nyutdannede, pedagoger i barnehagen og skolen	KD og KS	05.02.2009		
5	Avtale om kvalitetsutvikling i barnehager og grunnsopplæringen	KD og KS	24.08.2011	31.12.2013	
Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen					
5	Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene (Reforhandles)	JD, BLD og KS	15.05.2007	31.12.2010	2004
6	Nasjonal rammeavtale om samhandling	HOD og KS	19.12.2012	31.12.2015	
7	Intensjonsavtale om samarbeid mellom HOD og KS vedrørende gjennomføring av samhandlingsreformen	HOD og KS	01.07.2011	31.12.2015	2011
8	Avtale om utvikling av kvalitet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene	HOD og KS	19.12.2012	31.12.2015	
9	Utviklingsavtale mellom Arbeidsdepartementet og KS for partnerskapet stat -kommune om NAV-kontorene	AD og KS	22.08.2012	31.12.2014	
Avtaler om samfunnsutvikling					
10	Samarbeidsavtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren	LMD og KS	01.01.2010	31.12.2012	2006

