

**MATERIALET FRA**  
**1. KONSULTASJONSMØTE**  
**4. mars 2014**

**Innhold**

1	Det 1. konsultasjonsmøtet 2014 .....	2
2	Notat fra TBU av februar 2014 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	3
3	Notat fra TBU av februar 2014 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – sammendrag .....	8
4	Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2015.....	16
5	Involvering av kommunesektoren i arbeidet med statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren .....	22
6	Bilaterale avtaler – Status for reforhandling mv. ....	25
7	Kostnadsberegningssaker .....	26

**Vedlegg:**

- a) Notat fra TBU. Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter (innarbeides i materialet i etterkant av møtet)
- b) KS' regnskapsundersøkelse 2013
- c) KS' budsjettundersøkelse 2014 for kommuner og fylkeskommuner (innarbeides i materialet i etterkant av møtet)
- d) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2014
- e) Oversikt over lovmedvirkningssaker i konsultasjonsåret 2014
- f) Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler per januar 2014

# 1 Det 1. konsultasjonsmøtet 2014

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

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) utarbeider notater til møtet om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter i 2015. Notatet om den økonomiske situasjonen vil i etterkant av møtet bli gjengitt i kap. 2.

Sammendrag av notatet om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter i 2015 vil i etterkant av møtet gjengis i kapittel 3. Notatet i sin helhet vil bli lagt ved som vedlegg a.

KS' regnskapsundersøkelse for 2013 er et grunnlag for TBUs notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Regnskapsundersøkelsen er lagt ved som vedlegg b. KS' budsjettundersøkelse for 2013 er lagt ved som vedlegg c.

KS har fremmet innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2015. Innspillet er gjengitt i kapittel 4.

Lovutredninger rettet mot kommunesektoren omtales i kapittel 5. Det er meldt opp én lovmedvirkningssak til møtet. Oversikt over lovmedvirkningssaker står i vedlegg e.

Det er ikke meldt opp nye kostnadsberegningssaker til det 1. konsultasjonsmøtet. Kostnadsberegninger omtales i kap. 7 og en oversikt står i vedlegg e. Kostnadsberegningssaker er tema for alle møtene.

En oversikt over bilaterale avtaler ligger som vedlegg f.

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

Tidspunkt for de øvrige møtene i 2014 er:

- 2. møte: 22. april kl. 1230 – 1430
- Bilaterale møter mellom fagdepartementene og KS i oktober/november

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

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

## 2 Notat fra TBU av februar 2014 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

### Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

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

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2015 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2013 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2014. Alle tall for 2013 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

#### 1. Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2005-2013 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2013 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2014. Tallene bygger på oppgaver fra 194 kommuner og samtlige 18 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker 70 prosent av landets befolkning.

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009-2012 var nær 3 prosent. Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunenes hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes engangseffekter av forvaltningsreformen. I tillegg ser det ut til at reformen har bidratt til et permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

Tabell 1 Brutto<sup>1)</sup> og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent), 2005-2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>2)</sup>
<b>Kommunesektoren</b>									
Brutto driftsresultat	5,5	7,5	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0	5,6
Netto driftsresultat	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	3,0
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>									
Brutto driftsresultat	5,4	7,5	5,1	3,8	4,5	4,6	5,3	5,6	5,0
Netto driftsresultat	3,5	5,6	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0	2,7	2,4
<b>Fylkeskommunene</b>									
Brutto driftsresultat	4,9	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,0	8,5
Netto driftsresultat	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,7	5,5	5,2	6,0

<sup>1)</sup> Eks. avskrivninger.

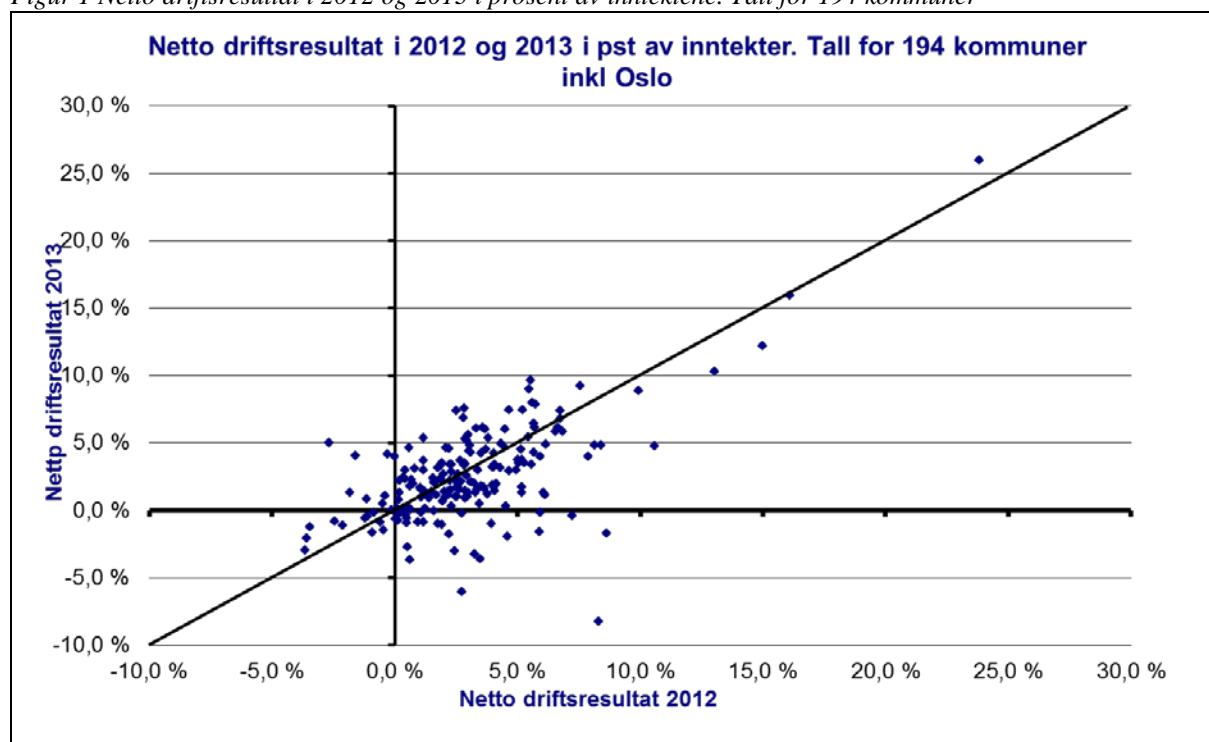
<sup>2)</sup> Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 194 kommuner (inkl. Oslo) og 18 fylkeskommuner.

KSs regnskapsundersøkelse viser at netto driftsresultat i kommunene (inkl. Oslo) ble redusert i 2013, fra 2,7 prosent av inntektene i 2012 til 2,4 prosent i 2013. I Oslo kommune ble netto driftsresultat redusert fra 3,6 prosent av inntektene i 2012 til 1,7 prosent i 2013. Svekkelsen av kommunenes netto driftsresultat har sammenheng med at driftsutgiftene økte raskere enn driftsinntektene (reduisert brutto driftsresultat), men som i noen grad ble motvirket av reduksjon i netto finansutgifter. Reduksjonen i netto finansutgifter har sammenheng med lavere renter på lån og god avkastning på finansielle plasseringer.

Fylkeskommunene fikk en betydelig økning i netto driftsresultat, fra 5,2 prosent av inntektene i 2012 til 6 prosent i 2013. Økningen skyldes en kombinasjon av økt brutto driftsresultat og reduserte netto finansutgifter. Økningen i brutto driftsresultat har sammenheng med avviklingen av fritak av merverdiavgift på offentlige veganlegg fra 1. januar 2013, noe som førte til økt momskompensasjon og økte driftsinntekter. Reduksjonen i netto finansutgifter hadde sammenheng med lavere lånerenter.

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3 prosent av inntektene i 2013. Dette er om lag samme nivå som i 2012.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2012 og 2013 i prosent av inntektene. Tall for 194 kommuner



Et knapt flertall av kommunene fikk en reduksjon i netto driftsresultat fra 2012 til 2013. Dette framgår av figur 1 hvor 56 prosent av observasjonene ligger under hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 44 prosent av observasjonene ligger over. Fra 2012 til 2013 økte antall kommuner med negativt netto driftsresultat. 20 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2013, en økning fra 10 prosent i 2012. Bare 6 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2012 og 2013. Netto driftsresultat i 2013 var høyest i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateneffekt. Netto premieavvik er differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader (inklusive amortisering av tidligere års premieavvik). KSs regnskapsundersøkelse viser at netto premieavvik for kommunesektoren som helhet ble om lag null i 2013, en nedgang fra 1,2 prosent i 2012.

## 2. Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2005-2013. Tallene for 2013 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter, begge publisert 13. februar 2013 av Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2005-2013<sup>1)</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	3,4	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,1	1,7
Deflator, vekst (%)	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,4
Aktivitetensendring i kommunesektoren (%) <sup>3)</sup>	-1,5	2,7	4,0	3,0	5,3	0,7	1,3	1,0	1,1
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3)</sup>	0,5	1,2	2,9	3,3	2,3	2,0	2,7	1,9	1,2
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3)</sup>	-7,9	9,2	14,6	3,1	10,0	-2,3	-3,1	-1,6	0,6
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,0	11,5	13,0	13,1	13,3	13,9	13,3	12,6	12,9
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter(%)	-1,4	0,3	-4,4	-8,6	-6,8	-6,8	-5,0	-4,3	-4,3
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	22,4	16,5	19,6	30,8	33,9	38,7	40,5	42,0	-
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) <sup>4)</sup>	73,0	73,0	71,8	71,4	71,9	72,6	80,0	80,4	80,3
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>5)</sup>	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	1,1

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2013 og tidligere år. Foreløpige tall for 2013 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 12. februar 2014 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser, publisert av Statistisk sentralbyrå 21. februar 2014.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveoverføringer.

3) Korrigeret for forvaltningsreformen i 2010.

4) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

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

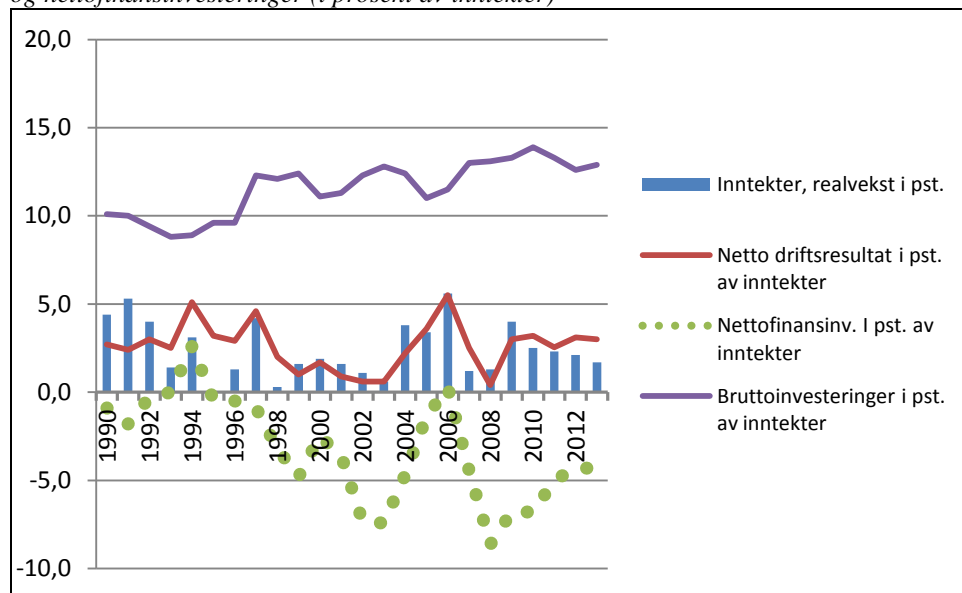
Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,7 prosent i 2013, mens veksten i de frie inntektene anslås til 1,1 prosent. Veksten i samlede inntekter i 2013 var noe lavere enn årene etter finanskrisen og også lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2005-2012 på 2,7 prosent. I forhold til utvalgets rapport fra november 2013 er den samlede inntektsveksten for 2013 nedjustert med 0,1 prosentpoeng, mens veksten i frie inntekter i 2013 er nedjustert med 0,3 prosentpoeng. Skatt på inntekt og formue ble om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2014, mens inntektene fra eiendomsskatt ble 0,8 mrd. kroner høyere. Økningen i totale skatteinntekter ble imidlertid mer enn motvirket av en oppjustering av den kommunale deflatoren fra 3,0 prosent til 3,4 prosent.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,2 prosent fra 2012 til 2013, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i utførte timeverk var lavere enn den jevnt over har vært de siste årene. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 1,4 prosent i 2013 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2012 til 2013 anslås til 1,1 prosent, uendret i forhold til anslaget i novemberrapporten.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2013 anslås foreløpig til 0,6 prosent målt i faste priser, dvs. en svak stigning etter tre år med en svak reduksjon. Målt i verdi steg utgiftene til bruttoinvesteringer med drøyt 8 prosent. Den høye verdiveksten på kommunale investeringer er knyttet til avvikling av fritak for merverdiavgift på offentlige veganlegg fra 1. januar 2013. Disse økte kostnadene for kommunene skal være motsvart av tilsvarende økning i momskompensasjon. Målt som andel av inntektene lå investeringene fortsatt på et forholdsvis høyt nivå i 2013, på knapt 13 prosent, som innebærer en viss nedgang fra et toppnivå på 13,9 prosent i 2009.

Figur 2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2013, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For 2013 anslås underskuddet til 4,3 prosent av inntektene. Dette er det samme som i 2012, men en reduksjon i forhold til perioden 2008-2011. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i

inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld, fra drøyt 20 prosent av inntektene ved utgangen av 2005 til over 40 prosent ved utgangen av 2012.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter holdt seg stabilt på drøyt 80 prosent i 2013, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7- 8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

### **3. Utvalgets situasjonsforståelse**

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,7 prosent i 2013, mens veksten i de frie inntektene anslås til 1,1 prosent. Veksten i samlede inntekter var lavere enn gjennomsnittet for perioden 2005-2012, men inntektsveksten ble vesentlig høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettopplegget for 2013 (1,1 prosent). Høyere inntektsvekst enn forutsatt har sammenheng med god skatteinngang, både for inntekts- og formuesskatt og eiendomsskatt.

I de senere årene har aktivitetsveksten i kommunesektoren vært lavere enn inntektsveksten. Den relativt lave aktivitetsveksten skyldes nedgang i investeringene, mens sysselsettingsveksten har vært mer på linje inntektsveksten. I 2013 var sysselsettingsveksten noe lavere enn inntektsveksten, samtidig som det var en viss vekst i investeringene.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2013 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3 prosent av inntektene, om lag samme nivå som i 2012. I fylkeskommunene økte netto driftsresultat i 2013, mens kommunene fikk en liten nedgang.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2013 i Revidert nasjonalbudsjett 2013, legger Regjeringens budsjettforslag for 2014 (tilleggsproposisjonen) opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,5 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 5,5 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2013 innebærer forslaget en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 5,6 og 3,6 mrd. kroner.

Også i 2014 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. I forhold til inntektsanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2013 legger budsjettopplegget for 2014 opp til en vekst i frie inntekter som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud.

### **3 Notat fra TBU av februar 2014 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – sammendrag**

#### **1 Sammendrag**

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2015-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2015 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2014.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2012 og er basert på registrert folketall 1. januar 2012. Anslag på merutgifter i 2015 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2014 til 1. januar 2015. Anslaget på merutgiftene i 2014 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2014.

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

Forventet befolkningsvekst gjennom 2014 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 66 400 personer. Basert på en avgrensning av beregningene til såkalte nasjonale individuelle nasjonale velferdstjenester, anslår et flertall i utvalget at den demografiske utviklingen vil medføre økte driftsutgifter (inklusive avskrivninger) for kommunesektoren på om lag 3,1 mrd. 2014-kroner i 2015. Hele merutgiften kan knyttes til kommunene. Basert på det tidligere beregningsomfanget, der det også ble antatt at utgiftene til kommunal administrasjon og fylkesveger øker proporsjonalt med antall innbyggere, anslår mindretallet merutgiften til 3,6 mrd. 2014-kroner. Av dette kan 3,5 mrd. kroner knyttes til kommunene og 0,1 mrd. kroner til fylkeskommunene. Flertallets og mindretallets synspunkter på omfanget av beregningene framgår av kapittel 4 i utvalgets vårrapport for 2013. Flertallets avgrensning av beregningene er lagt til grunn i resten av denne rapporten. Utvalget har igangsatt arbeid for å få et empirisk grunnlag



for å oppklare uenigheten. Utvalget understreker at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2015 er om lag 0,2 mrd. kroner lavere enn den anslåtte demografikostnaden for 2014 fra samme tidspunkt i fjor.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, beregnes også merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 51 400, og de beregnede merutgiftene kan da anslås om lag -0,7 mrd. kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 77 600. De beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 0,6 mrd. kroner høyere enn middelalternativet. (Alternativt: beskrive nivåfallene for mindre- og flertallet).

SSB publiserte 20. februar 2014 innbyggertall ved inngangen til 2014. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten i 2013 (og flertallets avgrensning) anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2014 til å bli om lag 2,8 mrd. 2013-kroner i 2014. Dette er 0,5 mrd. kroner lavere enn anslaget til 1. konsultasjonsmøte i 2013. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått, særlig blant de aller yngste barna og aldergruppen 16-18 år. Lavere samlet vekst enn antatt blant barn og unge trekker i retning av lavere kommunale utgifter.

## **2 Demografisk utvikling**

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

Anslaget på kommunesektorens merutgifter i 2015 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2014 til 1. januar 2015. Dette er i tråd med det som er benyttet i tidligere års beregninger. I juni 2012 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2012-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2012. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Det er SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring som legges til grunn. I tillegg presenteres alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2014 til 1. januar 2015 i tre alternativer.

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

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2014 til 1.1.2015

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	1 305	1,0	2 346	1,8	3 232	2,5
2-5 år	1 120	0,4	1 720	0,7	2 177	0,9
6-15 år	4 094	0,7	5 560	0,9	6 719	1,1
16-18 år	-1 513	-0,8	-1 148	-0,6	-861	-0,4
19-22 år	221	0,1	1 016	0,4	1 588	0,6
23-34 år	13 860	1,7	20 017	2,4	24 543	3,0
35-66 år	9 578	0,5	14 078	0,7	17 462	0,8
67-74 år	19 081	5,6	19 120	5,6	19 159	5,6
75-79 år	4 803	3,6	4 803	3,6	4 803	3,6
80-89 år	-1 949	-1,1	-1 948	-1,1	-1 949	-1,1
90 år og over	786	1,8	788	1,8	786	1,8
Sum	51 386	1,0	66 352	1,3	77 659	1,5

### 3 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

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

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

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

Beregningene tar utgangspunkt i hoveddelen av kommunesektorens faktiske driftsutgifter. I beregningene benyttes kostnadsnøklene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner for 2014, som vist i statsbudsjettet for 2014 (Prop. 1 S (2013-2014)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Fra og med beregningsopplegget for 2014 ble det gjort endringer med hensyn til hvilke tjenester som eksplisitt skal inngå i beregningene. Utvalget var delt i et flertall

og et mindretall angående reduksjonen i omfanget av tjenester. Tidligere har alle deler av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet vært medregnet. Flertallets beregningsopplegg som ble skissert i utvalgets vårrapport for 2013, innebærer at utgiftsframskrivningen tydeligere avgrenses til individrettede tjenester, slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke ressursbruken tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2015 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2014. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2012 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2014 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Det utgiftsbegrepet som benyttes er driftsutgifter inklusive avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 265 mrd. kroner i 2014. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 51 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 316 mrd. kroner i 2014. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2014 framkommer som brutto driftsutgifter i 2012, på henholdsvis 242 mrd. kroner for kommunene og 47 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2012 til 2014 på 9,4 prosent for kommunene og 8,5 prosent for fylkeskommunene.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2014 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2014 i tabell 2.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkludert avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1)</sup>. Anslag 2014*

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	265	0,839
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	51	0,161
<b>Sum</b>	<b>316</b>	<b>1,000</b>

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

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter barnehage, grunnskole, helse- og sosialsektoren og samhandlingsreformen. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og kollektivtransport. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut.

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

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

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,043	0,012	0,038
2-5 år	0,149	0,026	0,129
6-15 år	0,326	0,062	0,283
16-18 år	0,015	0,680	0,123
19-22 år	0,021	0,018	0,020
23-34 år	0,048	0,054	0,049
35-66 år	0,124	0,104	0,121
67-74 år	0,071	0,021	0,063
75-79 år	0,028	0,008	0,025
80-89 år	0,108	0,011	0,093
90 år og over	0,067	0,003	0,056
Sum	1,000	1,000	1,000

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,326 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 32,6 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

#### 4 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2015 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2014 til 2015 i tre alternativer. I dette avsnittet vises beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

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

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

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2014 til 2015 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslås det at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 3,1 mrd. 2014-kroner. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 1,0 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Tabell 4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2014 til 2015. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2014-kr)	Utgift per innb. (2014-kr)	Anslått endring i folketall 2014-2015	Mer-/mindreutgift (mill. 2014-kr)
0-1 år	0,038	12,0	99 758	2 346	234
2-5 år	0,129	40,9	160 553	1 720	276
6-15 år	0,283	89,6	144 882	5 560	806
16-18 år	0,123	38,8	196 660	-1 148	-226
19-22 år	0,020	6,5	24 164	1 016	25
23-34 år	0,049	15,5	18 824	20 017	377
35-66 år	0,121	38,2	17 957	14 078	253
67-74 år	0,063	19,8	57 654	19 120	1 102
75-79 år	0,025	7,8	57 722	4 803	277
80-89 år	0,093	29,3	164 544	-1 948	-321
90 år og over	0,056	17,8	419 812	788	331
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>316,2</b>	<b>61 892</b>	<b>66 352</b>	<b>3 134</b>

Hele den beregnede merutgiften på 3,1 mrd. kroner er knyttet til kommunene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene ikke å få verken mer- eller mindreutgifter. Nedgangen i behovet for tjenester innenfor videregående opplæring på 0,2 mrd. kroner vil bli oppveid av en forventet økning av behovet for samferdselstjenester.

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

Tabell 5 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2014 til 2015. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2014-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2014-2015	Mer-/mindreutgift (mill. 2014-kr)	Anslått endring i folketall 2014-2015	Mer-/mindreutgift (mill. 2014-kr)
0-1 år	99 758	1 305	130	3 232	322
2-5 år	160 553	1 120	180	2 177	350
6-15 år	144 882	4 094	593	6 719	973
16-18 år	196 660	-1 513	-298	-861	-169
19-22 år	24 164	221	5	1 588	38
23-34 år	18 824	13 860	261	24 543	462
35-66 år	17 957	9 578	172	17 462	314
67-74 år	57 654	19 081	1 100	19 159	1 105
75-79 år	57 722	4 803	277	4 803	277
80-89 år	164 544	-1 949	-321	-1 949	-321
90 år og over	419 812	786	330	786	330
<b>Sum</b>	<b>61 892</b>	<b>51 386</b>	<b>2 430</b>	<b>77 659</b>	<b>3 681</b>

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 2,4 mrd. kroner, dvs. om lag 0,7 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 3,7 mrd. kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til å anslå befolkningsutviklingen og de demografiske kostnadene som dette gir kommunesektoren. Fra 2013 til 2014 var det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-1 åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe.

## **5 Mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2014–oppdaterte beregninger**

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2013 ble de samlede merutgiftene i 2014 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 3,3 mrd. kroner, gitt forutsetninger beskrevet i pkt. 3. Anslaget var bl.a. basert på en økning av folketallet fra 2013 til 2014 på om lag 65 900.

SSB publiserte 20. februar 2014 befolkningstall per 1. januar 2014 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 2013 til 2014 ble om lag 57 800, dvs. 8 100 færre enn først lagt til grunn.

Utvalget har oppdatert beregningene av mer- og mindreutgifter for 2014, som ble lagt fram våren 2013, med de endelige befolkningstallene per 1. januar 2014. De samlede merutgiftene for 2014 anslås nå til vel 2,8 mrd. 2013-kroner, som er lag 0,5 mrd. kroner lavere enn anslått i notat til det første konsultasjonsmøtet i 2013.

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått blant de mellom 0-1 år, 6-15 år, 19-22 år og 35-66 år, mens den ble høyere for gruppene 2-5 år og over 90 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet 2013. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene 0-1 og 6-15 ligger om lag 500 og 100 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2013, Mens gruppen over 90 år trekker i motsatt retning og vil ligge på om lag 100 mill. kroner høyere. Tidligere har avviket mellom prognoser og faktiske befolkningstall vært relatert til en usikkerhet knyttet til innvandring. I den faktiske befolkningsveksten fra 2013 til 2014 har denne faktoren gitt mindre utslag. Derimot har fødselsratene bidratt til lavere vekst enn prognosene antydte.

Tabell 6 Endring i innbyggertall 2013-2014 og beregnede mer- og mindretgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2013 til 2014. Mill. 2013-kroner.

	Beregning foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2013		Oppdatert beregning med nye befolkningstall per 1.1.2014	
	Endring i innbyggertall 2013- 2014	Mer-/mindretgifter	Faktisk endring i innbyggertall 2013-2014	Mer-/mindretgifter
0-1 år	3 157	304	-1 184	-114
2-5 år	1 881	283	1 914	288
6-15 år	2 270	319	1 344	189
16-18 år	909	175	939	180
19-22 år	763	17	-474	-11
23-34 år	21 035	378	21 036	378
35-66 år	10 693	183	8 696	149
67-74 år	22 626	1 282	22 638	1 283
75-79 år	3 690	209	3 697	209
80-89 år	-2 235	-342	-2 159	-330
90 år og over	1 096	443	1 334	539
<b>Sum merutgifter</b>	<b>65 885</b>	<b>3 252</b>	<b>57 781</b>	<b>2 761</b>

## 4 Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2015

### Reell vekst i frie inntekter

KS har klare forventninger om at regjeringen gir kommunesektoren et økonomisk handlingsrom i 2015 som gjør det mulig å videreføre og videreutvikle de kommunale tjenestene på en likeverdig måte over hele landet, i tråd med vedtatte politiske mål på de ulike områdene.

KS ber regjeringen ta hensyn til følgende ved fastsettelse av vekst i frie inntekter fra 2014 til 2015:

- Økte utgifter til demografi, pensjon og underliggende vekst i særskilte tjenester, grovt anslått til 4 ½ mrd kr.
  - o De reelle demografikostnadene for kommunesektoren som skal dekkes gjennom frie inntekter vil vokse med anslagsvis 3,1 mrd kr (gjelder netto kostnader med gammel TBU-sektoravgrensning; med ny TBU-sektoravgrensning er anslaget 2,7 mrd, og uten sektoravgrensning er anslaget 3,4 mrd kr).
  - o Økte pensjonskostnader for kommunesektoren, utover det som vil kompenseres gjennom den kommunale deflatoren. KS legger foreløpig til grunn en økning for 2015 på vel 1 mrd kr. Kostnadene vil primært øke på grunn av økte amortiseringskostnader som følge av et stort premieavvik i 2014. Anslaget bygger på at det ikke gjennomføres endringer i forholdstallet, avkastningsforutsetninger, eller i andre forutsetninger for beregningen av pensjonskostnader, utover den varslede reduksjonen i maksimal amortiseringstid.



o En trendmessig, underliggende utgiftsvekst til ulike ressurskrevende tjenester i helse- og omsorgssektoren og barnevern, som er vesentlig høyere enn hva som følger av befolkningsveksten alene i de aktuelle aldersgruppene. For 2015 har KS anslått økningen til 400 mill kr; basert på fortsatt økte kostnader i barnevern og ressurskrevende tjenester, mens kostnadene reduseres noe innenfor spesialundervisning.

- Midler til lokale utredninger mv knyttet til kommunereform.

De samlede frie inntektene må også ta hensyn til:

- Nye krav til standard og HMS i bygg, samt utfordringer i forhold til klimaendringene.
- Større satsning på fylkesveier for å redusere vedlikeholdsetterslep og tilpasning til klimaendringene, i tråd med behovet vist i NTP. I tillegg forutsetter ambisiøse klimamålsettinger mindre bilbruk og mer kollektivbruk, særlig i byområdene. Det er nødvendig at staten tar en større del av ansvaret for finansiering av samferdselsprosjekter ettersom det er behov for et kostnadskrevende løft som er større enn rammene for kommuneøkonomien.
- Vedtatte opptrappinger

Eventuelle satsinger som gir konsekvenser for 2015 må varsles allerede i Kommuneproposisjonen.

KS vil forøvrig understreke behovet for reduksjon av det akkumulerte premieavviket. Dagens store akkumulerte premieavvik utgjør både en styringsutfordring og en likviditetsutfordring for kommunene.

#### Svarmerknad Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

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

#### Svarmerknad KMD slutt.

#### **Øvrige krav i forbindelse med budsjettet for 2015:**

- Regjeringen må fastsette beregningsforutsetningene for pensjonskostnader for 2015 i så god tid at pensjonsleverandørene kan beregne de pensjonsmessige konsekvensene innen regjeringen legger fram sitt forslag til kommuneopplegg i Kommuneproposisjonen for 2015 og kommunesektoren begynner sitt forarbeid med budsjettet for 2015.
- Både statlige og kommunale tjenstepensjonsordninger må endres i en samordnet prosess for å sikre at de blir mer bærekraftige og stimulerer til arbeidsdeltakelse.

#### Svarmerknad Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

I kommuneproposisjonen 2015 tas det sikte på en nærmere omtale av kommunesektorens pensjonskostnader, herunder spørsmålene om fastsetting av beregningsforutsetninger og reduksjon av amortiseringstiden for premieavvik.  
Svarmerknad KMD slutt.

#### Svarmerknad Arbeids- og sosialdepartementet

Regjeringen vil fortsette gjennomføringen av pensjonsreformen i både privat og offentlig sektor. Dette innebærer blant annet at man sammen med partene i arbeidslivet tar sikte på å finne løsninger som reduserer forskjellene mellom pensjonssystemene i privat og offentlig sektor. Det er for tidlig å si noe om tidsramme og form for dette arbeidet.

Svarmerknad ASD slutt.

#### **Kommunal medfinansiering**

Det er lagt ned betydelige ressurser både i kommuner og stat til å følge opp vedtatte virkemidler i samhandlingsreformen. KS anbefaler at ordningen med kommunal medfinansiering for somatiske sykehus tjenester videreføres i 2015. Samtidig understreker KS at det er svært viktig at staten gjennom sine rammer demper aktivitetsveksten i spesialist helsetjenesten, slik at ikke dagens ordning fører til en svekket kommuneøkonomi. Dersom staten likevel vurderer endringer i medfinansieringsordningen, forutsetter KS at dette varsles i Kommuneproposisjonen, og at det da kombineres med justerte insentivordninger som støtter opp om samhandlingsreformens intensjoner. Ved eventuell reversering av medfinansieringsordningen må uttrekket av midler begrenses til det som kommunene er blitt kompensert for, og ikke de faktiske kostnadene.

#### Svarmerknad Helse- og omsorgsdepartementet:

Regjeringen vil omtale samhandlingsreformen, herunder finansielle virkemidler, i kommuneproposisjonen for 2015.

Svarmerknad HOD slutt

#### **Nasjonal samordning og satsing på IKT-området**

Dagens digitaliseringsarbeid i offentlig sektor kjennetegnes av at mange strategi- og styringsdokumenter er forankret i ulike deler av forvaltningen. Det har ført til sektorielle satsinger som ikke sees i sammenheng. Den langsomme og fragmenterte planleggingen, finansieringen og gjennomføringen begrenser mulighetene for at offentlig sektor kan hente ut gevinster ved IKT-investeringer og dermed et hinder for optimal tjenesteproduksjon. Samhandling mellom staten og kommunale tjenester er en forutsetning for å effektivisere arbeidet og øke kvaliteten på tjenestene for innbyggere og næringsliv. KS mener derfor at enkelte store IKT-løft i offentlig sektor bør flyttes fra sektoransvar til overordnede program.

KS mener at større IKT-satsninger som inkluderer kommunal sektor, må sees i ett nasjonalt perspektiv. Dette bør finansieres av staten som store satsinger, der hele

offentlig sektor er inkludert. KS forutsetter dermed at nasjonale satsinger finansieres over statsbudsjettet også for kommuner og fylkeskommuner. KS aksepterer et prinsipp om sterkere nasjonal samordning av IKT-området under forutsetning at kommunesektoren har reell innflytelse i disse samordningsprosessene. KS foreslår derfor at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Difi, KS og andre sentrale aktører setter seg ned sammen og jobber med en utredning – en nasjonal digital prioriteringsplan – som ivaretar implementering og sikrer gevinster i hele offentlig sektor.

## **Rammestyring, forenkling og kontroll**

### *Tilsyn og veiledning*

KS ønsker å foreslå et aktivt samarbeid med regjeringen hvor:

- Tilsynet må reduseres i omfang, klarere avgrensnes som lovligheitsilsyn, samordnes bedre nasjonalt og regionalt og begrenses til vesentlige forhold
- Tilsynet må innrettes slik at det i større grad medvirker til læring, blant annet ved at kommunesektoren er mer involvert i forberedelser til tilsyn og større frihet for fylkesmannen til lokal tilpasning av tilsynet etter regionale risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Veiledningen skilles tydeligere fra tilsynet, og er mer etterspørselsbasert og dialogbasert.
- Skriftlige veiledere og retningslinjer m.v må reduseres i omfang og ta mer hensyn til lokale prioriteringer og lokale forhold og tydeligere formidle at de ikke er rettslig bindende.

KS foreslår at det gjennomføres en kartlegging av omfang og tema for planlagte landsdekkende tilsyn i 2015 og at saken drøftes på det 2. konsultasjonsmøtet i 2014.

### Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

KMD er i stor grad enige i de punktene som KS tar opp, og det er gitt flere signaler og anbefalinger i tråd med dette i Meld. St. 12. (2011 – 2012). KMD har fulgt opp stortingsmeldingen på flere måter: Flere av momentene som KS tar opp er allerede en del av KMDs styringsdialog med fylkesmannsembetene. KMD har i tillegg sendt brev til departementene om utarbeidelse av veiledningsmateriell til kommunene. I tråd med prinsippene i St.meld. 12 (2011–2012) har KMD også utarbeidet veileder til departementene om utforming av regler om statlig tilsyn med kommuner.

KMD er positive til at KS kommer i dialog med fagdepartementene om de nasjonale tilsynene, og at dette temaet kan tas opp til det andre konsultasjonsmøtet. KMD har imidlertid ikke mulighet til å kartlegge tema og omfang for nasjonale tilsyn.

### Svarmerknad slutt.

## **Tvisteløsning og klage**

Regjeringen vil utrede en ny uavhengig tvisteløsningsmekanisme og en begrensning i statsforvaltningens kompetanse til å prøve kommunale vedtak. En interdepartemental arbeidsgruppe skal utrede tvisteløsningsordningens form og virkeområde, som også skal sikre at innbyggernes rettssikkerhet ivaretas. Arbeidsgruppen skal også utrede forslag til lovendringer, som skal begrense statsforvaltningens mulighet til å overprøve kommunale vedtak/det kommunale skjønnet. Private parterets rett til å klage på kommunale vedtak skal ikke begrenses. KS har FoU om tvisteløsningsmekanismer og FoU om statlig klagebehandling. KS ber om å bli invitert til en tett dialog med den interdepartementale arbeidsgruppen før høringsutkastet er ferdigstilt.

#### Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skal utrede *begrensninger i statlig overordnet instans adgang til å overprøve det kommunale frie skjønn og etablering av en tvisteløsningsmekanisme som skal håndtere tvister mellom statsforvaltningen og kommunene*. Arbeidsgruppen skal utarbeide en rapport. Underveis i dette arbeidet ser vi det ikke som aktuelt å involvere KS. Hvis departementet i etterkant av rapporten går i gang med et høringsnotat, vil det i dette arbeidet kunne være aktuelt å involvere KS. Hvordan departementet eventuelt gjør dette, må departementet komme tilbake til.

#### Svarmerknad KMD slutt.

#### **Ressurskrevende tjenester - nedsettelse av felles arbeidsgruppe.**

Både kommunenes og statens utgifter til brukere under 67 år med behov for ressurskrevende pleie- og omsorgstjenester er sterkt økende. Fra 2012 – 2013 har antallet brukere økt med 500, eller 9 %, og tilskuddet økte nominelt med 1 mrd til cirka 14.3 mrd kroner for stat og kommune. I 2013 ble det utbetalt 6.3 mrd kroner knyttet til 6700 brukere. Kommunale utgifter til ressurskrevende tjenester utenfor ordningen kommer i tillegg. Til sammenligning var utbetalingene til stat og kommune i 2008 (kommunal aktivitet i 2007) til tjenester for samme brukergruppe på vel 7,1 mrd (om lag 4500 brukere). Over fem år er altså utgiftene nesten fordoblet (nominelt) og antall brukere under ordningen steget med 40 pst. KS ønsker derfor at det settes i gang en felles arbeidsgruppe bestående av FIN, KMD og kommunesektoren ved KS, som skal arbeide videre med ressurskrevende tjenester, herunder regelverksendringer, for å se på årsak til kostnadsvekst og peke på fremtidige løsninger samlet for stat og kommune til ressurskrevende pleie- og omsorgstjenester.

#### Svarmerknad Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i likhet med KS bekymret for den sterke utgiftsveksten i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Departementet vil peke på at det er gjort endringer i ordningen som isolert sett har bedret kostnadskontrollen. KMD vil gjerne ha innspill fra KS for hvordan det er mulig å foreta forbedringer i ordningen med sikte på å redusere kostnadsveksten i ordningen.

Departementet vil avvente innspill før en eventuelt vurderer å nedsette en arbeidsgruppe.

Svarmerknad KMD slutt.

### **Kommunereform**

KS legger til grunn at generalistkommuneprinsippet fremdeles legges til grunn for organiseringen av kommunesektoren.

KS vil understreke at en mulig endring i kommunestrukturen forutsetter et tydelig initiativ fra Stortinget, med en klar begrunnelse, et klart formål, tydelige rammer for prosessen og en overordnet tidsplan. KS vil arbeide for at Stortinget vedtar følgende føringer for en kommunereform:

- Stortinget peker på konkrete oppgaver som i dag styres eller utføres av statsforvaltningen som skal inngå i regjeringens gjennomgang og vurdering av oppgavefordelingen.
- Stortinget forplikter seg til og ber regjeringen legge til rette for rammestyring i praksis gjennom en betydelig reduksjon i statlig detaljstyring og rapporteringskrav i særlovningen og en begrensning i statlig overprøving av kommunale planer, vedtak og praksis.
- Stortinget ber regjeringen gjennomgå statlig regional organisering, med sikte på en mer enhetlig organisering på statlig side (kommunerettede etater, beredskapssetater etc).
- Stortinget slutter seg til at det stilles midler til rådighet for lokale utredninger om kommunestruktur og annet som kan bidra til en åpen og fruktbar lokal prosess.
- Stortinget ber regjeringen sørge for at den varslede helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet skjer i sammenheng med kommunereformen.
- Stortinget sikrer at regjeringen etablerer et nytt tilskudd som fanger opp omstillingskostnadene og stimulerer til kommunesammenslåinger. Det må bli fleksibilitet i når kommunen kan ta ut tilskuddet. Inndelingstilskuddet innlemmes i det nye tilskuddet.
- Stortinget ber regjeringen sørge for at det tas hensyn til økonomiske forskjeller når sammenslåingsprosessen starter.
- Stortinget legger til grunn at staten forplikter seg til at eventuelle innsparinger/effektiviseringsgevinster tilfaller kommunene.
- Stortinget skal slå fast i sine merknader at regjeringen i sin oppgavegjennomgang skal vurdere overføringer av oppgaver stat til fylkeskommunene/folkevalgte regioner.

Svarmerknad fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Regjeringen vil presentere kommunereformens prosessdel i en meldingsdel til kommuneproposisjonen 2015. Meldingen vil ta for seg behovene for en reform, målene for reformen, en plan for gjennomføring av reformen og aktuelle virkemidler.

Gjennom meldingsdelen i kommuneproposisjonen legges det til rette for en bred politisk debatt og forankring av reformen i Stortinget.

Regjeringen vil legge fram de økonomiske virkemidlene i kommunereformen i Kommuneproposisjonen for 2015.

I den helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet vil det bli tatt hensyn til at det skal gjennomføres en kommunereform.

Kommunal- og moderniseringsministeren satte nylig ned en ekspertgruppe, som på fritt grunnlag skal utarbeide forslag til kriterier for en god kommuneinndeling. Første delrapport kommer i forkant av kommuneproposisjonen. Gruppen skal se nærmere på hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens oppgaver, det vil si kriterier for en fremtidsrettet kommuneinndeling. Kriteriene kan for eksempel være knyttet til økonomi, bo- og arbeidsmarkedsregioner og andre forutsetninger for god oppgaveløsning, som kapasitet, effektivitet, kompetanse og størrelse på fagmiljø. Ekspertgruppa skal i sin sluttrapport (som skal leveres innen 1. desember 2014) vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver.

Regjeringen vil gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten for øvrig med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner, og dermed økt lokalt selvstyre. Det legges ikke opp til å overføre nye oppgaver til fylkeskommunene i forbindelse med kommunereformen. Rammestyring (økonomisk og juridisk) bør legges til grunn ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Det tas sikte på å legge frem en melding til Stortinget om arbeidet våren 2015.

Det er et utgangspunkt for arbeidet at inntil det foreligger en robust kommuneinndeling og kommunene har fått tilført nye oppgaver, vil fylkeskommunene bestå.

Svarmerknad KMD slutt.

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

Rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren, ble fastsatt på det første konsultasjonsmøtet 28. februar 2013. Rutinene vil inngå i den reviderte veilederen for konsultasjonsordningen.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012) skal avveininger mellom hensyn som tilsier nasjonal styring og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefrihet fremgå av departementenes høringsdokumenter og lovproposisjoner til Stortinget. Medvirkningen fra KS kan bidra til å synliggjøre denne avveiningen gjennom å belyse konsekvenser for kommunesektoren ved utredning av nytt eller revidert lov og regelverk.

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

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

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

Både KS og departementene kan melde opp saker som er aktuelle for lovmedvirkning.

#### Innspill fra KS:

##### **Lovmedvirkning forskrift om likebehandling av barnehager**

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utarbeide forslag til revidert Forskrift om likeverdig behandling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Oppdraget går ut på å foreta en helhetlig gjennomgang av forskriften og vurdere behovet for endringer – samt utarbeide forslag til revidert forskrift. Det tas sikte på ikrafttredelse fra 1. januar 2015.

Udir skal være ferdig med sitt arbeid 1. mars 2014. Det ble etablert kontakt mellom KS og Udir i desember 2013 vedrørende revisjonsarbeidet, og det har vært avholdt to møter der ulike problemstillinger knyttet til forskriften har vært drøftet. KS har gitt konkrete innspill til utforming av ny forskrift.

Agenda Kaupang AS har på oppdrag av KS utarbeidet en rapport Erfaringer med likebehandling av kommunale og private barnehager. I rapporten, som ble publisert 2. desember 2013, fremgår det at kommunene oppfatter saksbehandlingen av tilskudd til private barnehager som vanskelig. Det er et generelt ønske i kommunene om et langt enklere og mer balansert regelverk som i sterkere grad sikrer målet om reell likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

KS mener at revideringen av forskrift for likeverdig behandling av ikke-kommunale barnehager må sees i sammenheng med revideringen av Barnehageloven, som allerede er meldt opp som lovmedvirkningssak. KS ønsker derfor å melde opp revidering av Forskrift om likeverdig behandling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager som lovmedvirkningssak i konsultasjonsordningen.

KS-innspill slutt.

#### Svarmerknad Kunnskapsdepartementet:

Som KS skriver har Utdanningsdirektoratet etablert dialog med KS om det pågående arbeidet med revidering av forskrift om likeverdig behandling av barnehager. KD legger til grunn at KS gjennom denne dialogen ivaretas på en god måte. KD vil også i det videre arbeidet etter at Utdanningsdirektoratet leverer sitt faglige innspill 1. mars legge opp til en prosess der rutinene for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger ivaretas.

#### Svarmerknad KD slutt

#### Innspill fra KS

##### **Lovmedvirkning – rett til heldøgns omsorg og pleie.**

I etterkant av at Regjeringen 13.2. 2014 vedtok å sette i gang arbeidet med lovfesting av rett til heldøgns omsorg og pleie, er det blitt kjent at Helseministeren har varslet at Regjeringen ser for seg at om lag ti kommuner skal delta i forsøksordningen med statlig finansiering, og at forskningsmiljøer skal trekkes inn i arbeidet med å utvikle ulike modeller, som skal være klare i løpet av 2015. Selve forsøkene skal være i gang i 2016.

En lovfesting av rett til heldøgns omsorg og pleie vil ha store økonomiske og juridiske konsekvenser for kommunesektoren. KS ønsker derfor å melde opp rett til heldøgns omsorg og pleie som lovmedvirkningssak i konsultasjonsordningen.

#### Innspill KS slutt.

#### Svarmerknad Helse- og omsorgsdepartementet:

I en så viktig lovsak er det ønskelig å involvere KS. På hvilken måte involveringen bør skje, må det tas stilling til i forbindelse med utarbeiding av fremdriftsplan for høringsnotatet.

#### Svarmerknad HOD slutt

#### Innspill fra KS

##### **Lovmedvirkning – rett til Brukerstyrt personlig assistent (BPA)**

I dag er det cirka 2900 brukere i ordningen med BPA. En lovfestet rett til å få tjenester organisert under ordningen med BPA vil, avhengig av innretning, ha store konsekvenser personnellig, økonomisk og juridisk for kommunesektoren. KS



ønsker derfor å melde opp rett til BPA som lovmedvirkningssak i konsultasjonsordningen.

Innspill KS slutt.

Svarmerknad fra Helse- og omsorgsdepartementet:

Innspillet fra KS om rett til BPA som lovmedvirkningssak vil bli diskutert med KS.

Svarmerknad HOD slutt.

## **6 Bilaterale avtaler – Status for reforhandling mv.**

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

Per februar 2014 er det 8 gjeldende bilaterale avtaler innenfor konsultasjonsordningen. En oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler ligger som vedlegg b.

Kjennetegn ved avtalene er:

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

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

Partene er enige om at avtaler bidrar til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren. KS bidrar til gjennomføringen med nettverk, arenaer, spredning og gjensidig utveksling av informasjon og erfaringer. Antall avtaler har økt fram til 2008, men det samlede tallet på avtaler har nå stabilisert seg og noen avtaler er faset ut.

### **Status bilaterale avtaler**

*Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene*

Avtalen mellom HOD og KS følges opp gjennom jevnlig kontaktmøter. Målene i avtalen knytter seg til bærekraft og nye løsninger, tjenesteutvikling, personell og kompetanse. Avtalen utløper 31. 12. 2015.

*Nasjonal rammeavtale om samhandling*

Avtalen mellom HOD og KS følges opp gjennom jevnlig kontaktmøter. Partene har særskilt fokus på 8 utviklingsområder, herunder IKT, kompetanseutfordringer, helhetlige pasientforløp og forebyggende tjenester. Avtalen utløper 31. 12. 2015.

#### *Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid*

Den boligsosiale samarbeidsavtalen som AD, BLD, HOD, JD og KRD har med KS ble inngått 20. september 2011. Den varte til 31. desember 2013. KMD og KS er nå i dialog om hvorvidt det er behov for en ny samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid og hva en eventuell avtale skal inneholde. Partene vil komme tilbake til status for arbeidet i 2. konsultasjonsmøte 2014.

## **7 Kostnadsberegningssaker**

### **Status kostnadsberegningssaker**

#### *To barnehageopptak*

Forslaget om å innføre to barnehageopptak i året ble meldt inn som en kostnadsberegningssak til det andre konsultasjonsmøtet i 2013. KD og KS diskuterte saken på et bilateralt møte i mai 2013.

KD og KS er enige om at innføring av to opptak i utgangspunktet betyr at det må etableres kapasitet i barnehagene til et halvt årskull. Samtidig må det i kostnadsberegningen tas høyde for at det ikke vil bli etterspurt barnehageplass til alle ettåringer og at noe av kapasiteten som det er behov for ved en utvidelse av retten til barnehageplass, allerede er utbygd. På dette grunnlaget er nettobehovet for barnehageplasser ved to opptak anslått til 8 600 plasser, som innebærer et samlet behov for kompensasjon til kommunene på om lag 1,74 mrd. kroner (i 2014-priser).

#### *Nødnett*

JD har jevnlig møter med KS vedrørende Nødnett. På siste møte med KS, 31. januar 2014, ble det enighet om at relevante problemstillinger tas opp på høstens bilaterale konsultasjonsmøte mellom KS og JD.

#### *Brukerstyrt personlig assistent (BPA)*

Det vil bli utarbeidet forslag til lovproposisjon som tar utgangspunkt i modellen som ble sendt på høring våren 2013. Forslaget omfatter i tillegg støttekontakt og avlastning for hjemmeboende barn med nedsatt funksjonsevne. Forslaget vil bli drøftet med KS før proposisjonen legges fram for Stortinget.

#### Innspill fra KS:

### **Effekt av økt kontantstøtte for etterspørselen etter barnehageplass**

Det er forutsatt at etterspørselen etter barnehager vil bli redusert med om lag 4 100 heltidsplasser som følge av at kontantstøtten økes til 6 000 kr pr mnd. Provenyeffekten har staten beregnet til 344 mill kr i 2014 og 825 mill kr i 2015.

KS mener at det er usikkerhet knyttet til anslaget for hvor stor effekt den økte kontantstøtten vil ha for etterspørselen etter barnehageplasser. Barnehageopptaket for 2014 vil gi kunne gi gode indikasjoner på hvordan økt kontantstøtte påvirker behovet for barnehageplasser for barnehageåret 2014/2015. Det vil derfor være naturlig å ta en ny vurdering av uttrekket av kommunerammen etter 1. mars når barnehageopptakene er gjennomført.

KS viser til at det er enighet om at KS skal involveres i kostnadsberegninger via konsultasjonsordningen. KS ønsker derfor å melde opp effekt av økt kontantstøtte for etterspørselen etter barnehageplasser som kostnadsberegningssak i konsultasjonsordningen.

KS-innspill slutt.

#### Svarmerknad Kunnskapsdepartementet:

KD merker seg innvendingene fra KS til anslaget for etterspørselseffekten på barnehageplasser av økt kontantstøtte i 2014-budsjettet. Det har også vært et møte mellom KD og KS på administrativt nivå om saken 21.11.13. KD kan ikke se behovet for at saken meldes opp som en kostnadsberegningssak, da departementet allerede er godt kjent med synspunktene til KS. Regjeringen vil i den ordinære budsjettprosessen vurdere anslaget nærmere, herunder innspillet fra KS.

Svarmerknad KD slutt.

## Vedlegg d) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2014

Sak	Oppmeldt
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>	
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	4. møte 2007
<b>Kunnskapsdepartementet</b>	
To barnehageopptak	2. møte 2013
<b>Justis- og politidepartementet</b>	
Nødnett	2. møte 2007

## Vedlegg e) Oversikt over lovmedvirkningssaker

Sak	Oppmeldt
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>	
	4. møte 2007
<b>Kunnskapsdepartementet</b>	
Lovmedvirkning forskrift om likebehandling av barnehager	1 møte 2014
<b>Justis- og politidepartementet</b>	
Nødnett	2. møte 2007

**Vedlegg g) Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen per februar 2014**

<b>Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)</b>		<b>Parter</b>	<b>Inngått</b>	<b>Utløper</b>	<b>Første avtale inngått</b>
1	Avtale mellom Kunnskapsdepartementet og KS om veiledning av nytilsatte, nyutdannede, pedagoger i barnehagen og skolen	KD og KS	05.02.2009		
<b>Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen</b>					
2	Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre	JD, BLD, KMD og KS	22..04.2013	31.12.2015	2004
3	Nasjonal rammeavtale om samhandling	HOD og KS	19.12.2012	31.12.2015	
4	Intensjonsavtale om samarbeid mellom HOD og KS vedrørende gjennomføring av samhandlingsreformen	HOD og KS	01.07.2011	31.12.2015	2011
5	Avtale om utvikling av kvalitet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene	HOD og KS	19.12.2012	31.12.2015	
6	Utviklingsavtale mellom Arbeidsdepartementet og KS for partnerskapet stat -kommune om NAV-kontorene	ASD og KS	22.08.2012	31.12.2014	
<b>Avtaler om samfunnsutvikling</b>					

