

# Fellesdokument 2006

Til behandling på 4. konsultasjonsmøte 25. oktober 2006

## Innholdsfortegnelse

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1    | Det 4. konsultasjonsmøtet.....  | 3  |
| 1.1  | Konsultasjonsordningen og Fellesdokumentet .....                                | 3  |
| 1.2  | Utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning.....                    | 3  |
| 1.3  | Handlingsplan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien .....              | 4  |
| 2    | Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2007 .....                       | 6  |
| 2.1  | Norsk økonomi og statsbudsjettet for 2007 .....                                 | 6  |
| 2.2  | Utviklingen i kommunesektorens økonomi og aktivitet.....                        | 6  |
| 2.3  | Kommunesektorens inntekter i 2006 .....   | 8  |
| 2.4  | Hovedpunkter i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2007.....         | 9  |
| 2.5  | Frie inntekter .....  | 12 |
| 3    | Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon .....                           | 16 |
| 3.1  | Helse- og omsorgsdepartementet.....   | 16 |
| 3.2  | Kunnskapsdepartementet .....  | 20 |
| 3.3  | Arbeids- og inkluderingsdepartementet.....                                      | 24 |
| 3.4  | Kommunal- og regionaldepartementet .....  | 29 |
| 3.5  | Barne- og likestillingsdepartementet .....                                      | 31 |
| 3.6  | Kultur- og kirke departementet.....   | 33 |
| 3.7  | Justis- og politidepartementet .....  | 34 |
| 3.8  | Landbruks- og matdepartementet .....  | 35 |
| 3.9  | Finansdepartementet .....   | 36 |
| 3.10 | Olje- og energidepartementet.....   | 37 |
| 4    | Kostnadsberegninger .....   | 39 |
| 4.1  | Sammendrag av rapport fra arbeidsgruppe om kostnadsberegninger.....             | 39 |
| 5    | Måloppnåelse i 2005 .....   | 41 |
| 5.1  | Notat fra TBU om tjenesteproduksjon og ressursinnsats.....                      | 41 |
| 5.2  | Innspill fra KS – om nettverk for fornyelse og effektivisering.....             | 43 |
| 6    | Samarbeidsavtaler.....  | 44 |
| 7    | Gjennomgang av øremerkede tilskudd .....  | 47 |
| 8    | Den kommunale deflatoren .....  | 48 |
|      | Vedlegg a) Vedlegg til notat fra TBU om kommunal tjenesteproduksjon i 2005..... | 49 |

|   |    |
|---|----|
| Vedlegg b) Notat fra KS om nettverk for fornyelse og effektivisering .....          | 58 |
| Vedlegg c) KS' vurderinger av øremerkede tilskudd.....                              | 62 |
| Vedlegg d) Rapport fra arbeidsgruppe om kostnadsberegninger (egen nummerering)..... | 65 |

# 1 Det 4. konsultasjonsmøtet

## 1.1 Konsultasjonsordningen og Fellesdokumentet

Fra og med statsbudsjettet for 2001 har det vært praktisert en ordning med konsultasjoner mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS om det kommunaløkonomiske opplegget. Tidsplanen for konsultasjonsordningen følger fasene i arbeidet med statsbudsjettet. Det avholdes konsultasjonsmøter i forkant av regjeringens budsjettkonferanser som normalt finner sted i mars, april og august. Et fjerde og avsluttende møte i etterkant av at statsbudsjettet er lagt fram i oktober.

Foreliggende fellesdokument gir en helhetlig gjennomgang av regjeringens forslag til kommuneopplegg i statsbudsjettet for 2007. I hovedsak presenteres det her en felles forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren de siste årene og av budsjettoppleggets kommunaløkonomiske virkninger for 2007, jf. kapittel 2. På noen punkter har KS likevel funnet det ønskelig å gi noen utfyllende merknader. De viktigste enkeltsakene i kommuneopplegget er omtalt i kapittel 3, sortert etter ansvarlig fagdepartement.

Utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning er også tema for dette møtet. Arbeidsgruppen om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer har nå avgitt sin rapport, og et sammendrag av denne er gjengitt i kapittel 4. Det legges opp til at partene på grunnlag av rapportens drøftinger og tilrådninger skal diskutere og komme fram til modeller for et tettere samarbeid om kostnadsberegninger.

Gjennomgangen av temaet måloppnåelse i 2005 ble utsatt fra det 3. konsultasjonsmøtet, og behandles derfor i år på dette møtet. Som grunnlag for gjennomgangen har Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) utarbeidet et notat om kommunal tjenesteproduksjon i 2005. Dette er gjengitt i kapittel 5.

KS ble på det 3. konsultasjonsmøtet invitert til å komme med innspill til regjeringens varslede gjennomgang av samtlige øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Tilbakemeldingen fra KS er gjengitt i kapittel 7.

På det 2. konsultasjonsmøtet 26. april tok KS opp spørsmålet om de indekser som brukes for beregning av den kommunale deflatoren fanger opp svingningene i energiprisene på en hensiktsmessig måte. På grunnlag av dette ble TBU bedt om å gjøre rede for oppbygningen av deflatoren, og denne redegjørelsen er gjengitt i kapittel 8.

## 1.2 Utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning

Partene har i hele 2006 arbeidet med sikte på at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende. Det har vært vektlagt at utviklingsarbeidet skal være gjennomført i løpet av året, slik at arbeidet med kommuneopplegget i statsbudsjettet for 2008 kan skje innenfor rammene av en mer forpliktende konsultasjonsordning.

Det ble på det 1. konsultasjonsmøtet i 2006 lagt opp til at de mest sentrale elementene i videreutviklingen av ordningen skal være å arbeide videre med bilaterale samarbeidsavtaler og kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Utviklingsarbeidet ses i sammenheng med plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien. Forpliktende flerårig opptrappingsplan er nærmere omtalt i avsnitt 1.3.

I etterkant av det 1. konsultasjonsmøtet i 2006 ble det nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe, som fikk i oppgave å komme med forslag til retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS. På det 2. konsultasjonsmøtet ga partene sin tilslutning til hovedpunktene i anbefalingene fra arbeidsgruppen, og retningslinjene ble deretter presentert i kommuneproposisjonen for 2007.

Også i forhold til utvikling på kostnadsberegningssområdet har en partssammensatt arbeidsgruppe utredet hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid med KS om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer som berører kommunene. Arbeidsgruppen la til det 3. konsultasjonsmøtet fram et notat med foreløpige drøftinger, og legger til dette konsultasjonsmøtet fram sin endelige rapport. Det er ingen særmerknader i rapporten og arbeidsgruppen er omforent om sine tilrådninger. Et sammendrag av rapporten gjengis i avsnitt 4.1. Selve rapporten er vedlegg d) til Fellesdokumentet. Partene er enige om å følge arbeidsgruppens tilrådninger.

Som det framgår av Soria Moria-erklæringen skal en mer forpliktende konsultasjonsordning sikre at de totale økonomiske ressursene innen offentlig sektor utnyttes bedre. Det vil framover bli arbeidet videre med hvordan arbeidstakerne og deres organisasjoner kan involveres i å nå denne målsetningen.

### **1.3 Handlingsplan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien**

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006) ga regjeringen uttrykk for ambisjoner om en betydelig styrking av kommunesektorens frie inntekter i løpet av stortingsperioden for å bedre tilbudet i skolen og eldreomsorgen. I kommuneproposisjonen for 2007 ble det lagt fram en handlingsplan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien.

I 2006 ligger veksten i kommunesektorens samlede inntekter an til å bli om lag 9,1 mrd. kr, mens veksten i de frie inntektene anslås til 7 mrd. kr. I statsbudsjettet for 2007 er det lagt opp til en vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 5,4 mrd. kr og i de frie inntektene på vel 2,4 mrd. kr. Veksten er regnet fra anslått inntektsnivå i 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Se nærmere omtale i avsnitt 2.3 og 2.4.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger som nevnt ovenfor til grunn at netto driftsresultat er den beste tilgjengelige indikatoren på økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat for kommunesektoren i 2005 lå med sine 3,6 pst. klart over 3 pst.-nivået som TBU anbefaler for å sikre økonomisk balanse, jf. omtale i avsnitt 2.2. I perioden 1998-2004 hadde sektoren et netto driftsresultat som var betydelig lavere enn 3 pst. Det er i årene framover viktig å videreføre et netto driftsresultat på om lag 3 pst. Rammestyring innebærer at dette er et kommunalt ansvar, men staten må legge forholdene til rette

ved å sørge for samsvar mellom de oppgaver kommunene pålegges og de ressursene som stilles til rådighet.

Det er en felles forståelse mellom staten og kommunesektoren at nivået på det løpende kommunale vedlikeholdet er for lavt. For lavt nivå på det årlige vedlikeholdet fører til et dårligere tilbud til brukerne enn det som hadde vært tilfelle med forsvarlig nivå på vedlikeholdet.

Vedlikehold er en del av kommunesektorens oppgaver på linje med andre løpende oppgaver. At ordinært vedlikehold ikke er på et tilstrekkelig høyt nivå, har trolig liten sammenheng med den økonomiske situasjonen i kommunesektoren på kort sikt. Lav prioritering og mangel på nøkkeltall og systemer for planmessig vedlikeholder trolig vel så viktig. Kommunal- og regionaldepartementet vil tilrettelegge for systemer som bidrar til bedre eiendomsforvaltning i kommunesektoren. Dette handler i første rekke om å bedre informasjonsgrunnlaget og formidle prinsipper for god eiendomsforvaltning, slik at beslutningstakere i kommunesektoren blir bedre i stand til å prioritere og utnytte ressursene riktigere.

For lavt nivå på det løpende kommunale vedlikeholdet har over tid ført til et akkumulert vedlikeholdsetterslep. Det er en sentral målsetting at vedlikeholdsetterslepet fjernes, samtidig som man unngår at nytt etterslep oppstår. Det krever at kommunesektoren øker driftsutgiftene til vedlikehold ut over dagens nivå og at den øker investeringsnivået. Forutsetningene for at dette skal kunne skje, er at sektoren har positivt netto driftsresultat av en viss størrelse.

Ved fastsettelsen av inntektsrammen for de enkelte år vil regjeringen bl.a. legge vekt på den politiske prioriteringen av kommunesektoren i forhold til andre offentlige tjenester, kompensasjon for merutgifter ved nye reformer, befolkningsutviklingen, inntektsutviklingen i sektoren de siste årene og effektiviseringsmuligheter i kommunesektoren. Kommunesektoren må på sin side bidra til økonomisk balanse gjennom god økonomistyring, tilpasning av tjenestetilbudet til inntektene, effektiviserings- og utviklingsarbeid i forhold til egen tjenesteproduksjon og prioritering av tiltak som bidrar til langsiktig handlefrihet, eksempelvis riktig nivå på vedlikehold av kommunale bygninger og infrastruktur.

Det vises til KS' merknad og statens tilsvarende under avsnitt 2.5.

## **2 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2007**

### **2.1 Norsk økonomi og statsbudsjettet for 2007**

Norsk økonomi er inne i sitt fjerde år med sterkt vekst, godt hjulpet av lave renter og kraftig oppgang i oljeinvesteringene. Det har aldri vært flere sysselsatte i Norge, og arbeidsledigheten nærmer seg det lave nivået fra konjunkturtoppen på slutten av 1990-tallet. Så langt har lønns- og prisveksten vært relativt moderat, noe som bl.a. må ses i sammenheng med økt arbeidsinnvandring. Nå er det likevel klare tegn til at arbeidsmarkedet strammes til, med fare for at lønnskostnadene kan øke til et nivå som det over tid kan bli vanskelig å leve med for konkurranseutsatte bedrifter. Veksten i BNP for Fastlands-Norge anslås i Nasjonalbudsjettet 2007 å avta noe framover, fra 3½ pst. i år til knapt 3 pst. neste år. Arbeidsledigheten anslås å flate ut på et nivå tilsvarende 3¼ pst. av arbeidstyrken neste år, etter en nedgang fra 4,6 pst. i fjor til 3½ pst. i år.

Regjeringen legger opp til å holde bruken av oljeinntekter i 2007 på et nivå som understøtter en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi, i overensstemmelse med de rammene handlingsregelen setter. I tråd med dette innebærer Regjeringens budsjettforslag et strukturelt, oljekorrigert underskudd i 2007 på 71 mrd. kroner, om lag det samme som forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Makroøkonomiske modellberegninger indikerer at budsjettopplegget for 2007 gir en stimulans til innenlandsk etterspørsel tilsvarende om lag 0,3 prosentpoeng av trend-BNP for Fastlands-Norge. Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til om lag 2¾ pst. Regjeringens budsjettforslag innebærer at bruken av oljeinntekter reelt øker med nærmere 6 mrd. kroner fra 2006 til 2007, samtidig som skatter og avgifter bringes tilbake til nivået fra 2004.

### **2.2 Utviklingen i kommunesektorens økonomi og aktivitet**

Veksten i kommunesektorens inntekter har variert betydelig gjennom den siste tiårsperioden, jf. tabell 2.1. De siste årene peker 2002 og 2003 seg ut som år med lav inntektsvekst, før veksten tok seg klart opp i årene etterpå. Veksten i samlede inntekter i 2006 ser ut til å bli den sterkeste siden 1997, mens veksten i frie inntekter ligger an til å bli den sterkeste i hele tiårsperioden. Utviklingen i 2006 er nærmere omtale i avsnitt 2.4. Målt i forhold til anslag på regnskap for 2006 er vekstanslagene for 2007 forholdsvis lave. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at inntektsveksten i 2006 er kraftig oppjustert siden framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett 2006. Målt i forhold til anslått inntektsnivå i 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006, anslås veksten i samlede inntekter i 2007 til 2,2 pst. og veksten i frie inntekter til 1,4 pst. Dette er i tråd med signalene i kommuneproposisjonen. Kommuneopplegget for 2007 er nærmere omtale i avsnitt 2.4.

Kommunesektoren bruker sine inntekter til løpende tjenesteproduksjon, investeringer og avsetninger. Utviklingen i et veid gjennomsnitt av sysselsetting, produktinnsats og brutto realinvesteringer brukes som en indikator på den samlede aktivitetsutviklingen i kommuneforvaltningen. Fra 2000 til 2005 var den gjennomsnittlige årlige veksten i aktiviteten i kommuneforvaltningen på 1,5 pst. årlig. Indikatoren er et mål på hva som

settes inn i produksjonen, ikke hva som faktisk produseres, og den fanger derfor ikke opp vekst i aktiviteten som følge av en mer effektiv ressursbruk.

Overskuddet før lånetransaksjoner, slik det måles i nasjonalregnskapet, viser forskjellen mellom kommunesektorens samlede inntekter og samlede utgifter medregnet investeringer, men uten gjeldsavdrag. Underskuddet øker dermed isolert sett i år med vekst i investeringene, men uten å fange opp at kommunene vil ha glede av den investerte kapitalen i mange år framover. Kommuneforvaltningens underskudd før lånetransaksjoner økte fra slutten av 1990-tallet og fram til 2003, da det utgjorde om lag 7 pst. av de samlede inntektene. De siste to årene har utviklingen snudd, og i 2005 var underskuddet nede i 1,2 pst. av de samlede inntektene. Perioden med høye underskudd må ses i sammenheng både med svake driftsresultater og med høye investeringer bl.a. knyttet til grunnskolereformen og eldresatsingen. Det mangeårige underskuddet i kommunesektoren anslås å bli snudd til et overskudd på om lag 0,4 pst. av sektorens samlede inntekter i 2006.

Tabell 2.1 Kommunesektorens inntekter, aktivitet og overskudd. Reell endring i prosent fra året før<sup>1)</sup>

|      | Samlede inntekter | Frie inntekter | Aktivitet <sup>2)</sup> | Overskudd, pst. av inntektene |
|------|-------------------|----------------|-------------------------|-------------------------------|
| 1997 | 4,4               | 2,1            | 5,5                     | -0,9                          |
| 1998 | 0,3               | -0,6           | 2,6                     | -3,1                          |
| 1999 | 1,7               | -0,1           | 3,1                     | -4,6                          |
| 2000 | 2,1               | 0,8            | -0,9                    | -2,4                          |
| 2001 | 1,9               | 1,7            | 2,9                     | -3,5                          |
| 2002 | 0,2               | -0,9           | 1,3                     | -7,0 <sup>3)</sup>            |
| 2003 | 0,7               | -0,4           | 1,9                     | -7,1                          |
| 2004 | 3,7               | 3,6            | 1,4                     | -4,4                          |
| 2005 | 2,8               | 1,7            | 0,0                     | -1,2                          |
| 2006 | 4,0               | 4,3            | 1,9                     | 0,4                           |
| 2007 | 0,9               | -0,4           | 1,7                     | -0,5                          |

<sup>1)</sup> Inntektsveksten er korrigert for endringer som følger av endret organisering av offentlig tjenestetilbud og andre budsjettekniske forhold.

<sup>2)</sup> Aktiviteten i kommunesektoren måles ved en indikator der endringene i sysselsetting, produktinnsats og brutto realinvesteringer veies sammen.

<sup>3)</sup> Tilskudd til gjeldslette mv. på 21,6 mrd. kroner i forbindelse med sykehusreformen er holdt utenom.

Netto driftsresultat brukes av bl.a. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. TBU har foretatt beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 pst. av inntektene for at kommuner og fylkeskommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Fra slutten av 1990-tallet har netto driftsresultat ligget klart under dette nivået, og var i 2002 og 2003 nede i 0,6 pst. av driftsinntektene, jf. tabell 2.2. Kommunesektorens økonomiske balanse er blitt

vesentlig styrket de siste årene, til et netto driftsresultat på anslagsvis 3,6 pst. i 2005. For fylkeskommunene anslås netto driftsresultatet til 4,0 pst., mens det for Oslo og kommunene utenom Oslo anslås til henholdsvis 3,6 pst. og 3,5 pst.

*Tabell 2.2 Netto driftsresultat. Prosent av samlede inntekter*

|      | Kommunene utenom Oslo | Fylkeskommunene | Oslo | Kommunesektoren i alt |
|------|-----------------------|-----------------|------|-----------------------|
| 1996 | 3,0                   | 1,8             | 5,0  | 2,9                   |
| 1997 | 5,1                   | 2,5             | 7,7  | 4,6                   |
| 1998 | 1,9                   | 0,4             | 6,1  | 2,0                   |
| 1999 | 1,9                   | -0,7            | 0,3  | 1,0                   |
| 2000 | 2,5                   | -0,2            | 2,8  | 1,7                   |
| 2001 | 1,9                   | -1,8            | 2,8  | 0,9                   |
| 2002 | 0,1                   | 0,9             | 2,9  | 0,6                   |
| 2003 | 0,7                   | 1,1             | -0,6 | 0,6                   |
| 2004 | 2,0                   | 4,3             | 1,1  | 2,2                   |
| 2005 | 3,5                   | 4,0             | 3,6  | 3,6                   |

### **2.3 Kommunesektorens inntekter i 2006**

I revidert nasjonalbudsjett 2006 ble den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til om lag 7,1 mrd. kr fra 2005 til 2006, tilsvarende 3,1 pst. De frie inntektene ble anslått å øke med om lag 4,7 mrd. kr, tilsvarende 2,9 pst.

Ny informasjon om den løpende skatteinngangen de siste månedene trekker i retning av markert høyere vekst i kommunesektorens skatteinntekter i 2006 enn lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett 2006. Anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2006 er oppjustert med om lag 3 mrd. kr. Oppjusteringen er fordelt med om lag 2,5 mrd. kr på kommunene og 500 mill. kr på fylkeskommunene. Kommunesektoren får beholde de ekstra skatteinntektene i 2006, men de videreføres ikke til 2007.

Som følge av høyere lønnstillegg ved årets lønnsoppgjør enn tidligere anslått og økte energipriser, kan prisveksten på kommunalt varekjøp bli noe høyere enn lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett 2006. Den anslåtte prisveksten for kommunal tjenesteyting er oppjustert med 0,4 prosentpoeng til 3,4 pst. Høyere prisvekst bidrar isolert sett til å redusere realveksten i kommunesektorens inntekter med drøyt 0,9 mrd. kr fra 2005 til 2006.

Ny regnskapsinformasjon om bevilgninger til ressurskrevende brukere viser et redusert bevilgningsbehov for inneværende år på om lag 170 mill. kr. I forbindelse med lønnsoppgjøret for 2006 og ny arbeidstidsavtale for lærere, ga staten tilsagn om en engangskompensasjon for inneværende år på 90 mill. kroner, som utbetales på slutten av året.



Samlet sett innebærer disse endringene en reell styrking av kommuneøkonomien i 2006 på om lag 2 mrd. kr sammenliknet med anslaget i revidert nasjonalbudsjett 2006. Etter dette forventes det en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 9,1 mrd. kr fra 2005 til 2006, tilsvarende 4,0 pst. Kommunesektorens frie inntekter anslås nå å øke reelt med 7,0 mrd. kr, tilsvarende 4,3 pst.

Den anslåtte veksten i frie inntekter i 2006 er den høyeste prosentvise veksten på 15 år. Når det gjelder veksten i de samlede inntektene de siste 15 år, er det bare på begynnelsen av 1990-tallet og i 1997 at veksten har vært på høyde med anslaget for inneværende år.

Som varslet i kommuneproposisjonen for 2007 blir det foreslått at det øremerkede tilskuddet til minoritetsspråklige elever i grunnskolen innlemmes i rammetilskuddet i 2007. Tilskuddet til minoritetsspråklige elever i 2006 gjelder for kommunenes aktivitet i skoleåret 2005-2006. Når bevilgningen innlemmes i rammetilskuddet i 2007, dekkes aktivitet som kommunene utfører i budsjettåret 2007. Som følge av dette vil kommunene ikke få utbetalt tilskudd for første halvdel av skoleåret 2006-2007 (høsten 2006). Bortfall av tilskudd for første halvdel av skoleåret 2006-2007 innebærer at kommunene selv må finansiere aktiviteten i denne perioden. Dette er beregnet til knapt 350 mill. kr. Bortfall av tilskudd vil isolert sett innebære at kommunenes netto driftsresultat i 2006 reduseres tilsvarende. Oppjusteringen av anslaget på skatteinntekter vil imidlertid bidra til at en styrking av den finansielle situasjonen i kommunene.

#### *Merknad fra KS:*

KS ser det som helt uakseptabelt at staten bryter forutsetningene om tilskudd til undervisning av minoritetsspråklige elever i grunnskolen. Dette er inntekter som kommunene og skolene inntektsfører løpende i høstsemesteret i år, og bortfall av disse inntektene kan svekke skolens tilbud til elevene. KS tar avstand fra at virkninger på statsbudsjettet av endret finansiering skal overveltes på kommunene, og ber staten klargjøre at man vil avholde seg fra dette ved senere innlemminger av øremerkede tilskudd.

*(KS-merknad slutt)*

## **2.4 Hovedpunkter i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2007**

I kommuneproposisjonen 2007 ble det lagt opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 4 og 5 mrd. kr fra 2006 til 2007. Videre ble det lagt opp til reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på mellom 2 og 2½ mrd. kr. Det ble presisert at den varslede inntektsveksten i 2007 skal regnes fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2006 som er lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett 2006. Dette er i samsvar med vanlig praksis.

I forslaget til statsbudsjett for 2007 legges det opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 5,4 mrd. kr, tilsvarende om lag 2,2 pst<sup>1</sup>. Videre legges det

---

<sup>1</sup> Ved beregning av realvekst er det lagt til grunn anslått prisvekst i kommunesektoren på 3,5 pst. i 2007.

opp til realvekst i frie inntekter på vel 2,4 mrd. kr, tilsvarende om lag 1,4 pst. Veksten er regnet fra anslått inntektsnivå for 2006 som ble lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett 2006. Budsjettforslaget innebærer noe sterkere vekst i de samlede inntektene enn signalisert i kommuneproposisjonen, mens veksten i de frie inntektene ligger i øvre del av det varslede vekstintervallet i kommuneproposisjonen.

Tabell 2.3 Hovedkomponenter i inntektsveksten i 2007, regnet fra inntektsnivået for 2006 i revidert nasjonalbudsjett 2006. Reell endring i mrd. kr.

|  | Mrd. kr    |
|--|------------|
| Frie inntekter, vekst                      | 2,4        |
| Gratis læremidler i videregående opplæring | 0,3        |
| Barnehager                                 | 1,9        |
| Psykisatri                                 | 0,4        |
| Gebyrinntekter                             | 0,2        |
| Annet                                      | 0,2        |
| <b>Totalt</b>                              | <b>5,4</b> |

Regjeringen har motivert forslaget til kommuneopplegg for 2007 på følgende måte:

- Den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter ettersom ulike aldersgrupper har ulikt behov for offentlige tjenester. TBU har anslått at befolkningsutviklingen bidrar til økte utgiftene på om lag 1,4 mrd. kr i 2007 dersom dekningsgrad, standard og produktivitet i tjenesteproduksjonen holdes uendret. TBU presiserer at dette er et grovt anslag, ingen eksakt beregning.
- Inntektsveksten til kommunene i 2007 bidrar til at målsettingen om 10 000 nye årsverk i den kommunale omsorgstjenesten fra 2004 til utgangen av 2009 er innen rekkevidde.
- Innenfor veksten i de frie inntektene er om lag 100 mill. kr kompensasjon til kommunene for økningen i merutgifter ved NAV-reformen.
- I handlingsplanen mot fattigdom foreslås en økning på 5 pst. i de veiledende satsene for utmåling av økonomisk sosialhjelp utover ordinær prisjustering. Dersom kommunene øker sine satser like mye som økningen i de veiledende satsene, vil dette bety en reell utgiftsøkning for kommunene på om lag 160 mill. kr. Denne økningen er forutsatt dekket innenfor veksten i frie inntekter.
- Øremerkede tilskudd til barnehager omfatter bl.a. midler til 13 500 nye ordinære plasser i 2007. Det er også lagt til rette for etablering av faste plasser i midlertidige lokaler inntil de permanente barnehagebyggene er ferdigstilt.
- Oppfølging av handlingsplanen for psykisk helse innebærer en reell økning i bevilgningene til kommunene på om lag 350 mill. kr.
- Gratis læremidler i videregående opplæring innføres gradvis fra høsten 2007. Gratis læremidler innføres i VG2 fra skoleåret 2007-2008. Til dekning av merutgiftene er fylkeskommunenes rammetilskudd styrket med 287,4 mill. kr.
- Investeringsrammen for opprusting av skolebygg foreslås økt med 2 mrd. kr i 2007. Dette innebærer at hele den planlagte investeringsrammen på 15 mrd. kr for perioden 2002-2009 er faset inn.
- Gebyrinntektene anslås å øke reelt med om lag 200 mill. kr. Det er bl.a. tatt hensyn til at utbygging av barnehageplasser i 2007 isolert sett vil gi økte gebyrinntekter til kommunene.
- Det legges til grunn at det er et effektiviseringspotensial i kommunesektoren. Hver ¼ pst. kommunesektoren effektiviserer virksomheten med, tilsvarer et beløp på om lag 600 mill. kr. En eventuell effektiviseringsgevinst er ikke innarbeidet i den foreslåtte inntektsrammen og vil bidra til styrket tjenestetilbud.

*Merknad fra KS:*

Regjeringen har fremmet forslag i statsbudsjettet om å endre gebyret for begjæring av tvangsforretning, som innebærer tapte inntekter for kommunesektoren på i størrelsesorden 50 mill. kroner. Denne endringer er ikke tatt opp med KS og heller ikke kommentert i statsbudsjettets omtale av kommuneopplegget for 2007. Når det gjelder virkningene for statlige virksomheter er omleggingen kommentert og inntektsbortfallet kompensert. KS ber om at denne type omlegginger for fremtiden tas opp med KS og at de økonomiske virkningene synliggjøres i budsjettdokumentene og kompenseres.

*(KS-merknad slutt)*

## **2.5 Frie inntekter**

Kommunesektorens frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør om lag 69 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Disse inntektene kan kommunesektoren disponere fritt innenfor rammen av gjeldende lover og regelverk.

Realveksten i frie inntekter i 2007 anslås til vel 2,4 mrd. kr (1,4 pst). Veksten er fordelt med 1,7 mrd. kroner på kommunene (tilsvarende 1,2 pst) og 700 mill. kroner på fylkeskommunene (tilsvarende 2,2 pst.). Veksten er regnet fra anslaget på kommunesektorens inntekter for 2006 i revidert nasjonalbudsjett 2006. I tråd med vanlig praksis videreføres de ekstra skatteinntektene ikke til 2007.

### **Anvendelse av veksten i frie inntekter**

Kommunesektoren styres i stor grad gjennom de inntektsrammer som fastsettes av Stortinget. Kommunesektoren har et selvstendig ansvar for å tilpasse utgiftene til de fastsatte inntektsrammene. Ny aktivitet i kommunesektoren må for en stor del finansieres gjennom vekst i frie inntekter, effektivisering og omprioritering.

I det følgende gjennomgås enkelte forhold på inntekts- og utgiftssiden i 2007 som har betydning for disponeringen av de frie inntektene i 2007.

### *Demografi*

TBU gjorde i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte beregninger av kommunale og fylkeskommunale merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen. I beregningene er det forutsatt konstant dekningsgrad, uendret ressursinnsats per bruker og konstant produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre tas det i beregningene ikke hensyn til politiske målsettinger knyttet til videre utbygging av tjenestetilbudet i sektoren. Eksempelvis tas det ikke hensyn til vedtatte målsetninger om utbygging av barnehagetilbudet. TBU presiserer at beregningene av mer- og mindreutgifter for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar.

På denne bakgrunn uttaler TBU at merutgiftene som følge av forventet befolkningsutvikling til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester kan anslås til om lag 1,4 mrd. kroner i 2007. Dette tilsvarer 0,7 prosent av utgiftene.

Konsekvensene av den demografiske utviklingen slår ulikt ut for kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i 2007. TBU anslår at kommunenes utgifter vil øke med vel 300 mill. kroner, tilsvarende 0,2 prosent av utgiftene. Det er i særlig grad vekst i antall eldre over 90 år som bidrar til merutgiftene for kommunene.

Fylkeskommunenes utgifter anslås å øke med knapt 1,1 mrd. kroner, tilsvarende 3,1 prosent av utgiftene. Sterk vekst i antall 16-18-åringer bidrar til merutgiftene for fylkeskommunene. Videregående opplæring er den klart største tjenestesektoren innenfor fylkeskommunene.

#### *NAV-reformen*

Innenfor veksten i de frie inntektene er om lag 100 mill. kroner kompensasjon til kommunene for økningen i merutgifter ved NAV-reformen.

#### *Økonomisk sosialhjelp*

I Regjeringens handlingsplan mot fattigdom foreslås en økning på 5 pst. i de veiledende satsene for utmåling av økonomisk sosialhjelp utover ordinær prisjustering. Dersom kommunene øker sine satser like mye som økningen i de veiledende satsene, vil dette isolert sett bety en reell utgiftsøkning for kommunene på om lag 160 mill. kr. Denne økningen er forutsatt dekket innenfor veksten i frie inntekter.

*Tabell 2.4 Inntektsvekst (frie inntekter) og utgiftsvekst i 2007. Anslag. Milliarder kroner. Regnet fra inntektsnivå 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006*

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Frie inntekter</b>                            | 2,4         |
| <b>Utgifter som bør dekkes av frie inntekter</b> |             |
| Demografi <sup>1</sup>                           | 1,4         |
| NAV-reformen                                     | 0,1         |
| Økonomisk sosialhjelp                            | 0,16        |
| <b>Sum utgifter</b>                              | <b>1,66</b> |

<sup>1</sup> Dette tallet er et anslag fra TBU gitt en del beregningstekniske forutsetninger. Det har dermed en annen status i Regjeringens budsjettarbeid enn de andre tallene i tabellen, jf. omtale ovenfor.

#### *Andre forhold som ikke er fanget opp av tabell 2.4*

Regjeringen har som nevnt en målsetning om at antall årsverk i pleie- og omsorgstjenesten skal øke med 10 000 fra 2004 til utgangen av 2009. Økning i årsverk ut over det som følger av den demografiske utviklingen vil måtte dekkes av frie inntekter.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet at arbeidsgivere skal få et medfinansieringsansvar for langvarig sykefravær, samtidig som perioden med fullt finansieringsansvar reduseres fra 16 til 14 dager og skjermingsordningene for utsatte grupper utvides. Som andre arbeidsgivere vil også kommunesektoren få økte utgifter som følge av denne endringen. Hvor stor kostnadsøkningen blir, vil avhenge av i hvor stor grad sektoren lykkes med å redusere sykefraværet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har anslått merutgiftene for kommunesektoren til vel 500 mill. kroner i 2007. KS har anslått merutgiftene til 575 mill. kr dersom det legges til

grunn en effekt av skjermingsordningene for kommunesektoren på 100 mill. kr. Anslagene er usikre. Det vises til nærmere omtale i pkt. 3.3.

Det legges som nevnt til grunn at det er et effektiviseringspotensial i kommunesektoren. Hver ¼ pst. kommunesektoren effektiviserer virksomheten med, tilsvarer et beløp på om lag 600 mill. kr. Disse effektiviseringsgevinstene er ikke innarbeidet i tabellen ovenfor.

#### *Merknad fra KS:*

I innspill fra KS til tredje konsultasjonsmøte ble det redegjort for at halvårstallene fra SSB tilsier betydelig høyere befolkningsvekst gjennom 2006, enn lagt til grunn for TBUs fremskrivning av kommunesektorens demografikostnader. Befolkningsveksten i 2006 vil derfor gi kommunesektorens merkostnader - anslått til ½ mrd. kroner - utover de 1,4 mrd. kroner som var forutsatt ved behandling av kommuneproposisjonen våren 2006. KS ba regjeringen ta hensyn til den sterkere befolkningsveksten ved fastsettelse av veksten i de frie inntektene til kommunesektoren i 2007.

KS mener videre at et løft i løpende vedlikehold på minimum 1 mrd. kroner og nedbygging av akkumulert vedlikeholdsetterslep med 2 mrd. kroner pr år er nødvendig for at kommunene skal oppnå økonomisk balanse og for at ikke nye ubalanser oppstår. KS er tilfreds med at regjeringen også ser på vedlikehold som et viktig satsingsområde, men konstaterer at kommuneopplegget for 2007 ikke gir rom for et løft på dette området.

For å nå målet om 10 000 nye årsverk i pleie og omsorg i løpet av 4-årsperioden og en nødvendig satsing på vedlikehold, må det sterkere vekst til i de frie inntektene i 2008 og 2009 enn det legges opp til for 2007. KS mener regjeringen burde gi klarere signaler om gjenoppretting av kommuneøkonomien også for årene etter 2007 og viser til at det i Soria Moria-erklæringen het at det skulle utarbeides en flerårig plan for oppretting av den økonomiske ubalansen i kommuneøkonomien.

*(KS-merknad slutt)*

#### *Merknad fra staten til KS' merknad*

Avviket mellom den faktiske befolkningen i første halvår 2006 og tidligere anslått befolkningsutvikling i 2006 illustrerer en av mange usikkerhetsfaktorer bak TBUs grove anslag for merutgifter knyttet til demografi. Anslaget er basert på SSBs befolkningsframskrivninger, som er prognoser for befolkningsutviklingen flere tiår fram i tid. Det legges derfor til grunn enkle, beregningstekniske forutsetninger, som ikke nødvendigvis vil treffe fra år til år. Som omtalt ovenfor bygger TBUs beregninger også på andre forenklende forutsetninger.

Staten vil videre påpeke at vedlikehold er et kommunalt og fylkeskommunalt ansvar på linje med andre løpende driftsoppgaver. Med et godt driftsresultat i 2005 og meget sterk inntektsvekst i 2006 ligger forholdene til rette for å starte innhenting av et eventuelt vedlikeholdsetterslep i de kommuner og fylkeskommuner som har behov for dette.

Regjeringen har presentert sine planer for satsing på kommuneøkonomien i Kommuneproposisjonen 2007. Regjeringen vil, i tråd med vanlig praksis, komme tilbake til kommuneopplegget for 2008 og 2009 i framtidige kommuneproposisjoner og budsjettdokumenter.

*(Statens merknad slutt)*

## 3 Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon

### 3.1 Helse- og omsorgsdepartementet

#### Rekruttering av helse- og omsorgspersonell

Omsorgsplan 2015 oppsummerer tiltakene i St.meld. nr. 25 *Mestring, muligheter og mening – Framtidas omsorgsutfordringer*. Både Kompetanseløftet 2015 og avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene omhandler rekruttering:

#### *Kompetanseløftet 2015*

Kompetanseløftet 2015 har som hovedmål å sikre tilstrekkelig og kompetent personell i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten. I de første årene vil delmålene for planen være å:

- øke bemanningen med 10.000 nye årsverk innen utgangen av 2009, ut fra nivået i 2004
- heve det formelle utdanningsnivået
- sikre bruttotilgang på helsepersonell tilsvarende helsefagarbeidernivå på om lag 4.500 per år fra 2010
- skape større faglig bredde med flere faggrupper og større tverrfaglighet
- styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

I statsbudsjettet for 2007 bevilges det til sammen 152 mill. kroner til Kompetanseløftet, som er en videreføring av dagens bevilgningsnivå:

- Gjennom Aksjon helsefagarbeider er målsettingen å etablere til sammen 3.000 nye læreplaner i 2008 og 2009 for elever i den nye helsefagarbeiderutdanningen og øke rekrutteringen til helsefagarbeiderutdanningen.
- Kompetansehevingen består av å kvalifisere 12.000 voksne til helsefagarbeidernivå, utdanne 800 personer gjennom desentraliserte høgskolestudier, videreutdanne 6.000 personer med videregående utdanning gjennom fagskolene, videre- og etterutdanne 3.000 med høgskoleutdanning i perioden 2007 til 2010. Dette er viktig både i forhold til å øke kompetansen, bidra til god rekruttering, og for å redusere avgangen fra sektoren.
- Rekrutteringskampanjen skal både rekruttere flere inn i pleie- og omsorgssektoren og bidra til en større tverrfaglighet i sektoren.
- Bygd på de gode erfaringene med den fireårige ledelsessatsingen Flink med folk, som avsluttes i 2006, vil den nye ledelsessatsingen Flink med folk i første rekke bidra til å sikre rekruttering, godt arbeidsmiljø, god ressursutnyttelse og gode tjenester.
- Satsing på undervisningssykehjemmene, tilbudet om omsorg ved livets slutt og lindrende behandling utenfor sykehus ses i sammenheng.
- Grunnleggende kompetanse i fagetikk, og modeller for å forankre etikkarbeidet organisatorisk i kommunal sammenheng. Departementet vil gjennomgå forskriften om kvalitet i omsorgstjenesten for mer eksplisitt å sikre at tjenestetilbudet som gis er basert på god etisk fagutøvelse, og at grunnleggende etiske hensyn blir ivaretatt.



- Tiltak for å øke andelen med høyskoleutdanning, øke andelen som arbeider heltid og forbedring av arbeidsmiljøet vil bli utarbeidet av regjeringen og KS i fellesskap, i lys av avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene.

### **Måltall for legetjenester i sykehjem**

Sosial- og helsedirektoratet vurderte i 2005 legetjenesten i sykehjem. Basert på tilgjengelige undersøkelser fant direktoratet ikke grunnlag for å anta at legedekningen i sykehjem generelt er uforsvarlig, men at svært mange kommuner har for lav legedekning til å innfri de kravene direktoratet stiller til god kvalitet.

I St. meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening* varslet regjeringen en økt satsning på legetjenester til brukere av omsorgstjenestene. Departementet utarbeider et rundskriv til kommunene vedrørende kriterier for fastsetting av lokal norm for legedekning i sykehjem. Videre har Sosial- og helsedirektoratet fått i oppgave å utarbeide en faglig veileder for legetjenesten i sykehjem. Gjennom den nye avtalen om kvalitet i helse- og omsorgstjenesten er regjeringen og KS enig om å styrke av det allmenntilleggsarbeidet. I tillegg har regjeringen i statsbudsjettet for 2007 varslet et introduksjonstilskudd til kommunene slik at de kan knytte sine sykehjem til NOKLUS (Norsk kvalitetsforbedring av laboratorievirksomhet utenfor sykehus). For turnustjenesten for leger ønsker departementet å gjøre endringer i turnusforskriften, slik at det stilles krav til turnustjeneste i sykehjem.

I St. meld. nr. 25 (2005-2006) har regjeringen også gitt en foreløpig vurdering av behovet for økt legeårsverk i sykehjem og anslått et nasjonalt behov for minst 50 % økning innen 2010. Det varsles at måltallet skal vurderes på nytt etter at den enkelte kommune har vurdert sitt behov for legetjenestene i sykehjem. Det vil i den sammenheng være naturlig at det nasjonale måltallet drøftes innenfor konsultasjonsordningen.

Det forutsettes at styrkning av legetjenesten i sykehjem finansieres gjennom frie inntekter og at styrkingen av kommuneøkonomien gjør dette mulig.

### **Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere**

Formålet med toppfinansieringsordningen er å sikre at brukere som krever stor ressursinnsats fra det kommunale tjenesteapparat, får et best mulig tilbud uavhengig av kommunens økonomiske situasjon. Ressurssenteret for omstilling i kommunene (RO) har evaluert ordningen. En arbeidsgruppe med representanter fra Sosial- og helsedirektoratet og KS har med bakgrunn i resultatene fra evalueringen kommet med forslag til endring i regelverket. Helse- og omsorgsdepartementet arbeider, blant annet med bakgrunn i rapporten fra Sosial- og helsedirektoratet og KS, videre med utforming av ordningen. Eventuelle endringer i ordningen vil bli omtalt i kommuneproposisjonen for 2008. I St. pr. nr. 1 Helse- og omsorgsdepartementet, foreslås bevilget 1,83 mrd. kroner til toppfinansieringsordningen for 2007. Det foreslås at innslagspunktet prisomregnes til 770 000 kroner per bruker. KOSTRA funksjon 275 Introduksjonsstønning foreslås inkludert i ordningen.

*Merknad fra KS:*

KS vil peke på behovet for å forbedre tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere, og forutsetter at det kommer konkrete forslag om dette i kommuneproposisjonen til våren.

*(KS-merknad slutt)*

### **Nytt investeringstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger.**

I St. meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening* varsles et nytt investeringstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger. Målgruppen for ordningen er personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Tilskuddet vil legge til rette for langsiktig planlegging og investering i den kommunale omsorgstjenesten. Tilskuddet vil styrke kommunenes tilbud om blant annet korttidsplasser i sykehjem og botilbud for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne med behov for omfattende omsorgstjenester både i sykehjem og omsorgsbolig, herunder også personer med psykisk sykdom, utviklingshemming og rusproblemer.

Med utgangspunkt i at kommunene de siste 10 årene har gjennomført omfattende investeringer i både sykehjem og omsorgsboliger, og at deler av utbyggingen fortsatt ikke er slutført, er det nødvendig å utrede det faktiske behovet for ytterligere investeringer før det fremmes forslag til bevilgninger i statsbudsjettet. Regjeringen vil i konsultasjonssammenheng diskutere utviklingen i behovet og måloppnåelse på området med KS. Det vil senere også være ønskelig å drøfte utformingen av ordningen.

Husbanken vil bli gitt ansvaret for å forvalte den nye tilskuddsordningen og fylkesmannen vil ha en rolle når det gjelder å vurdere behovet i den enkelte kommune. Det er kommunen som skal søke Husbanken om tilskudd, men tilskuddene skal også kunne viderefremmes til humanitære organisasjoner og andre som tilbyr egne boligløsninger med omsorgstjenester på non-profit-basis. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmål om investeringstilskudd i forbindelse med statsbudsjettet for 2008.

### **Forslag om økt finansieringsansvar til kommunene med hensyn til finansiering av fysioterapitjenester utført av privatpraktiserende fysioterapeuter**

Det nedsettes en interdepartemental arbeidsgruppe med deltakelse av eksterne aktører (bla KS og fysioterapeutene) som innen 1. juli 2007 utarbeider forslag til alternative finansierings- og avlønningsmodeller for fysioterapitjenesten hvor kommunene får økt finansieringsansvar.

Arbeidsgruppen gis i mandat å utrede økt finansieringsansvar til kommunene, samt utrede endringer i fysioterapitjenesten sett i lys av formålet med tjenesten og dens funksjon i kommunehelsetjenesten.

*Merknad fra KS:*

Denne saken omhandler et prinsipielt viktig spørsmål om folketrygdens finansieringsansvar. KS ønsker en bred deltakelse fra kommunesektoren, og mener at fristen 1. juli neste år kan bli for knapp.

*(KS-merknad slutt)*



## 3.2 Kunnskapsdepartementet

### Barnehageområdet

#### *Status*

Det etableres barnehageplasser som aldri før. Men ventelistene vokser også. 228 145 barn hadde en barnehageplass per 20.09.2006. De foreløpige tallene fra kommunenes rapportering 20.09.06 viser at om lag 18 000 barn står på venteliste. Antall barn på venteliste kan forventes å synke til om lag 12 100 barn ved årsskiftet. I statsbudsjettet for 2007 er det lagt til rette for at 15 800 flere barn skal få plass i løpet av 2007.

#### *Budsjett 2007*

Regjeringen legger bevilgningsmessig til rette for at målet om full barnehagedekning kan nås i løpet av 2007. Regjeringen foreslår å øke de øremerkede bevilgningene med totalt om lag 3,2 mrd. kroner til barnehageformål i 2007<sup>2</sup>. Av den totale bevilgningsøkningen er om lag 1,24 mrd. kroner satt av til etablering av nye plasser i 2007. I budsjettforslaget legges det til rette for etablering av om lag 19 300 nye heltidsplasser, som vil være den sterkeste veksten i barnehageplasser noen gang. Det legges det til rette for etablering av 13 500 nye barnehageplasser i permanente lokaler. Dette er anslått å gi plass til om lag 11 100 nye barn.

For å øke utbyggingstakten i barnehagesektoren ytterligere foreslås det å innføre en særskilt tilskuddsordning til etablering av permanente plasser i midlertidige lokaler fra 1. januar 2007. Satsen for tilskuddet er satt til kr 8 400 per barn for en heltidsplass og kr 4 200 per barn for en deltidsplass. Departementet utgir rundskriv om innretningen i etterkant av Stortingets behandling av statsbudsjettet. Det er i bevilgningen lagt til rette for etablering av om lag 5 800 permanente plasser i midlertidige lokaler, hvilket anslås å gi plass til om lag 4 700 nye barn.

Regjeringen foreslår at den maksimale foreldrebetalingen for en heltidsplass i 2007 blir ført videre på samme reelle nivået som i 2006. Dette innebærer at foreldrebetalingen prisjusteres og skal utgjøre 2 330 kroner per måned og 25 650 kroner på årsbasis.

Styrkingen av midlene til kompetanseutvikling i barnehagene på 50 mill. kroner i 2006 videreføres i 2007. Departementet vil i løpet av høsten 2006 starte arbeidet med en strategi for kompetanseheving i barnehagesektoren.

Regjeringen tar sikte på å starte innlemming av øremerkede bevilgninger fra 1. januar 2009.

#### *Merknad fra KS:*

Investeringstilskuddet til nye barnehager har ikke vært prisjustert på flere år. Regjeringen foreslår heller ikke for 2007 prisjustering av dette tilskuddet. I dagens situasjon der en hovedutfordring på barnehageområdet er å oppnå full dekning, vil en

---

<sup>2</sup> Nominell økning i forhold til saldert budsjett 2006. I forhold til RNB-nivå 2006 er det en realvekst i 2007 på 1,9 mrd. kr, jf. tabell 2.3. Det er da tatt hensyn til at bevilgningen til barnehager ble økt med om lag 700 mill. kr i RNB 2006.

slik prisjustering være en motivasjonsfaktor for raskere utbygging. Tilskuddet bør derfor etter KS' vurdering prisjusteres for 2007.

Forut for overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren når full dekning er oppnådd, er det viktig at de statlige tilskuddene til kommunene er innrettet slik at de omfatter en tilstrekkelig "bufferkapasitet" for å møte svingninger i barnetallet som kan gi perioder med overkapasitet av plasser. Slike svingninger vil naturlig oppstå – særlig i forhold til at antallet barnehagebarn øker med nær et årskull fra skolestart i august til seksåringene sommeren etter er klar til å gå over fra barnehagen til skolen.

*(KS-merknad slutt)*

## **Grunnopplæringsområdet**

### *Kompetanseutvikling*

I St.prp. nr. 1 (2005-2006) er det foreslått bevilget om lag 986 mill. kroner til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen, jf. kap. 226 post 21. Om lag 670 mill. kroner av denne bevilgningen blir prioritert til kompetanseutvikling og utviklingstiltak. Dette gir rom for oppfølging av "Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005 – 2008" og andre høyt prioriterte tiltak som er satt i gang i tråd med intensjonene i reformen. Videre vil 375 mill. kroner gå direkte til skoleeier.

Forankring i utfordringene og behovene i den enkelte skole og lærebedrift er en forutsetning for målrettet kompetanseutvikling. Strategien peker på at det er skoleeiers ansvar og oppgave å sørge for at skoler og lærebedrifter prioriterer mellom kompetanseutviklingstiltak for å kunne gjennomføre reformen. KD påpeker at dette er en forutsetning for tildeling av midler.

### *Gratis læremidler i videregående opplæring*

Fra og med skoleåret 2007-2008 får fylkeskommunen ansvar for nødvendige trykte og digitale læremidler, mens Lånekassen administrerer en ikke-behovsprøvd stipendordning som skal dekke utgifter til andre læremidler og nødvendig individuelt utstyr.

Ved valg av modell er det lagt vekt på å finne en ordning som i best mulig grad stimulerer til utviklingsorienterte og kvalitetsbevisste skoler og som støtter opp under forutsetningen i de nye læreplanene om metodefrihet for skolene når det gjelder bruk av læremidler, for eksempel bruk av digitale læremidler. En viktig forutsetning er også tilretteleggingen av Kunnskapsløftet for lokal valgfrihet når det gjelder bruk av læremidler.

Innfasingen av gratis læremidler i videregående skole starter høsten 2007, slik at gratis læremidler innføres i Vg2 fra skoleåret 2007-2008, Vg3 fra 2008-2009 og Vg1 fra 2009-2010.

### *Merknad fra KS:*

Fylkeskommunene og KS har ønsket primært en ren stipendordning for gratis læremidler i videregående opplæring, og merker seg at regjeringen likevel har lagt opp til at fylkeskommunene får ansvaret for en utlånsordning. Det bør etter KS'

oppfatning presiseres fra statens side at fylkeskommunene i realiteten ikke gis et fritt valg mellom en utlånsordning og en stipendordning ettersom det kompensasjonsmessig er forutsatt gjenbruk av læremidlene i gjennomsnittlig tre år.

*(KS-merknad slutt)*

#### *Kompensasjon til utskifting av læremidler i grunnskolen*

Innføring av nye læreplaner i alle fag krever en raskere utskifting av læremidlene i grunnskolen enn normalt. De 400 mill. kronene som ble bevilget innenfor veksten i de frie inntektene til kommunene i kompensasjon for merutgifter i forbindelse med utskifting av læremidler i 2006 er derfor videreført i 2007.

#### *Rentekompensasjonsordningen*

Regjeringen foreslår å utvide investeringsramme for opprusting av skoleanlegg med 2 mrd. kroner i 2007, jf. kap. 582 post 60 i Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon. Med dette vil hele den samlede investeringsrammen på 15 mrd. kroner være fasett inn to år før planlagt.

#### *Innlemming av det øremerkede tilskuddet til minoritetsspråklige elever i grunnskolen*

Det øremerkede tilskuddet til minoritetsspråklige elever i grunnskolen innlemmes med 842 millioner kroner, og fordeles etter faktiske regnskapstall for 2004.

Det øremerkede tilskuddet følger skoleåret og utbetales etterskuddsvis, mens rammetilskuddet skal dekke utgiftene kommunene har i det budsjettåret de påløper. Tilskuddet i 2006 gjelder kommunenes aktivitet i skoleåret 2005-2006 (2. halvår 2005 og 1. halvår 2006). Innlemming i 2007 vil dekke aktiviteten utført i budsjettåret 2007. Dermed vil ikke kommunene få utbetalt tilskudd for første del av skoleåret 2006-2007 (2. halvår 2006) beregnet til om lag 350 mill. kroner, og må dekke aktiviteten selv. Det pekes i denne sammenheng på at kommunenes skatteinntekter i 2006 antas å bli om lag 2,5 mrd. kroner høyere enn beregnet i RNB og at kommunene sin finansielle situasjon dermed blir bedre enn beregnet for 2006.

#### *KS merknad:*

KS viser til at dette tilskuddet opprinnelig dekket 90 prosent av finansieringen, mens kompensasjonen i dag ligger på om lag 50 prosent. KS mener kompensasjonsgraden burde dekket en høyere andel av kommunenes reelle kostnader til dette formålet før innlemmingen blir foretatt. KS mener likevel, ut fra en prinsipiell begrunnelse, at det øremerkede tilskuddet til minoritetsspråklige elever i grunnskolen bør innlemmes i inntektssystemet. Det vises videre til merknad under 2.3.

*(KS-merknad slutt)*

#### *Frafall i videregående opplæring – videre arbeid*

Om lag 60 pst av elevene som begynner i videregående opplæring fullfører på normert tid, mens om lag 70 pst fullfører på mer enn normert tid. Gjennomføringen er klart lavere blant elever i yrkesforberedende programmer enn blant elever på studieforberedende programmer.

KD fikk den 30. august 2006 overlevert en rapport som omhandler tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Tiltakene vurderes videre i forbindelse med den kommende Stortingsmeldingen om utdanning som verktøy for sosial utjevning.

KD vil arbeide videre i samarbeid med skoleeierne og partene i arbeidslivet for å forbedre gjennomføringen, blant annet ved å utvikle rådgivingstjenesten, utvikle "Programfag til valg" på ungdomstrinnet og "Prosjekt til fordyping" i videregående opplæring, samt videreføre samarbeidet med KS på området. Innenfor dagens budsjettramme er det iverksatt flere tiltak og aktiviteter rettet mot å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Innenfor rammen av kapittel 226 post 21 er det målrettede utviklingsarbeidet foreslått styrket, og det legges opp til bedre koordinering av de ulike tiltakene, blant annet i samarbeid med fylkeskommunene.

### **Opplæring i institusjoner**

Fra januar 2007 overføres ansvaret for opplæring etter opplæringsloven for beboere/pasienter i barnevernsinstitusjoner og private helseinstitusjoner fra henholdsvis beboerens/pasientens bostedskommune og bostedsfylkeskommune til den fylkeskommunen der institusjonene ligger. I den forbindelse er det foreslått å overføre det 50 millioner kroner fra kommunenes rammetilskudd til fylkeskommunenes rammetilskudd. Det er ikke foreslått å omfordele midler mellom fylkeskommunene som følge av omleggingen.

Staten kjøper i dag tjenester av fem kommuner for å dekke opplæring ved fem helseinstitusjoner som eies av statlige helseforetak. Kunnskapsdepartementet tar sikte på at disse institusjonene i framtiden skal følge det som ellers gjelder for opplæring ved institusjoner som inngår i statlige helseforetak. Det vil si at det er fylkeskommunen der institusjonen ligger som har ansvaret for opplæringen ved institusjonen. Det vises til Stortingets behandling av Innst. O. nr. 51 (2005-2006), jf. Ot. prp. nr. 59 (2005-2006). Som følge av dette vil om lag 32,4 millioner kroner som staten i dag bruker til opplæring ved Berg gård skole, Geilomo skole, Solberg skole, Sunnaas sykehus og Voksentoppen skole bli innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommunene med en overgangsordning.

Omleggingen av ansvaret innebærer verken noen økning i omfanget av opplæringen i institusjoner, eller noen økning i de samlede kostnadene til grunnskole- og videregående opplæring i institusjoner.

KD og KS skal i samråd med KRD og FIN foreta en ny vurdering av de økonomiske konsekvensene av omleggingen – herunder vurdere omfordelingen av midler fra kommunene til fylkeskommunene og en evt. omfordeling av midler mellom fylkeskommunene.

### 3.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

#### Ny arbeids- og velferdsforvaltning

I St.prp. nr. 1 (2005-2006) Tillegg nr. 1 la regjeringen opp til at kommunenes kostnader ved reformen skal kompenseres gjennom økning i frie inntekter i omstillingsperioden (2006-2009), og at beløpsrammene baseres på kommunenes utgifter knyttet til å etablere minimumsløsningen for kommunal deltakelse i NAV-kontoret slik den er definert i Ot.prp. nr 47 (2005-2006), dvs. forvaltning av økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning og arbeidet med individuelle planer.

Det legges opp til at kommunesektorens årlige kompensasjon tilpasses etableringstakten av NAV-kontorer. Kommunene kompenseres med 150 mill. kroner i 2007. 100 mill. kroner dekkes innenfor veksten i frie inntekter i 2007. I tillegg ble kommunenes frie inntekter i 2006 styrket for bl.a. å ivareta kommunenes utgifter i 2006 til NAV-reformen, jf. St.prp. nr 1 Tillegg nr. 1(2005-2006). Budsjetteknisk ble det lagt til grunn en kompensasjon til kommunene på 50 mill. kroner i 2006 og denne er videreført i 2007. Kompensasjonen for 2006 var basert på et skjønnsmessig anslag, da det den gang ikke var utarbeidet et anslag for kommunale kostnader ”bygget opp fra bunnen”.

Ved beregning av den kommunale rammen i 2007 er det lagt til grunn de samme enhetspriser og forutsetninger knyttet til kompetanse, investering i nye lokaler, flyttekostnader og tomgangsleie som er benyttet til å anslå den statlige rammen knyttet til etablering av lokalkontorene. Videre er det lagt inn penger til prosjektoppfølgning i hver kommune samt at det er avsatt penger til arbeidet med å tilrettelegge IKT-systemene. Kommunenes kompensasjon i 2007 kan brytes ned i følgende hovedelementer (mill. kroner):

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| Prosjektoppfølgning              | 20  |
| Opplæring og kompetanseutvikling | 30  |
| Lokaler                          | 62  |
| IKT                              | 38  |
| Sum                              | 150 |

I beregningene er det lagt til grunn at det er 3800 kommunale årsverk i den kommunale førstelinjen som dekker minimumsløsningen slik den er definert i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det vil i samarbeid mellom KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet bli utarbeidet en egen veileder om hvilke utgifter som er forutsatt at staten dekker og hvilke utgifter som kommunene skal dekke innenfor økningen i de frie inntekter. Denne kan for eksempel inngå som vedlegg til neste versjon av Veilederen for lokale samarbeidsavtaler. I arbeidet med veilederen skal også det beregningsmessige grunnlaget for kommunenes kompensasjon gjennomgås.

Kompensasjonen gjennom inntektssystemets hovednøkkel innebærer at pengene ikke målrettes mot den enkelte kommune hvor det etableres NAV-kontor. Kommunene vil imidlertid kompenseres over tid, og metoden sikrer at kommuner som var tidlig ute med samorganisering med Aetat og Trygdeetaten, også kompenseres.



For nærmere omtale se statsbudsjettets kap. 604 NAV- reform og pensjonsreform.

### **Handlingsplan mot fattigdom**

Regjeringen har sammen med forslaget til statsbudsjett for 2007 lagt frem en handlingsplan mot fattigdom. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2007 tiltak mot fattigdom på til sammen 710 mill. kroner, rettet inn mot innsatsområdene arbeid, barn og unge og levekår. Tiltakene omfatter flere sektordepartementers budsjettområder. Kommunene har en sentral rolle i gjennomføringen av flere av tiltakene. Tiltak mot fattigdom som er iverksatt i perioden 2002-2006 videreføres i 2007. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) foreslås følgende tiltak som har direkte budsjettmessige konsekvenser for kommunene:

#### *Kvalifiseringsprogram for utsatte grupper (53 mill. kroner)*

I stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering og som et ledd i handlingsplan mot fattigdom legger regjeringen fram forslag om å etablere et tilbud om et kvalifiseringsprogram med en standardisert kvalifiseringsstønning for utsatte grupper. Formålet er å bidra til at flere kommer i arbeid gjennom en forsterket innsats blant annet overfor personer som i dagens system blir avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. Det legges opp til at ansvaret for ordningen blir kommunalt, og at forvaltningen i likhet med økonomisk sosialhjelp legges til NAV-kontorene. Det legges opp til at ordningen fases gradvis inn, og blant annet sees i sammenheng med etableringen av NAV-kontorene. Det tas sikte på at de første kommunene skal kunne tilby programmet i løpet av 2007. KS skal trekkes med i arbeidet med å vurdere konsekvenser for kommunesektoren.

For nærmere omtale se statsbudsjettets kap. 601 post 21 Spesielle driftsutgifter.

#### *Økning i satsene i de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold*

Satsnivået i de statlige veiledende retningslinjene økes med 5 pst. utover ordinær prisjustering fra 1. januar 2007. Økningen legges inn i kommunenes rammetilskudd. Dersom kommunene øker sine stønadssatser like mye som økningen i de statlige veiledende retningslinjene, vil de økte sosialhjelpssatsene for kommunesektoren bety en reell utgiftsøkning på om lag 160 mill. kroner.

For nærmere omtale se Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettproposisjon, resultatområde 5 Levekår.

De øvrige tiltak i handlingsplanen av relevans for kommunene:

- Styrking av landsomfattende arbeidsmarkedssatsing for langtidsmottakere av sosialhjelp, ungdom mellom 20-24 år og enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt og innvandrere (144 mill. kroner).
- Kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere barnefattigdom (10 mill. kroner).

- Varig bolig fremfor bruk av hospits og andre midlertidige botilbud (10 mill. kroner).
- Månedlige vedtak i bostøtten (7,5 mill. kroner)


### **Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen**

Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen er sentral for å sikre bred innsats for målrettet kvalifisering av nyankomne, at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet, tilretteleggelse for et inkluderende samfunn som sikrer alle like muligheter til deltakelse og en helhetlig politikk for inkludering gjennom samordning av flere sektorer.

En styrket innsats på til sammen 306 millioner kroner er samlet i handlingsplanen. I tillegg inneholder handlingsplanen videreføring av igangsatte tiltak og enkelte særlig relevante tiltak fra handlingsplan mot fattigdom, tilsvarende 94 millioner kroner. Tiltakene omfatter flere departements budsjettområder. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) forslås følgende tiltak som har direkte budsjettmessige konsekvenser for kommunene:

#### *Integreringstilskuddet*

Integreringstilskuddet skal dekke de gjennomsnittlige utgiftene kommunene har ved bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene. For 2007 er det lagt inn en styrking av denne posten på 47 mill. kroner. Hele økningen, inkludert prisomregningsmidlene, er lagt inn per år 2- og år 3- tilskuddet. Dette er i tråd med det KS tidligere har foreslått. Satsene for disse årene blir hhv. 113 000 kroner og 92 000 kroner. Totalt sett øker integreringstilskuddet med 26 000 kroner, slik at satsen for voksne går fra 450 000 kroner til 476 000 kroner, og for barn fra 430 000 kroner til 456 000 kroner.

Kommunene skal ikke legge frem et særskilt regnskap for integreringstilskuddet. Gjennom den kartleggingen Beregningsutvalget gjør av de utgiftene kommunene har til bosetting og integrering av flyktninger, blir det kontrollert at det samlede  er et rimelig samsvar mellom forbruk og nivå på tilskuddet for kommunesektoren.

Beregningsutvalgets kartlegging viser at kommunenes utgifter i 2005 var på 484 344 kroner i gjennomsnitt. På bakgrunn av dette har KS fremmet krav om at integreringstilskuddet økes med 60 000 kroner til 510 000, som utgjør samme beløp, prisjustert til 2007 kroner.

For nærmere omtale se statsbudsjettets kap. 651 post 60 Integreringstilskudd.

#### *Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere*

I statsbudsjettet for 2007 foreslår regjeringen å gjeninnføre norskopplæring for asylsøkere høsten 2007. Det er avsatt 42,6 mill. kr. til tiltaket. Forslaget innebærer at asylsøkere over 16 år som oppholder seg i ordinære mottak skal få inntil 250 timer norskopplæring. Asylsøker som får oppholdstillatelse skal fortsatt ha rett og plikt til 300 timer norsk etter introduksjonsloven. Vertskommunen for asylmottaket får ansvaret for å organisere og gjennomføre opplæringen. Kommunene vil bli orientert

om bl.a. tidspunktet for gjeninnføring og tilskuddsordning i et rundskriv som blir sendt ut første halvår 2007.

For nærmere omtale se statsbudsjettets kap. 651 post 61 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og kap. 690 post 21 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak.

De øvrige tiltak i handlingsplanen av relevans for kommunene:

- Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere (165 mill. kroner)
- Videreføring av "ny sjanse" (20 mill. kroner)
- Språkløftet: Oppfølging av barn på grunnlag av språkkartlegging på helsestasjon (5 mill. kroner)
- Gratis kjernetid i barnehage (16,5 mill. kroner)

Flere av tiltakene i handlingsplanen er viktige bestanddeler i regjeringens Groruddalsatsing.

### **Endringer i arbeidsgiverens ansvar for sykepenger**

I St.prp.nr.1 (2006-2007) foreslås det å endre arbeidsgivernes ansvar for sykepenger. Forslaget innebærer å innføre et medfinansieringsansvar for arbeidsgiverne med 20 prosent etter utløp av arbeidsgiverperioden og fram til 6 måneder av sykefraværet, og deretter 10 prosent i resten av sykepengeperioden. Dette kompenseres delvis ved å redusere arbeidsgiverperioden fra 16 til 14 dager. Samtidig utvides både den eksisterende skjermingsordning for personer med kroniske lidelser og folketrygdens forsikringsordning for sykepengeansvaret i bedrifter til også å omfatte arbeidsgivers andel av sykepengene i trygdeperioden.

Det er nedsatt et utvalg ledet av statsminister Jens Stoltenberg (Sykefraværsutvalget) som blant annet skal vurdere tiltak for å redusere sykelønnsutgiftene. KS deltar i utvalget.

Det vises til særskilt konsultasjonsmøte mellom regjeringen og KS 20. september og til møte mellom KS, KR D og AID på administrativt nivå 26. september. Det administrative møtet så på grunnlaget for effekten for kommunesektoren. AID og KS ble enige om følgende:

*I regjeringens forslag til endringer i sykelønnsordningen er det lagt til grunn en effekt for kommunesektoren på vel 500 mill. kroner. KS har anslått den samme effekten til 575 mill. kroner dersom det legges til grunn en effekt av skjermingsordningene for kommunesektoren på 100 mill. kroner. Begge anslagene er usikre.*

*Den endelige utformingen av skjermingsordningene er gjenstand for drøfting i Sykefraværsutvalget, så anslaget for kommunesektoren er usikkert.*

For nærmere omtale se statsbudsjettets kap. 2650 post 70 Sykepenger for arbeidstakere m.v.

### **Evaluering av vertskommunekompensasjon for statlige asylmottak**

Når Utlendingsdirektoratet oppretter et asylmottak får vertskommunen et tilskudd – vertskommunekompensasjon. Tilskuddet skal dekke kommunens utgifter til helsetjenester, barnevernstjenester, tolketjenester og administrasjon som kommunen har i forbindelse med mottaket. I 2000 ble tilskuddsordningen endret til et system med en grunnsats per kommune og en sats per mottaksplass.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) gjennomførte i 2004-05 en undersøkelse som kartla kommunenes utgifter i forbindelse med asylmottak. SSB notatet konkluderte med at et flertall av kommunene i undersøkelsen ikke fikk dekket alle sine utgifter til lovpålagte oppgaver gjennom den overførte vertskommunekompensasjonen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har satt i gang en prosess for å evaluere ordningen med vertskommunekompensasjon. Det vil bli aktuelt å se på ulike alternative finansieringsordninger og finansieringsmodeller.

For nærmere omtale se statsbudsjettets kap. 690 post 21 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak.

### 3.4 Kommunal- og regionaldepartementet

#### Politisk utvalg – inntektssystemet

Kommunal- og regionaldepartementet har invitert de politiske partiene på Stortinget til å delta i et utvalg som skal vurdere nærmere deler av inntektssystemet for kommunene. Utvalget skal vurdere regionalpolitiske tilskudd, skjønnstilskudd, den kommunale selskapsskatten, inntektsutjevningen, behandlingen av vekst- og fraflyttingskommuner og nytt inntektsgarantitilskudd. Utvalget skal jobbe frem til medio september 2007.

Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet vil være sekretariat for utvalget. I tillegg vil Kommunal- og regionaldepartementet arbeide videre med kostnadsnøklerne i inntektssystemet.

#### Arbeidet med etikk i kommunesektoren

Kommunal- og regionaldepartementet har høye ambisjoner for kommune-Norge. I dette inngår å bidra til høy etisk standard i kommunal virksomhet og dermed også til kommunenes gode omdømme. Departementets arbeid med å tilrettelegge for høy etisk standard i kommunene, skjer etter to linjer. For det første har Kommunal- og regionaldepartementet invitert utvalgte eksperter og organisasjoner til å delta i *Forum for etikk i kommunesektoren*. Forumet skal være et debattforum og bidra med innspill til departementets øvrige aktivitet. Første møte ble holdt 26. september 2006. For det andre er det nedsatt en administrativ arbeidsgruppe som innen årsskiftet skal foreta en kartlegging av regelverk av betydning for etiske forhold i kommunene. Gruppen kan også fremme forslag til regelendringer og peke på områder der regelendringer bør vurderes. Arbeidsgruppen ledes av Kommunal- og regionaldepartementet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet og KS deltar også i gruppen. Det vil bli arbeidet med eventuelle regelendringer i 2007. Forslag til lovendringer vil på vanlig måte bli sendt på høring.

KS har også opprettet kommunesektorens etikkutvalg. Utvalget skal bidra til å sette etiske problemstillinger på dagsorden og gi råd til kommunesektoren. Professor emeritus Lucy Smith er utvalgets leder.

#### Regnskapsprinsipper for kommuneregnskapet – rapport fra arbeidsgruppe

Det vises til omtale av rapporten og arbeidsgruppens konklusjoner i materialet til det 3. konsultasjonsmøtet 23. august. Det ble på dette møtet lagt opp til at saken behandles videre på det 4. konsultasjonsmøtet, og det legges opp til at KS her orienterer nærmere om sine vurderinger og begrunnelsene for sine forslag. Staten vil etter 4. konsultasjonsmøte ta stilling til forslag fra KS.

#### *Innspill fra KS:*

KS ønsker at det gjennomføres forsøk med fullperiodiserte regnskaper i kommunesektoren, og mener at fullperiodiserte kommuneregnskap vil gi økt fokus på formuesbevaring og effektiv ressursbruk. Ved å gjennomføre et begrenset forsøk – eksempelvis i 10 kommuner – vil man få konkretisert fordeler, utfordringer og kostnader ved å gå over til et nytt regnskapssystem. Dette vil være viktig informasjon for senere beslutninger om og eventuelt i hvilken form man bør innføre fullperiodiserte regnskaper for kommunesektoren. Utviklingen internasjonalt og forsøkene i staten tilsier at det er viktig å få frem slik informasjon nå.

KS viser videre til at det også innenfor dagens modell for kommuneregnskap bør foretas justeringer, som øker kommuneregnskapets informasjonsverdi. KS støtter derfor forslagene som representantene fra Norsk Kommunerevisorforbund og KS fremmet i arbeidsgruppen.

*(KS-innspill slutt)*

### **3.5 Barne- og likestillingsdepartementet**

#### **Tiltak i barne- og ungdomsvernet**

Barne- og likestillingsdepartementet gjennomførte i 2006 regionale konferanser for landets kommuner med opplæring og veiledning på sentrale områder i barnevernet der det har vært avdekket brudd på barnevernloven og der det er risiko for svikt. Dette gjelder spesielt kommunens oppfølging av barn og unge som mottar hjelpetiltak og som er plassert i fosterhjem, tilsynsførerordningen og systematisk bruk av tiltaks- og omsorgsplaner. Departementet vil gjennom fylkesmennenes tilsyn i 2007 følge opp det kommunale barnevernet på disse områdene. Det er utviklet veiledningshefter og håndbøker til bruk for det kommunale barnevernet for å utvikle et mer systematisk barnevernsarbeid i kommunene.

Kommunenes egenandeler for barn under behandling av statens barnevern foreslås økt som følge av prisjustering fra inntil 24 380 kroner per måned per barn til inntil 25 260, jf. Kap. 3855 Statlig forvaltning av barnevernet post 60 Kommunale egenandeler.

#### **Utvikling og opplysningsarbeid - kompetanseutvikling**

Barne- og likestillingsdepartementet vil i 2007 starte et flerårig kunnskaps- og kompetanseprogram (2007-2011) rettet mot kommunene for å styrke kompetansen i det kommunale barnevernet. Målsettingen er å bedre kommunenes forutsetninger for å løse et økende antall sammensatte og komplekse barnevernssaker. Det foreslås i St.prp. nr 1 en økning til kap. 854, post 71 på 12 mill. kroner til å styrke kompetansen i det kommunale barnevernet.

#### **Veksten i barnevernet**

Barne- og likestillingsdepartementet og KS vil i fellesskap kartlegge årsakene til kostnadsøkningen i barnevernet og vurdere tiltak for å gjøre barnevernet mer kostnadseffektivt på både statlig og kommunalt nivå, jf. avtale om videreutvikling av barnevernet.

#### **Statlig forvaltning av barnevernet**

*Kap. 855 Post 01 og Post 22 Drift av det statlige barnevernet og kjøp av private barnevernstjenester*

Bevilgningen er økt med kroner 105,8 mill. kroner i St.prp. nr. 1. Dette for å finansiere forventet økning i antall barn.

Disse midlene finansierer barnevernets virksomhet innen Barne-, ungdoms- og familieetaten. I tillegg har Trondheim kommune et prøveprosjekt som finansieres over posten 01. Oslo kommune står utenfor det statlige barnevernet.

#### **Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn**

Innsatsen rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer gjennom tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* videreføres og styrkes. 23 bykommuner er omfattet av ordningen. Det foreslås i St.prp. nr 1 en økning til kap. 857, post 73 på 10 mill. kroner til arbeidet rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer.

#### **Enslige mindreårige asylsøkere**

De fleste bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige er kommunale tiltak som driftes av kommunene i forbindelse med bosetting. I den grad kommunenes utgifter til bo- og omsorgstiltak med støtte og oppfølging overskrider den kommunale egenandelen, skal utgiftene refunderes av staten.

Kap. 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet post 65 Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger er foreslått økt som følge av anslagsendringer knyttet til refusjon av kommunale utgifter.

Kommunenes egenandeler for barnevernstiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger foreslås økt som følge av prisjustering fra inntil 12 190 kroner per barn per måned til 12 630 kroner per barn per måned.



## **3.6 Kultur- og kirkedepartementet**

### **Stat-kirke**

Fristen for å komme med innspill til høringen om NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* er satt til 1. desember i år. Om lag 2500 ulike instanser er inviterte til å avgi sine uttalelser. Blant høringsinstansene er alle kommunene og alle de kirkelige rådene. Dette vil gi de lokale perspektivene rikelig rom i prosessen framover. Kultur- og kirkedepartementet legger opp til å utarbeide en stortingsmelding om saken til utgangen av 2007.

### **Generell kulturlov**

I samsvar med formuleringen i Soria Moria-erklæringen om å "innføre en enkel, generell kulturlov som gir uttrykk for det offentliges ansvar på kulturfeltet" arbeider KKD nå med å forberede et høringsnotat med utkast til lovtekst. Det tas sikte på å gjennomføre en bred høringsrunde i høst, slik at en lovproposisjon kan bli fremlagt for Stortinget i løpet av vårsesjonen 2007. Det er lagt til grunn at loven skal være enkel og overordnet uten detaljerte føringer for bevilgningsnivå, prioriteringer eller organisering av kulturområdet i fylkeskommunen og kommunen.

### **Bibliotek**

ABM-utvikling (Statens senter for arkiv-, bibliotek og museum) har forestått en større utredning på bibliotekfeltet som ble overlevert til statsrådene Giske og Djupedal mandag 25. september. Utredningen gir et samlet bilde av status og utviklingsmuligheter på hele bibliotekfeltet. De tre viktigste elementene i bibliotekutredningen knytter seg til felles nasjonale digitale tjenester, Norgesbiblioteket – dvs. styrking av biblioteknettverket i Norge gjennom samarbeid og sammenslåinger, samt kompetanseutvikling for ansatte.

Det fysiske biblioteket skal videreutvikles som et sted for læring, kulturformidling og som et sted for integrering og kulturelt mangfold. Oppfølging av utredningen forutsetter samarbeid på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Bibliotekutredningen vil bli sendt på bred høring før jul.

### **3.7 Justis- og politidepartementet**

#### **Nødnett**

Stortinget har vedtatt, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004-2005), et første utbyggingsområde av et nytt felles radiosamband for nødetatene, - Nødnett. Første utbyggingsområde, som omfatter 54 kommuner i Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud og Vestfold, planlegges bygget ut i løpet av 2007 mhp. å kunne testes første halvår 2008.

I tillegg til at radionettet bygges ut, anskaffes utstyr til nødetatenes kommunikasjonsentraler. Alle 110-, 112- og 113-sentraler, alle lensmannskontorer, alle akuttmottak og alle legevakter i første utbyggingsområde vil etter planen få levert utstyr i 2007. I tillegg dekkes etter avtale førstegangs anskaffelse av nye radioterminaler, både håndholdte og bilmonterte. I samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS) er det innhentet fullmakter fra samtlige kommuner slik at disse kan foreta tilleggsinnkjøp over Justisdepartementets rammeavtaler. KS bistår også i arbeidet med å utvikle mønsteravtaler som planlegges inngått med eier av kommunikasjonsentralene som får utstyr som en del av nødnettutbyggingen.

#### **Deltidsbrannmenn**

Det er i dag forskriftsfestet krav til utdanning av alt personell i brannvesenet, men forskriftskravet er ikke iverksatt for deltidspersonell. Dette har ført til at en betydelig andel av deltidspersonellet ikke er gitt tilfredsstillende opplæring. Regjeringen ønsker å sikre at innsatspersonell ved branner og ulykker har tilfredsstillende kompetanse for oppgavene som skal utføres. Det foreslås at forskriftskravet for deltidspersonell i brannvesenet iverksettes så snart som praktisk mulig i 2007. Forslaget tilsvarer en økning i opplæring på i underkant av 300 mannskaper i året. Kommunesektorens merutgifter i forbindelse med tiltaket dekkes gjennom en styrking av rammetilskuddet på 9 millioner kroner.

#### **Politiråd**

I tråd med Soria Moria-erklæringen har Regjeringen besluttet at det skal innføres politiråd i kommunene. Politidirektoratet sendte i desember 2005 et pålegg til politidistriktene om å etablere et formalisert samarbeid med kommunene. Flere kommuner kan delta i et felles opplegg der det ligger til rette for det, og direktoratet har utarbeidet en veileder som gir et godt grunnlag for å videreutvikle samarbeidet mellom politi og kommune. Kommunal deltagelse skal være frivillig.

Formålet med samarbeidet bør være å utveksle informasjon, etablere felles problemforståelse, og å få kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas innenfor den enkelte sektor.

Mer enn 150 kommuner har utarbeidet modeller for Samordning av lokale, kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT-modeller) der skole, barnevern, helse- og sosialetat samt politi samarbeider. SLT-modeller er modeller for samordning av arbeidsinnsats og tiltak. En lokal samvirkemodell i form av et politiråd vil være opptatt av felles utfordringer, prioriteringer, planlegging og resultatoppnåelse/-rapportering. Et politiråd kan derfor supplere dagens SLT-samarbeid med et strategisk samarbeidsnivå.

### **3.8 Landbruks- og matdepartementet**

#### **Veterinærdekning og klinisk veterinærvakt**

Landbruks- og matdepartementet har gjennomført høring av et endringsforslag til lov 15. juni 2005 nr. 75 Om veterinærer og annet dyrehelsepersonell. Endringsforslaget vil innebære at kommunene får ansvar for å sikre at det er tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, herunder også ansvar for klinisk veterinærvakt. Saken ble også omtalt i St. prp. nr. 61 (2005-2006). Det har vært dialog mellom departementet og KS for å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av et slikt ansvar for kommunene. Departementet tar sikte på å fremme lovendringsforslag for Stortinget våren 2007. Endringen vil da kunne tre i kraft fra 1. januar 2008.

#### **Flytting av vedtaksmyndighet knyttet til noen av tilskuddsordningene innen nærings- og miljøtiltak i skogbruket fra kommunene til Fylkesmannen**

Landbruks- og matdepartementet flytter vedtaksmyndigheten knyttet til tilskudd til skogsvegbygging, skogsdrift med taubane og hest, samt skogbruksplanlegging med miljøregistrering, fra kommunene til Fylkesmannen fra 1.1.2007. Kommunene vil fortsatt ha vedtaksmyndighet for tilskudd til øvrige nærings- og miljøtiltak i skogbruket. Kommunenes ansvar for å prioritere ulike tiltak innen vei, taubane og hest, oppfølging av veganlegg gjennom anleggsperioden og ansvaret for kontroll videreføres. Utarbeiding av tiltaksstrategier for utvikling av skogbruket i kommunene skal gjøres i samarbeid med fylkesmannen. Kommunene er fortsatt vedtaksmyndighet etter skogbrukslova.

### **3.9 Finansdepartementet**

#### **Endringer i den kommunale eiendomsskatten fra 2007**

I 2006 kan det bare skrives ut eiendomsskatt i områder som er "utbygd på byvis" og/eller på "verk og bruk". Dette vilkåret har skapt mye uklarhet og ført til en rekke tvister og rettssaker. På bl.a. denne bakgrunn ble det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2006 vedtatt at kommunene skal kunne velge mellom å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen, bare innenfor områder som er utbygd på byvis, og/eller på verk og bruk fra 2007. Utvidelse til hele kommunen vil i utgangspunktet få betydning for alle eiendommer som ligger utenfor byvis bebyggelse, herunder boligeiendommer, andre eiendommer i kommunen, så vel som fritidseiendommer. Det gis ikke anledning til å ilegge eiendomsskatt kun på fritidseiendommer alene. Det ble videre vedtatt at gjeldende valgfrie fritak for jord- og skogbrukseiendom gjøres obligatorisk - dette omfatter ikke våningshus.

### 3.10 Olje- og energidepartementet

#### **Innspill fra KS – NVEs regulering av nettvirksomheten**

KS har i likelydende brev av 13.09.06 til NVE og OED gitt uttalelse om NVEs arbeid med ny forskrift og ny modell for regulering av nettvirksomheten i energiverkene fra 2007. (Basert på behandling og vedtak i sak 62/2006 i KS' sentralstyre).

Fra brev av 13.09.:

*KS vil oppfordre NVE og OED til å fortsette arbeidet med utvikling av en ny modell for regulering av nettvirksomheten. Siktemålet må være en regulering som fortsatt gir god leveringssikkerhet, og som ivaretar behovet for nødvendig fornyelse og forsterkning av den viktigste infrastrukturen i et moderne samfunn.*

*KS vil vise til at en samlet bransje mener at NVEs forslag til ny regulering fra 2007 ikke er godt nok. NVEs modell gir ingen informasjon til selskapene om hva de kan gjøre for å bli målt mer effektive. Modellen oppfattes å basere seg på et usikkert datagrunnlag, og gir svake og usikre insentiver til investering og reinvestering i leveringssikkerhet og –kvalitet. KS mener at NVE og OED må utrede nærmere de forslag til alternativ regulering som er foreslått av bransjen, før framtidig reguleringsprinsipp blir endelig fastsatt.*

KS tar til etterretning at NVE 29.09. har meddelt at de vil gjennomføre en endring av nettreguleringen fra 2007 i samsvar med den modellen de har foreslått, men med justeringer som etterkommer noen ønsker fra bransjen i avgitte uttalelser. Her nevnes:

- Redusert vekt på beregnet normverdi i 2007 og 2008 (fra 60% til 50%)
- NVE ønsker å utrede en oppgavebasert modell for regional- og sentralnett

NVE fastholder sin modell (DEA-modellen) som den beste for distribusjonsnettet, og vil fullføre utviklingen av denne med sikte på gjennomføring fra kommende årsskifte. Per i dag finnes det ikke bedre alternativer til NVEs modell for reguleringen fra 2007. KS har i sin uttalelse bedt NVE og OED om en utredning av en oppgavebasert modell, som foreslått av bransjen, for at en slik modell skal kunne vurderes i forhold til DEA-modellen. En utredning med tanke på reell sammenligning vil kunne ta et par år. NVE uttaler at *"en oppgavebasert modell kan være et fornuftig alternativ i regional- og sentralnett og kan på sikt erstatte NVEs DEA-modell"*. NVE mener at oppgavebaserte modeller har størst nytteverdi for nettselskapene, og mener *"at det er riktig at bransjen selv tar ansvaret for nødvendige utredninger og finansierer disse"* (for distribusjonsnettet).

KS vil vise til at bransjen selv mener at en oppgavebasert reguleringsmodell vil være mer forståelig og forutsigbar, og i større grad vil kunne gi insentiver til den nødvendige fornyelsen og utviklingen av elnettet som er nødvendig for å opprettholde leveringssikkerhet og leveringskvalitet. En utredning av en slik modell vil ta tid og ressurser, jf. hva NVE har brukt til utvikling av den modellen som skal gjennomføres fra årsskiftet.

Parallelt med at NVEs modell blir prøvd ut i praksis i 2007 og 2008, bør NVE selv utrede en oppgavebasert modell også for distribusjonsnettet, slik at den kan vurderes opp mot de erfaringer som fås ved bruk av DEA-modellen. At bransjen selv skal utvikle en modell for regulering av egen virksomhet, er unaturlig. Det vil også være

en underlig forvaltningspraksis hvis de som skal reguleres skal utvikle modellen for reguleringen. NVE vil neppe kunne vurdere en slik modell i forhold til sin egen uten det engasjement og den involvering som ligger i å ha det direkte ansvaret for utredningen.

*Oppsummering:*

KS vil på bakgrunn av dette be OED gi NVE ansvaret for og nødvendig ressurser og tid til utredning av en oppgavebasert reguleringsmodell for hele nettvirksomheten, med sikte på vurdering i forhold til den DEA-modellen som skal tas i bruk fra 2007.

***Kommentar fra Olje- og energidepartementet til det ovenstående innspillet fra KS:***

NVE har nylig sluttført arbeidet med rammene for den økonomiske reguleringen av nettselskapene fra 2007. Prosessen frem til NVEs forslag begynte i 2002 da NVE fikk i oppdrag av OED å gjennomføre prinsipielle og faglige utredninger av aktuelle reguleringsmodeller. Bransjeorganisasjonene har deltatt aktivt i utredningene.

NVEs modell for økonomisk regulering av nettselskapene fra 2007 er en videreutvikling av dagens reguleringsmodell, inntektsrammeregulering med bruk av DEA-modell (sammenlignende metode) i effektivitetsanalysen, men noen viktige endringer gjøres. Inntekstrammeregulering ble innført 1997, og DEA-metoden har vært benyttet siden 1998.

Bransjen har uttrykt misnøye med bruk av DEA-modellen og foreslår at NVE istedenfor benytter såkalte oppgavebaserte normmodeller. NVE har vurdert bransjens innspill, og er kommet til at en slik modell ikke er noe godt alternativ til den foreslåtte modellen for distribusjonsnett. Bakgrunnen for konklusjonen er blant annet at en oppgavebasert modell ikke vil gi bedre insentiver til re- og nyinvesteringer enn NVEs foreslåtte modell. Nyinvesteringer i distribusjonsnett bestemmes i stor grad av plikter gitt i konsesjoner, lover eller forskrifter. Reinvesteringer derimot bestemmes i større grad av nettselskapene. Rentenivå, ordningen med kvalitetsjusterte inntektsrammer for ikke levert energi (KILE-ordningen) og oppdateringshyppighet gir insentiver til reinvestering. Da disse forholdene er uavhengig av DEA-modellen er det vanskelig å se hvordan en oppgavebasert modell skal gi riktigere insentiver til reinvesteringer enn den foreslåtte modellen.

En oppgavebasert modell for all nettvirksomhet vil uansett ikke være et reelt alternativ før om flere år. En oppgavebasert normmodell på regional- og sentralnett kan derimot være et fornuftig alternativ.

OED mener derfor at det ikke er riktig at NVE prioriterer å bruke tid og ressurser på en utredning av en oppgavebasert normmodell på distribusjonsnett parallelt med at den foreslåtte modellen innføres. NVE må nå bruke ressurser på å følge opp den reguleringen som en nå har besluttet skal gjennomføres fra 2007. NVE skal vurdere om effektiviteten kan måles på en bedre måte når det gjelder regional- og sentralnett. Dette innebærer at NVE skal arbeide med den hovedmodellen som er valgt, og prioritere å forbedre og følge opp den.

Dessuten skal NVE framover prioritere andre av NVEs arbeidsområder mer, for eksempel konsesjonsbehandling. Dette er viktig for blant annet å styrke kraftbalansen.

### *Oppsummering*

OED etterkommer ikke ønsket til KS. På grunn av begrensede ressurser skal NVE i 2007 prioritere andre av NVEs arbeidsområder mer, for eksempel konsesjonsbehandling. Dette er viktig for blant annet å styrke kraftbalansen. NVE skal i arbeidet med nettvirksomheten følge opp den valgte hovedmodellen for inntektsregulering av nettvirksomheten, herunder vurdere om effektiviteten kan ivaretas på en bedre måte når det gjelder regional- og sentralnett.

## **4 Kostnadsberegninger**

Partene har i hele 2006 arbeidet med sikte på at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende. Det har vært vektlagt at utviklingsarbeidet skal være gjennomført i løpet av året, slik at arbeidet med kommuneopplegget i statsbudsjettet for 2008 kan skje innenfor rammene av en mer forpliktende konsultasjonsordning.

Det ble på det 1. konsultasjonsmøtet i 2006 lagt opp til at de mest sentrale elementene i videreutviklingen av ordningen skal være å arbeide videre med bilaterale samarbeidsavtaler og kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren.

I forhold til utvikling på kostnadsberegningssområdet har en partssammensatt arbeidsgruppe utredet hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid med KS om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer som berører kommunene. Arbeidsgruppen la til det 3. konsultasjonsmøtet fram et notat med foreløpige drøftinger, og legger til dette konsultasjonsmøtet fram sin endelige rapport. Det er ingen særmerknader i rapporten og arbeidsgruppen er forent om sine tilrådninger. Det legges nå opp til at partene på grunnlag av rapportens drøftinger og tilrådninger skal diskutere og komme fram til modeller for et tettere samarbeid om kostnadsberegninger. Partene er enige om at arbeidsgruppens tilrådninger skal følges, og at de nye ordningene skal evalueres.

Det følgende er arbeidsgruppens eget sammendrag av sin rapport. Selve rapporten er vedlegg d) til Fellesdokumentet.

### **4.1 Sammendrag av rapport fra arbeidsgruppe om kostnadsberegninger**

Som et ledd i utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning, har arbeidsgruppen utredet hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer som berører kommunene.

Reglementet for statens arbeid med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren og rutineene for involvering av KS i dette arbeidet, er omtalt i kapittel 2. I kapittel 3 gjennomgås de viktigste utfordringene med dagens ordning for slike kostnadsberegninger.

Ordningene for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektorene i Sverige og Danmark beskrevet i en rapport fra konsulentselskapet Asplan Viak. Et sammendrag av rapporten er gjengitt i kapittel 4.

Arbeidsgruppen legger i kapittel 5 fram forslag til en ny modell for tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger. Modellen innebærer at det innføres et system med faste rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger i *kjente saker*, dvs. på områder hvor det er alminnelig kjent at staten tar sikte på å gjennomføre en reform. Systemet bygger på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen, og innebærer blant annet at det fastsettes seks årlige tidspunkter hvor staten melder inn ønsker om involvering av KS i kostnadsberegninger

Håndtering av eventuell uenighet mellom staten og KS, herunder bruk av uavhengige instanser, drøftes i kapitel 6. Arbeidsgruppen tilrår her en *konsultasjonsbasert prosess*. Dette er en modell som innebærer at partene tar utgangspunkt i at uenigheten skal løses gjennom videre kontakt gjennom konsultasjonsordningen, men at denne kontakten i særskilte tilfeller blant annet kan suppleres med vurdering fra et sakkyndig utvalg med representasjon fra partene. En forutsetning for slik supplering er at partene er enige om at dette skal gjennomføres, og hvilken form suppleringen skal ha.

Både modellen for tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger og modellen for håndtering av uenighet kan iverksettes fra og med konsultasjonsåret 2007.



## 5 Måloppnåelse i 2005

Gjennomgangen av temaet måloppnåelse ble utsatt fra det 3. konsultasjonsmøtet, og behandles derfor i år på det 4. konsultasjonsmøtet. Som grunnlag for gjennomgangen har Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) utarbeidet et notat om kommunal tjenesteproduksjon i 2005. I tillegg har KS i avsnitt 5.2 innspill om nettverkene for fornyelse og effektivisering.

### 5.1 Notat fra TBU om tjenesteproduksjon og ressursinnsats

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) er bedt om å lage et notat om utviklingen i kommunesektorens tjenesteproduksjon og ressursinnsats til konsultasjonsmøtet den 25. oktober 2006 mellom staten og KS.

Notatet beskriver kort utviklingen i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon med vekt på utviklingen fra 2004 til 2005. Utviklingen beskrives i hovedsak gjennom kvantitative indikatorer for tjenesteproduksjonen, som eksempelvis antall barnehageplasser, antall årstimer i grunnskolen, antall elever og lærlinger i videregående opplæring og antall mottakere av pleie- og omsorgstjenester. I vedlegg er det gjort nærmere rede for utviklingen.

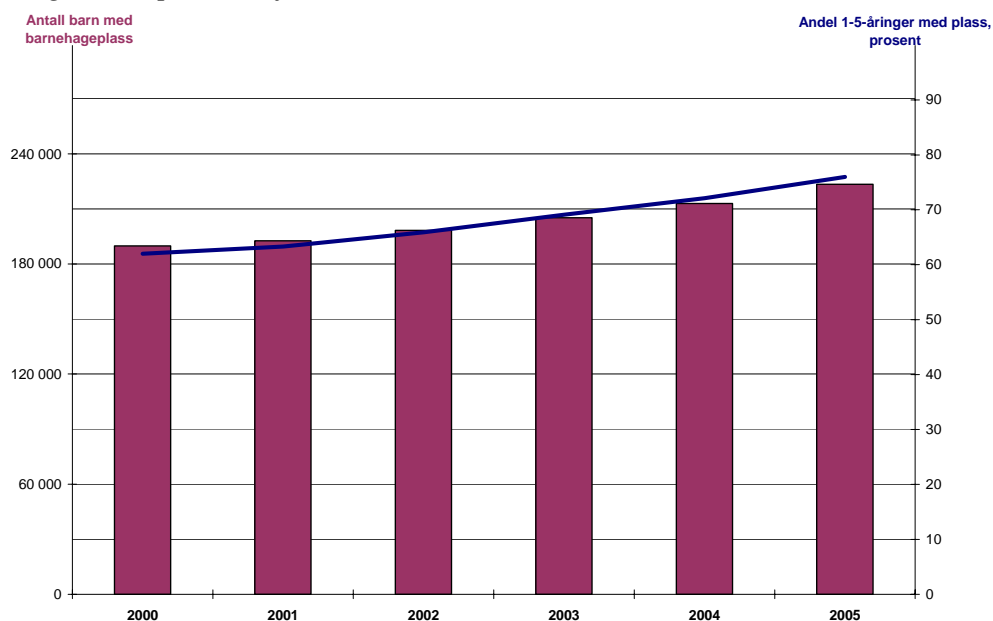
Det er betydelige problemer forbundet med å finne pålitelige indikatorer for omfanget av tjenesteproduksjonen i kommunesektoren. Det synes likevel klart at det har vært en sterk økning i tjenestetilbudet innen barnehage, en viss økning innenfor pleie og omsorg, og om lag uendret tjenestetilbud i grunnskolen. Indikatorene tyder på at tjenesteproduksjonen innenfor pleie og omsorg har økt mindre enn ressursinnsatsen målt i årsverk, men konklusjonen er usikker blant annet fordi indikatorene ikke fanger opp utviklingen i pleietyngde for brukerne. Det har vært en sterk vekst i elevtallet i videregående opplæring, men siden ressursinnsatsen ikke har økt tilsvarende, er antall årsverk per elev gått ned. En redusert gjennomføringsgrad i opplæringen og en svakere tilpasning av studietilbudet til elevenes søkeønsker, tyder også på at omfanget av tjenesteproduksjonen i videregående opplæring ikke har økt i takt med økningen i antall elever.

Utviklingen i tjenestetilbudet må ses i sammenheng med kommunesektorens økonomiske situasjon. Sektoren har i 2004 og 2005 hatt en vesentlig høyere inntektsvekst enn i de tre foregående årene, noe som har bidratt til høyere aktivitet i sektoren. Deler av inntektsveksten er imidlertid benyttet til å styrke kommunesektorens økonomi, etter flere år med svak økonomi og ubalanse mellom inntekter og utgifter.

#### *Kommunale tjenester*

Flere barnehageplasser og færre barn i barnehagealder bidro til at barnehagedekningen økte fra 72 prosent i 2004 til 76 prosent i 2005. Siden 2000 har oppunder 34 000 flere barn fått plass i barnehage, hvorav over 10 000 i løpet av fjoråret. Samtidig har en stadig større andel av barna heldagsplasser, slik at deler av kapasitetsveksten har tilfalt barn som allerede har barnehageplass. Utviklingen er vist i figur 1.

Figur 1 Antall barn med plass i barnehage ved utgangen av året (stolpe) og andel 1-5-åringene med plass (linje).



Om lag  $\frac{3}{4}$  av de nye barnehageplassene i 2005 ble etablert i privat regi. Samlet sett drives nå nærmere halvparten av barnehageplassene av private.

For barnehage, grunnskole og pleie og omsorg har utvalget beregnet i hvilken grad kvantitative mål på tjenesteproduksjonen har økt i takt med ressursinnsatsen målt ved antall årsverk. I barnehagesektoren har det vært en klar økning i produksjon per årsverk.

For grunnskolen er bildet omtrent uendret fra 2004. Det har vært en beskjeden økning i antall elever, og antall lærertimer til undervisning har økt i takt med dette, slik at produksjonen per årsverk har vært om lag uendret.

Innen pleie og omsorg er det økende behov knyttet til at det blir flere av de eldste eldre (90 år og over) og flere yngre mottakere. Antall mottakere under 67 år har de siste årene økt betydelig mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og 3 av 10 mottakere av hjemmetjenester tilhører nå denne aldersgruppen. For de eldre er tjenestetilbudet utvidet i takt med befolkningsveksten; andelen eldre som benytter seg av pleie- og omsorgstjenester er om lag uendret fra 2004 til 2005, men det skjer en vridning i retning av økt andel av de eldste eldre. Det antas å ha kommet 1 600 - 2 200 (gjennomsnitt 1 900) nye årsverk i pleie- og omsorgssektoren i løpet av 2005. Indikatorene for produksjon som er utarbeidet, kan tyde på at produksjonen per årsverk har gått ned. Det knytter seg imidlertid en viss usikkerhet til dette, da indikatoren ikke vil fange opp en eventuell økning i pleietyngde som følge av flere eldre over 90 år og en økning i antall yngre hjelpetrequende.

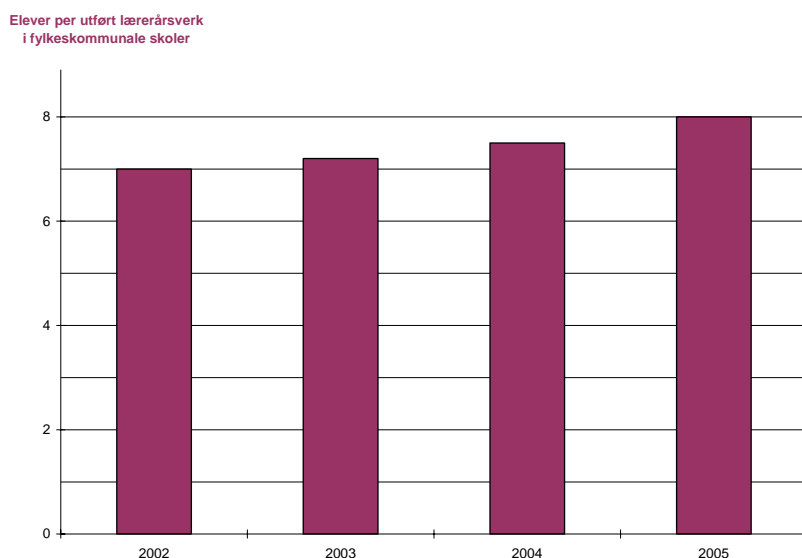
Hvordan tjenestetilbudet har utviklet seg i forhold til ressursinnsatsen for de tre ovennevnte sektorene sett under ett, avhenger av hvilken årsverksvekst som legges til grunn for pleie og omsorg. Årsverkstallene er mer usikre for denne sektoren enn for de øvrige. En årsverksvekst i pleie og omsorg på 1 900 nye årsverk, eller  $1\frac{3}{4}$  prosent, innebærer at produksjon per årsverk for de tre sektorene samlet har gått ned med 0,3

prosent. Tilsvarende beregninger for utviklingen fra 2003 til 2004 viste en økning i produksjon per årsverk på 0,2 prosent.

### *Fylkeskommunale tjenester*

Videregående opplæring er den største sektoren i fylkeskommunene. Antall 16-18 åringer har økt kraftig i flere år, og den demografiske utfordringen er som følge av dette større for fylkeskommunene enn for kommunene. Fylkeskommunene har utvidet tjenestetilbudet ved å øke elevtallet, og i 2005 var elevtallsveksten sågar sterkere enn befolkningsutviklingen skulle tilsi. Dette gjenspeiler at en stadig større andel av 16-18-åringene samt flere voksne tar videregående opplæring. Den sterke veksten i elevtallet har imidlertid ikke vært fulgt av økning i antall årsverk, jf. figur 2. I 2005 var det en nedgang i antall lærerårsverk.

*Figur 2 Antall elever per lærerårsverk (korrigert for sykefravær og fødselspermisjon) i videregående opplæring*



En noe lavere andel av grunnkurselevne fikk oppfylt førstevalget sitt i 2005 sammenlignet med 2004, samtidig som andelen elever som fullfører videregående opplæring i løpet av en femårsperiode, har gått ned. Disse utviklingstrekkene kan peke i retning av at tjenesteproduksjonen ikke har økt i takt med elevtallsveksten.

## **5.2 Innspill fra KS – om nettverk for fornyelse og effektivisering**

Siden 2002 har over 350 norske kommuner arbeidet i nettverk for fornyelse og effektivisering. Nettverksmetoden handler om å lære av hverandre og sammenligne egen produktivitet og kvalitet med andre kommuner. Kommunene deltar frivillig, og omfanget forteller oss både at metoden virker, og at kommunene selv ønsker – og gjennomfører – omstilling, effektivisering og økt fokus på styring av egen virksomhet.

I vedlegg b) er det gitt en mer detaljert gjennomgang av arbeidet i nettverkene.

## 6 Samarbeidsavtaler

Som et ledd i utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning har partene i 2006 blitt enige om retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS. Temaet samarbeidsavtaler behandles primært på det 3. konsultasjonsmøtet. Det gis imidlertid her en kortfattet oversikt over status på de ulike samarbeidsavtalene:

### **Kvalitetsavtalen for helse- og omsorgssektoren**

Den nye avtalen, som ble signert 19. september 2006, angir mål for kvalitetsutviklingen, og konkrete tiltak for å nå målene vil bli utarbeidet av partene i fellesskap. Avtalen omfatter både tjenestene, personell, kompetanse, arbeidsmiljø, ledelse, styring, planlegging og kvalitetssikring, og er også utvidet til å omfatte arbeidet med rus og psykisk helsearbeid i kommunene. I forhold til personellsiden har partene forpliktet seg til å bidra til at antallet årsverk øker og bruken av deltid reduseres, og partene vil i fellesskap utvikle strategier for å sikre tilstrekkelig kompetent arbeidskraft med større tverrfaglig bredde. Partene har også forpliktet seg til å legge til rette for godt arbeidsmiljø for å møte utfordringene knyttet til høyt sykefravær og en stigende andel som går ut av sektoren til attføring eller uførepensjon.

### **Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen**

Det ble inngått ny avtale om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen 12. juni 2006 mellom Kunnskapsdepartementet og KS. Denne erstatter avtale fra 2004 og varer til 1. januar 2009.

Målet med avtalen er at partene i fellesskap skal arbeide målrettet for økt kvalitet i grunnopplæringen. Det legges stor vekt på en styrket satsing på lokale løsninger og kommunal forankring av arbeidet for å nå nasjonale mål for grunnopplæringen. Kommuner, fylkeskommuner og skoler skal ha best mulig tilgang til forskningsbasert kunnskap om skolen og aktivt kunne bruke data om tilstanden i sine skoler i eget utviklingsarbeid for å fremme elevenes og lærlingenes kompetanse.

I forbindelse med det første kontaktmøtet for oppfølging av samarbeidsavtalen på grunnopplæringsområdet som KS har tatt initiativ til, vil KD orientere om videre prosess i forhold til utfordringene knyttet til presentasjon, oppdatering og tilgjengelighet av data om grunnopplæringen.

### **Avtale mellom KS og regjeringen - tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet**

Avtalen ble inngått den 7. september 2005 mellom KS og regjeringen ved statsrådene for følgende Arbeids- og sosialdepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Avtaleperioden er fram til 31. desember 2007. Formålet med avtalen er å legge til rette for trygge og gode boforhold, slik at målsettingene i strategien *På vei til egen bolig*, jf St.meld. nr 23 (2003-2004) Om boligpolitikken, nås.

Avtalen forplikter Justisdepartementet og KS til å legge til rette for lokalt samarbeid om bosetting av løslatte fra fengsel. Som et vedlegg til avtalen fulgte en mønsteravtale som på frivillig basis kan inngås mellom fengsel og kommune.

#### **Avtale om videreutvikling av barnevernet**

Avtalen ble inngått 1. september 2005 mellom daværende Barne- og familiedepartementet, nå Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og KS og varer i tre år, frem til 1. september 2008.

Formålet med avtalen er å sikre kvalitetsforbedring og effektivisering, styrke rettssikkerheten, få et mer åpent barnevern, bedre samordning av tjenestene, styrking av barnevernets legitimitet og en styrking av det forebyggende arbeidet.

Partene skal innenfor rammen av avtalen bidra til å sikre kompetanse og faglig utvikling samt effektiv drift i kommunene, og bidra til å øke engasjementet hos folkevalgte for barnevernet. Det er satt i gang nettverksarbeid for å bedre kvaliteten og øke effektiviteten i barnevernet i 7 Nettverk for fornyelse og effektivisering – i alt 50 kommuner. Gjennom regionale konferanser (våren 2006) med landets kommuner har Barne- og likestillingsdepartementet presentert nytt veiledningsmaterieill til bruk i barnevernet, og det har vært fokus på hvordan bidra til økt politisk engasjement rundt barnvernet. KS har deltatt på konferansene og bidratt i utviklingen av nytt materieill. Partene er enige om å fortsette en dialog om hvordan bidra til faglig utvikling i kommunene og økt politisk engasjement om barnevernet. Videre skal det samarbeides om FOU-tiltak innenfor rammen av avtalen.

#### **Avtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren**

Ny samarbeidsavtale mellom Landbruks- og matdepartementet og KS er inngått for 2006/2007. Målet for avtalen er å fortsette samarbeidet om å utvikle kommunen som nærings- og landbrukspolitisk aktør – innen for de nasjonale rammene av landbruks- og matpolitikken.

Lokalt utviklingsarbeid er en forutsetning for at kommunene skal fylle den rollen de har fått gjennom økt ansvar og myndighet på landbruksområdet. Landbruk skal ivaretas som en integrert del av samfunns- og næringsutviklingsarbeidet. Samarbeidet skal bidra til å synliggjøre gode eksempler, formidle metoder for å utnytte handlingsrommet innenfor politikkområdet og utvikle indikatorer som kan måle kommunenes innsats på området.

#### **Avtale om bosetting av flyktninger i kommunen**

En ny ordning for bosetting av flyktninger ble iverksatt fra 2002. Ved denne omleggingen fikk KS en tydeligere og mer aktiv rolle i bosettingsarbeidet. På bakgrunn av dette ble samarbeidet mellom KS og myndighetene formalisert gjennom en toårig avtale som ble undertegnet 18. november 2004. Partene er enige om å utarbeide ny avtale, gjeldende avtale forlenges inntil ny avtale er klar.

#### **Rammeavtale med KS om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)**

Rammeavtalen skal fremme målene for en ny arbeids- og -velferdsforvaltning gjennom å legge til rette for etablering av felles lokale kontorer. Avtalen skal gi rammer for og angi initiativ og tiltak som kan støtte opp under lokale partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med utgangspunkt i brukernes behov.

Med utgangspunkt i loven om arbeids- og velferdsforvaltningen skal rammeavtalen danne grunnlag for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige parter. Avtalen avklarer prinsipper for sentrale områder og angir hvor det skal utarbeides felles underlagsmateriale, eller igangsettes felles prosesser som skal understøtte arbeidet med de lokale forpliktende avtalene som den enkelte kommune skal inngå med arbeids- og velferdsetaten.

Avtalen er inne i sitt første virkeår og er gjeldende til 31. desember 2009.

### **Samarbeidsavtale om programmet Livskraftige kommuner – Kommunenettnettverk for miljø og samfunnsutvikling**

Avtalen er inngått mellom Miljøverndepartementet og KS, og knyttes til programperioden som skal gå over 5 år fra 1. januar 2006 til 31. desember 2010. I løpet av programperioden skal det etableres og drives kommunenettnettverk for miljø- og samfunnsutvikling med deltakelse fra inntil 200 kommuner. Det er stor interesse for å delta i programmet, og i 2007 er det et mål om at 150 kommuner deltar i programmet

### **Samarbeidsavtale om barnehageløftet**

04.10.06 ble en avtale om *Barnehageløftet* signert. Avtalen trer i kraft umiddelbart og har varighet til 31.12.2008. Formålet med avtalen er å systematisere samarbeidet mellom KS og KD for å nå følgende omforente mål på barnehageområdet:

- Å få etablert et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder med høy kvalitet og til lav pris i alle kommuner.
- Klargjøre kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet – bl.a. for å oppnå gode samarbeidsordninger mellom kommunen og private barnehager, herunder en velfungerende samordnet opptaksprosess.
- Overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren når full barnehagedekning er oppnådd.

I tillegg til de eksisterende avtalene arbeides det med én øvrig avtale:

### **Avtale om tiltak for bedre samhandling innenfor helseområdet mellom 1. og 2. linjen**

Proessen med det videre arbeidet med en avtale om samhandling innenfor helseområdet mellom 1. og 2. linjen er i gang. KS og HOD legger stor vekt på at prosessen skal forankres i kommunene og i helseforetakene.

## 7 Gjennomgang av øremerkede tilskudd

I Soria Moria-erklæringen står det at kommunesektoren i hovedsak skal rammefinansieres. Øremerkede tilskudd skal forbeholdes nasjonalt prioriterte satsinger i en oppstartsfase, eller tjenester som kun et fåtall kommuner har ansvar for.

Øremerkede tilskudd kan isolert sett bidra til en raskere måloppnåelse for enkelttjenester. Erfaringen tilsier imidlertid at dette senere kan føre til krav om øremerkede midler til andre tjenesteområder. Dette er en uheldig praksis, som kan gi et ustabil og lite forutsigbart tilbud på offentlige velferdstjenester. I tillegg vet vi at øremerking fører til økt byråkrati, gjør det vanskeligere å tilpasse tjenestene etter lokale behov og reduserer det lokale handlingsrommet.

Samtidig er det en utfordring å utvikle alternative virkemidler for å nå nasjonale velferdspolitiske mål. En mer forpliktende konsultasjonsordning er et viktig element i dette arbeidet.

I kommuneproposisjonen for 2007 varslet regjeringen at det skal settes i gang et arbeid med å gjennomgå samtlige øremerkede tilskudd med sikte på å vurdere egnet innlemmings-/avviklingstidspunkt, samt en vurdering av alternative virkemidler for å oppnå nasjonalt prioriterte målsettinger. Resultatet av dette arbeidet skal etter planen legges frem i kommuneproposisjonen for 2008.

KS ble på det 3. konsultasjonsmøtet invitert av Kommunal- og regionaldepartementet til å komme med innspill til regjeringens varslede gjennomgang av samtlige øremerkede tilskudd til kommunesektoren. KS tilbakemelding er gjengitt i vedlegg c).

## 8 Den kommunale deflatoren

Med utgangspunkt i utviklingen på energimarkedet tok KS på det 2. konsultasjonsmøtet i 2006 opp spørsmålet om de indekser som brukes for beregning av deflatoren fanger opp svingningene i energiprisene på en hensiktsmessig måte. På bakgrunn av dette ba Kommunal- og regionaldepartementet Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) om en redegjørelse for oppbygningen av deflatoren. Det følgende er TBUs redegjørelse:

### **Deflatoren for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester. Fanger den opp utviklingen i energiprisene?**

Deflatoren består av tre kostnadsarter: lønnskostnader, produktinnsats og bruttoinvesteringer. Den sammenveidde lønns- og prisutviklingen i disse kostnadsartene skal representere kostnadsveksten for samtlige utgiftsarter som inngår i kommunesektorens utgiftsside. De nevnte kostnadsartene er de samme som benyttes ved måling av aktivitetsutviklingen i kommunesektoren. Kommuneregnskapstall (etter nasjonalregnskapets gruppering) viser at lønnskostnadsandelen har holdt seg om lag stabil på 65 prosent de siste 15 årene, mens utgiftene til varekjøp (produktinnsats og bruttoinvesteringer), herunder kjøp av energivarer, utgjør om lag 35 prosent. Vedlegg 10 i junirapporten 1997 fra beregningsutvalget redegjør nærmere for beregningen av den prisveksten for kommunale utgifter (deflatoren).

Ved å veie sammen observert lønns- og prisvekst med fjorårets kostnadsandeler for lønnskostnader og varekjøp utledes en samlet deflator. Denne rapporteres i et fast vedlegg i beregningsutvalgets rapporter.

Utviklingen i energiprisene inngår i prisindeksene for produktinnsats og bruttoinvesteringer. Den aggregerte prisindeksen for produktinnsats er et veidd gjennomsnitt av utviklingen i energiprisene og prisutviklingen for andre produkter som inngår i kommunenes innkjøp. For at den aggregerte prisindeksen for produktkjøp skal bli tilnærmet korrekt, er det viktig med gode estimater for varesammensetningen og relevante anslag for prisutviklingen for de ulike varekjøpene som inngår. I opplegget for beregning av den kommunale deflatoren hentes slik informasjon fra vare- og tjenestekryssløpet i nasjonalregnskapet.

På budsjettbasis utarbeides den kommunale deflatoren i forbindelse med utformingen av det økonomiske opplegget for kommunesektoren. Den har da like mye en funksjon som prisomregningsfaktor eller ”inflator”. Et viktig virkemiddel i dette arbeidet er makromodellen MODAG, der det blant annet utarbeides anslag for prisveksten på produktinnsats i kommunene og andre sektorer av økonomien. En viktig del av MODAG er kryssløpsdata fra nasjonalregnskapet for et tidligere år, blant annet med informasjon om hvor omfattende energivareinnkjøpene er i de ulike sektorene av økonomien.

Det er derfor vår vurdering at deflatoren for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester fanger opp utviklingen i energiprisene på en god måte.



## Vedlegg a) Vedlegg til notat fra TBU om kommunal tjenesteproduksjon i 2005

### Tjenesteproduksjon og ressursinnsats

#### 1 Innledning

En vesentlig del av kommunesektorens tjenesteproduksjon består av nasjonale velferdstjenester rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, først og fremst barnehager, grunnskole, videregående opplæring og pleie og omsorg. *Del 2* starter derfor med å gi en beskrivelse av den demografiske utviklingen i siden 2000. Deretter beskrives utviklingen i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i samme periode. Utviklingen beskrives i hovedsak gjennom kvantitative indikatorer for tjenesteproduksjonen som antall barnehageplasser, antall årstimer i grunnskolen, antall elever og lærlinger i videregående opplæring og antall mottakere av pleie- og omsorgstjenester.

*Del 2* presenterer også dekningsgrader hvor indikatorene for tjenesteproduksjonen relateres til behovet eller størrelsen på målgruppene. I tråd med etablert praksis defineres aldersgrupper som målgrupper. Eksempelvis måles barnehagedekningen ved andelen barn i alderen 1-5 år som har plass i barnehage. For enkelte tjenester vil det være vanskelig å avgrense målgruppen. Pleie- og omsorgssektoren har et økende antall yngre brukere, mens dekningsgradene ofte relateres til antall eldre. Videre er det slik at ikke alle i samme aldersgruppe har behov for eller ønske om å benytte den aktuelle tjenesten. Med unntak for grunnskole som er obligatorisk for alle, vil det typisk være slik at full behovsdekning nås ved en lavere dekningsgrad enn 100 prosent. Hva som skal betraktes som tilfredsstillende dekningsgrad, er et politisk spørsmål.

I *del 3* presenteres beregninger som illustrerer i hvilken grad kvantitative indikatorer på tjenesteproduksjonen har økt i takt med ressursinnsatsen målt ved antall årsverk. Beregningene omfatter barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

#### 2 Utvikling i demografi og tjenesteyting 2000-2005

##### 2.1 Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i tjenestebehovet. Den demografiske utviklingen i perioden 2000-2005 beskrives i tabell 1.

Tabell 1 Demografisk utvikling, 2000-2005

|                                | 2000      | 2004      | 2005      | Absolutt endring 2004-05 | Prosentvis endring 2004-05 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Barnehager:</b>             |           |           |           |                          |                            |
| Antall barn 1-5 år             | 304 200   | 292 500   | 290 800   | -1 700                   | -0,6                       |
| Antall barn 1-2 år             | 119 600   | 114 000   | 115 600   | 1 600                    | 1,4                        |
| <b>Grunnskole:</b>             |           |           |           |                          |                            |
| Antall barn 6-15 år            | 590 500   | 621 400   | 622 700   | 1 300                    | 0,2                        |
| <b>Videregående opplæring:</b> |           |           |           |                          |                            |
| Antall unge 16-18 år           | 159 000   | 172 700   | 179 400   | 6 800                    | 3,9                        |
| <b>Barnevern:</b>              |           |           |           |                          |                            |
| Antall barn og unge 0-17 år    | 1 052 800 | 1 088 000 | 1 092 700 | 4 700                    | 0,4                        |
| <b>Pleie- og omsorg:</b>       |           |           |           |                          |                            |

|  |           |           |           |        |      |
|--|-----------|-----------|-----------|--------|------|
| Antall eldre 67-79 år                      | 427 500   | 390 800   | 390 300   | -500   | -0,1 |
| Antall eldre 80 – 89 år                    | 164 900   | 183 400   | 185 100   | 1 700  | 0,9  |
| Antall eldre 90 år og over                 | 25 100    | 29 700    | 30 800    | 1 100  | 3,6  |
| Antall eldre 67 år og over                 | 617 500   | 603 900   | 606 200   | 2 300  | 0,4  |
| Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over | 1 671 100 | 1 690 600 | 1 699 200 | 8 600  | 0,5  |
| Antall innbyggere i alt                    | 4 503 400 | 4 606 400 | 4 640 200 | 33 800 | 0,7  |

Kilde: SSB

Nedgangen i antall barn i barnehagealder i perioden gjør det isolert sett lettere å oppnå målsettingen om full barnehagedekning, men regionvise variasjoner rundt demografi, flyttemønster o.l. gjør at det vil kunne være store geografiske forskjeller. Økningen i barne- og ungdomskullene i perioden betyr, foruten økt etterspørsel etter skoleplasser, også økt etterspørsel etter barnevernstjenester. Antall eldre i alt (67 år og over) har økt, og denne økningen kan henføres til eldre over 80 år.

Innbyggertallet i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester (dvs. barn og unge 1-18 år og innbyggere 67 år og over) økte med 1,7 prosent fra 2000 til 2005, mens antall innbyggere i alt økte med 3,0 prosent. Målt i forhold til den samlede befolkningen er derfor andelen innbyggere med antatt viktige velferdsbehov blitt redusert. Denne sammenstillingen fanger imidlertid ikke opp at den kraftige økningen i antall eldre over 80 år bidrar til økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester selv om antall eldre i alt har gått ned.

Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) prognoser vil antall barn i barnehagealder og i grunnskolen reduseres noe de neste fem årene, mens antall elever i videregående opplæring vil fortsette å øke. I de eldre aldersgruppene vil det bli flere eldre mellom 67 og 79, mens det vil være en liten nedgang i antall eldre mellom 80 og 89 år. Aldersgruppen over 90 år vil fortsette å øke. Etter 2010 vil antallet i aldersgruppen 67-79 år øke kraftig. For en nærmere gjennomgang av den demografiske utviklingen viser vi til utvalgets rapport fra april 2006. Det knytter seg imidlertid usikkerhet til utviklingen fremover.

## 2.2 Kommunale tjenester

I det følgende diskuteres utviklingen i tjenestetilbudet for sentrale kommunale velferdstjenester; barnehager, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og primærhelsetjeneste. Om ikke annet presiseres, inkluderer tallene både kommunal og privat tjenesteyting.

### Barnehager

Tabell 2 Utvikling i barnehagesektoren 2000-2005

|  | 2000    | 2004    | 2005    | Absolutt endring 2004-05 | Prosentvis endring 2004-05 |
|--|---------|---------|---------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Produksjon:</b>                           |         |         |         |                          |                            |
| Barn med plass i barnehage i alt:            | 189 800 | 213 000 | 223 400 | 10 400                   | 4,9                        |
| - herav andel med plass i kommunal barnehage | 60,3    | 54,4    | 53,1    | -1,3                     | -2,4                       |
| Barn 1-2 år med plass i barnehage            | 44 100  | 54 500  | 62 300  | 7 800                    | 14,3                       |
| <b>Dekningsgrad:</b>                         |         |         |         |                          |                            |
| Andel 1-5 år med plass                       | 62,0    | 72,1    | 76,0    | 3,9                      | 5,4                        |
| Andel 1-2 år med plass                       | 36,9    | 47,8    | 53,9    | 6,1                      | 12,8                       |

|  |        |        |        |       |     |
|--|--------|--------|--------|-------|-----|
| Andel barn med heltidsplass (41 timer eller mer per uke) | 57,3   | 64,6   | 68,8   | 4,2   | 6,5 |
| <b>Ressursinnsats:</b>                                   |        |        |        |       |     |
| Antall årsverk   | 40 000 | 46 500 | 50 300 | 3 800 | 8,2 |

Kilde: SSB

I kombinasjon med barnehagesatsingen har nedgangen i antall barn i målgruppa gitt en økning i barnehagedekningen fra 62 prosent i 2000 til 76 prosent i 2005. I 2005 fikk 10 400 flere barn plass i barnehage. Mesteparten av utbyggingen de siste årene har foregått i privat regi, slik at en stadig større andel av barnehageplassene er i private barnehager. Ved utgangen av 2005 var om lag 47 prosent av plassene i private barnehager. De fem siste årene har det vært en økning i andelen heldagsplasser, og da særlig fra 2003 til 2005. Den store endringen i oppholdstidsstruktur innebar at deler av kapasitetsveksten i 2005 ble brukt til lengre oppholdstid for barn som allerede hadde barnehageplass.

Siden 2004 er det publisert ventelistetall for barnehagene. Selv med sterk utbygging de siste årene, har nedgangen i ventelistene vært beskjeden. Prognoser tyder på at om lag 15 800 barn vil stå på venteliste ved inngangen til 2007. Dette er imidlertid et usikkert anslag. Økningen i etterspørselen de senere årene har sammenheng med lavere priser, men kan også skyldes at bedre tilgang på barnehageplasser har gjort at flere foreldre har levert inn søknad.

### Grunnskole

Tabell 3 Utvikling i grunnskoleopplæring 2000-2005.

|   | 2000       | 2004       | 2005       | Absolutt endring 2004-05 | Prosentvis endring 2004-05 |
|---|------------|------------|------------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Produksjon*:</b>                       |            |            |            |                          |                            |
| Elever i alt i grunnskolen                | 592 400    | 620 800    | 622 700    | 1 900                    | 0,3                        |
| Antall elever med plass i SFO             | 121 900    | 134 600    | 133 400    | -1 200                   | -0,9                       |
| <b>Dekningsgrad:</b>                      |            |            |            |                          |                            |
| Andel elever 6-9 år med plass i SFO (%)   | 49,0       | 52,3       | 51,3       | 1,0                      | -1,9                       |
| <b>Ressursinnsats:</b>                    |            |            |            |                          |                            |
| Årsverk av undervisningspersonale         | 52 800     | 52 300     | 52 200     | -100                     | -0,2                       |
| Årstimer til undervisning i alt**         | 43 955 200 | 45 358 600 | 45 589 000 | 230 400                  | 0,5                        |
| - Derav årstimer til spesialundervisning  | 6 615 600  | 6 660 400  | 6 647 400  | -13 000                  | -0,2                       |
| Andre årstimer ***                        | 6 279 500  | 5 549 600  | 5 592 800  | 43 200                   | 0,8                        |
| Årstimer til undervisn. i alt per elev**  | 74,2       | 73,1       | 73,2       | 0,1                      | 0,1                        |
| Årstimer til spesialundervisning per elev | 11,2       | 10,7       | 10,7       | 0,0                      | 0,0                        |
| <b>Gruppestørrelse****:</b>               |            |            |            |                          |                            |
| Alle årstrinn                             | 13,3       | 13,8       | 14,0       | 0,2                      |                            |
| 1-7 årstrinn                              | 12,8       | 13,4       | 13,5       | 0,1                      |                            |
| 8-10 årstrinn                             | 14,3       | 15,0       | 15,1       | 0,1                      |                            |

Kilde: SSB, GSI (Grunnskolens informasjonssystem)

\* Alle tall mht produksjon, dekningsgrad og ressursinnsats er fra GSI, grunnskolens informasjonssystem. Elevtallene inkl. elever 1-10 trinn og elever i spesialundervisningsgrupper, samt elever i egne undervisningsgrupper for språklige minoriteter. Elever i frittstående skoler er inkludert i tallene.

\*\* Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

\*\*\* Andre årstimer inkl. bl.a timer til sosialpedagogiske tjenester/rådgiver, kontaktlærertjeneste for elevråd, kontaktlærer, pedagogisk veiledning, utvikling med mer.

\*\*\*\* Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm.

Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Antall elever i grunnskolen har økt gjennom hele femårsperioden. Veksten har imidlertid avtatt de to siste årene.

Antall årstimer til undervisning har økt det siste året, både i absolutte termer og målt per elev. Reduksjonen i antall årstimer per elev i perioden fra nivået i 2000 kan ha sammenheng med elevtallsveksten som gir mulighet for større undervisningsgrupper, samt at elevtallet på ungdomstrinnet har økt i forhold til elevtallet på barnetrinnet. Det har vært en viss økning i størrelsen på undervisningsgruppene i perioden. Omfanget av spesialundervisning var om lag uendret fra 2004 til 2005, men målt i timer per elev har det vært en nedgang siden 2000, noe som indikerer en relativ nedgang i ressursinnsatsen.

Totalt har i overkant av 133 000 barn plass i skolefritidsordningen (SFO). Det tilsvarer om lag halvparten av barna mellom seks og ni år. Andelen økte frem mot 2002, for så å holde seg stabil. Fra 2004 til 2005 gikk andelen imidlertid ned med ett prosentpoeng.

### *Pleie og omsorgstjenester*

Tabell 4 Utvikling i pleie- og omsorgssektoren 2000-2005

|   | 2000    | 2004    | 2005    | Absolutt endring 2004-05 | Prosentvis endring 2004-05 |
|---|---------|---------|---------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Produksjon:</b>  |         |         |         |                          |                            |
| Antall mottakere av hjemmetjenester i alt                 | 159 700 | 163 400 | 164 600 | 1 200                    | 0,7                        |
| Antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år           | 38 400  | 47 300  | 50 200  | 2 900                    | 6,1                        |
| Antall mottakere av hjemmetjenester over 67-79 år         | 45 200  | 38 300  | 36 400  | -1 900                   | -5,2                       |
| Antall mottakere av hjemmetjenester 80-89 år              | 63 200  | 63 300  | 62 800  | -500                     | -0,8                       |
| Antall mottakere av hjemmetjenester over 90 år            | 12 800  | 14 400  | 15 300  | 900                      | 6,0                        |
| Antall beboere i institusjon                              | 42 200  | 41 000  | 40 700  | -300                     | -0,7                       |
| Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt                | 23 200  | 23 400  | 25 600  | 2 200                    | 9,4                        |
| <b>Dekningsgrad:</b>                                      |         |         |         |                          |                            |
| Andel 80 år og over som er brukere av institusjonsplasser |         | 14,5    | 14,4    | -0,1                     | -0,7                       |
| Andel 67 år og over som er brukere av hjemmetjenesten     | 19,6    | 19,2    | 18,9    | 0,3                      | 1,6                        |
| Andel 80 år og over som er brukere av hjemmetjenesten     |         | 36,5    | 36,2    | -0,4                     | -1,1                       |
| <b>Ressursinnsats:</b>                                    |         |         |         |                          |                            |
| Årsverk i alt *   |         |         |         | 1 600 - 200              |                            |
|   |         |         | 110 900 |                          | 1,5-2,0                    |

Kilde: SSB

\* Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på Rikstrygdeverkets Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid. Som følge av korrigeringer gjort i forbindelse oppryddinger i registeret, er det sannsynlig at 2004-tallet er for lavt og vekstanslaget følgelig for høyt. SSB antar at den reelle veksten i 2005 ligger i intervallet 1 600 - 2 200 for avtalte årsverk.

Antallet mottakere av hjemmetjenester har økt i perioden fra om lag 159 700 i 2000 til 164 600 i 2005, en økning på 2,9 prosent. Fordelt på aldersgrupper viser utviklingen at antall yngre brukere i perioden har økt med 30 prosent. Denne gruppen utgjør nå

om lag 30 prosent av det totale antall brukere. Antallet yngre mottakere har økt betydelig mer enn befolkningsutviklingen skulle tilsi siden 2000, da hver fjerde mottaker kunne henføres til denne aldersgruppen. Gruppen brukere i alderen 67-79 år er i perioden 2000 til 2005 redusert med 24 prosent, mens gruppen 80-89 år er omlag uendret. Gruppen av brukere over 90 år har i samme periode økt med knapt 20 prosent. Samlet sett viser utviklingen en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene.

I perioden 2000-2005 har antallet beboere i institusjon hatt en svak, men jevn nedgang. Dette har blant annet sammenheng med at aldershjemmene i stor grad er lagt ned og erstattet med omsorgsboliger. Ser en antall plasser i sykehjem og pleie- og omsorgsboliger i perioden under ett har tilbudet økt noe. Færre institusjonsplasser gjenspeiles også i at en mindre andel av befolkningen over 80 år bor i institusjon. Andelen har blitt redusert fra 15,6 prosent i 2001 til 14,4 prosent i 2005.

I 2005 anslår SSB sysselsettingsveksten i pleie- og omsorgssektoren til mellom 1 600 og 2 200 årsverk, som er en økning på 1,5-2 prosent. SSB har lagt om sin statistikkinnhenting av årsverkstall og har siden 2003 publisert tall basert på registerdata. Tallene for perioden 2004 og 2005 er derfor ikke sammenliknbare med tallene for 2000. I tillegg er det usikkerhet knyttet til kvaliteten på registerdataene.

## Barnevern og primærhelsetjeneste

Tabell 5 Utvikling i kommunalt barnevern 2000-2005

|   | 2000   | 2004   | 2005   | Absolutt endring 2004-05 | Prosentvis endring 2004-05 |
|---|--------|--------|--------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Produksjon:</b>                                      |        |        |        |                          |                            |
| Barn med barnevernstiltak i løpet av året               | 31 900 | 37 600 | 39 200 | 1 600                    | 4,2                        |
| <b>Dekningsgrad:</b>                                    |        |        |        |                          |                            |
| Andel barn 0-17 år med barnevernstiltak i løpet av året | 2,7    | 3,1    | 3,2    | 0,1                      | 3,3                        |
| <b>Ressursinnsats</b>                                   |        |        |        |                          |                            |
| Årsverk per 1000 barn 0-17 år                           | 2,4    | 2,6    | 2,7    | 0,1                      | 3,8                        |

Kilde: SSB

Tabell 6 Utvikling i primærhelsetjenesten 2000-2005

|                                       | 2000 | 2004 | 2005 | Absolutt endring 2004-05 | Prosentvis endring 2004-05 |
|---------------------------------------|------|------|------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Ressursinnsats</b>                 |      |      |      |                          |                            |
| Leger per 10 000 innbyggere           | 8,5  | 8,8  | 8,9  | 0,1                      | 1,1                        |
| Fysioterapeuter per 10 000 innbyggere | 8,8  | 8,9  | 8,8  | -0,1                     | -1,1                       |
| Helsesøstre per 10 000 barn 0-4 år    | 57,3 | 66,5 | 68,0 | 1,5                      | 2,3                        |

Kilde: SSB

Tallene for perioden tyder på at det har vært en viss økning i ressursinnsatsen når det gjelder kommunale helsetjenester og barnevern.

### 2.3 Fylkeskommunale tjenester

Videregående opplæring er det største ansvarsområdet i fylkeskommunen. Netto driftsutgifter til videregående opplæring utgjorde i 2005 om lag 64 prosent av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter.

#### Videregående opplæring

Tabell 7 Utvikling i videregående opplæring 2001-2005

|   | 2001    | 2004        | 2005        | Absolutt endring 2004-05 | Prosentvis endring 2004-05 |
|---|---------|-------------|-------------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Produksjon:</b>  |         |             |             |                          |                            |
| Antall elever i videregående opplæring og tekniske fagskoler i alt        | 162 600 | 176 800     | 184 900     | 8 100                    | 4,6                        |
| Antall elever i fylkeskommunale videregående skoler                       |         | 166 600     | 171 700     | 5 100                    | 3,1                        |
| Antall lærlinger  | 29 600  | 29 000      | 31 300      | 2 300                    | 8,0                        |
| Andel grunnkurselever med førstevalget oppfylt                            |         | 75,4        | 74,9        | -0,5                     | -6,6                       |
| Andel elever som fullførte videregående opplæring i løpet av 5 år         |         | <b>70,5</b> | <b>67,7</b> | -2,8                     | -4,0                       |
| <b>Dekningsgrad:</b>  |         |             |             |                          |                            |
| Andel 16-18 åringer som er i videregående opplæring (elever og lærlinger) | 88,3    | 89,7        | 90,1        | 0,4                      | 0,4                        |
| Andel av elevene som er 20 år eller eldre                                 | -       | 9,5         | 10,0        | 0,5                      | 5,3                        |
| <b>Ressursinnsats:</b>  |         |             |             |                          |                            |
| Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler**                              | -       | 23 900      | 23 300      | -600                     | -2,6                       |
| Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær **               | 22 700  | 22 300      | 21 900      | -400                     | -1,8                       |
| <b>Tjenesteproduksjon ift. årsverkinnsettsen:</b>                         |         |             |             |                          |                            |
| Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, minus fravær            |         | 7,5         | 8,0         | 0,5                      | 6,7                        |

Kilde:SSB

\* Båtsfjord videregående skole inngår ikke i tallgrunlaget

\*\* Fra og med 2004 er årsverkstatistikken registerbasert personellstatistikk i KOSTRA. Statistikken er sammenlignbar med statistikken fra tidligere år som er innhentet fra STS (Statens tjenestemannsregister). Tidsserien for avtalte lærerårsverk går ikke lengre tilbake enn 2004.

Antall elever og lærlinger i alt har fra 2001 til 2005 økt med i overkant av 22 000, noe som reflekterer den sterke veksten i antallet unge mellom 16 og 18 år. Fra 2004 til 2005 var veksten i antall 16-18-åringene om lag 6 800. Antall elever økte på sin side enda mer, med om lag 8 100. Dette skyldes at en større andel av 16-18-åringene tok videregående opplæring i 2005 – som tabellen viser hadde hele 90,1 prosent av 16-18-åringene en plass i videregående opplæring i 2005 – samtidig som også flere voksne tok videregående opplæring i 2005.

Parallelt med den sterke elevtallsveksten har det vært en nedgang i antall lærerårsverk. Mens elevtallet har økt med 14 prosent siden 2001, har årsverkene korrigert for fravær blitt redusert med om lag 3 prosent i samme periode. En noe lavere andel av grunnkurselevne fikk oppfylt førstevalget sitt i 2005 sammenlignet med 2004, samtidig som andelen elever som fullfører videregående opplæring i løpet av en femårsperiode, har gått ned. Tallene kan tyde på at fylkeskommunene til dels har løst utfordringene med elevtallsveksten ved å øke antall elever per lærerårsverk og redusere elevenes muligheter til å oppnå sitt førstevalg. Disse utviklingstrekkene kan peke i retning av at tjenesteproduksjonen ikke har økt i takt med antall elever.

### **3 Utviklingen i kommunal tjenesteproduksjon i forhold til årsverksinnsatsen**

Kommunesektoren er en sentral produsent av nasjonale velferdstjenester. Produktivitets- og effektivitetsutviklingen i sektoren er knyttet til i hvilken grad økt ressursinnsats bidrar til mer og bedre tjenester. Den viktigste utfordringen knyttet til å måle produktivitet og effektivitet har sammenheng med at det er vanskelig å etablere fullstendige mål på tjenesteproduksjonen. I del 2 ble det presentert en rekke kvantitative indikatorer for tjenesteproduksjonen som antall barnehageplasser, antall årstimer i grunnskolen og antall mottakere av hjemmebaserte omsorgstjenester. Det finnes også relevante kvalitetsindikatorer som brukertilfredshet, karakterer og andel enerom i institusjonsomsorgen, men det er vanskelig å etablere et sett av indikatorer som fanger opp alle aspekter ved kvalitetsbegrepet.

I det følgende relateres utviklingen i kvantitative mål på tjenestetilbudet til årsverksinnsatsen innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Den sentrale indikatoren er forholdet mellom et kvantitativt mål på tjenesteproduksjonen og antall årsverk, og omtales som tjenesteproduksjon per årsverk eller produksjon per årsverk. Denne begrepsbruken er valgt for å understreke at indikatoren ikke nødvendigvis gir uttrykk for produktivitetsutviklingen. Indikatoren produksjon per årsverk vil overvurdere produktivitetsutviklingen i situasjoner hvor kvaliteten reduseres, og undervurdere produktivitetsutviklingen i situasjoner hvor kvaliteten øker.

I beregningene er det benyttet avtalte årsverk<sup>3</sup>. Dette innebærer at også ansatte som er fraværende som følge av sykdom eller fødselspermisjon, inngår i tallene. Avtalte årsverk sier dermed noe om hvor mange som er ansatt til å gjøre jobben. Indikatoren produksjon per årsverk, slik den er brukt i dette kapitlet, sier derfor ikke nødvendigvis noe om hvor mye som blir produsert av de som faktisk er på jobb, men indikerer

---

<sup>3</sup> Avtalte årsverk defineres forskjellig avhengig av om rapporteringen baserer seg på skjema eller registeruttrekk. For pleie og omsorg omfatter avtalte årsverk alle ansatte som har inngått skriftlig arbeidsavtale om ansettelse utover én uke. For barnehage og grunnskole registreres avtalte stillinger. Deltid er omregnet til heltid (normalårsverk).

derimot hva som produseres per ansatt og hvor mange ansatte som må til for å utføre jobben.

Beregningene av utviklingen i tjenesteproduksjon per årsverk fra 2004 til 2005 er basert på KOSTRA-data for 371 kommuner. Kommuner som ikke har innrapportert samtlige data er utelatt fra beregningene. I tillegg er kommuner med sterk vekst eller reduksjon i årsverk (mer enn 30 prosent) som ikke motsvares av sterk vekst eller reduksjon i produksjon utelatt. Små kommuner er underrepresentert i utvalget. Resultatene av beregningene er vist i tabell 8, separat for hver enkelt sektor og for de tre sektorene samlet. Dette er altså et annet datagrunnlag enn det som er grunnlaget for tabellene i kapittel 2. Resultatene kan derfor avvike noe fra dem i kapittel 2.

Beregningene tar utgangspunkt i en eller flere kvantitative produksjonsindikatorer for den enkelte sektor. I barnehagesektoren benyttes korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager som produksjonsindikator. Korrigerte oppholdstimer påvirkes av utviklingen i antall plasser, oppholdstid og alderssammensetning (det tas hensyn til at de yngste barna er mer ressurskrevende enn de eldste). Målt på denne måten har produksjonen i barnehagesektoren økt med 6,4 prosent fra 2004 til 2005, mens årsverksinnsatsen økte med 5 prosent. Produksjon per årsverk økte således med 1,4 prosent.

I grunnskolen benyttes antall lærertimer til undervisning og antall elever i SFO som kvantitative produksjonsindikatorer. Antall lærertimer økte med 0,2 prosent fra 2004 til 2005, mens antall elever i SFO ble redusert med vel 1 prosent. Samlet sett var det en svak økning i samlet produksjon. Antall årsverk ble samtidig noe redusert, slik at produksjon per årsverk økte med 0,2 prosent.

De kvantitative produksjonsindikatorerne i pleie- og omsorgssektoren er antall brukere av hjemmetjenester og antall beboere i institusjon. Dette innebærer at en økning i antall timer hjelp per bruker ikke vil bli registrert som økt produksjon. Flere eldre over 90 år og en økning i yngre hjelpetrengende indikerer isolert sett økt pleietyngde, men dette vil da ikke fanges opp av denne indikatoren. Fra 2004 til 2005 var det en økning i antall brukere av hjemmetjenester og en reduksjon i antall beboere i institusjon, slik at samlet produksjon, slik vi måler den her, økte med 0,7 prosent.

Antall årsverk i pleie- og omsorgssektoren er siden 2003 basert på registerdata for avtalte årsverk. Det har foregått et omfattende oppryddingsarbeid i kommunene for å sikre høy datakvalitet og sammenliknbarhet mellom kommuner. De fleste kommuner hadde foretatt denne oppryddingen da tallene for 2004 ble produsert, men enkelte har foretatt oppryddingen mellom 2004 og 2005. Statistisk sentralbyrå har på bakgrunn av dette foretatt en korrigering av årsverkstallene for 2004 og veksten fra 2004 til 2005, jf. omtalen i kapittel 2. Veksten i avtalte årsverk anslås til 1,5-2,0 prosent for alle kommuner. Dersom det legges til grunn et vekstanslag for årsverkene på 1,75 prosent for kommunene i utvalget, gikk produksjonen per årsverk ned med 1,1 prosent i 2005.



Tabell 8: Utviklingen i tjenesteproduksjon, årsverk og tjenesteproduksjon per årsverk innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg

|  | Prosentvis<br>endring 2004-<br>2005* |
|--|--------------------------------------|
| <b>Barnehager</b>                        |                                      |
| Produksjon                               | 6,4                                  |
| Korrigerte oppholdstimer                 | 6,4                                  |
| Årsverk                                  | 5,0                                  |
| Produksjon per årsverk                   | 1,4                                  |
| <b>Grunnskole</b>                        |                                      |
| Produksjon                               | 0,1                                  |
| Lærertimer til undervisning (millioner)  | 0,2                                  |
| Elever i SFO                             | -1,1                                 |
| Årsverk                                  | -0,1                                 |
| Produksjon per årsverk                   | 0,2                                  |
| <b>Pleie og omsorg</b>                   |                                      |
| Produksjon                               | 0,7                                  |
| Antall brukere av hjemmetjenester        | 1,6                                  |
| Antall beboere i kommunale institusjoner | -0,5                                 |
| Årsverk                                  | 1,8                                  |
| Produksjon per årsverk                   | -1,1                                 |
| <b>Samlet</b>                            |                                      |
| Produksjon                               | 1,1                                  |
| Årsverk                                  | 1,4                                  |
| Produksjon per årsverk                   | -0,3                                 |

\*Tallene er basert på data for 371 kommuner. For årsverk innen pleie og omsorg er det som følge av kvaliteten på de innrapporterte tallene benyttet et gjennomsnitt av nedre og øvre verdi for SSBs intervall for årsverksveksten. Dette gir en vekst på 1,75 prosent. Sammenveiningen av de ulike produksjonsindikatorne er gjort på følgende måte: I produksjonsindikatoren for grunnskolen er lærertimer gitt en vekt på 0,935 og antall elever i SFO en vekt på 0,065. I pleie og omsorg er brukere av hjemmetjenester gitt en vekt på 0,545 og beboere i institusjoner en vekt på 0,455. I den samlede produksjonsindeksen er barnehager gitt en vekt på 0,120, grunnskole en vekt på 0,396 og pleie og omsorg en vekt på 0,484.

Det har altså vært en klar økning i produksjon per årsverk i barnehagesektoren, om lag uendret produksjon per årsverk i grunnskolen og en reduksjon i produksjon per årsverk i pleie- og omsorgssektoren. Samlet sett blir reduksjonen i produksjon per årsverk 0,3 prosent. Tilsvarende beregninger for utviklingen fra 2003 til 2004 viste en økning i produksjon per årsverk på 0,2 prosent.

## **Vedlegg b) Notat fra KS om nettverk for fornyelse og effektivisering**

### **Bruker nettverkserfaringer aktivt**

Kommunene bruker erfaringer fra nettverksarbeidet aktivt i eget forbedringsarbeid. Kartlegginger, analyser og sammenligninger danner en solid bakgrunn for forbedringstiltak. Konkret har

- 8 av 10 kommuner satt forbedringsarbeid på dagsorden
- 7 av 10 kommuner brukt dokumentasjon fra nettverksarbeidet direkte som beslutningsgrunnlag i politiske og administrative beslutningsprosesser
- 4 av 10 kommuner iverksatt konkrete forbedringstiltak

### **Bedre innsikt i egen tjenesteproduksjon**

Analyser av produktivitet, effektivitet og kvalitet i egen kommune over tid, og kommuner i mellom, gir økt kunnskap og bevisstgjøring om egen tjenesteproduksjon.

Økt og mer målrettet bruk av KOSTRA-tall, kvalitetskartlegginger og sammenligninger med andre kommuner, gir hele kommuneorganisasjonen bedre kunnskap om virksomheten. Dette gir mer funderte prioriteringsdiskusjoner og beslutninger, både politisk og administrativt.

Tilbakemeldinger fra 203 deltakerkommuner viser at:

- mer enn 140 (69 %) kommuner har endret ressursprioriteringen mellom tjenesteområder
- drøyt 120 (59 %) kommuner har endret ressursprioriteringen mellom enheter innen samme tjenesteområde
- om lag 120 (59 %) kommuner har endret ressursprioritering mellom brukergrupper innenfor samme tjenesteområde

### **Mer effektiv ressursbruk**

Det er i hovedsak innen pleie- og omsorg at det har skjedd endring av ressursprioritering mellom enheter og/eller brukergrupper. I Halden kommune førte nettverksarbeidet derimot til endring av ressursprioriteringen internt i skolene. Kartlegginger og analyser viste at kommunen hadde høyere andel elever med spesialundervisning enn de andre kommunene. Kommunen satte som mål å endre praksis, og har nå gjennomført dette. KOSTRA-tall for 2005 viser at Halden reduserte andelen fra 8 % til 5,2 %. Gjennom denne reduksjonen har kommunen frigjort ressurser på rundt 1 mill. kr. til bruk på andre områder innenfor skolen.

### **Økt brukerfokus**

Gjennom nettverksarbeidet fokuserer kommunene både på en objektiv og en brukeropplevd tjenestekvalitet. Kartlegginger og sammenligninger har avdekket at informasjon om tjenestene er en utfordring for mange kommuner, særlig innen pleie- og omsorg. Bedre informasjon og samhandling er stikkord for forbedringsarbeid som er satt i gang.

- **Bedre informasjon om tjenestene** til brukere og pårørende er satt på dagsorden i mer enn 140 kommuner (69 %). Samtidig har
  - 4 av 10 kommuner allerede igangsatt konkrete informasjonstiltak

- 2 av 10 kommuner planlagt konkrete informasjonstiltak
- **Bedre samhandling mellom brukere og kommunens ansatte** er satt på dagsorden i om lag 5 av 10 kommuner.

### **Tettere samarbeid og nye løsninger**

Omlag 80 kommuner (39 %) har tatt tak i samarbeidet mellom tjenesteområder og mellom virksomheter for å forbedre tjenestene som følge av nettverkserfaringer.

Eksempler er

- **samorganisering av skoler i områder**, med områderektorer for flere skoler
- **samorganisering av flere skoler og barnehager i områder**
- **tettere sektorvis samarbeid**; mellom kultur og pleie- og omsorg, og mellom barnehage, skole og bibliotek.

Kommunene bruker også erfaringsutveksling for å forbedre egen ledelses- og arbeidsgiverpraksis. Mer enn 100 kommuner (49 %) har allerede iverksatt eller planlagt tiltak for å forbedre tjenestene i form av eksempelvis

- **lederavtaler**
- **nye arbeidstidsordninger**
- **økt fokus på faglig utvikling**
- **organisering i arbeidslag**
- **myndiggjorte team**
- **friere brukervalg**
- **flatere strukturer**

### **Folkevalgte på banen**

Effektiviseringsnettverkene har blitt karakterisert som "et verktøy for administrasjonen". Erfaringer med metoden så langt avkrefter påstanden, og viser at nettverkserfaringer først og fremst er mest nyttig for kommunens håndtering av mer overordnede ledelsesspørsmål; spørsmål og saker som faller inn under administrativ og politisk ledelses ansvar.

Det viser seg at

- **lokalpolitikere** og **rådmannen** i 5 av 10 kommuner aktivt drar nytte av nettverksdeltakelsen
- **virksomhetslederne** i 9 av 10 kommuner konkret bruker nettverkserfaringer i sitt arbeid
- **andelen kommuner** som har involvert politikere i nyttegjøring av nettverkserfaringer har de to siste årene økt fra 7 % til 50 %

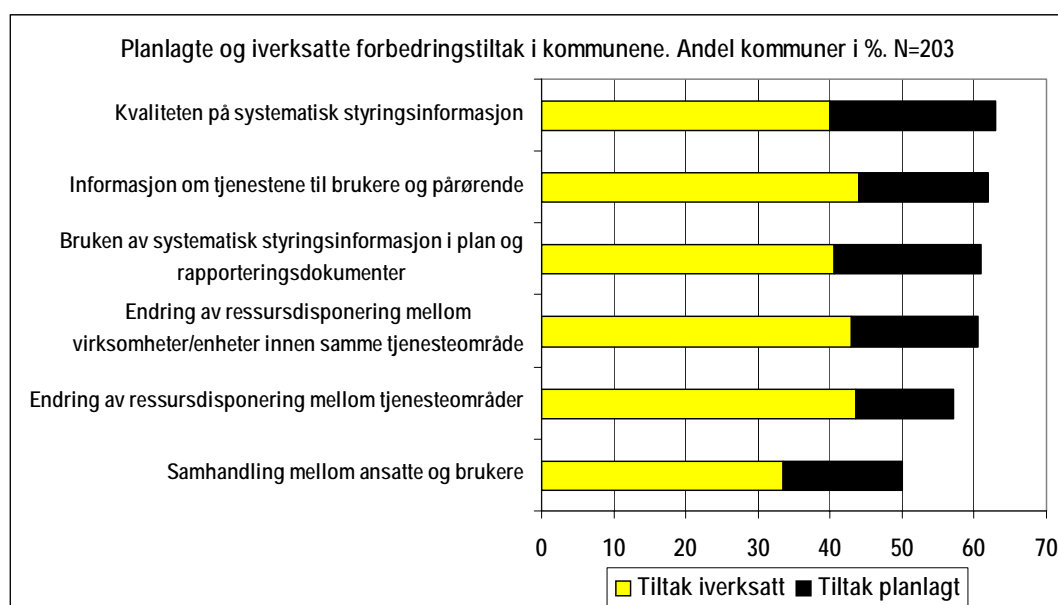
### **Planlegger ytterligere forbedringsarbeid**

Et stort antall kommuner har planlagt konkrete forbedringstiltak for å øke kvaliteten på kommunens styringsinformasjon, det vil si dokumentasjon av produktivitet, effektivitet og kvalitet på tjenestene som leveres. Her har allerede 4 av 10 kommuner iverksatt tiltak, samtidig som 2 av 10 har planlagt nye tiltak.

Like mange kommuner har planlagt tiltak for å bedre informasjon om tjenestene til brukere og pårørende. Drøyt 4 av 10 kommuner har allerede iverksatt tiltak her, mens 2 av 10 kommuner har planlagt tiltak.

Videre er det iverksatt og planlagt konkrete tiltak for å:

- øke bruken av systematisk informasjon om tjenestene i politiske og administrative beslutningsprosesser
- endre ressursdisponering mellom virksomheter/enheter innen samme tjenesteområde
- endre ressursdisponering mellom tjenesteområder
- bedre samhandling mellom ansatte og brukere



### Egnet for både små og store kommuner

Kommunestørrelse viser seg å ha liten eller ingen betydning for om kommuner drar nytte av nettverksmetoden eller ikke. Store kommuner rapporterer om like stor nytte som mindre kommuner. Det er med andre ord ikke slik at Effektiviseringsnettverkene er et "småkommuneprojekt".

Derimot viser det seg at **nettverkens størrelse** har en effekt på kommunenes nytte av nettverksdeltakelsen. Kommuner som har deltatt i mindre nettverk rapporterer om større nytte enn kommuner i større nettverk.

Det viser seg også at jo mer **heterogene nettverkene** er, desto mer nytte har kommunene av nettverksarbeidet. Evalueringen avkrefter altså at "like barn leker best" i nettverksarbeidet. Det ser tvert imot ut til at "ulike barn lærer mest" – av hverandre.

Involvering av rådmann og politikere har en klar positiv innvirkning på den enkelte kommunes nytte av å delta. **Lederinvolvering** vurderes som en "katalysator" for

forbedringsarbeid lokalt; er politikere og rådmann engasjert i nettverksdeltakelsen øker kommunens nytte av arbeidet.

### **EffektiviseringsNettverkene - benchlearning som metode gir resultater**

EffektiviseringsNettverkene tar utgangspunkt i at effektiviseringsutvikling i kommunesektoren best ivaretas gjennom kommunenes eget "benchlearnings"-arbeid.

Metoden innebærer i korte trekk at kommuner

- **kartlegger** valgte tjenester
- **sammenligner** effektivitet og kvalitet
- **utveksler erfaringer** - med fokus på beste praksis for forbedringstiltak og effektiviseringsutvikling i egen kommune
- **setter mål på forbedringer**

Arbeidet i nettverkene gir resultater, og det viser seg at forbedringsarbeid basert på *kartlegging, sammenligning og erfaringsutveksling* fungerer. Læring i nettverk er én suksessfaktor.

Bruk av standardiserte og like kartlegginger i kommunene er en annen suksessfaktor. Det gir en unik mulighet til å sammenligne egne resultater med gjennomsnitt og andre kommuner. Dette gir et bedre grunnlag for å vurdere egen virksomhet, og hvilke områder som har forbedringsmuligheter.

Alle kartlegginger finner sted på internettportalen [www.bedrekommune.no](http://www.bedrekommune.no). På denne portalen kan:

- innbyggere og medarbeidere svare på undersøkelsene direkte på nettet
- kommunen gjennomføre undersøkelser og få kartlagt objektiv kvalitet direkte i portalen
- kommunen få rapporter på resultater for den enkelte virksomhet; hjemmetjenesteenhet, barnehage m.v.
- kommunen sammenligne egne resultater med andre kommuner
- den enkelte kommuner gjøre resultater tilgjengelige for politikere, innbyggere, brukere og media

## Vedlegg c) KS' vurderinger av øremerkede tilskudd

### Betydningen av rammefinansiering

Det har vært og er en bred enighet mellom stat og kommunesektor om at kommunesektoren i all hovedsak skal være rammefinansiert. KS viser i denne forbindelse til følgende hensyn:

- Prioriteringseffektivitet: Nærheten til innbyggerne og deres utfordringer gjør at man får effektiviseringsgevinster ved at kommunene i stedet for staten foretar prioriteringene av hvordan ressursene fordeles på tjenestoområder og tiltak lokalt.
- Mest mulig tjenester: Når det bevilges øremerkede tilskudd, må en del av ressursinnsatsen benyttes til administrative rapporterings- og kontrollrutiner på statlig og kommunalt nivå. Utformingen av ordningene kan også ha negative konsekvenser for effektiviteten i selve tjenesteproduksjonen: for eksempel ved at kommuner som effektiviserer får lavere tilskudd eller det stilles krav om valg av løsninger som ikke er de mest effektive.
- Demokratihensyn: Det sentrale i lokaldemokratiet er at innbyggerne gjennom sine valg av representanter til kommunestyrene kan påvirke utviklingen av sine lokalsamfunn. En nødvendig forutsetning for at lokaldemokratiet fungerer er at kommunestyrene har reell makt og myndighet, blant annet i forhold til hvordan ressursene skal anvendes.

Hensynene over tilsier at det skal gode grunner til at man velger å fordele midler til kommunene som øremerkede tilskudd.

Det er primært følgende begrunnelser som er anvendt for øremerkede tilskudd:

- Tilskudd ses som nødvendige i en nasjonal satsing/reform. Dette er klart tidsavgrensede tilskudd som avvikles/innlemmes når reform eller satsing er fullført (for eksempel tilskuddene på barnehageområdet).
- Tilskuddet er betaling for tjenester som utføres av et fåtall kommuner (for eksempel tilskudd til helsetjeneste for innsatte i fengsler).
- Tilskuddet kompenserer for store variasjoner i tjenestebehovet i ulike kommuner og over tid, og som ikke kan fanges opp i inntektssystemet (for eksempel tilskuddet til ressurskrevende brukere).

### Vurderinger av eksisterende øremerkede tilskudd:

1. Tilskudd knyttet til igangsatte reformer bør innlemmes i tråd med forutsetningen for satsingene. Dette innebærer at psykiatritilskuddet bør innlemmes med virkning for 2009 og barnehagetilskuddene bør innlemmes når full dekning er oppnådd. Ettersom dette beløpsmessig er store øremerkede tilskuddsordninger, er det viktig at de fordelingsmessige virkninger av omleggingene ivaretas i gjennomgangen av inntektssystemet som skal foretas før forslag til endringer i inntektssystemet fremmes våren 2008.
2. Følgende tilskudd bør etter KS oppfatning innlemmes i rammetilskuddet så snart som mulig:

- Kap. 225 post 60 Tilskudd til landslinjer. KS utredet i 2005 omlegging av denne ordningen sammen med det tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet og KRD, og ga en anbefaling om at landslinjene burde inngå som landsdekkende tilbud, og driftstilskuddet bør innlemmes i inntektssystemet.
  - Kap. 225 post 66 Tilskudd til leirskoleopplæring. Utgifter til leirskoler er relativt jevnt fordelt mellom kommunene og kan med fordel fordeles gjennom rammetilskuddet.
  - Kap. 1425 post 61 Tilskudd til kommunale vilttiltak. Dette tilskuddet utgjør kun 5 mill. kroner, fordeles på mange kommuner etter søknad, og dekker en meget liten del av kommunenes utgifter til vilttiltak. Ordningen er uforholdsmessig administrativ ressurskrevende og midlene bør innlemmes i rammetilskuddet.
3. KS mener at det bør være en kritisk gjennomgang av de øvrige øremerkede tilskudd i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet med virkning fra 2009 for kommunene og fra 2010 for fylkeskommunene/regionene. Som et første innspill vil KS vise til at bl.a. følgende tilskudd bør være aktuelle for innlemming (helt eller delvis) i denne forbindelse:
- Kap. 551 Regional utvikling og nyskaping (post 60, 61 og 64)
  - Kap. 621 post 63 Rusmiddeltiltak og sosiale tjenester
  - Kap. 761 post 60 Tilskudd til omsorgstjenester
  - Kap 761 post 63 Tilskudd til rusmiddeltiltak
  - Kap 761 post 66 Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse
4. Tilskudd knyttet til kommunenes tjenester overfor flyktninger bør vurderes særskilt. Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen (kap. 225 post 64) innlemmes i rammetilskuddet for 2007. Tilskudd til tiltak for bedre språkforståelse blant minoritetspråklige barn i barnehagen (kap. 231 post 63) bør etter KS vurdering innlemmes i rammetilskuddet når øvrige øremerkede tilskudd til barnehagetilskudd innlemmes (jf. punkt 1 over).

KS vil imidlertid ikke nå anbefale at øvrige tilskudd knyttet til flyktninger og innvandrere innlemmes i rammetilskuddet. Dette er tilskudd som i dag fordeles fra staten på utsiden av kommuneopplegget, knyttet til det særlige oppdraget kommunene påtar seg i forhold til bosetting av flyktninger. Det er tungtveiende grunner for å holde flyktningområdet på utsiden av rammefinansieringen, bl.a. at flyktningstrømmenes omfang varierer sterkt over tid. Isolert sett vil det kunne være gevinster i å ”normalisere” flyktningområdet, bl.a. innsparing i forhold til administrasjon av tilskuddsordningene. Dersom man skal realitetsvurdere en innlemming av disse tilskuddene må man etter KS oppfatning først være sikker på at følgende forhold ivaretas:

- Ved den årlige fastsettelsen av kommunenes frie inntekter må det tas hensyn til det faktiske omfanget av bosatte flyktninger.
- Den enkelte kommune må få en kompensasjon gjennom inntektssystemet som tar hensyn til faktisk omfang av bosetting i kommunen.

- Det bør fortsatt være en økonomisk kompensasjon som dekker kommunenes merkostnader det året flyktningene bosettes og som dekker kommunale kostnader knyttet til særlig ressurskrevende flyktninger.
- Kompensasjon av merutgifter til vertskommuner for statlige asylmottak.

**Forslag for å hindre tilvekst av nye øremerkede tilskudd:**

KS mener at staten bør tilstrebe å finne alternativer til bruk av øremerkede tilskuddsordninger. I denne forbindelse vil KS særlig peke på følgende:

- Ved gjennomføring av større statlig initierte reformer skal finansiering være tema i konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen. Det bør vurderes å bruke avtaler for å oppnå målene i satsingen. Finansieringen bør i disse tilfellene i mange tilfeller kunne gis som frie inntekter i stedet for øremerkede tilskudd. KS viser til at Inntektssystemutvalget i sin rapport fra 2005 vurderte det som ønskelig å begrense bruken av øremerkede nasjonale satsinger, og foreslo at de finansielle virkemidler ved slike satsinger blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen.
- Statlig kjøp av tjenester fra enkeltkommuner bør som hovedregel foretas over den statlige virksomhetens ordinære driftsmidler, og ikke ved bruk av statlige øremerkede tilskudd. Forutsetningen for dette er at den statlige virksomheten og kommunen stilles fritt i forhold til å avtale betingelsene knyttet til tjenestekjøpet.



## **Arbeidsgruppe om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren**

**Rapport til 4. konsultasjonsmøte 25. oktober 2006**

### **Innholdsfortegnelse**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Innledning.....   | 67  |
| 1.1 Sammendrag .....   | 67  |
| 1.2 Bakgrunnen for nedsettelsen av arbeidsgruppen .....  | 67  |
| 1.3 Mandat .....   | 68  |
| 1.4 Arbeidsgruppens sammensetning .....  | 69  |
| 2. Arbeid med kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren.....   | 70  |
| 2.1 Gjeldende reglement .....  | 70  |
| 2.1.1 Utredningsinstruksen .....   | 70  |
| 2.1.2 Veileder om reformer i kommunalforvaltningen.....  | 73  |
| 2.1.3 Finansdepartementets budsjetttrundskriv.....   | 75  |
| 2.2 Erfaringer fra arbeid med kostnadsberegninger.....   | 77  |
| 2.3 Rutiner for involvering av KS.....   | 78  |
| 2.4 Kompetanse på området.....   | 79  |
| 3. utfordringer med dagens ordning for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren.....                                  | 83  |
| 4. Kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark .....  | 85  |
| 4.1 De danske kommuneavtaleordningene .....  | 85  |
| 4.2 Forholdene i Sverige .....   | 88  |
| 5. Forslag til hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid mellom departementene og KS om kostnadsberegninger av reformer..... | 90  |
| 5.1 Hva menes med <i>reformer</i> ?.....   | 90  |
| 5.2 Forutsetninger og grunnlag for involvering av KS .....   | 91  |
| 5.3 Når skal KS involveres?.....   | 92  |
| 5.4 Modell for tettere samarbeid om kostnadsberegninger.....   | 93  |
| 6. Forslag til alternative prosesser/måter for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger.....                              | 97  |
| 6.1 Uavhengig instans.....   | 98  |
| 6.2 Sakkyndig utvalg med representasjon fra partene .....  | 99  |
| 6.3 Videre prosess gjennom konsultasjonsordningen.....   | 100 |
| 6.4 Konsultasjonsbasert prosess.....   | 100 |

|  |     |
|--|-----|
| 7. Redegjørelse for hvilke tiltak som kan iverksettes slik at de får virkning fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2008 ..... | 102 |
| 8. Behovet for ytterligere utredningsarbeid .....  | 103 |
| Vedlegg: Litteratur og referanser .....  | 104 |

# 1. Innledning

## 1.1 Sammendrag

Som et ledd i utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning, har arbeidsgruppen utredet hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer som berører kommunene.

Reglementet for statens arbeid med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren og rutineene for involvering av KS i dette arbeidet, er omtalt i kapittel 2. I kapittel 3 gjennomgås de viktigste utfordringene med dagens ordning for slike kostnadsberegninger.

Ordningene for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektorene i Sverige og Danmark beskrevet i en rapport fra konsulentselskapet Asplan Viak. Et sammendrag av rapporten er gjengitt i kapittel 4.

Arbeidsgruppen legger i kapittel 5 fram forslag til en ny modell for tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger. Modellen innebærer at det innføres et system med faste rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger i *kjente saker*, dvs. på områder hvor det er alminnelig kjent at staten tar sikte på å gjennomføre en reform. Systemet bygger på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen, og innebærer blant annet at det fastsettes seks årlige tidspunkter hvor staten melder inn ønsker om involvering av KS i kostnadsberegninger

Håndtering av eventuell uenighet mellom staten og KS, herunder bruk av uavhengige instanser, drøftes i kapittel 6. Arbeidsgruppen tilrår her en *konsultasjonsbasert prosess*. Dette er en modell som innebærer at partene tar utgangspunkt i at uenigheten skal løses gjennom videre kontakt gjennom konsultasjonsordningen, men at denne kontakten i særskilte tilfeller blant annet kan suppleres med vurdering fra et sakkyndig utvalg med representasjon fra partene. En forutsetning for slik supplering er at partene er enige om at dette skal gjennomføres, og hvilken form suppleringen skal ha.

Både modellen for tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger og modellen for håndtering av uenighet kan iverksettes fra og med konsultasjonsåret 2007.

## 1.2 Bakgrunnen for nedsettelsen av arbeidsgruppen

Hovedformålet med konsultasjonsordningen er å bidra til større felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Det har vært en forutsetning for ordningen at en løpende skulle vurdere en gradvis utvikling av konsultasjonene etter hvert som man får erfaring med ordningen og resultatene i kommunene.

Regjeringen og KS er enige om at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende. Utviklingsarbeidet skal gjennomføres i løpet av 2006, slik at arbeidet med kommuneopplegget i statsbudsjettet for 2008 kan skje innenfor rammene av en mer forpliktende konsultasjonsordning.

Regjeringen legger opp til at de mest sentrale elementene i videreutviklingen av ordningen skal være å arbeide videre med bilaterale samarbeidsavtaler og kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren.

På grunnlag av anbefalinger fra en parts sammensatt arbeidsgruppe, ble partene på det 2. konsultasjonsmøtet 26. april 2006 enige om retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom departementer og KS. På det samme møtet ble det varslet at det om kort tid ville bli nedsatt en arbeidsgruppe om kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Det ble tatt sikte på at arbeidsgruppen skulle avlegge rapport til det 3. konsultasjonsmøtet 23. august 2006.

### **1.3 Mandat**

Arbeidsgruppens mandat ble etter en høringsrunde blant KS og alle berørte departementer fastsatt til følgende:

”Regjeringen og KS er enige om at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende, slik at de totale økonomiske ressursene innen offentlig sektor kan utnyttes bedre. Et sentralt element er arbeidet med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren.

Arbeidsgruppen skal:

1. Beskrive dagens arbeid med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Dette innbefatter fagdepartementenes ansvar i forhold til kostnadsberegning og oppfølging i budsjettssammenheng, den interne statlige samordningen av arbeidet med kostnadsberegninger, og involvering av KS.
2. Beskrive ordninger for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark.
3. Beskrive utfordringer med dagens ordning for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren.
4. Komme med forslag til hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid med KS om reformer som berører kommunene, slik at KS trekkes med i arbeidet med nye reformer av en viss størrelsesorden på et tidlig tidspunkt.
5. Skissere alternative prosesser/måter for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger, herunder hvordan kostnadsberegninger, ved uenighet mellom KS og staten, kan vurderes av uavhengige instanser for å understøtte regjeringens budsjettarbeid.

Fordeler og ulemper ved de forslagene som legges fram skal drøftes. Det skal videre redegjøres for hvilke tiltak og prosesser som er nødvendig for å iverksette de ulike forslagene. Arbeidsgruppen skal særskilt gjøre rede for hvilke tiltak som kan iverksettes slik at de får virkning fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2008.

Arbeidsgruppens skal i sitt arbeid legge til grunn at:

- Ettårsprinsippet for utarbeidelse av statsbudsjettet ligger fast.
- Det vil være aktuelt å ha differensierte regler og rutiner for arbeidet med kostnadsberegninger i forhold til størrelsen og viktigheten av de aktuelle reformene.
- Det er begrensninger knyttet til deling av budsjettfortrolig informasjon med KS.

Arbeidsgruppens skal også vurdere behovet for ytterligere utredningsarbeid som kan belyse sentrale problemstillinger i arbeidsgruppens mandat.”

#### **1.4 Arbeidsgruppens sammensetning**

Arbeidsgruppens sammensetning er som følger:

Avdelingsdirektør Kristin Morken, Kommunal- og regionaldepartementet, leder  
Seniorrådgiver Einar Bye, Kommunal- og regionaldepartementet  
Underdirektør Ann-Helen Elgsæther, Kunnskapsdepartementet  
Seniorrådgiver Arne Martin Torgersen, Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
Prosjektleder Øyvind Brandt, Helse- og omsorgsdepartementet  
Seniorrådgiver Åshild Wiik, Finansdepartementet  
Seniorrådgiver Ingvild Wold Strømsheim, Finansdepartementet  
Sjeføkonom Per Richard Johansen, KS  
Fagleder Rune Bye, KS  
Spesialrådgiver Bjarne Haslund, KS  
Seniorrådgiver Christine Norum, KS  
Plan- og strategisjef Pål Hernæs, Oslo kommune  
Økonomisjef Anne Thorsrud, Aukra kommune

Arbeidsgruppens sekretariat har bestått av:

Seniorrådgiver Fredrik Rivenes, Kommunal- og regionaldepartementet  
Fung. underdirektør Frode Tarjei Selman, Kommunal- og regionaldepartementet

## **2. Arbeid med kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren**

### **2.1 Gjeldende reglement**

Det departement som har ansvaret for en sak skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, herunder også de økonomiske og administrative konsekvensene av saken eller forslaget. De viktigste regler som gjelder for statens interne saksbehandling av saker som vedrører kommunesektoren er utredningsinstruksen, kommunal- og regionaldepartementets veileder om reformer i kommunalforvaltningen, og finansdepartementets budsjetttrundskriv. Disse gjennomgås under. Gjennomgangen av reglementene i punkt 2.1.1 – 2.1.3 er basert på reglementenes egne tekster/formuleringer, og avspeiler ikke arbeidsgruppen vurdering av reglementene.

#### **2.1.1 Utredningsinstruksen**

##### **Virkeområde og formål**

Utredningsinstruksen retter seg mot departementene og deres underliggende virksomheter og omfatter arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget. Utredningsinstruksen er en del av regjeringens interne bestemmelser og kan fravikes etter særskilt vedtak. Hvorvidt instruksen skal følges, beror på en konkret vurdering av sakens karakter. Ikke enhver saksbehandling som foregår i offentlig forvaltning skal følge prosedyrene i Utredningsinstruksen.

Formålet med Utredningsinstruksen er å sikre god forståelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene. Bestemmelsene tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt.

Utredningsinstruksen gir pålegg om at de økonomiske og administrative samt andre vesentlige konsekvenser skal utredes, den gir regler for prosedyren som skal følges ved utredning av reformer og tiltak, med vekt på at utviklingsarbeid settes i gang og drives innenfor realistiske økonomiske forutsetninger. Instruksen fastsetter hvem saken skal legges fram for før arbeidet settes i gang, hvem saken skal legges fram for i løpet av arbeidet, og den har bestemmelser som skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Utredningsinstruksen er ikke uttømmende om foreleggelsesplikter i forvaltningen. På noen områder er det gitt bestemmelser i egne rundskriv om plikt til foreleggelse for ulike departementer, ofte før alminnelig høring iverksettes. Blant annet er det fastsatt egne retningslinjer for forberedelse av saker til regjeringskonferanser.<sup>4</sup> Her gis regler for hvilke saker som skal regjeringsbehandles, når slik behandling skal finne sted mv.

---

<sup>4</sup> For en nærmere gjennomgang av disse reglene vises det til retningslinjer for forberedelse av saker til regjeringskonferanse, fastsatt av Statsministerens kontor.

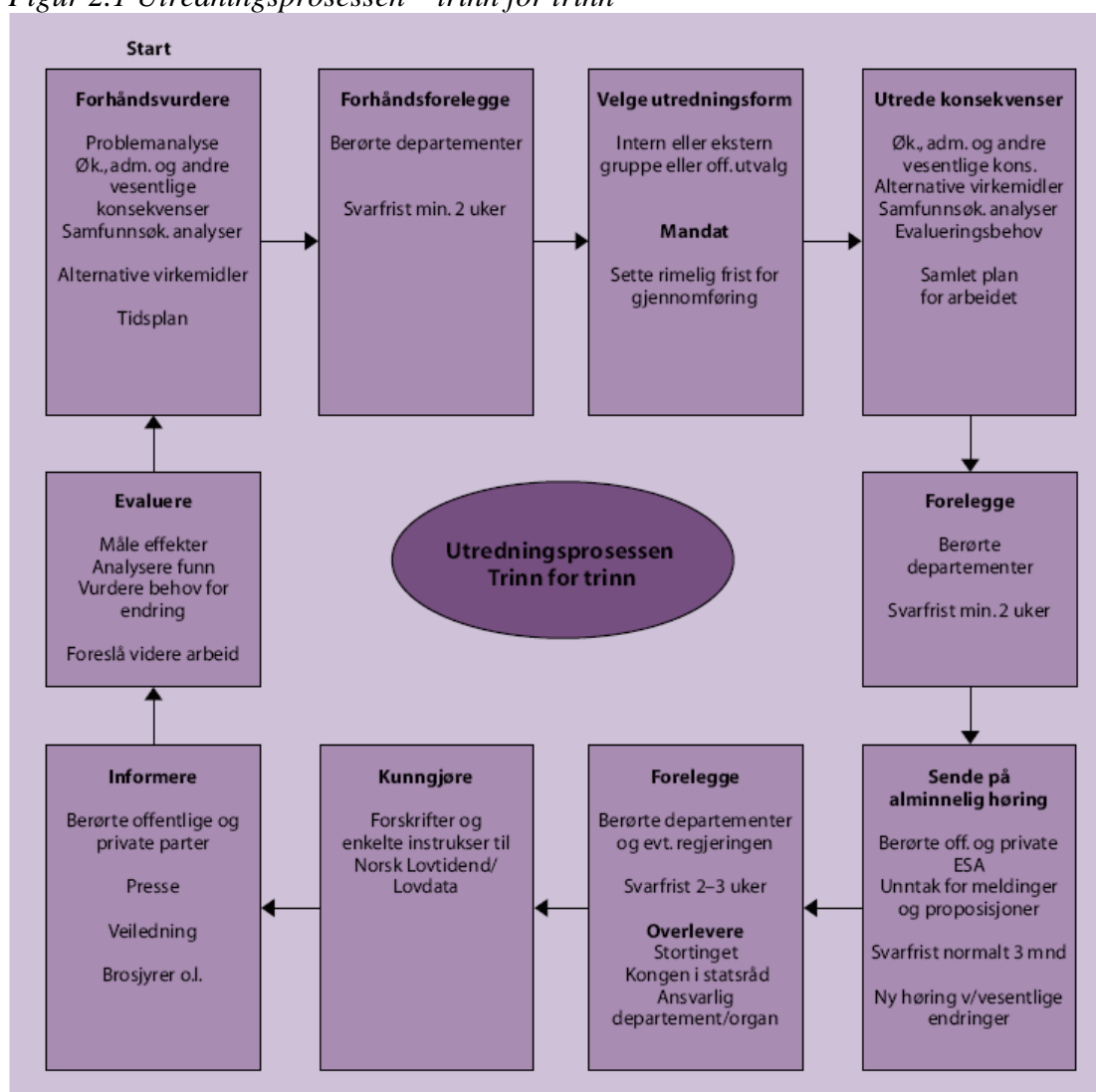
I samsvar med intensjonene i instruksen har flere departementer selv utarbeidet veiledere innenfor sitt ansvarsområde. Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet en egen veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner. Denne veilederen gjennomgås i avsnitt 2.1.2

I det følgende gjennomgås de mest sentrale bestemmelsene i Utredningsinstruksen som vedrører departementenes arbeid med kostnadsberegninger av reformer som berører kommunesektoren.<sup>5</sup>

## Utredningsprosessen

Figur 1.1 viser de ulike trinnene i utredningsprosessen, slik de er definert i Utredningsinstruksens veileder. I tillegg til kommer behandling i regjeringen, som kan foregå på flere tidspunkter i utredningsprosessen.

Figur 2.1 Utredningsprosessen – trinn for trinn



## Konsekvensutredning

<sup>5</sup> Gjennomgangen av bestemmelsene er basert på *Utredningsinstruksens med veileder i utredningsarbeid*.

Når arbeidet med en sak (reform) begynner skal det foretas en *forhåndsvurdering* av forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser. Det er det den instansen som setter saken i gang som har ansvaret for at konsekvensutredningen blir foretatt. Dersom arbeidet er satt i gang av en underliggende instans, skal forhåndsvurderingen sendes dennes overordnede departementet, som har ansvar for å forelegge saken for berørte departementer.

Utredningsinstruksen gjelder også der hele eller deler av utredningsarbeidet utføres av private aktører på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer. Det samme gjelder der utredningen foretas av et offentlig oppnevnt utvalg. Oppdragsgiver har likevel et hovedansvar for at instruksens krav overholdes.

Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. De økonomiske konsekvensene må vurderes med henblikk på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder fylkeskommunale og kommunale budsjetter. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag for maksimums- og minimumsalternativene for nytte/kostnader, og vurderes hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene. Budsjettmessige konsekvenser skal alltid tallfestes. Administrative konsekvenser skal blant annet vurderes med henblikk på forvaltningen i fylkeskommunene og kommunene.

Forhåndsvurderingen skal legges fram for andre departementer – og i visse tilfeller også for regjeringen – før selve utredningsarbeidet tar til. I utredningsinstruksen med veileder gis det nærmere opplysninger om hva utredningen av økonomiske og administrative konsekvenser skal inneholde. Det framgår videre at det kan være nødvendig å ha kontakt med KS eller kommunene/ fylkeskommunene direkte for å skaffe relevante data som grunnlag for konsekvensberegning for kommunesektoren, og at det må vurderes om saken skal tas opp i konsultasjonsordningen.

### **Utredning gjennom offentlig utvalg**

Dersom saken skal utredes av et offentlig utvalg, skal det i utredningsmandatet fastslås at de økonomiske og administrative konsekvensene skal utredes i henhold til bestemmelsene i Utredningsinstruksen. Det fagdepartementet som er ansvarlig skal bidra i nødvendig utstrekning med å skaffe utvalget kvalifisert bistand til å foreta nødvendige vurderinger av konsekvensene.

### **Intern foreleggelse før høring**

Saker som har vesentlige økonomiske konsekvenser skal alltid forelegges Finansdepartementet. Saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser eller som omfatter forslag til nye rapporteringsordninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal alltid forelegges Kommunal- og regionaldepartementet.

### **Alminnelig høring**

Når en sak er ferdig utredet, skal saken sendes på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner. Alminnelig høring kan unnlates dersom den

- a. ikke vil være praktisk gjennomførlig
- b. kan vanskeliggjøre gjennomføringen av saken eller vil svekke tiltakets effektivitet,



eller

c. må anses som åpenbart unødvendig.

Beslutning om å unnlate alminnelig høring kan fattes av fagdepartementet dersom ett eller flere av vilkårene i første ledd er oppfylt. Dersom alminnelig høring unnlates, bør ansvarlig instans vurdere å innhente synspunkter i saken fra berørte på annen måte. Saken skal også sendes de berørte departementene samtidig med den alminnelige offentlige høringen.

Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i saken som har vært til høring, skal den reviderte saken sendes de mest berørte instansene på ny høring. Det samme gjelder dersom omtalen av økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser blir vesentlig endret etter høringsuttalelsene.

### **2.1.2 Veileder om reformer i kommunalforvaltningen**

Kommunal- og regionaldepartementets veileder om reformer i kommunalforvaltningen er et supplement til Utredningsinstruksen og Finansdepartementets årlige budsjetttrundskriv om statlig budsjettarbeid. Målgruppen for veilederen er departementer, direktorater og andre statlige etater på sentralt nivå som forbereder reformer eller tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner.

Veilederen inneholder blant annet informasjon om:<sup>6</sup>

- prinsipper for statlig styring av kommunesektoren
- arenaer for arbeid med reformer, herunder konsultasjonsordningen
- forhold som bør vurderes ved utredning av konsekvenser for kommunesektoren
- koplingen til det løpende arbeid med statsbudsjettet
- inntektssystemet til kommunesektoren
- retningslinjer for bruk av øremerkede tilskudd

I det følgende gjennomgås de mest sentrale punktene i veilederen som vedrører departementenes arbeid med kostnadsberegninger av reformer som berører kommunesektoren.

#### **Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren**

Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, og kommunesektorens behov for å prioritere tjenester lokalt i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Når nye oppgaver legges til kommunene eller det innføres regler som medfører utgiftsøkning, skal det gis kompensasjon for merutgiftene ved at inntektsrammene for kommunalforvaltningen økes tilsvarende. Tilsvarende skal normalt inntektsrammene reduseres dersom en flytter oppgaver fra kommunesektoren og innsparinger kan dokumenteres. Det er derfor viktig å få en best mulig oversikt over kostnadene ved oppgaveendringer og

---

<sup>6</sup> For en nærmere omtale av koplingen til det løpende arbeid med statsbudsjettet, inntektssystemet til kommunesektoren og retningslinjer for bruk av øremerkede tilskudd, se *Veileder om reformer i kommunalforvaltningen* (H-2101), fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet juni 1998.

regelendringer. Det er viktig at spørsmålet om kompensasjon blir reist og avklart tidlig i statsbudsjettprosessen.

Det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Departementenes sektoransvar innebærer at ansvarlig fagdepartement har ansvaret for å skaffe inndekning til reformer og tiltak også når disse skal finansieres over inntektssystemet på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Dersom et tiltak eller reform ikke innføres fra 1. januar er departementet ansvarlig for å sikre finansiering av helårseffekter som påløper i neste budsjettår. Dette gjelder også dersom tiltaket finansieres gjennom inntektssystemet.

### **Arenaer for arbeid med reformer**

Veilederen slår fast at det bør tas kontakt med Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet om egnet arbeidsform når arbeidet med en reform konkret starter opp. Det kan i mange større saker være fornuftig å organisere arbeidet internt i statsforvaltningen i arbeidsgrupper med representanter fra berørte fagdepartement.

Utvalg og arbeidsgrupper som skal vurdere økonomiske og administrative forhold mellom staten og kommunesektoren bør ha representasjon fra Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Det må også tas stilling til om det er andre departementer og statlige instanser som blir berørt og som bør kontaktes. Det bør vurderes om også KS bør delta. KS bør eventuelt holdes løpende orientert om innhold og framdrift i arbeidet gjennom konsultasjonsordningen og/eller gjennom bilateral kontakt.

### *Konsultasjonsordningen*

Det er viktig at saker med konsekvenser for sektoren tas opp i konsultasjonsordningen slik at det på et tidlig tidspunkt gis anledning til å komme med synspunkter på innretningen av oppgave- eller regelendringer mv. Dette gjelder også selv om kommunesektoren gjennom høring eller på annen måte er gjort kjent med saken. KS kan gjennom ordningen bidra med informasjon til og om kommunesektoren, for eksempel bidra med relevante bakgrunnsdata som grunnlag for konsekvensberegninger, bidra til en lettere vei for implementering av reformer og endringer i statlig styring og målsetting for tjenesteproduksjon.

### **Forhold som bør vurderes ved utredning av konsekvenser for kommunesektoren**

I veilederen gjennomgås forhold som bør behandles i en konsekvensutredning av tiltak som berører kommunesektoren. Blant annet gjennomgås elementer som må vurderes i forhold til å klargjøre tiltakenes kostnads- og nyttevirknings, og at det må være et opplegget for å kompensere kommunesektoren for eventuelle merutgifter.

Veilederen revideres høsten 2006.

### 2.1.3 Finansdepartementets budsjetttrundskriv

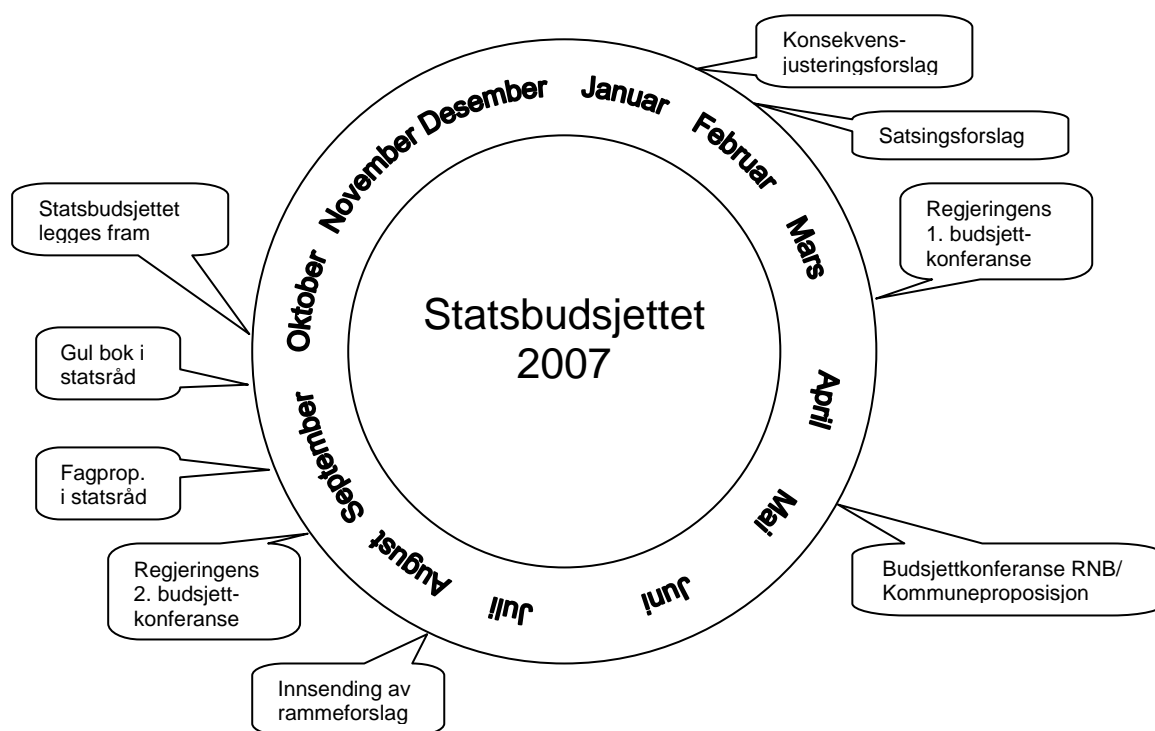
Finansdepartementet gir hvert år ut et budsjetttrundskriv med retningslinjer for departementenes arbeid med forslaget til statsbudsjett for kommende år. I det følgende gjengis et sammendrag av dette rundskrivet.<sup>7</sup>

#### Budsjettkalenderen

Tidsplanen for arbeidet med budsjettet varierer noe fra år til år, men som illustrasjon gjengis her kalenderen for arbeidet med 2007-budsjettet:

|                |   |
|----------------|---|
| 23. januar     | Frist for innsending av konsekvensjusteringsforslag |
| 6. februar     | Frist for innsending av satsningsforslag            |
| 19.-21. mars   | 1. regjeringskonferanse om statsbudsjettet          |
| 2. mai         | Regjeringskonferanse om RNB/kommuneproposisjonen    |
| 24. juli       | Frist for innsending av rammefordelingsforslag      |
| 28.-29. august | 2. regjeringskonferanse om statsbudsjettet          |
| 15. september  | Fagproposisjonene i statsråd                        |
| 29. september  | Gul bok i statsråd                                  |
| 6. oktober     | Statsbudsjettet legges fram                         |

Figur 2.2 Kalenderen for arbeidet med 2007-budsjettet



<sup>7</sup> Rundskrivet inneholder en del spesifikasjoner blant annet om framstillingsformer, budsjettoppsett mv.. Dette er utelatt i dette sammendraget.

### **Fastsettelsen av rammene for budsjettet**

Arbeidet med å forberede forslaget til statsbudsjett baseres på prinsippet om rammebudsjettering. Det innebærer at regjeringen fastsetter departementenes totale utgifts- og inntektsrammer og de politiske hovedprioriteringene som budsjettforslaget skal bygge på. Departementene har ansvaret for å fordele rammene på de enkelte budsjettkapitler og poster i samsvar med de retningslinjene regjeringen har vedtatt.

Regjeringen fastsetter på sin 1. budsjettkonferanse utgifts- og inntektsrammer for departementene. I tillegg fastsetter regjeringen innenfor den totale utgiftsrammen, en pott til politiske profileringer. Profilpotten vil bli fordelt på regjeringens budsjettkonferanse i august.

Rammene som fastsettes på den første budsjettkonferansen er endelige. Unntatt fra denne regelen er virkninger av lønnsoppgjøret for statsansatte og justering av grunnbeløpet i folketrygden, som kan innarbeides senere.

Det eneste som utover dette kan komme i tillegg er:

- Eventuelle tildelinger fra profilpotten
- Eventuelle rammeoverføringer mellom departementer
- Eventuelle justeringsforslag<sup>8</sup>

Hovedregelen er at innsendte satsingsforslag som ikke blir innarbeidet i rammene og heller ikke ført til profilbehandling på budsjettkonferansen i mars, anses som avvist i det videre arbeidet med statsbudsjettet. Departementene kan imidlertid selv foreta omprioriteringer innenfor de tildelte rammene.

### **Departementenes rammefordelingsforslag**

Når regjeringen har fastlagt de totale og departementsvise utgifts- og inntektsrammene og definert de politiske hovedprioriteringene som budsjettarbeidet skal bygge på, foretar det enkelte fagdepartement den øvrige rammefordelingen, dvs. den detaljerte fordeling på kapittel og post. Rammefriheten som departementene har, er nært sammenknyttet med departementenes ansvar for at budsjetttrammene holdes gjennom budsjettåret.

I utgangspunktet kan departementene fritt fordele de fastsatte budsjetttrammene til de ulike formålene innenfor departementsområdet. Dersom regjeringen har vedtatt innstramninger, kan også disse som hovedregel erstattes av alternative reelle innstramningstiltak. Departementet kan også foreslå å erstatte tiltak som regjeringen har godkjent ført til profilbehandling, med andre tiltak av samme omfang. Det er imidlertid ikke anledning til å fremme nye forslag utover de forslagene som allerede er foreslått av fagdepartementene i forbindelse med statsbudsjettet 2006 til budsjettkonferansen i mars. Det er imidlertid lagt visse begrensninger i

---

<sup>8</sup> Dette gjelder blant annet i forhold til endringer i anslag for regelstyrte overslagsbevilgninger. Dersom det er grunnlag for å revurdere prognosene som ligger til grunn for rammene som ble fastsatt på budsjettkonferansen i mars, skal departementet ta opp forslag om en slik endring. Dersom justerte anslag viser at det under en regelstyrt bevilgning er et mindre behov enn forutsatt i rammen, kan vedkommende departement ikke omprioritere det overskytende til andre formål.

disposisjonsadgangen. Blant annet er det som hovedregel ikke tillatt å omprioritere fra bevilgninger som inngår i det kommuneøkonomiske opplegget.

Siden rammene som er fastsatt i mars er endelige, med unntak for eventuelle tildelinger fra profiltotten, har fagdepartementene ikke anledning til å fremme nye forslag utover den vedtatte rammen.

Departementenes budsjettforslag skal baseres på gjeldende bestemmelser og prinsipper for statligbudsjettering. Det er gitt en utførlig framstilling av dette i Finansdepartementets veileder *Statlig budsjettarbeid*.

### **Budsjettforslag som har virkning for kommuner og fylkeskommuner**

Fordi det er viktig at kommuner og fylkeskommuner får nok tid til å gjennomføre tiltak som følger av forslag i budsjettproposisjonen, blir departementene bedt om å melde slike budsjettforslag til kommuner/fylkeskommuner så snart budsjettproposisjonen er lagt fram for Stortinget. Når det er nødvendig for utarbeidelse av fylkesbudsjettene, kan det gis opplysninger til fylkesmenn og fylkeskommunale styresmakter før St.prp. nr. 1 er levert til Stortinget. Det må i slike tilfeller gjøres oppmerksom på at opplysningene er fortrolige.

## **2.2 Erfaringer fra arbeid med kostnadsberegninger**

I arbeidet med å oppnå et tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger av statlige initierte reformer, er det viktig å se hen til de erfaringene staten allerede har med involvering av KS. På oppdrag fra arbeidsgruppen har Kunnskapsdepartementet og Justis- og politidepartementet gitt beskrivelser av erfaringer knyttet til konkrete reformer hvor de har samarbeidet med KS. I det følgende gjengis disse beskrivelsene:

### **Kunnskapsdepartementet**

KD har hatt en praksis med å forsøke å involvere KS i kostnadsberegninger som angår kommunesektoren. KS har vært/er involvert i følgende saker:

- Kompensasjon til kommunene for merutgifter i forbindelse med Kunnskapsløftet og behov for å skifte ut lærebøker i grunnskolen
- Endring i opplæringsansvaret for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barneverninstitusjoner
- Gratis læremidler i videregående opplæring

#### *Særlig om erfaringene fra kostnadsberegninger vedr. timetallsutvidelser*

KD har involvert KS i kostnadsberegninger vedrørende timetallsutvidelser ved to anledninger, nærmere bestemt utvidelsene som kom høsten 2005 og den utvidelsen som er varslet i Soria Moria-erklæringen.

Erfaringene fra dialogen departementet har hatt med KS om kostnadsberegninger knyttet til timetallsutvidelsene er gode. Det har vært nyttig å involvere KS slik at de har kunnet gi innspill/synspunkter til departementets beregninger. På den måten har departementet fått en bedre kvalitetssikring av beregningene.

Timetallsutvidelsen som kom høsten 2005 ble varslet i St.meld. nr. 30 (2003-2004) som ble lagt fram våren 2004. Det lot seg derfor gjøre å føre en dialog med KS om

beregningene samtidig med at budsjettprosessen vedr. statsbudsjettet for 2005 gikk sin gang. Som det framgår av materialet til 3. konsultasjonsmøte i 2004, var det en uenighet mellom KD og KS om deler av beregningene knyttet til denne utvidelsen.

I Soria Moria-erklæringen er det en målsetting at ”Lengden på skoledagen skal trappes opp til 28 undervisningstimer i uka på barnetrinnet.” KD har på grunnlag av dette presentert beregninger knyttet til kostnadene ved en slik utvidelse for KS og gitt dem anledning til å vurdere disse. KD har i denne dialogen understreket at det ikke er tatt stilling til når og i hvilken takt denne opptrappingen skal skje og at dette er noe regjeringen må komme tilbake til i forbindelse med de årlige budsjettene.

### **Justis- og politidepartementet**

JDs nødnettprosjekt har samarbeidet og samarbeider med KS i flere sammenhenger:

- Januar – mars 2003 deltok KS med to representanter i en arbeidsgruppe som leverte en foreløpig rapport om brukerbetaling.
- Våren 2005 ble nødnettprosjektet presentert for rådmannsutvalget og for politisk ledelse i KS.
- Våren 2005 var det flere møter mellom JD og KS angående nødnettprosjektet, bl.a. knyttet til juridiske spørsmål og et mulig samarbeid med henblikk på fullmakter fra kommunene og inngåelse av rammeavtaler. KS valgte da å ta rollen som rådgiver, uten selv å inngå som kontraktspart i anskaffelsen på vegne av kommunene.
- Desember 2005 – mars 2006 deltok KS i en arbeidsgruppe som leverte et forslag til departementene om brukerbetalingsmodell.
- Siden april 2006 har KS vært involvert i utarbeidelse av mønsteravtaler for nødnett overfor kommunene. Dette arbeidet planlegges slutført tidlig høst 2006.

Felles for alle aktivitetene er at KS har deltatt som tilhører og rådgiver, men ikke som konkret bidragsyter. Alle dokumenter har vært produsert av Prosjektorganisasjonen i Nødnett, og deltakerne fra KS har kommet med sine kommentarer til innholdet. KS har ikke selv gjennomført aktiviteter overfor kommunene i tilknytning til nødnettprosjektet.

#### *KS – kostnadsanalyser*

I arbeidsgruppen som arbeidet med brukerbetaling i 2006, ble det gjort en sammenligning mellom de nye kostnadene som vil påløpe og de kostnadene nødetatene, herunder kommunene, har til radiosamband i dag. I denne sammenheng ble underlagsmateriale fra nødnettprosjektets kvalitetssikring i 2003/2004 benyttet. Kostnadsanslaget ble den gang tatt frem som en kombinasjon av innspill fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Sosial- og helsedirektoratet og Politidirektoratet, og en vurdering fra tekniske konsulenter. KS fikk tilgang til underlagsmaterialet og fikk anledning til å vurdere dette. KS har i denne forbindelse bedt om nye kostnadsanalyser. Det tas sikte på at dette vil bli utarbeidet ved en senere anledning.

### **2.3 Rutiner for involvering av KS**

Gjennomgangen av departementenes erfaringer fra arbeid med kostnadsberegninger i avsnitt 2.2 underbygger arbeidsgruppens generelle vurdering av at rutinene for involvering av KS varierer fra departement til departement, og fra sak til sak.

Gjennom konsultasjonsordningen har det fra 2000 imidlertid eksistert en fast ordning for kontakt mellom fagdepartementene og KS om enkeltsaker og -reformer.

Det avholdes årlig fire konsultasjonsmøter, og hvert enkelt møte er tematisk innrettet i forhold til hvilket stadium i budsjettprosessen man befinner seg på. I forkant av hvert konsultasjonsmøte avholdes det normalt to administrative møter hvor sekretariatet for konsultasjonsordningen utarbeider det skriftlige materialet til møtet. De to administrative møtene avholdes som regel henholdsvis om lag 15-20 og 10 dager før selve konsultasjonsmøtene. Tidspunktene for selve konsultasjonsmøtene fastsettes normalt rundt årsskiftet, mens de administrative møtene avtales rundt én til tomåneder før de finner sted.

I det følgende gjennomgås den tematiske innrettingen av konsultasjonsmøtene:

### **1. møte – avholdes i forkant av regjeringens første budsjettkonferanse**

Møtet har hovedfokus på *rammene* for det kommunaløkonomiske opplegget, og fokuserer i mindre grad på enkeltsaker. Enkeltsaker håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen. Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun KR, FIN, og KS på møtet.

### **2. møte – avholdes i forkant av fremleggelsen av kommuneproposisjonen**

Hovedfokus på det andre møtet er reformer og utbygging av tjenestetilbudet (kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon) knyttet til framleggingen av kommuneproposisjonen. KR, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden) deltar.

### **3. møte – avholdes i forkant av regjeringens budsjettkonferanse i august.**

Hovedtemaet på det tredje møtet er måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data, med vekt på resultatrapportering av nøkkeltall for tjenesteutvikling, sammenstilte analyser og eventuelle nøkkeltall fra effektiviseringsnettverkene. I tillegg er bilaterale samarbeidsavtaler tema. Når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget, så framkommer det som regel lite nytt i august i forhold til det som allerede er omtalt i kommuneproposisjonen. Da temaet måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data omfatter flere av fagdepartementene, deltar KR, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden).

### **4. møte – i etterkant av at St.prp. nr. 1 er lagt fram**

Det siste konsultasjonsmøtet er viktig for å oppsummere og klargjøre innholdet i regjeringens budsjettforslag og for å utarbeide Fellesdokumentet fra KS og staten. KR, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden) deltar.

## **2.4 Kompetanse på området**

### **Kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i Senter for statlig økonomistyring**

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har som oppgave å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen på området. SSØ bidrar til effektiv ressursbruk i staten gjennom kompetansetiltak, rådgivning, veiledning og utvikling av

metoder og verktøy for økonomistyring, samt gjennom å gi virksomheter tilgang til oppdaterte systemløsninger og økonomitjenester.

Kompetansetiltak overfor statlige virksomheter innenfor samfunnsøkonomiske analyser er et av SSØs ansvarsområder. Det er opprettet en egen enhet – Samfunnsøkonomisk gruppe – som blant annet gjennomfører følgende tiltak:

- lager generelt veiledningsmaterieell og bistår med å lage veiledere i samfunnsøkonomiske analyser innenfor den enkelte sektor
- tilbyr kurs og seminarer for statlige virksomheter i samfunnsøkonomisk analyse
- bistår i konkrete samfunnsøkonomiske analyser sammen med statlige virksomheter
- etablerer nettverk innenfor samfunnsøkonomisk analyse og evaluering
- formidler informasjon og eksempler på [www.sfsso.no](http://www.sfsso.no)

SSØs veiledning bygger på metodegrunnlaget fra Finansdepartementet veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Samfunnsøkonomisk gruppe har hatt ansvar for og bidratt inn i mange omfattende samfunnsøkonomiske analyser. Enkelte av analysene er gjort i samarbeid med Fagpanelet for økonomiske konsekvensanalyser. Den siste analysen som gruppen har medvirket i, er en samfunnsøkonomisk analyse av skolemåltidet – rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet.

### **Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi**

Ved kongelig resolusjon 2.3.1979 ble det nedsatt et teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Utvalget er partssammensatt med en uavhengig leder, representanter fra departementer, kommunesektoren og SSB. I følge mandatet skal utvalget gjennomføre faglige analyser av økonomiske forhold i kommunesektoren. I tråd med dette rapporterer utvalget løpende om den økonomiske situasjonen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i kommunesektoren. Utvalget legger fram rapporter to ganger i året (vår og høst).

I brev 20.1.1981 fra Kommunaldepartementet ble utvalgets oppgaver nærmere presisert. I tilknytning til arbeidet med fastsetting av inntektsrammer for kommunesektoren, ble utvalget bedt om å legge fram et materiale som kan gi et best mulig grunnlag for utformingen av den statlige politikken som berører kommuneøkonomien. Dette materialet bør ifølge brevet fra departementet bl.a. inneholde en oversikt over og vurdering av forhold som utvalget mener er viktige for økonomien i kommuner og fylkeskommuner, og en analyse av hvordan forslag til statlige tiltak vil påvirke økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

I forbindelse med konsultasjonsmøtene er det etablert praksis om at TBU legger fram notater om særskilte temaer. Til 1. konsultasjonsmøte legges det fram notater om hhv. den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. Til 3. konsultasjonsmøte legges det fram et notat om utviklingen i kommunesektorens tjenesteproduksjon foregående år (i 2006 er dette forskjøvet til 4. konsultasjonsmøte).

### **Departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser**



Fagpanelet er et tilbud til departementene om støtte og rådgivning i arbeidet med analyser som belyser økonomiske konsekvenser ved gjennomføring av offentlige reformer, reguleringer mv.

Panelet er et faglig nettverk. Det består av personer i departementene som stiller sin kunnskap tilgjengelig for flere enn egen avdeling og eget departement. Målet er å gi faglig bistand som bedrer kvaliteten på departementenes beslutningsgrunnlag og kompetansen i departementene på området. I dag består Fagpanelet av fagfolk fra Nærings- og handelsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Et eget sekretariat i Fornyings- og administrasjonsdepartementet besvarer henvendelser og legger opp arbeidet for Fagpanelet.

Fagpanelet kan brukes av departementene på flere måter:

- Veilede i planleggingen av konsekvensanalyser
- Gjennomføre konkrete analyser hvis det ikke er mulig eller hensiktsmessig å bruke annen intern eller ekstern kompetanse
- Bistå med å utforme bestillinger til eksterne konsulenter
- Kvalitetssikre analyser som er utført eller er under arbeid

Omfanget av bistanden som fagpanelet kan gi, vurderes fra sak til sak.

Departementene har bestilt veiledninger, vurderinger og analyser fra Fagpanelet siden mars 2005. Fagpanelet leverer utelukkende internt i departementsfellesskapet, og betjener ikke utvalg, etater og tilsyn, kommuner eller andre. Dersom et departement skulle velge å bruke leveranser fra Fagpanelet i annet eksternt arbeid, for eksempel i utvalg, så står vedkommende departement ansvarlig for all eksponering og bruk utenfor departementsfellesskapet.

### **Kostnadsberegningsutvalget**

Ved kongelig resolusjon 6.5.1994 ble det nedsatt et uavhengig teknisk beregningsutvalg (Kostnadsberegningensutvalget) med et todelt mandat. Utvalget skulle på oppdrag fra regjeringen foreta konkrete nytte- og kostnadsberegninger ved innføring av nye reformer, særlig når kommunesektoren er berørt, og ved overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Utvalget foretok i løpet av 1994 og 1995 beregninger av kostnader knyttet til arbeidstidsavtalen for lærere, Reform 94 og Reform 97. I 1998 etterberegnet utvalget investeringskostnadene ved Reform 97. Ved kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren har både staten og kommunesektoren vært representert i utvalget.

Den andre delen av utvalgets mandat har vært å legge fram en utredning om og en praktisk veiledning i bruk av nytte-kostnadsanalyser. Utredningen ble avgitt som NOU 1997: 27, mens den praktiske veilederen er publisert som NOU 1998: 16.

Kostnadsberegningensutvalget er ikke bedt om å foreta beregninger av kostnader ved reformer de senere årene. Som mulig årsak til at dette ikke har skjedd, vil arbeidsgruppen peke på at kostnadsberegninger av reformer har fått større oppmerksomhet på nye arenaer, bl.a. konsultasjonsordningen og departementenes

fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser. Dette kan ha medført at behovet for å engasjere Kostnadsberegningsutvalget i konkrete saker har blitt mindre.

### 3. utfordringer med dagens ordning for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren

Som vist i kapittel 2 er det fastsatt et relativt omfattende reglement for hvordan statlig initierte reformer i kommunesektoren skal utredes, herunder hvordan det skal arbeides med kostnadsberegninger. I systemet for kostnadsberegning av slike reformer er det imidlertid ikke etablert faste rutiner for å involvere kommunesektoren og KS i prosessene, ut over det som ligger av informasjon om økonomiske konsekvenser for kommunesektoren i høringsdokumenter. Hvilken praksis som følges varierer derfor svært fra reform til reform, og fra departement til departement. I noen reformer er involveringen av KS i kostnadsberegningsspørsmål en integrert del av utredningsprosessen, mens i andre saker involveres ikke KS eller kommunesektoren i det hele tatt.

Samarbeidet om reformer mellom staten og KS er i dag mer omfattende en tidligere, og det er mindre uenighet om tall og forutsetninger. Ikke minst har det bilaterale samarbeidet mellom fagdepartementene og KS blitt bedre, og det er grunn til å hevde at den allmenne oppmerksomheten om eventuelle konsekvenser for kommunene har blitt langt bedre i fagdepartementene. Konsultasjonsordningen har i vesentlig grad bidratt til at kontakten mellom departementene og KS er blitt tettere og samarbeidet bedre. Det kan imidlertid fortsatt forekomme uenighet mellom staten og KS om forutsetninger og konsekvenser av tiltak og reformer.

Problemene med mangelfull involvering av kommunesektoren og KS faller hovedsakelig i to kategorier. Den ene er knyttet til situasjoner hvor vesentlig informasjon ikke tas med i beslutningsgrunnlaget. Det kan føre til at reformer som ikke ville blitt gjennomført med et bedre beslutningsgrunnlag, gjennomføres, eller at innretningen på reformen ikke blir optimal.

Den andre er knyttet til at det beslutningsgrunnlaget staten framskaffer på egen hånd er tilstrekkelig. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å sikre tilslutning til at beslutningsgrunnlaget er godt nok, slik at fraværet av involvering av KS ikke medfører svekket legitimitet og konflikter. Videre kan det oppleves at det er uklarheter i det beslutningsgrunnlaget staten legger til grunn. Dette kan også medføre unødvendige konflikter, og en involvering av kommunesektoren og KS kan bidra til å unngå dette.

Erfaringsmessig kan det oppstå misnøye i kommunesektoren med innføringen av nye statlige reformer. Dette kan skyldes ulike forhold:

1. Hvis kostnadsberegningene er mangelfulle, vil graden av kompensasjon kunne bli annerledes enn det regjeringen har planlagt ut i fra. Dette gjelder enten reformen er ment å være fullfinansiert eller ikke.
2. Også hvis kostnadsberegningene er riktige, vil misnøye kunne oppstå. Det kan skyldes at kommunesektoren overvurderer ambisjonsnivået for reformen og legger inn elementer som ikke var planlagt fra statens side. Kompensasjonen vil da kunne oppfattes som for lav for kommunene, selv om den er dekkende for det reformen fra statens side var ment å omfatte. Det er derfor viktig at staten er presis når det redegjøres for ambisjonsnivået for reformen og at kommunesektoren forholder seg til dette nivået.

3. Selv om en reform er både korrekt beregnet og korrekt kompensert for kommunesektoren samlet, vil den ofte ha omfordelingsvirkninger. Enkeltkommuner og -fylker kan dermed komme dårligere ut enn før reformen mens andre kommer bedre ut. Siden førstnevnte gruppen ofte vil gi uttrykk for misnøye, mens sistnevnte gruppe ikke vil uttrykke tilsvarende fornøydhet, kan inntrykket fort bli at den samlede kompensasjonen er for lav.
4. Dersom det oppfattes at reformene gjennomføres uten kommunesektorens samtykke, og derfor mangler legitimitet, kan misnøye oppstå uavhengig av spørsmål knyttet til kostnadsberegningene.
5. Dersom det innføres reformer med krav om kommunal egenandel, kan den nødvendige nedprioriteringen av andre tjenesteområder føre til misnøye.

Strengt tatt vil mer presise kostnadsberegninger bare kunne avhjelpe misnøye som er knyttet til mangelfulle beregninger (kategori nr. 1). Økt gjennomsiktighet i kostnadsberegningsprosessen vil imidlertid kunne dempe eventuell misnøye knyttet til kategoriene 2 og 3. De to siste kategoriene (4 og 5) omhandler uenighet om prioriteringene mellom staten og kommunesektoren. Slik uenighet kan oppstå uavhengig av om kommunesektoren pålegges en egenandel eller ikke, men motstanden vil ventelig være størst dersom dette er tilfelle. Mer presise kostnadsberegninger vil ikke kunne avhjelpe slike motsetninger.

Det vil alltid kunne komme kritikk mot kostnadsberegninger. En bedre involvering av kommunesektoren og KS vil imidlertid kunne bidra til å skille det som faktisk er kritikk mot kostnadsberegningene, fra det som egentlig er kritikk av prioriteringer, pålegg om egenandel eller andre spørsmål knyttet til finansieringen av reformen. Særlig vil dette være tilfelle når det kommer klart til uttrykk at KS stiller seg bak de kostnadsberegningene som staten legger til grunn.

Det er grunn til å tro at et bedre system for involvering av KS vil kunne forankre de statlige initierte reformene og handlingsplanene i kommunal sektor på en bedre måte enn i dag. Blant annet vil oppmerksomheten som i dag rettes mot diskusjoner om kostnadsberegninger, kunne overføres til diskusjoner om hvordan de aktuelle reformene kan gjennomføres for å få et best mulig resultat i den enkelte kommune. I tillegg vil kommunenes eierforhold til reformene kunne bedres.

## 4. Kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark

Beskrivelsen av kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark er basert på en rapport fra Asplan Viak (Asplan Viak, 2006). Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Det følgende er Asplan Viaks eget sammendrag av rapporten.

### 4.1 De danske kommuneavtaleordningene

Danmarks tradisjoner for avtaler mellom regjeringen og kommunenes interesseorganisasjoner om kommuneøkonomien strekker seg tilbake til 1970-tallet. De tre viktigste elementene i denne avtaleordningen er budsjettsamarbeidet, ”Det Utvidede Totalbalanseprinsippet” (DUT) og budsjettgarantien.

#### Budsjettsamarbeidet

Avtaler om budsjettet (”budsjettsamarbeidet”) og den samlede økonomiske situasjonen i kommuner og amt blir inngått årlig etter forhandlinger mellom staten Kommunernes Landsforening (KL), Amtrådsforeningen og kommunene Frederiksberg og København. Budsjettsamarbeidet har til formål å samordne den økonomiske utviklingen i kommunal sektor med regjeringens økonomiske politikk. Det forhandles om hvordan kommunenes og amtenes utgifter og skattenivå skal tilpasses regjeringens økonomiske opplegg i statsbudsjettet. Avtalen gir rammer for kommunens virksomhet på følgende hovedområder: drifts- og anleggsutgifter, skatteutskrivning og låneopptak. I tillegg reguleres rammetilskuddet og særtilskuddene i avtalen.

Avtalen er frivillig, og hver enkelt kommune og amt er ikke lovmessig forpliktet til å overholde avtalen. Den er også generell, dvs. at den gjelder for kommunene under ett. Det betyr at enkeltkommuner kan overskride den avtalte utgifts- og skatteutskrivingsrammen, dersom andre kommuner gjør det motsatte.

På embetsmannsnivå starter forhandlingene med møter i tekniske arbeidsgrupper i februar–mars. Her utarbeider de prognoser for neste års kommuneøkonomi og de regner seg fram til behovet for rammetilskuddet i det påfølgende året. Tidlig i mai møtes partene så på sjefsøkonominivå og blir enige om hvilke tema som skal inngå i de politiske forhandlingene. De politiske forhandlingene føres innenfor en periode på 3-4 uker i slutten av mai/begynnelsen av juni. Finansministeren og Indenriksministeren forbereder og følger opp forhandlingene. Det er lagt opp til tre politiske møter: Parallelt med de politiske forhandlingsmøtene blir det gjennomført møter på embetsmannsnivå, og med sektorministere. I siste halvdel av juni legger Finansministeren avtalen fram for finansutvalget i Folketinget for godkjenning.

#### Det Utvidede Totalbalanseprinsippet

Det Utvidede Totalbalanseprinsippet (DUT) innebærer at kommunesektorens rammetilskudd skal justeres ved endringer i den statlige bindende reguleringen av kommunesektorens virksomhet. Det skal justeres både for regelendringer som gir merutgifter og mindre inntekter, og for regelendringer som gir besparelser eller merinntekter.

Et formål med DUT-ordningen er at den skal virke stabiliserende på kommuneøkonomien. Den skal sikre at kommunene ikke høyner skattenivået eller kjører med budsjettunderskudd for å få dekket utgiftsendringer. Samtidig skal ordningen gi statlig budsjett disiplin, og den skal gi Finansdepartementet styringsmulighet overfor fagdepartementene. Departementet som foreslår en endring må finne dekning på eget budsjett for eventuelle ekstra kommunale utgifter til kommunene innenfor sitt eget budsjett.

### *Reguleringsområdet*

Primært gjelder DUT for generelt formulerte forskrifter, det vil si lover, kunngjøringer, rundskriv eller tilsvarende forskrifter. Dvs. regler som er bindende for kommunenes virksomhet i den forstand at de krever tilpasninger av kommunenes virksomhet. Det gjelder også regler som ikke direkte pålegger kommuner og amter å handle på en bestemt måte. Implementering av EU-regelendringer i nasjonal lovgiving, er også omfattet av reguleringsområdet. I tillegg gjelder DUT for:

- Statlige initiativ som er utformet som henstillinger og veiledninger, men som innholdsmessig har en reell bindende karakter
- Enkeltavgjørelser, som i kraft av en vesentlig virkning på gjeldende presidents kan sidestilles med regler.
- Opphevelse av restriksjoner, som direkte påvirker kommunene mulighet til en mer økonomisk (effektiv) atferd, kan omfattes.
- Private lovforslag fremmet i Folketinget.
- Regler innført av andre statlige instanser, for eksempel tilsyn, direktorat, register mv.
- Endringer i satser for betaling av ytelser fra en offentlig myndighet til en annen, dersom denne avviker fra pris- og lønnsveksten.
- Endringer i proveny av inntektsskatt (i særskilte tilfeller).

Det er ikke det formelle grunnlaget for en regelendring, dvs. om det er en formell lov, kunngjørelse, veiledning e.l., men reguleringsendringens reelle innhold som er avgjørende for om den gir anledning til regulering/justering av statstilskuddet.

### *Prosess og framgangsmåte*

#### *1. Oppstart og innledning (oktober)*

Arbeidet med statsbudsjettet ("finansloven") følger omtrent det samme forløpet som det norske. Forslaget til statsbudsjett legges fram for Folketinget i slutten av september, og innleder DUT-sesongen. I løpet av oktober avholdes første møte i det såkalte "Stedfortrederutvalget for regeringens kommunekontaktutvalg". Her møtes embetsmenn fra Finansministeriet, KL, Amtsrådsforeningen, og København og Fredriksberg kommune, for å gjennomgå et første utkast til årets "Lov- og cirkulæreprogram". Programmet gir en oversikt over hvilke av disse forslagene til loveendringer og saker som departementene vil føre til forhandlinger det påfølgende året. "Cirkulæreprogrammet" suppleres i det første møtet med ytterligere materiale, bl.a. basert på innspill fra de kommunale partene. Det er utelukkende saker som er avklart i regjeringen som føres til DUT-forhandlinger av departementene.

Stedfortrederutvalg vil nå møtes en gang i måneden fram til avslutningen av DUT-sesongen i juni det påfølgende året. I løpet av dette året, og underveis i prosessen kan begge parter spille inn nye saker til ”Lov- og circularprogrammet”.

## *2. Bilaterale forhandlinger - fagdepartementene og kommuneorganisasjonene (oktober– mai)*

Etter det første møtet i Stedfortrederutvalget starter de bilaterale forhandlinger mellom fagdepartementer og kommuneorganisasjonene om sakene i ”Lov og circularprogrammet”. Det er fagdepartementenes ansvar å ta initiativ til forhandlinger med kommuneorganisasjonene. Utgangspunktet for forhandlingene er fagdepartementenes forslag til endring i lov, henstilling, rundskriv etc. med tilhørende vurdering av økonomiske konsekvenser for kommunene. Disse løpende forhandlingene mellom fagdepartementene og kommuneorganisasjonene foregår i perioden oktober-mai. Parallelt med de bilaterale forhandlingene gjennomføres de månedlige møtene i Stedforetrederutvalget, der det gjøres opp en samlet status for de bilaterale forhandlingene.

I begynnelsen av mars gjøres det opp foreløpig status for de bilaterale forhandlingene. Her fattes beslutninger om hvilke saker og reguleringsbeløp som skal inngå i vurderingsgrunnlaget for budsjettforhandlingene. I slutten av mai gjør partene så opp endelig status for forhandlingene. Dersom det ikke oppnås enighet mellom kommuneorganisasjonene og de enkelte departementer, overføres disse til såkalte trepartsforhandlinger.

## *3. Uenighet; trepartsforhandlinger og politiske forhandlinger (mai-juni)*

I trepartsforhandlingene blir Finansdepartementet trukket inn som tredjepart. Forhandlingene føres i mai-juni. Hensikten med trepartsforhandlingene er å oppnå enighet om resterende saker.

Hvert år føres 15-20 saker til trepartsforhandlinger. Dersom det ikke oppnås enighet i trepartsforhandlingene, oversendes sakene til politisk forhandling mellom politisk ledelse i kommuneorganisasjonene og i Finansministeriet.

Når det er oppnådd enighet om de økonomiske konsekvensene av alle saker på ”Lov- og cirkulæreprogrammet”, inngår dette som en del av avtalen mellom partene som Finansministeren på vegne av regjeringen legger fram for Folketinget til godkjenning i slutten av juni.

I de tilfellene det ikke oppnås endelig enighet, eller man er usikker på om størrelsen av en besparelse eller merutgift er riktig beregnet, kan det inngås en skriftlig avtale mellom partene om å gjennomføre en etterregulering det påfølgende år. Forhandlingene om etterreguleringen avsluttes innen 1. mars det påfølgende året, bl.a. med tanke på fastsetting av det totale beløpet som er utgangspunktet for budsjettforhandlingene.

### **Budsjettgarantien**

For enkelte særlig konjunkturfølsomme kommunale utgifter er det innført en såkalt budsjettgaranti. Dvs. at rammetilskuddet blir regulert når disse utgiftene stiger eller synker. Budsjettgarantien ble innført ved lov i 1991. Følgende fem felter er inkludert i ordningen med budsjettgaranti:

- Støtte til arbeidsledige (”Kontanthjelpen”)

- Sysselsettingstiltak
- Kortere videregående utdanningsløp ("Erhvervsgrunduddannelse")
- Førtdpensjon
- Integrasjon av flyktninger og innvandrere

Det er Indenrigs- og sundhedsministeriet som sammen med Finansministeriet koordinerer dette arbeidet. Grunnlaget for utrekningen av den foreløpige budsjettgarantien er statens skjønnsmessige vurderinger av de forventede kommunale mer- eller mindreutgifter. På bakgrunn av dette er det en arbeidsgruppe med representanter fra de viktigste "kommuneministeriene" og KL som gjør opp, og blir enige om beløpene som fastsettes i budsjettgarantien. Dette arbeidet skal ferdigstilles før sommeren, i tråd med tidsløpet for budsjettforhandlingene. Det inngår kommuneavtaleordningen, og grunnlaget for utregningene og justeringene er en del av avtaledokumentet mellom regjeringen og KL.

### **Sammenhengen mellom de ulike ordningene**

Budsjettsamarbeidet, DUT-forhandlingene og budsjettgarantien er hver for seg egne prosesser. Samtidig utgjør de samlet det som er hovedelementene i det vi gjerne kaller kommuneforhandlingene, og må sees i en sammenheng. DUT-forhandlingene blir for eksempel ført ved siden av løpet for budsjettsamarbeidet om rammene for det kommende årets kommuneøkonomi. Men beløpene i DUT-forhandlingene skal også inngå som en del av grunnlaget for disse budsjettforhandlingene. Likeledes skal beløpene for de områdene som reguleres av budsjettgarantien inngå som en del av det samlede grunnlaget for budsjettforhandlingene, og må derfor tidsmessig tilpasses dette. Avtaledokumentet som Finansministeren legger fram i siste del av juni, inkluderer derfor både en samlet oversikt over alle DUT-saker som er ført, og resultatet av disse, samt beløpene i budsjettgarantien, og grunnlaget for disse.

### **Pågående utviklingsarbeid på området**

Det skal etableres et forsøksprosjekt som skal teste en nyutviklet metode for å kunne vurdere hvilke konsekvenser statlig regulering har for kommunale administrative utgifter, og det kommunale handlingsrommet. Metoden har fått betegnelsen VAKKS, og skal testes ut på noen lover og regler. VAKKS-modellen skal forankres hos det nyetablerte Det Kommunale Evalueringsinstitutt (KREVI). Et av instituttets andre hovedoppgaver vil være følge opp, og måle hvorvidt kommunene overholder avtalene om skattenivå og budsjettbalanse. Dette som en del avtalen mellom partene, der man er enige om økt bruk av, og samarbeid om mål- og rammestyring.

## **4.2 Forholdene i Sverige**

Budsjettprosessen i Sverige er mye lik den norske. Den svenske regjeringen legger frem sin "vårproposisjon" i midten av april, som ferdigbehandles av Riksdagen i juni. I september kommer regjeringen tilbake med et mer presist forslag i den såkalte budsjettproposisjonen (forslag til statsbudsjett). Før vår- og budsjettproposisjonene har regjeringen samtaler med den politiske ledelsen i SKL om de forslag som berører kommuner og landsting. Konsultasjonene har fremkommet ut fra politisk praksis. Det foreligger ingen formelle bestemmelser som forutsetter konsultasjoner mellom regjering og kommuneorganisasjonene.

## **Finansieringsprinsippet**



I Sverige er det nå et forsterket fokus på det såkalte ”finansieringsprinsippet”, som opprinnelig ble innført i 1992. Prinsippet innebærer at kommunene ikke bør tillegges nye oppgaver om de ikke samtidig får mulighet til å finansiere de nye oppgavene på annen måte enn ved å høyne skattene. Om statsmaktene fatter beslutninger som gjør at den kommunale virksomheten kan drives billigere, bør staten på tilsvarende måte kunne redusere statstilskuddet.

En klargjøring av hva som ligger i finansieringsprinsippet er nedfelt i et dokument utarbeidet i felleskap av embetsmenn fra Finansministeriet og SKL. Her slås det fast at finansieringsprinsippet skal anvendes i følgende situasjoner:

- Når nye oppgaver gjøres obligatoriske for kommunesektoren.
- Når frivillige oppgaver gjøres obligatoriske for kommuner og landsting.
- Når det kommunale ansvaret for oppgaver, eller regler som styrer kommuners og landstings virksomhet fjernes.
- Når ambisjonsnivået for kommunale oppgaver og tjenester endres, dvs. reduseres eller økes.
- Ved regelendringer som påvirker kommunens muligheter til å ta avgifter eller påvirker kommunens muligheter til andre inntekter.

Det heter videre at: ”Det departement som ansvarar för sakfrågan skall, efter beredning inom Regeringskansliet, bereda förslaget med Svenska Kommunförbundet och/eller Landstingsförbundet. Fackdepartementet skall då redovisa förslaget samt de finansiella effekterna för kommuner och/eller landsting”.

### **Kostnadsberegninger**

Det finnes ingen formelle ordninger eller prosedyrer for at fagdepartementene involverer SKL i arbeidet med å kostnadsberegne reformer. Vår informant i Finansdepartementet understreket likevel at departementene kunne søke hjelp og støtte fra SKL. Det kan eksempelvis gjøres slik at fagdepartementenes utgangspunkt og beregninger blir oversendt faglig ekspertise i SKL for kommentarer og kvalitetssikring. Hun mente at dersom det i slike tilfeller var et betydelig skille i fagdepartementenes og SKLs beregninger så ville de møtes for å gjennomgå saken og beregningene. Dette med tanke på å komme fram til en mest mulig omforent løsning.

Det eksisterer altså en viss praksis for å konsultere SKL direkte i kostnadsberegninger, men denne er av uformell og noe tilfeldig karakter.

## 5. Forslag til hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid mellom departementene og KS om kostnadsberegninger av reformer

I dette kapitlet presenteres arbeidsgruppens forslag til ny modell for involvering av KS i kostnadsberegninger av reformer. I avsnitt 5.1 avgrenses begrepet reformer og i 5.2 gjennomgås noen forutsetninger for involvering av KS. Spørsmålet om hvilke(t) stadium i budsjettprosessen KS kan involveres på drøftes i avsnitt 5.3, mens arbeidsgruppens forslag til ny modell for tettere samarbeid om kostnadsberegninger mellom staten og KS presenteres i avsnitt 5.4.

### 5.1 Hva menes med reformer?

For å kunne ta stilling til i hvilke saker det vil være aktuelt med et tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger, er det behov for å avklare hva som menes med reformer. Som et utgangspunkt kan man legge til grunn at man med reformer i denne sammenheng mener oppgaveendringer og regelendringer (lov- og forskriftsendringer) som pålegges kommunesektoren.<sup>9</sup> Et eksempel på en regelendring er økt timetall i grunnskolen, som har blitt gjennomført i forbindelse med statsbudsjettet flere ganger de senere år. Et annet eksempel er regelendringer på barnehageområdet, eksempelvis krav til likeverdig behandling av offentlige og private barnehager og krav om lavere foreldrebetaling. Et eksempel på en oppgaveendring er overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten. Et annet eksempel kan være NAV-reformen som medfører forvaltningsmessige og organisatoriske endringer både for kommuner og statlige etater.

Kostnader/innsparinger som påløper som følge av beslutninger i den enkelte kommune/fylkeskommune, faller utenfor reformbegrepet.

Det kan være gråsoner hvor det kan være ulike skjønnsmessige vurderinger av hva som kan regnes som reformer. Det kan f. eks. være tale om nasjonale målsettinger om utbygging av et tjenestetilbud hvor staten går inn med øremerket finansiering, men hvor det ikke er et direkte statlig pålegg om utbygging. Dersom det er forutsatt at utbyggingen av tjenestetilbudet skal være helt eller delvis finansiert av staten, er det en rimelig tolkning at saken omfattes av reformbegrepet, selv om det ikke er et direkte statlig pålegg om utbygging.

Spørsmålet om involvering av KS må trolig være gjenstand for en konkret vurdering ved hver enkelt reform, og departementene kan med fordel konsultere Kommunal- og regionaldepartementet dersom det knytter seg usikkerhet til vurderingene. Hvorvidt KS skal involveres kan blant annet avhenge av følgende forhold:

- Reformens politiske betydning
- Reformens økonomiske størrelse
- Omfanget av administrative konsekvenser av reformen

---

<sup>9</sup> Begrepet *reformer* brukes her i prinsippet likt som i Utredningsinstruksen, men er gitt en mer operasjonalisert form.

## 5.2 Forutsetninger og grunnlag for involvering av KS

Statens arbeid med reformer i kommunesektoren skal følge utredningsinstruksen. Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, reguleringer 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. En forbedring av rutineene for involvering av KS i arbeid med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren vil derfor være i tråd med formålet med utredningsinstruksen.

Offentlighetslovens regler for deling av dokumenter som kan unntas offentlighet, setter også noen begrensninger. Blant annet for å sikre likebehandling mellom aktører, setter Offentlighetsloven grenser for muligheten til å gi innsyn til noen (eksempelvis KS) samtidig som dokumentet er unndratt offentlighet.

Et system for omforente kostnadsberegninger ved planlagte og igangsatte reformer i kommunesektoren er viktig for å kunne fremskaffe et riktigst mulig beslutningsgrunnlag for reformen, og med dette også å oppnå en best mulig samfunnsøkonomisk beslutning. Det er også viktig for å oppnå en best mulig forankring av reformen der gjennomføringen skal finne sted – i kommunene.

Eventuelle endringer som innføres, må samtidig ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer. Utfordringen er å finne gode modeller for å sikre en god involvering av KS, uten å gi innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner.

De senere år har samarbeidet om reformer mellom staten og KS blitt mer omfattende, og det er mindre uenighet om tall og forutsetninger. Ikke minst har det bilaterale samarbeidet mellom fagdepartementene og KS blitt bedre, og det er grunn til å hevde at den allmenne oppmerksomheten om eventuelle konsekvenser for kommunene er langt bedre i fagdepartementene. Konsultasjonsordningen (som startet i 2000) har i vesentlig grad bidratt til at kontakten mellom staten og KS er blitt tettere og samarbeidet bedre. Det kan imidlertid fortsatt forekomme uenighet mellom staten og KS om forutsetninger og konsekvenser av tiltak og reformer. Slik uenighet er uheldig av flere grunner:

- Uenigheten kan skape et generelt dårligere samarbeidsklima mellom staten og KS, og bidra til et dårligere samarbeid om reformen.
- Uenigheten kan føre til en dårligere gjennomføring av reformen, p.g.a. dårligere motivasjon i sektoren.
- Uenigheten kan føre til en dyrere reform, fordi det er uklart hvilke elementer som skal inngå i den.
- Uenigheten er skadelig for offentlig sektors omdømme.
- Uenigheten kan utnyttes politisk, og vanskeliggjøre helhetlig styring og prioritering.

En størst mulig enighet om beregningene vil kunne lede til en ryddigere politisk debatt om premisser, innhold og prioritering.

Beregning av konsekvenser av endringer og reformer i en så sammensatt og kompleks sektor (med bl.a. eget selvstendig beslutningssystem) som kommunesektoren kan være faglig krevende. Det vil ofte være en styrke for beregningene at sektoren selv har bidratt til kvalitetssikring av grunnlagsdata og forutsetninger. Det er derfor fortsatt viktig å arbeide for i enda større grad å få til et tidlig og godt samarbeid om beregningene.

### **5.3 Når skal KS involveres?**

Målet med et styrket samarbeid om kostnadsberegninger mellom KS og staten er mer presise anslag, en felles virkelighetsforståelse, mer effektiv gjennomføring og større forutsigbarhet for kommunesektoren. Et sentralt spørsmål er på hvilket stadium KS skal involveres i prosessen med å forberede reformer. Blant annet er det viktig å skille mellom reformer som i utgangspunktet er offentlig kjente, reformer som er avklart i regjeringen, men ikke er offentlig kjente og reformer som ikke er avklart i regjeringen.

Statens arbeid med kostnadsberegning av reformer som berører kommunesektoren vil på et stadium bli koblet til statsbudsjettprosessen. Statsforvaltningens budsjettbehandling baserer seg på budsjettfortrolighet, dvs. at dokumenter knyttet til budsjettbehandlingen er unntatt offentlighet. Dette skal sikre regjeringen mulighet til å arbeide med sitt forslag til statsbudsjett uten innsyn og uten uønsket påvirkning fra omverdenen. Det er viktig for å gi regjeringen anledning til å drøfte saker på et foreløpig stadium, uten at det skapes forventninger som reduserer handlefriheten. Det vil kunne være svært uheldig for staten dersom innholdet i regjeringens budsjettarbeid på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen blir offentlig kjent. Offentliggjøring av regjeringens interne budsjettarbeid kan også være uheldig dersom dette skjer etter framleggelsen av budsjettet. Likebehandling av ulike aktører er et annet viktig hensyn, selv om kommunesektoren har en spesiell stilling som utøver av statlig politikk og som selvstendig folkevalgt prioriteringsnivå.

#### *Samarbeid om kostnadsberegninger i kjente saker*

Mange reformer er kjent i god tid før statsbudsjettet for det aktuelle året legges fram. Det gjelder bl.a. saker der regjering og Storting har varslet eller vedtatt handlingsplaner eller nye satsninger (barnehagesatsning, psykiatri, m.m.), eller når reformer fases inn over flere år (dvs. flere budsjettvedtak i Stortinget). Andre eksempler på kjente saker er forskrifter eller lover som er sendt på høring. Dersom reformforslagene er offentlig kjente, er ikke hensynet til fortrolighet og likebehandling et hinder for å etablere et samarbeid om kostnadsberegninger. Dette er ofte situasjonen ved mange av de store og økonomisk viktige reformene.

KS kan også involveres i et samarbeid om kostnadsberegning av reformer etter at statsbudsjettet er lagt frem. Involvering av KS kan da blant annet bidra til økt gjennomsiktighet i kostnadsberegningene ved at KS kan få innsyn i grunnlagsmaterialet/datagrunnlaget. Dette kan bidra til å klargjøre eventuelle uenigheter mellom departementene og KS. Dersom samarbeidet med KS medfører at det avdekkes svakheter i kostnadsberegningene som ligger til grunn for bevilgningsforslag i statsbudsjettet, vil det kunne være en utfordring å rette disse opp i ettertid. Involvering av KS på dette tidspunktet vil derfor være av størst verdi i forhold til reformer som skal gjennomføres i løpet av flere år, slik at en eventuell oppretting kan gjøres i kommende års budsjetter.

### *Samarbeid underveis i budsjettprosessen*

En reform skal normalt konsekvensutredes i forkant av at departementet fremmer forslag om gjennomføring av reformen. Dersom arbeidet med reformen følger den ordinære budsjettprosessen, vil konsekvensutredningen være gjennomført innen regjeringens første regjeringskonferanse i mars. Kostnadsberegningene som legges fram i denne sammenheng (som en del av konsekvensutredningen), er av stor betydning. Disse kostnadsberegningene utgjør et viktig grunnlag for regjeringens beslutning om den videre behandlingen av reformen, selv om anslagene som legges til grunn for budsjetttrammene kan bli justert senere i budsjettprosessen.

Det er derfor viktig at kostnadsberegningene på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen er så gode som mulig, dvs. at beregningene er foretatt på grunnlag av tilstrekkelige og realistiske opplysninger. En tidlig involvering av KS vil kunne bidra til mer presise kostnadsanslag.

Samtidig kan en eventuell involvering kunne komme til å bryte med prinsippet om budsjettfortrolighet, hvis KS får innblikk i regjeringens diskusjoner på et tidspunkt hvor det ikke er tatt stilling til hvilke saker/reformer som skal prioriteres, omfanget av reformene m.v. Dette vil kunne skape forventninger til gjennomføring av reformer før de har vært gjenstand for en samlet behandling i regjeringen. Hvis involveringen avgrenses til kjente saker vil dette imidlertid ikke være problematisk, men involveringen må primært skje før regjeringens første budsjettkonferanse.

Samarbeid mellom departement og KS om kostnadsberegninger vil være arbeidskrevende. Ettersom en lang rekke tiltak vil bli diskutert tidlig i regjeringens budsjettdiskusjoner uten å bli prioritert i det endelige budsjettforslaget, vil tidlig involvering bety at det brukes betydelige ressurser på reformer som ikke blir gjennomført.

I enkelte tilfeller kan det være særlig stor usikkerhet knyttet til hvordan en reform vil komme til å påvirke utviklingen i kostnadsbærende faktorer, slik som etterspørselen etter tjenester. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig å avtale at partene kommer tilbake til saken etter at reformen er iverksatt, for en gjennomgang av status, for eksempel i forhold til etterspørsel, kostnader eller andre spørsmål med betydning for reformen. Slike avtaler kan imidlertid medføre en risiko for at det foretas valg i forbindelse med gjennomføringen av reformen som innebærer høyere kostnader, og dermed til en dyrere reform, enn staten i utgangspunktet la opp til. Slike avtaler bør derfor kun benyttes i svært spesielle tilfeller.

## **5.4 Modell for tettere samarbeid om kostnadsberegninger**

Arbeidsgruppens mål har vært å utarbeide forslag som kan styrke beslutningsgrunnlaget uten at det legges bindinger på – eller gis innsyn i – regjeringens prioriteringsdiskusjoner i budsjettprosessen. I tråd med at utgangspunktet for arbeidet med kostnadsberegninger er å utvikle en mer forpliktende konsultasjonsordning, foreslår arbeidsgruppen at utvikling og forbedring av rutiner for involvering av KS knyttes nært opp til den allerede etablerte konsultasjonsordningen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> For en beskrivelse av dagens konsultasjonsordning vises det til avsnitt 2.3.

Arbeidsgruppen foreslår ingen endringer i den uformelle kontakten som i dag kan finne sted i forhold til involvering av KS i kostnadsberegninger. Det forelås imidlertid at det innføres et formelt fast system med faste rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger. Dette vil gjelde kjente saker. Systemet bygger på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen, og kan oppsummeres slik:

- Staten melder inn de reformene hvor de ønsker samarbeid med KS til sekretariatet for konsultasjonsordningen
- Det fastsettes seks årlige tidspunkter for oppmelding av ønske om involvering av KS i kostnadsberegninger
- Tidspunktene for oppmelding fastsettes i god tid, og for ett helt år av gangen
- KS kan i tillegg melde inn egne ønsker om å bli involvert i kostnadsberegninger
- Det avtales prosesser for samarbeid mellom staten og KS
- Innspillene fra KS vil være åpne og ikke unntatt offentlighet
- Det rapporteres fra pågående samarbeid om kostnadsberegninger på konsultasjonsmøtene
- Gjennomført og pågående samarbeid om kostnadsberegninger synliggjøres i et eget kapittel/avsnitt i Fellesdokumentet

I det følgende utdypes den enkelte punktene i denne modellen:

### **Staten melder inn de reformene hvor de ønsker samarbeid med KS til sekretariatet for konsultasjonsordningen**

Staten melder fortrinnsvis inn kjente saker som er varslet/omtalt i regjeringserklæringer, stortingsmeldinger, kommuneproposisjon, budsjettproposisjoner mv. Oppmeldingen av reformer skjer skriftlig, og det skal i så stor grad som mulig angis hva slags involvering av KS som ønskes, dvs. hva KS skal gjøre (innhenting av data fra kommuner/fylkeskommuner, kvalitetssikring mv.)

### **Det fastsettes seks årlige tidspunkter for oppmelding av ønske om involvering av KS i kostnadsberegninger**

Det er viktig at det eksisterer en fast arena for diskusjon om og igangsetting av arbeid med kostnadsberegninger. Dette er særlig viktig i forhold til områder hvor det sjelden iverksettes reformer, og hvor det derfor kan knytte seg usikkerhet til rutinene for involvering av KS i dette arbeidet. En fast arena vil imidlertid også ha en funksjon i forhold til samordningen av kostnadsberegninger på ulike områder, og i forhold til erfaringsutveksling og lignende. Videre vil faste tidspunkter for oppmelding gjøre det lettere for KS å prioritere mellom de reformene departementene ønsker å involvere KS i, hvis dette er nødvendig ut i fra kapasitetshensyn.

Siden det er en målsetning at KS skal involveres på et tidlig tidspunkt, og det fra statens siden kan være aktuelt å starte opp kostnadsberegninger av reformer hele året, bør tidspunktene for oppmelding være relativt hyppige. Det foreslås at det er felles oppmelding annenhver måned, altså seks ganger i året.

Det vil være naturlig å utnytte de eksisterende konsultasjonsmøtene som arena for oppmelding av reformer. Det foreslås at det første sekretariatsmøtet i forkant av hvert

konsultasjonsmøte (som avholdes om lag 15-20 dager før selve konsultasjonsmøtet) utgjør fire av de seks tidspunktene. De øvrige to oppmeldingstidspunktene legges til juni og desember.

1. oppmelding: Sent i februar
2. oppmelding: Tidlig/midten av april
3. oppmelding: Midten av juni
4. oppmelding: Tidlig august
5. oppmelding: Tidlig/midten av oktober
6. oppmelding: Midten av desember

De faste oppmeldingstidspunktene må imidlertid ikke komme til hinder for at det raskt kan etableres samarbeid mellom staten og KS. De aktuelle reformene må likevel alltid meldes opp på de faste tidspunktene, slik at det foreligger en oversikt over aktuelle reformer til konsultasjonsmøtene. På de oppmeldingstidspunktene som ikke etterfølges av et konsultasjonsmøte (juni og desember) referatføres det hvilke reformer som ble meldt opp. Der oppmeldingstidspunktene etterfølges av et konsultasjonsmøte, innarbeides opplysninger om aktuelle reformer i materialet til konsultasjonsmøtene.

### **Tidspunktene for oppmelding fastsettes i god tid, og for et helt år av gangen**

I dag fastsettes tidspunktene for sekretariatsmøtene (som avholdes i forkant av konsultasjonsmøtene) om lag 1 til 2 måneder i forkant. For å øke forutsigbarheten i kostnadsberegningsarbeidet bør tidspunktene for oppmelding være avtalt og offentliggjort senest i midten av desember året før. Dette forutsetter at tidspunktene både for konsultasjonsmøtene og sekretariatsmøtene må fastsettes tidligere enn i dag.

### **KS kan i tillegg melde inn egne ønsker om å bli involvert i kostnadsberegninger**

Dersom KS ønsker å bli involvert i kostnadsberegninger som staten ikke har meldt opp, meldes det fra om dette på de faste oppmeldingstidspunktene. Anmodningen blir synliggjort i materialet til/fra konsultasjonsmøtene. Det vil være opp til staten å avgjøre hvorvidt og eventuelt på hvilken måte anmodningen skal følges opp.

### **Det avtales prosesser for samarbeid mellom staten og KS**

Prosser for involvering av KS avtales så langt som mulig, og en beskrivelse av avtalt prosess gjengis i materialet til konsultasjonsmøtene, eller i referatet fra oppmeldingsmøtene. En slik synliggjøring av prosessene vil bidra til gjennomsiktighet i prosessene. Samtidig kan departementer med liten erfaring i involvering av KS få økt innsyn i hva KS kan bidra med i forbindelse med kostnadsberegninger, og i hvordan det kan legges opp til gode prosesser.

### **Innspillene fra KS vil være åpne og ikke unntatt offentlighet**

I tråd med Offentlighetslovens bestemmelser skal innspillene fra KS ikke være unntatt offentlighet<sup>11</sup>. Dette gjør systemet mer transparent og demokratisk, og gjør at det ikke kan stilles spørsmål ved KS' rolle som selvstendig interesseorganisasjon.

---

<sup>11</sup> Det kan tenkes situasjoner hvor KS innspill – av for eksempel sikkerhetsmessige hensyn – må unntas offentlighet.

Det er imidlertid viktig at partene ikke utnytter sakene politisk mens samarbeidet pågår. For at samarbeidet skal bli godt må det være ro rundt kostnadsberegningsarbeidet.

**Det rapporteres fra pågående samarbeid om kostnadsberegninger på konsultasjonsmøtene**

Det bør vurderes om det i materialet til konsultasjonsmøtene skal tas inn en oversikt over alt pågående samarbeid om kostnadsberegninger. Dette kan bidra til å framheve/synliggjøre samarbeidet som pågår. En slik oversikt bør imidlertid som hovedregel være av orienterende art, slik at samarbeidet om kostnadsberegninger av enkeltreformene ikke gjøres til gjenstand for politisk diskusjon.

Det kan eventuelt også rapporteres om hvordan gjennomført samarbeid om kostnadsberegninger følges opp.

**Gjennomført og pågående samarbeid om kostnadsberegninger synliggjøres i Fellesdokumentet**

Fellesdokumentet er partenes felles framstilling av forslag til kommuneopplegg for kommende år slik det er beskrevet i St.prp. nr. 1, og utgis i etterkant av det 4. konsultasjonsmøtet (i oktober).

Gjennomført og pågående samarbeid om kostnadsberegninger omtales i Fellesdokumentet. Dersom KS er uenige i kostnadsberegningene knyttet til reformer som legges fram i St.prp. nr. 1, skal dette gå klart fram her. Spørsmålet om den videre håndteringen av uenigheten behandles i kapittel 6.



## 6. Forslag til alternative prosesser/måter for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger

I dette kapitlet skisseres alternative prosesser/måter for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer, herunder hvordan kostnadsberegninger kan vurderes av uavhengige instanser for å understøtte regjeringens budsjettarbeid.

Regjeringen må alltid legge til grunn de kostnadsberegningene den til enhver tid mener er korrekt. Det vil derfor være opp til regjeringen å avgjøre hvilke kostnadsberegninger som skal legges til grunn for de forslagene som legges fram for Stortinget. Når håndtering av uenighet om kostnadsberegninger drøftes her, er det ikke tale om å endre dette prinsippet, men å skissere ulike mulige prosesser for behandling av de merknader/innvendinger som kommer fra KS. Målsetningen må være å skape gode rutiner og ordninger som sikrer en forutsigbar og transparent behandling av saker der KS har merknader/innvendinger til de kostnadsberegninger staten har lagt til grunn. Dette kan bidra til å sikre best mulig kvalitet på kostnadsberegningene. I tillegg vil det gi beregningene økt legitimitet, noe som igjen kan øke oppslutningen rundt statlig initierte reformer i kommunesektoren.

Normalt vil det først være etter at regjeringen har lagt fram St.prp. nr. 1 at man kan ta stilling til den videre behandlingen av eventuelle merknader fra KS knyttet til kostnadsberegninger. Dersom den videre behandlingen av uenigheten fører til at staten velger å foreslå endringer i finansieringen av reformer, vil dette kunne skje i Revidert nasjonalbudsjett, i neste og/eller påfølgende års St.prp. nr. 1 eller i nysalderingen av budsjettet.

Det er mulig å se for seg en rekke ulike modeller for håndtering av den uenigheten om kostnadsberegninger som framkommer i Fellesdokumentet. Arbeidsgruppen har valgt å drøfte tre modeller/prinsipper for håndtering av slik uenighet:

- Vurdering av uavhengig instans (avsnitt 6.1.)
- Vurdering av et sakkyndig utvalg med representasjon fra partene (avsnitt 6.2)
- Videre prosess gjennom konsultasjonsordningen (avsnitt 6.3.)

Videre har arbeidsgruppen utredet en modell som åpner for en kombinasjon av disse modellene (avsnitt 6.4).

Proessen skissert i avsnitt 5.4 bør i de aller fleste tilfeller være tilstrekkelig til å rydde uenighet om de konkrete beregningene av veien. Dersom dette likevel ikke er tilfelle, vil det variere fra situasjon til situasjon hva som er den beste prosessen for håndtering av uenigheten. Det er derfor viktig at man ikke konstruerer en fast modell som skal benyttes på alle tilfeller av uenighet om kostnadsberegninger, men beholder en fleksibilitet i systemet som muliggjør en oppfølging som er tilpasset den konkrete situasjonen. Modellene som drøftes i avsnitt 6.1 og 6.2 må betraktes som *prinsipper* for håndtering av uenighet. Videre prosess gjennom konsultasjonsordningen som drøftes i avsnitt 6.3 er en beskrivelse av dagens konsultasjonsordning, og tilfører ikke noe nytt til behandlingen av uenighet om kostnadsberegninger. Den *konsultasjonsbaserte*

*prosessen* som skisseres i avsnittet 6.4 er derfor utformet med henblikk på hva som vurderes som mest hensiktsmessig i hvert tilfelle. En slik kombinasjonsmodell vil kunne hente opp det beste fra hver av de andre modellene, samtidig som prosessen blir mest mulig smidig og effektiv.

## **6.1 Uavhengig instans**

En uavhengig instans kan være fast, dvs. at det er den samme instansen som kobles inn i alle saker, eller den kan utpekes fra gang til gang avhengig av behov for kompetanse på det aktuelle området. Det må imidlertid uansett være en forutsetning at instansen er sakkyndig, dvs. at den har høy kompetanse på kostnadsberegninger på det aktuelle området. Eksempler på uavhengige, sakkyndige instanser kan være universitetsmiljøer, forskningsinstitusjoner eller konsulentsselskaper med bred eller spesialisert kompetanse.

Argumentene for å koble inn en uavhengig, sakkyndig instans bygger på en antakelse om at både staten og KS kan ha tillit til at instansens arbeid med kostnadsberegninger gjennomføres uten hensyn til egeninteresse. Vurdering av kostnadsberegninger gjennom en uavhengig, sakkyndig instans reiser spørsmålet om hva som skal til for å initiere en slik prosess. Vi kan se for oss minst to alternativer:

- Det kreves enighet mellom staten og KS om å legge saken/kostnadsberegningen fram for en uavhengig instans
- KS gis initiativrett, dvs. rett til å bringe saken/kostnadsberegninger opp for vurdering

Det klart beste grunnlaget for involvering av en uavhengig instans vil være om staten og KS er enige om at en slik involvering skal skje. Dette vil være i tråd med intensjonen med konsultasjonsordningen, og vil også trolig øke sannsynligheten for at den uavhengige instansens vurdering av saken vil bli fulgt opp.

Siden en uavhengig instans først skal kobles inn i en vurdering av en reform i etterkant av at St.prp. nr. 1 lagt fram, vil det trolig være uproblematisk å gi instansen innsyn i grunnlagsmaterialet for de kostnadsberegningene som er gjennomført.

I mange tilfeller vil det være en utfordring å finne uavhengige instanser som har like god eller bedre kjennskap til det aktuelle fagfeltet og kommunesektoren, enn det departementene og KS selv representerer. Involvering av en uavhengig instans vil dessuten ofte være tids- og ressurskrevende, fordi instansen må sette seg inn i grunnlaget for de allerede gjennomførte kostnadsberegningene, og eventuelt også gjennomføre ny innhenting av grunnlagsdata.

Det kan for øvrig reises spørsmål ved om uavhengighet/nøytralitet normalt vil være viktig i forbindelse med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Trolig vil involvering av KS utgjøre en bedre garanti for gode kostnadsberegninger, enn det involvering av en uavhengig/nøytral instans representerer.

Vissheten om at de kostnadsberegningene som gjennomføres, kan bli gjenstand for en grundig gjennomgang av en uavhengig instans kan virke skjerpene på statens arbeid. Vurdering av en uavhengig instans kan isolert sett bidra til å utydeliggjøre at det er statens og det ansvarlige fagdepartements selvstendige ansvar å utarbeide kostnadsberegninger av høyest mulig kvalitet. Samtidig vil det fortsatt være

fagdepartementets ansvar å avgjøre hvilket faktagrunnlag som skal legges til grunn for en reform. En uavhengig kostnadsvurdering legger ingen føringer på spørsmål knyttet til finansieringen av reformen; som tidligere påpekt er dette to ulike problemstillinger. Det er derfor viktig at det ikke skapes forventninger til at staten *med nødvendighet* vil justere kostnadsberegningen og/eller finansieringen av en reform på grunnlag av den uavhengige instansens vurdering. Det kan innvendes at involvering av en uavhengig instans, utenom konsultasjonsordningen, bryter med intensjonen med konsultasjonsordningen om at partene skal behandle eventuelle uenigheter eller uklarheter gjennom samarbeid.

Det må også understrekes at KS i dag står fritt til å involvere uavhengige, sakkyndige instanser i kostnadsberegningsarbeid.

## **6.2 Sakkyndig utvalg med representasjon fra partene**

Mens legitimiteten til en uavhengig instans først og fremst er knyttet til fraværet av egeninteresser, vil et legitimiteten til et utvalg med representasjon fra partene være knyttet til at begge parter synspunkter vil komme fram i utvalgets vurderinger. Vurdering av kostnadsberegninger av et utvalg av denne typen er gjennomført tidligere. I avsnitt 2.4 ble arbeidet i *Kostnadsberegningssutvalget* gjennomgått. Utvalget ble nedsatt i 1994, og på oppdrag fra regjeringen foretok utvalget konkrete nytte- og kostnadsberegninger ved innføring av nye reformer. Utvalget var fast på den måten at det ble involvert i vurdering av flere reformer, men sammensetningen av utvalget varierte. Ved kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren var både staten og kommunesektoren representert i utvalget.

Et utvalg med representasjon fra partene vil normalt være sammensatt av personer som allerede har arbeidet med saken i staten, og representanter fra KS med kjennskap til fagområdet. Dermed vil utvalget ha den fordelen at det har mer inngående kjennskap til den aktuelle reformen enn det en uavhengig sakkyndig instans vil ha. Det kan bety at det kan være vanskelig å komme til enighet om kostnadsberegningene i et utvalg av denne typen.

I tillegg til representanter fra staten og KS vil et slikt utvalg ha uavhengige representanter. Fordelen med en slik sammensetning er at den høye kompetansen staten og KS besitter beholdes, samtidig som nøytralitetselementet og eventuelt ny kompetanse bringes inn i arbeidet.

I likhet med uavhengige instanser kan partsammensatte utvalg i prinsippet være faste, eller de kan sammensettes *ad hoc*, ut fra behovet for kompetanse på det aktuelle området. En mellomting mellom fast utvalg og ad hoc-utvalg kan være at det utnevnes en fast leder for kostnadsberegningssutvalg, og at de øvrige uavhengige representantene, samt representantene fra staten og KS, oppnevnes ut fra hensynet til særskilt kompetanse på området.

Innvendingene mot modell 6.1 har relevans også for denne modellen, men i noe mindre grad: Det vil ofte være en utfordring å finne uavhengige eksperter som har like god eller bedre kjennskap til det aktuelle fagfeltet og kommunesektoren enn departementene og KS. Involvering av slike eksperter vil kunne være tids- og ressurskrevende, og etablering og drift av en slik ordning vil sannsynligvis også være

forholdsvis ressurskrevende. Derfor må de administrative konsekvensene av en slik ordning veies opp mot det som kan oppnås ved ordningen.

Igjen kan det stilles spørsmål om hvorvidt uavhengighet/nøytralitet normalt vil være viktig i denne forbindelse. Ekspertene kan dessuten framstå som en slags dommere, mens den egentlig intensjonen må være at de skal bidra til å framskaffe bedre informasjon slik at alle kan bli enige.

### **6.3 Videre prosess gjennom konsultasjonsordningen**

Dersom man ikke lykkes i å oppnå enighet gjennom prosessen skissert i kapittel 5, kan det likevel være nyttig med muligheten til en ekstra runde, etter at saken har vært til politisk behandling i konsultasjonsmøte. En slik ny intern vurdering av staten og KS i fellesskap vil ta utgangspunkt i en videreføring av det samarbeidet som er etablert gjennom konsultasjonsordningen. En videre prosess mellom staten og KS kan innebære at man ser nærmere på kostnadsberegningene, eller andre elementer ved den aktuelle reformen. Hvis en slik prosess avtales, bør den konkretiseres i så stor grad som mulig, og det må fastsettes et tidspunkt for tilbakemelding gjennom konsultasjonsordningen. Eksempelvis kan det avtales at det skal innhentes ekstra datagrunnlag for å belyse ett eller flere særskilte elementer i en kostnadsberegning, og at det skal rapporteres til det 2. konsultasjonsmøtet påfølgende år.

Dersom kontakten fører til at staten endrer sine kostnadsberegninger, kan det eventuelt følges opp med justeringer av beregningene og finansieringen av reformen i Revidert nasjonalbudsjett, i nysalderingen av budsjettet og/eller påfølgende års St.prp. nr. 1.

Staten kan også velge å ta uenigheten med KS til etterretning, og opprettholde kostnadsberegningen som er lagt fram i St.prp. nr. 1. Dette må også synliggjøres i Fellesdokumentet. At en uenighet med KS om kostnadsberegninger blir stående og synliggjort vil ofte være en politisk belastning for regjeringen. Konsultasjoner med KS utgjør en villet, politisk forpliktelse for regjeringen, og staten *ønsker* i utgangspunktet å komme til enighet med KS.

En fordel med videre intern kontakt, er at den underbygger konsultasjonsordningens rolle som den faste og primære arenaen for kontakt og samarbeid mellom partene. Det må også understrekes at denne formen for håndtering av uenighet trolig vil være tilstrekkelig for flertallet av de reformene der enighet ikke kan oppnås gjennom prosessen skissert i kapittel 5.

### **6.4 Konsultasjonsbasert prosess**

Modellen tar utgangspunkt i videre prosess gjennom konsultasjonsordningen, jf. presentasjonen av denne i avsnitt 6.3. Dette impliserer at oppfølgingen av uenigheten både startes opp og avsluttes gjennom konsultasjonsordningen, og at det rapporteres gjennom konsultasjonsordningen dersom oppfølgingen går over en lengre tidsperiode.

I en konsultasjonsbasert prosess åpnes det imidlertid også for at kontakten gjennom konsultasjonsordningen kan suppleres med vurdering av et sakkyndig utvalg med representasjon fra partene, jf. presentasjonen av denne modellen i avsnitt 6.2. Dersom det skulle vurderes som nyttig kan man eventuelt også tenke seg å bruke en utredning

fra en uavhengig instans, jf. avsnitt 6.1. En forutsetning for slik supplering er at partene er enige om at dette skal gjennomføres, og hvilken form suppleringen skal ha.

Vurderingen av om den ordinære konsultasjonsprosessen skal suppleres med andre tiltak, bør gjøres i forkant av det 4. konsultasjonsmøtet, slik at den videre prosessen kan drøftes og avtales på politisk nivå og beskrives i Fellesdokumentet. Dette er viktig for at partene på det 4. konsultasjonsmøtet skal kunne se og vurdere den samlede porteføljen av uenighetssaker. Dersom mengden av uenighetssaker er stor, kan det være nødvendig å prioritere mellom sakene/reformene, og vektlegge de sakene/reformene som er av størst politisk eller økonomisk betydning. Dersom det er nødvendig, kan imidlertid oppfølgingen avtales på et senere tidspunkt.

Det må understrekes at formålet med en slik supplering ikke er å erstatte den kontakten og den prosessen som finner sted i forbindelse med konsultasjonsmøtene, men at suppleringen finner sted fordi det vurderes som egnede arbeidsformer for å understøtte den ordinære konsultasjonsprosessen.

Dersom det er enighet om å supplere den ordinære konsultasjonsprosessen må dette konkretiseres. Dersom det eksempelvis er tale om å nedsette et utvalg med representasjon fra partene (jf. avsnitt 6.2), må rammene for utvalgets arbeid fastsettes:

- Mandat
- Sammensetning
- Tidsfrist for rapportering gjennom konsultasjonsordningen
- Kostnader/finansiering

Tilsvarende må rammene for en eventuell involvering av en uavhengig instans konkretiseres. Man bør tilstrebe at rammene fastsettes på det 4. konsultasjonsmøtet. Dersom noen elementer ikke kan avtales her, bør det settes tidsfrister for når rammene skal være avklart.

Når suppleringen er gjennomført må resultatene av prosessen føres tilbake til konsultasjonsarenaen. Dette kan normalt skje ved at det tas inn en kortfattet omtale av resultatet i materialet til førstkommende konsultasjonsmøte, og at partene på selve konsultasjonsmøtet drøfter den videre oppfølgingen av saken. Statens beslutning i saken, dvs. om det skal gjøres endringer i kostnadsberegningene eller ikke, må framgå klart av referatet/materialet fra konsultasjonsmøtet. En slik utkvittering er viktig for å få avsluttet prosessen, slik at spørsmålet ikke forblir et tema på konsultasjonsmøtene over lang tid, og således en politisk og administrativ belastning for begge parter.

### **Konklusjon**

Arbeidsgruppen tilrår at partene i konsultasjonsordningen fra og med konsultasjonsåret 2007 iverksetter denne formen for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger.

## **7. Redegjørelse for hvilke tiltak som kan iverksettes slik at de får virkning fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2008**

### **Tettere samarbeid om kostnadsberegninger**

Modellen for tettere samarbeid om kostnadsberegninger som er presentert i avsnitt 5.4 kan iverksettes fra og med konsultasjonsåret 2007. Dette fordrer:

- At tidspunktene for oppmeldingspunktene, sekretariatsmøtene og konsultasjonsmøtene i 2007 fastsettes i midten av desember 2006
- At det informeres og veiledes om modellen i departementene og KS

Et tettere samarbeid om kostnadsberegninger vil generelt kreve økt administrativ oppfølging fra de ansvarlige fagdepartementene og KS knyttet til oppfølging av de enkelte reformene. De nye oppmeldingstidspunktene vil kreve økt administrativ oppfølging, særlig fra Kommunal- og regionaldepartementet og KS.

### **Håndtering av uenighet**

Modellen for håndtering av uenighet som er presentert i avsnitt 6.4 kan også iverksettes fra og med konsultasjonsåret 2007. Dette fordrer:

- At det informeres og veiledes om modellen i departementene og KS
- At det tas høyde for at det kan påløpe kostnader knyttet til et sakkyndig utvalg, eller eventuelt en uavhengig instans

Eventuelle kostnader knyttet til håndtering av uenighet vil knytte seg til administrativt merarbeid i statsforvaltningen og KS, honorarer til eventuelle eksterne deltakere i sakkyndige utvalg eller uavhengige instanser. Det legges til grunn at disse kostnadene vil måtte dekkes av staten og/eller KS.

## **8. Behovet for ytterligere utredningsarbeid**

Dersom modellen for tettere samarbeid om kostnadsberegninger og modellen for håndtering av uenighet iverksettes, bør disse evalueres. Evalueringen kan skje i samarbeid mellom staten og KS, eller den kan skje i regi av en ekstern instans. Et konkret opplegg for evaluering bør avtales gjennom konsultasjonsordningen.

Partene i konsultasjonsordningen bør følge utviklingen av konsultasjonsordningene i Danmark og Sverige nøye. Kartleggingen av disse ordningene som er gjennomført i forbindelse med denne rapporten, supplert med tidligere beskrivelser, anses imidlertid på det nåværende tidspunkt som tilstrekkelige dokumentasjon av forholdene i våre naboland.

## 9 Vedlegg: Litteratur og referanser

*Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren i Danmark og Sverige*, rapport fra Asplan Analyse, juli 2006.

[http://odin.dep.no/filarkiv/290414/Rapport\\_kostnadsberegning\\_Sverige\\_Danmark\\_Asplan050706.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/290414/Rapport_kostnadsberegning_Sverige_Danmark_Asplan050706.pdf)

*Forventninger og ressurser – et evig dilemma?* Rapport fra ECON 2002 (69/02), utarbeidet for Kommunenes Sentralforbund.

*Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (Utredningsinstruksen)*, fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongeligresolusjon 24. juni 2005.

<http://odin.dep.no/fad/norsk/dok/regelverk/reglement/002001-220008/dok-bn.html>

[http://odin.dep.no/fad/norsk/dok/andre\\_dok/veiledninger/050041-120002/dok-bn.html](http://odin.dep.no/fad/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/050041-120002/dok-bn.html)

*Hovudbudsjettskriv for 2007 – Retningslinjer for arbeidet med statsbudsjettforslaget for budsjettåret 2007*, rundskriv fra Finansdepartementet av 7. april 2006.

<http://odin.dep.no/filarkiv/278193/06-1962.pdf>

*Veileder i statlig budsjettarbeid*, fastsatt av Finansdepartementet mars 2006.

[http://odin.dep.no/fin/norsk/dok/statsbudsjett/om\\_budsjettene/veiledning\\_budsjettarbeid/006021-990474/dok-bn.html](http://odin.dep.no/fin/norsk/dok/statsbudsjett/om_budsjettene/veiledning_budsjettarbeid/006021-990474/dok-bn.html)

*Veileder om reformer i kommunalforvaltningen (H-2101)*, fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet juni 1998.

[http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre\\_dok/veiledninger/016051-120002/dok-bn.html](http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/016051-120002/dok-bn.html)

*Retningslinjer – Om r-konferanser - Forberedelse av saker til regjeringskonferanse*, fastsatt av Statsministerens kontor september 1998.

<http://odin.dep.no/smk/norsk/dok/retningslinjer/001001-120005/dok-bn.html>

*Videreutvikling av konsultasjonsordningen - Forenkling og forbedring av organiseringen av konsultasjonsordningen*, rapport fra arbeidsgruppe desember 2003.

[http://odin.dep.no/filarkiv/235910/Rapport\\_fra\\_arbeidsgruppe.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/235910/Rapport_fra_arbeidsgruppe.pdf)