

Notat fra KS til bilaterale møter i konsultasjonsordningen august 2011 – Økonomiske rammer ift. forventninger, behov og krav

Dette er et bakgrunnsnotat som beskriver forventninger i befolkningen, fra sentrale politikere og andre til økt kommunalt tjenestetilbud i 2012. I notatet er det foretatt grove beregninger for hva dette vil koste.

Innholdsfortegnelse

Kommuneøkonomi generelt	2
Demografikostnad til 2012	2
Legge til rette for 3 pst netto driftsresultat uten tjenstekutt	3
Redusert premieavvik uten tjenstekutt	4
Sterk gjeldsvekst i kommunesektoren	5
Arbeidskraftressurser	5
Behov for å øke vedlikeholdet i kommunale/fylkeskommunale bygg	5
Helse	6
Pleie/omsorg - økt dekningsgrad	6
Ressurskrevende tjenester	7
Brukerstyrt personlig assistanse(BPA).....	7
Tannhelsetjenesten	8
Det er varslet en ny melding om tannlegehelse i løpet av 2012.....	8
Samhandlingsreformen	8
Folkehelse.....	9
Helsesøstre	9
Utdanning	9
Innføring av bemanningsnorm for lærere.....	9
Spesialundervisning.....	10
Ny Giv: Konkretisering av tiltak og bedre gjennomføring i videregående opplæring.....	10
Barnehage	10
Økt søkning til barnehagene gir kommunene ukompenserte merkostnader.....	10
Særskilt lønnsloft for førskolelærere	11
”Presisering” av bemanningsnorm – faktiske kostnader for kommunene	11
Barnevern	11
Samferdsel.....	12
Løft for kollektivtrafikken	12

Universell utforming av transportinfrastruktur	13
FDV fylkesveier – reversering av vedlikeholdsetterslep på tross av kostnadsøkninger.....	13
FDV kommunale veier – reversering av vedlikeholdsetterslep.....	14
Ekstra satsing trafikksikringstiltak (gang/sykkelveier, midtdelere på aktuelle riksveier)	14
Trafikksikkerhet	14
Rassikring.....	14
Klima	15
Klimatilpasning	15
Utslippsreduksjoner	15

Kommuneøkonomi generelt

Kommunene utenom Oslo hadde et netto driftsresultat på 2,3 pst av driftsinntektene i 2010. Dette er en svekkelse fra 2009, hvor resultatet var på 2,7 pst. Årsaken til det svakere resultatet skyldtes særlig lavere finansinntekter og økte avdrag.

Oslo hadde en nedgang i netto driftsresultat fra 3,2 pst i 2009 til 1,1 pst i 2010. Samlet sett hadde kommunene inkl. Oslo et netto driftsresultat på om lag 2,1 pst i 2010, mot 2,7 pst i 2009.

Fylkeskommunene hadde et netto driftsresultat på 8,8 pst av driftsinntektene i 2010. det vil si en markert økning i forhold til året før. Årsaken er et "nytt regime" for netto driftsresultat etter at forvaltningsreformen har trådt i kraft med overføring av et mye større vegansvar til fylkeskommunene. Fylkeskommunene tilføres nå også driftsinntekter til veginvesteringer via frie inntekter. Anslagsvis utgjør slike statlige driftsmidler mer eller mindre øremerket til investeringer 1,6 til 2,55 mrd. kr. Det er direkte overført 1,6 mrd. kr knyttet til fylkesveginvesteringer samtidig som det ble gitt 0,95 mrd. kr. mer i frie inntekter til fylkeskommunene knyttet opp mot samferdsel. Hvis vi grovt anslår at halve summen av økte frie inntekter går mot investeringer betyr dette at et oppgavekorrigert netto driftsresultat i 2010 er på om lag 5 ½ pst.

Samlet netto driftsresultat i 2010 for kommuner og fylkeskommuner inklusive Oslo er i utgangspunktet 3,2 pst. Korrigert for oppgaveendringer i fylkeskommunene er resultatet for hele kommunesektoren 2 ¾ pst.

Kommunene har hatt en kraftig gjeldsvekst de siste årene. Bare i 2010 økte netto lånegjeld med 16 mrd (11 pst) til 160 mrd. Netto lånegjeld ligger nå på drøye 53 pst av driftsinntektene. Gjeldsveksten viste ikke tegn til å dempes gjennom 2010, veksten i brutto gjelda ble snarere noe sterkere mot slutten av året. Netto lånegjeld for hele kommunesektoren er på 185 mrd, en øking på 20 mrd eller 12 pst fra 2009.

Demografikostnad til 2012

SSB kom med nye befolkningsframskrivninger per juni 2011. Forventet befolkningsvekst i 2011 basert på SSBs middelalternativ er på om lag 64.644 personer, mot 50.898 i tilsvarende framskriving fra juni i fjor (som ble lagt til grunn for Kom.prop. 2012). Det nye anslaget er også høyere enn høy

nettoinnvandring-alternativet (MMMM) fra i fjor, som lå på 57.027 personer (og som i de nye beregningene ligger på hele 73.265 personer).

TBU-metoden anslår at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på om lag 2,9 mrd i 2012. Dette er basert på de oppdaterte befolkningstallene.

De anslåtte merutgiftene i 2012 er høyere enn den anslåtte demografikostnaden for 2011, men klart høyere enn anslaget for de foregående årene. I anslaget for 2012 er det først og fremst en betydelig sterkere befolkningsvekst blant de eldste eldre, men også en økning i barn under 5 år.

Av de samlede merutgiftene på om lag 2,9 mrd. kroner, anslås det at i størrelsesorden 2,6 mrd kan knyttes til kommunene og 300 mill. kroner til fylkeskommunene. En vesentlig del av fylkeskommunenes utgifter er knyttet til videregående opplæring for aldersgruppa 16-18 år.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til 3,2 mrd. kroner, dvs. 0,3 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Tabell Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2011 til 2012. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2011-kr)	Utgift per innb. (2011-kr)	Anslått endring i folketall 2011-2012	Mer-/mindreutgift (mill. 2011-kr)
0-2 år	0,076	21,5	115 141	2148	247
3-5 år	0,106	30,1	165 391	4255	705
6-15 år	0,340	96,8	156 779	353	55
16-18 år	0,132	37,6	194 460	1002	195
19-22 år	0,016	4,7	17 926	4653	83
23-34 år	0,036	10,2	13 478	17 887	241
35-66 år	0,094	26,7	12 810	17 271	221
67-74 år	0,040	11,4	39 888	17 265	689
75-79 år	0,018	5,2	39 582	-348	-14
80-89 år	0,085	24,3	132 698	-1 401	-186
90 år og over	0,057	16,1	420 694	1 599	656
Sum	1,000	284,5	57 819	64 644	2 892

TBU skal høsten 2011 diskutere en alternativ beregningsmetode av demografiutgiftene. Den alternative metoden gir om lag 300 millioner kr høyere demografikostnader enn tidligere anslått i 2012.

Legge til rette for 3 pst netto driftsresultat uten tjenestekutt

TBU anbefaler at netto driftsresultat over tid skal være på om lag 3 pst. Det er kun fylkeskommunene som har oppfylt dette målet de siste årene.

Kommunene inklusiv Oslo hadde et nettodriftsresultat på 2,1 pst i 2010. Det betyr at differansen mellom det langsiktige målet på 3 pst netto driftsresultat og 2 pst var om lag 2 2/3 mrd kroner i 2010.

Samlet sett hadde kommunesektoren et nettdriftsresultat på 2 ¾ pst i 2010, når en korrigerer for nye inntekter til veginvesteringsformål i fylkeskommunene. Differansen mellom det langsiktige målet på 3 pst netto driftsresultat og 2,8 pst var om lag 800 mill kr.

Redusert premieavvik uten tjenestekutt

Premieavviket i 2010 var på 5,6 mrd kr. Samtidig utgjorde amortiseringen av tidligere års avvik 1,8 mrd kr, slik at netto premieavvik ble på 3,8 mrd kr. Det akkumulerte premieavviket ved utgangen av 2010 utgjorde 22,4 mrd kr

Faktisk, anslått og simulert premieavvik				
År	Årets premieavvik (avsettes)	Amortisering (nedbetales)	Økning i akkumulert premieavvik	Akkumulert premieavvik
2002	0,789		0,789	0,789
2003	1,946	0,130	1,816	2,605
2004	2,237	0,367	1,870	4,768
2005	0,241	0,532	-0,291	4,836
2006	2,792	0,361	2,431	8,445
2007	3,546	0,726	2,821	11,411
2008	5,558	1,082	4,477	15,904
2009	4,385	1,583	2,802	18,583
2010*	5,612	1,766	3,846	22,357
2011	3,750	2,205	1,545	23,902
2012	-0,929	2,235	-3,163	20,739
2013	-0,929	1,688	-2,617	18,122
2014	-0,929	1,633	-2,561	15,561
2015	-0,929	1,577	-2,506	13,055
2016	-0,929	1,522	-2,451	10,604
2017	-0,929	1,467	-2,395	8,209
2018	-0,929	1,364	-2,293	5,916
2019	-0,929	1,193	-2,121	3,795
2020	-0,929	1,004	-1,932	1,863
2021	-0,929	0,934	-1,863	0,000

For 2011 har departementet redusert forholdstallet (differansen) mellom rente og lønnsvekst med 0,10 prosentpoeng. Det er tidligere anslått at dette kan øke pensjonskostnadene med 0,6 mrd kr. På den annen side tyder informasjon fra de største pensjonsleverandørene/kassene på at premiene blir lavere enn i 2010. Dersom en antar årets premieavvik reduseres til 3,75 mrd kr, vil det vil gi et netto premieavvik på 1,5 mrd kr for 2011, dvs bidra til å svekke netto driftsresultat med 2,3 mrd kr i forhold til 2010. Samtidig vil det akkumulerte premieavviket øke til 23,9 mrd kr.

Dersom det akkumulerte premieavviket skal stabiliseres på nivået i 2011, må netto premieavvik for 2012 være lik null, dvs 1,5 mrd kr lavere enn for 2011. Det ville gi en tilsvarende nto utgiftsøkning for sektoren i 2011. Men hvis det akkumulerte skal bringes tilbake til null, slik forutsetningen for ordningen har vært, må de årlige avvikene over flere år reduseres så mye at de blir negative. Dersom det kumulerte avviket for eksempel skal bygges ned til null over 10 år, like lang tid som det har tatt å bygge det opp, må de beregnede pensjonskostnadene økes så mye at det årlige premieavviket reduseres til -0,93 mrd kr. (Det er da lagt til grunn en maksimal nedbetalingstid som i dag på 15 år; Regjeringen har reist forslag om å redusere denne til 10 år for premieavvik som oppstår f.o.m 2011.)

Sammen med amortiseringen av avviket fra tidligere år, vil det gi et netto premieavvik på rundt -2,4 mrd kr i året for hvert av årene i perioden. I stedet for å inntektsføre 3,8 mrd kr som i 2010, må sektoren altså i hvert av disse årene utgiftsføre 2,4 mrd kr, dvs en svekkelse av netto driftsresultat på vel 6 mrd kr.

I tillegg kommer evt økninger i pensjonspremiene som følge av lavere beregningsrente fom 2012, slik Finanstilsynet har varslet. Dette kan øke pensjonspremiene for kommunesektoren med flere milliarder kroner, og tilsier at pensjonskostnadene bør økes ytterligere.

Sterk gjeldsvekst i kommunesektoren

De siste årene har det vært en sterk gjeldsvekst i kommunesektoren. Bare i 2010 økte netto lånegjeld med 20 mrd (11 pst) til 185 mrd. Netto lånegjeld ligger nå på drøye 52 pst av driftsinntektene. Gjeldsveksten viste ingen tegn til å dempes gjennom 2010, veksten i bruttogjelda ble snarere noe sterkere mot slutten av året. Det er bekymringsfullt at gjelden vokser såpass kraftig, spesielt i lys av forventninger om at rentenivået skal opp. Det vil føre til økte rente- og avdragsutgifter og et svekket netto driftsresultat for mange kommuner, dersom nivået på tjenestene skal opprettholdes

Samtidig som realinvesteringene har vært langt høyere enn normalt, har driftsutgiftene økt for sterkt til å opprettholde graden av egenfinansiering for selv et normalnivå på investeringene. Netto driftsresultat har over tid ligget under TBUs anbefalte langsiktig nivå på 3 pst. Lånebehovet har derfor økt, for 2011 antyder KS' budsjettundersøkelse at hele 60 pst av investeringene i kommunene lånefinansieres. Opplåningsbehovet har også økt fordi kommunesektoren hvert år har betydelig pensjonsutgifter som er betalt, men ikke regnskapsført. Dessuten synes det som om avdragstiden på lånene er forlenget de senere årene. Det har muliggjort et høyere aktivitetsnivå, men gir en høyere gjeldsandel på lengre sikt.

Arbeidskraftressurser

Arbeidsledigheten i Norge er på rundt 3,4 pst. Det betyr at det ikke er mange med faglig kompetanse som umiddelbart kan tiltre i fagstillinger i kommunesektoren. Det er også på sikt mangel på lærere, helsefagarbeidere og tannleger. Innen for andre utdanningsgrupper som førerskolelærere er det full dekning nasjonalt, men store geografiske forskjeller.

Behov for å øke vedlikeholdet i kommunale/fylkeskommunale bygg

I 2008 ble vedlikeholdsetterslepet på kommunale og fylkeskommunale formålsbygg beregnet til mellom 94 og 142 mrd kr. Vedlikeholdsetterslepet har oppstått som et resultat av forsømt vedlikehold. Senere års høye investeringer kan ha bidratt til en reversering av etterslepet, men vi snakker trolig fortsatt om et etterslep på over 100 mrd kr.

Kommunesektorens utgifter til årlig vedlikehold av bygg er anbefalt til ca 170 kr per kvm ved 60 års levetid og minst 100 kr/kvm ved 30 års levetid. I 2010 brukte kommunesektoren i snitt 95 kr per kvm. til vedlikehold. Tallene er imidlertid beheftet med en viss usikkerhet, ettersom nye rutiner og retningslinjer for regnskapsføring av drift og vedlikehold ble innført i Kostra først i 2008, og det tar erfaringsmessig noe tid før dette er implementert. Det trengs en lengre tidsserie for å se om dette er et gjennomsnittstall over tid, men det gir en indikasjon på at kommunesektoren bruker om lag $\frac{3}{4}$ - 1 mrd for lite hvert år for å opprettholde et verdibevarende vedlikehold av de kommunale byggene. KS

har invitert staten til felles dugnad, til å finne frem til mekanismer for en bedre realkapitalforvaltning i kommunesektoren.

Helse

Pleie/omsorg - økt dekningsgrad

Dekningsgraden for sykehjemsplasser/omsorgsboliger i 2010 er på 17,8 pst av befolkningen 80 år pluss. Befolkningsprognosene tilsier at det må bygges ut flere boliger og sykehjemsplasser for at dekningsgraden på 17,8 pst skal være konstant i årene fremover. Disse kostnadene til drift av nye plasser inngår i de såkalte demografikostnadene, som er omtalt ovenfor.

Kostnadene ved å øke dekningsgradene i 2012 for aldersgruppene 80 år og eldre er beregnet til:

- 4,1 mrd ved 20 pst dekningsgrad - 6220 beboere
- 7,2 mrd ved 22 pst dekningsgrad – 10653 beboere
- 11,9 mrd ved 25 pst dekningsgrad – 17303 beboere

Til sammenligning var nettoutgiftene til hele pleie- og omsorg på 66,2 mrd i 2010.

I tillegg til økte driftskostnader kommer økte renter/avdrag for bygging av nye plasser og boliger. En del av denne utbyggingen vil delvis finansieres igjennom omsorgsplanen 2015. Ut fra tilsagnene som er gitt i omsorgsplanen så vil en økt utbygging opp til ca 20 pst dekningsgrad kunne dekkes delvis innen denne ordningen. Da får kommunene dekket om lag 40 pst av investeringskostnadene til sykehjem og 30 pst til omsorgsboliger, men resten må eventuelt lånefinansieres.

En økning i dekningsgraden ifra 22 til 25 pst betyr en tilleggsfinansiering på i underkant av 15 mrd kr som fører med seg økte rente og avdragskostnader.

Fakta:

- 2,2 mill. kr per sykehjemsplass. I pressområder opptil 50 pst høyere. Brukt 2,2 mill i utregningene
- Med de 3.125 tilsagn som allerede er gitt i 2008 og 2009 og den rammen på 2.500 boenheter som er gitt for inneværende år, gjenstår det 6.375 plasser for å nå målet. Det krever gjennomsnittlig en ramme på i underkant av 1.300 plasser pr år fram til og med 2015.

Dette betyr at totalkostnadene ved ulike dekningsgrader blir:

- 20 pst dekningsgrad – 4,1 mrd til drift, 13 mrd i investeringsutgifter, herav ca 8 mrd som kommunal egenfinansiering, 6220 beboere
- 22 pst dekningsgrad - 7,2 mrd til drift, 23 mrd i investeringsutgifter herav ca 18 mrd som kommunal egenfinansiering, 10 653 beboere
- 25 pst dekningsgrad, 11,9 mrd til drift, 38 mrd i investeringsutgifter herav ca 33 mrd som kommunal egenfinansiering, 17 303 beboere

Ressurskrevende tjenester

Det har vært en sterk utgiftsvekst i ordningen for ressurskrevende tjenester de siste årene, men med noe lavere vekst i 2010. Den lavere veksten i 2010 enn i årene før kan ha sammenheng med innstramningen i ordningen i 2010, men også at veksten i årene før var særlig sterk fordi kommunene da ble nøyere med å få registrert alle relevante brukere i ordningen. I statsbudsjettet for 2011 er det anslått en vekst på 151 million kr. Antall tjenestemottakere ventes å øke med 4,2 pst (222 personer) fra 2010 til 2011, mens det ventes en reell vekst i utgifter per tjenestemottaker på 0,8 pst.

Dersom ordningen antas å øke tilsvarende i 2012 vil det øke behovet for frie inntekter med om lag 250 millioner kroner for å dekke de økte kostnadene. Dette er basert på om lag 225 nye brukere, hvor kommunene må dekke beløpet under innslagspunktet på om lag 900 000 kr, og toppfinansieringen over statens andel på 80 pst. Det er ikke tatt med andre kostnader som ikke dekkes av den statlige refusjonsordningen.

Brukerstyrt personlig assistanse(BPA)

Brukerne av BPA anser at livskvaliteten er sterkt forbedret som følge av at de kan benytte BPA. Det oppleves å gi klart bedre livskvalitet enn tradisjonelle tjenester. I følge SSB var det 2669 brukere av BPA i 2010. Dette er en økning på 134 brukere. I 2009 ble BPA tildelt med gjennomsnitt 32 timer i uken, mens når tilleggstjenestene medregnes, mottok BPA-brukerne i gjennomsnitt 40 timer tjenester per uke. Omlag 7000 personer er assistenter i ordningen.

Sverige har 1,7 personer med BPA per 1.000 innbyggere, mens tallet for Norge er drøyt 0,5. Ordningen har eksistert lenger i Sverige, og omfanget der gir en indikasjon på at flere nye brukere kan forventes å komme inn under ordningen også her hjemme. Som et grovt anslag kan vi anta at antall brukere vil øke med om lag 200 personer både i 2011 og 2012, en økning på om lag 7,5 pst.

På bakgrunn av det faktiske kostnadsnivået per bruker ved den ordinære omsorgstjenesten og ved BPA anslås merkostnaden per ny bruker av BPA til mellom 600 000 og 950 000 kroner.

Kostnadene ved 200 nye brukere omregnet i 2012 vil være på om lag 160 millioner, hvis vi forventer at de nye brukerne i gjennomsnitt har bistandsbehov på om lag 800.000 kroner.

Mest sannsynlig er anslaget på nye brukere for lavt når man ser antallet som har denne tjenesten i Sverige. I tillegg er dette en lovpålagt tjeneste hvor fylkesmannen er klageinstans.

Utfordringene og kostnadene ved BPA-ordningen øker jo flere ledd kommunen må forvalte. De enkleste ordningene er der hvor brukeren selv ivaretar lederrollen og kommunen er arbeidsgiver for assistentene. Her er kommunen gode muligheter til å føre kontroll med kvaliteten på tjenestene som ytes og at brukeren får innfridd sitt rettskrav på behovsdekning. Kommunen er også direkte ansvarlig for at assistentene får arbeidsbetingelser som er i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser. I og med at brukeren presumtvt har forutsetninger for å ivareta lederrollen, har han også forutsetninger for å ivareta egeninteressen i å få dekket sitt behov for tjenester. Kommunen kan føre kontroll med dette gjennom arbeidsgiveransvaret. Et økende antall brukere med behov for døgntilsyn krever BPA 24/t døgn i egen bolig. Dette gjelder diagnoser som psykisk utviklingshemmede, multifunksjonshemmede, progredierende nevrologiske sykdommer m.m. I

tillegg kommer hjemmesykepleie mv. og store administrasjonskostnader fordi denne gruppen i svært liten grad makter å være arbeidsledere alene.

BPA-brukere har mye tjenester sammenliknet med andre brukergrupper, hjemmeboende eller i boliger for eldre/fysisk funksjonshemmede. En større utvidelse av ordningen for de med store pleiebehov vil ha klare økonomiske virkninger, og lar seg ikke gjennomføre uten betydelige økninger av rammen.

En rettighetsfesting vil øke kommunesektorens kostnader til denne gruppen. *Brukerstyrt personlig assistanse kommer også innunder ordningen for ressurskrevende tjenester, men anslaget på økte utgifter til ressurskrevende tjenester inkluderer ikke de økte utgiftene til BPA. Årsaken er at beregningen av de økte BPA-kostnader ovenfor gjelder brukere som får hjelp som koster under 900 000 kr, dvs under innslagspunktet for statlig refusjon for ressurskrevende tjenester.*

Tannhelsetjenesten

I dag dekker fylkeskommunene gratis tannhelsebehandling til visse befolkningsgrupper – barn under 18 år, psykisk utviklingshemmede, grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie samt rusmisbrukere på institusjon som oppfyller visse vilkår (fra 2004). Ungdom som fyller 19 og 20 år i behandlingsåret er med som behandlingsgruppen som skal ha prioritet etter loven, men har ikke krav på gratis behandling.

Flere partier har fremmet forslag om gratis tannhelsetjeneste eller en delvis offentlig finansiering av tannhelsetjenesten, på samme måte som andre helsetjenester. Det er bare ved visse former for tannsykdommer at man i dag kan få refusjon fra folketrygden. Samlede utgifter til tannhelsetjenesten var i 2010 om lag 2,4 mrd. kr og det ble tatt brukerbetaling for om lag 400 mill. kr. I AP sitt partiprogram i 2009 og landsmøtevedtak i 2011 har man gått inn for en tannhelsereform hvor det offentlig tar et større finansieringsansvar. I media i 2009 ble det den gang omtalt som en reform med en kostnad på minst 10 mrd kr. Også andre partier har tidligere gjort vedtak om at tannhelsetjenesten i større grad skal finansieres over folketrygden.

Konkret har Ap i sitt landsstyre vedtak ifra 2011 nevnt følgende justeringer om tannhelse:

- Fortgang i arbeidet med å utrede ulike modeller for finansiering av tannbehandling og ulike modeller for egenandelstak eller skjermingsordninger herunder:
 - Alle over 75 år skulle få rett til gratis tannhelsekontroll
 - Alle som deltar i NAVs kvalifiseringsprogram skal få gratis tannbehandling
 - Utvide tannhelsetilbudet for psykisk syke med en alvorlig diagnose

I tillegg har det også vært diskutert at grensen for gratis tannlege til ungdom heves til 20 år. Forslagene om utvidelse av fylkeskommunenes ansvar ville kunne medføre om lag 1 mrd. kr i økte utgifter. De økte utgiftene til fylkeskommunene må finansieres igjennom økte frie inntekter.

Det er varslet en ny melding om tannlegehelse i løpet av 2012.

Samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen stiller høye krav og forventninger til kommunene. Allerede i inneværende år vil det være behov for økte statlige midler til kompetanseoppbygging, forskning og IKT-infrastruktur. Det er fortsatt stor usikkerhet knyttet til hva fullfinansiering av reformen egentlig innebærer. Ved innfasing av reformen må det tas høyde for innføringskostnader til nybygg, utstyr, IKT-infrastruktur

og videre kompetanseoppbygging. Ved implementering av reformen må det være etablert mekanismer for etterberegning.

Øyeblikkelig hjelp

Samhandlingsreformen legger opp til at folk skal få bedre helsehjelp nær der de bor, og at tjenestene skal henge bedre sammen. Reformen forutsetter at kommunene får en sterkere rolle i den samlede helse- og omsorgstjenesten.

På bakgrunn av høringen til ny kommunal helse- og omsorgslov vurderes innført en plikt for kommunene til å etablere like gode eller bedre tilbud til pasienter som trenger øyeblikkelig døgntilbud på institusjon eller i hjemmet. Det er igangsatt kostnadsberegninger av en eventuell kommunal plikt til døgntilbud for øyeblikkelig hjelp, og dette kan få økonomiske konsekvenser allerede i 2012 budsjettet.

Folkehelse

Forslaget til ny folkehelselov i forbindelse med samhandlingsreformen vil bety økt krav til samarbeid, helseovervåking og statistikk. Kommunenes pålegges å lage strategier, mål og tiltak for å løse de nye helseutfordringene, men staten forutsetter at dette ikke skal innebære særlig økte kostnader for kommunene.

Lovens formål har også som mål å redusere sosiale helseforskjeller. Det siste berører grupper av befolkningen som har sosiale, helsemessige og økonomiske utfordringer som for eksempel fattigdom. Dette er en utfordring ved lovforslaget. Krav om ny praksis i folkehelsearbeidet må tolkes som en ny oppgave og dermed godtgjøres, all den tid det får store økonomiske, administrative og kompetansemessige konsekvenser.

Helsesøstre

Helsedirektoratet har lansert nye retningslinjer for måling og veiing av barn. Blant annet skal tredje- og åttendeklassinger vekt- og høydemåles. Det er også innført retningslinjer for hvordan overvekt skal utredes og forebygges.

Det er registrert litt i underkant av 2000 årsverk av helsesøstre i Kostra. Hver helsesøster har med andre ord ansvar for ca 400 barn i alderen 6-18 år. En økning i antall helsesøstre på 10 pst vil kunne ha en kostnad på ca 100 millioner kroner.

Utdanning

Innføring av bemanningsnorm for lærere

Et sentralt punkt i Soria Moria 2 er satsing på kunnskap og skole. Regjeringen vil blant annet "legge til rette for flere lærere gjennom styrket kommuneøkonomi og ved å endre opplæringsloven for å sikre en maksimumsgrense for tallet på elever per lærer på hver skole." Forslaget er aktualisert ved at kunnskapsminister Kristin Halvorsen har tatt opp problemstillingen med bemanningsnorm for lærere.

Kostnadene ved en innføring av et normtall er foreløpige beregnet av Kunnskapsdepartementet til om lag 1 ½ - 2 mrd kroner, men vel så stor utfordring er mangel på kvalifisert arbeidskraft. Mange kommuner har allerede problemer med å skaffe nok kvalifiserte lærere. På bakgrunn av prognoser

utarbeidet av SSB slår Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) fast at det vil mangle mellom 14 000 og 18 000 lærere i 2020. Dersom det legges inn et normtall som er lavere enn dagens faktiske tall, vil dette øke behovet for lærere ytterligere. Det er ikke mulig å rekruttere nok lærere til et slikt normtall. I den grad noen kommuner rekrutterer lettere enn andre, vil kravet svekke lærerdekningen i mindre attraktive kommuner. Internasjonal og nasjonal forskning konkluderer med at det ikke finnes signifikante sammenhenger mellom lærertetthet og elevenes læringsresultater.

Spesialundervisning

Kommunenes utgifter til spesialundervisning har økt mye de siste årene. Utgifter til spesialundervisning antas også å øke med om lag 100 millioner årlig i perioden 2009-2012. Dette er et grovt anslag basert på videreføring av veksten de siste fire årene. I den samme perioden vil elevtallet være nær konstant, og den forventede utgiftsøkningen vil således ikke dekkes av demografikostnadene. Beregningen er basert på en gjennomsnittlig lærerlønn inkl sosiale kostnader på 585 000 kr.

Ny Giv: Konkretisering av tiltak og bedre gjennomføring i videregående opplæring

Regjeringens satsing på Ny GIV består av tre delprosjekter:

- Overgangsprosjektet
- Oppfølgingsprosjektet
- Statistikkprosjektet

Det er bevilget penger til prosjektledelse både i deltagende kommuner og fylkeskommuner. Første del av prosjektet har som mål å gi de 10 % svakest presterende elevene på 10. trinn i kommunen intensivopplæring i norsk og matematikk det siste halvår av 10. trinn.

Dersom man skal ta disse elevene ut av sine grupper så krever det lærere. Det er ikke lagt inn økonomi i prosjektet til dette. Ved en ren omorganisering av lærerne vil 90 % av elevene på 10. trinn få et svekket tilbud.

Grenseoppgangen mot lovlighet jfr §8.2 (organisering av elevene i grupper) er uklar. Kommunene får avvik ved tilsyn på tilsvarende forhold.

Det er en utfordring for kommuner og fylkeskommuner å finne måter å møte elever med intensivopplæring på områder de allerede er trøtte og lei av. Ny GIV er en innsats rettet mot slutten av skoleløpet. Innsatsen bør dreies inn mot tidlig innsats slik at utfordringene løses tidligere.

Barnehage

Økt søkning til barnehagene gir kommunene ukompenserte merkostnader

KS ba i vår de 39 kommunene med mer enn 25.000 innbyggere gi informasjon om årets hovedopptak. 34 av kommunene - som samlet har over halvdel av landets innbyggere 0-5 år - har

svart på undersøkelsen. Det store flertallet av kommunene rapporterer i undersøkelsen blant annet om økt, og til dels betydelig økt, andel barn i alderen 1-5 år med barnehageplass fra og med høsten 2011. Bakgrunnen for økningen er at en større andel av barn med rett til barnehageplass også søker om plass. Dersom dekningsgraden for 1-5 åringene blir ett prosentpoeng høyere, noe som kan være realistisk, innebærer dette rundt 3 000 flere barn i barnehage, i tillegg til det som følger av veksten i antallet barn i aldersgruppen. Dersom det videre forutsettes at 2/3-deler av plassene er småbarnsplasser og nasjonale tilskuddssatser legges til grunn blir denne ekstrakostnadene på helårsbasis i så fall i størrelsesorden 450 mill. kroner. Virkningen av økt dekningsgrad i 2011 er ikke hensyntatt i kommuneopplegget for 2011. KS mener det ved fastsettelsen av veksten i de frie inntektene for 2012 må tas hensyn til denne stadig økte tilbøyeligheten til å benytte barnehage. Alternativet vil kunne være at kommunene må redusere kostnadene pr barn.

Særskilt lønnsloft for førskolelærere

Dersom lønnen til førskolelærere (og pedagogiske ledere) skal heves til lærerlønn gjennom dagens sentrale avtaleverk vil kostnaden isolert sett bli i størrelsesorden 60-80 millioner kr inkludert sosiale kostnader. På grunn av avtaleverket vil oppjusteringen av førskolelærere også måtte gjelde andre stillinger med tilsvarende utdanningslengde, slik at de samlede kostnadene for kommunesektoren vil bli omtrent 700-800 millioner kroner inkludert sosiale kostnader. Det kan også komme ytterligere kostnader som følge av smitteeffekter på andre stillinger.

"Presisering" av bemanningsnorm – faktiske kostnader for kommunene

Kunnskapsdepartementet har "presisert" pedagognormen i barnehagen. Dette resulterer eksempelvis i at en barnehage med 3,5 pedagogiske lederårsverk ikke lenger skal kunne ha flere barn i barnehagen enn om man har ansatt 3 årsverk. Barnehagen må i dette tilfellet øke til til 4 pedagogiske lederårsverk før den kan ta inn flere barn, da kan den til gjengjeld ta inn 18 flere barn.

Kunnskapsministeren redegjorde på KS' barnehagekonferanse i januar i år for at dette vil innebære økte kostnader ved at private og kommunale barnehager må ansette flere pedagogiske ledere.

På usikkert grunnlag kan det grovt anslås at merkostnaden for kommunene - som finansierer såvel egne som private barnehager - kan bli i størrelsesorden 200-400 mill. kroner årlig. Staten har ikke lagt inn økonomiske midler som kompenserer for dette. Resultatet kan dermed bli at barnehagene må tilpasse seg den nye normen ved at færre barn uten rett til plass tilbys barnehageplass.

Barnevern

Kommunene har økt satsingen på barnevernet som følge av at langt flere barn har hatt behov for bistand og en generell kostnadsvekst på området. Kvartalsvise regnskapstall for barnevern viser en vekst på om lag 12 ½ pst fra 1. kvartal 2010 til 1. kvartal 2011.

Utvikling i antall barn 0-17 år med barnevernstiltak forventes å øke, både som en følge av flere barn i aldersgruppen 0-17, og som en følge av den generelle samfunnsutviklingen. Et usikkert anslag vil være at over 50 000 barn vil få tiltak i 2012 av det kommunale barnevernet. Kommunene vil da bruke

om lag 500-600 millioner mer enn ved utgangen i 2011 for å utføre barnevernsoppgavene, samtidig som antallet som får bistand øker med ca 4000 barn.

I 2012 kan det resultere i at kommunene må bruke om lag 250 mill mer på barnevern enn i 2011.

Samferdsel

Løft for kollektivtrafikken

Befolkningsvekst og forventet økt inntekt de neste årene vil føre til betydelig økt trafikk, først og fremst i storbyområder¹. Vegnettet står overfor enorme trafikale og miljømessige utfordringer. For å løse disse utfordringene er følgende tiltak av avgjørende betydning:

- øke ressursene til kollektivtrafikken vesentlig, særlig i storbyregionene
- innføre tiltak som hindrer ytterligere vekst i biltrafikken
- legge til rette for utbygging av et sammenhengende nett av sykkelveger

Det foreligger ikke en samlet vurdering av kostnadene knyttet til nødvendig utbygging av kollektivtrafikken, men per i dag vurderes kollektivtrafikkprosjekter i de fire storbyregionene² for opp mot 80 mrd. kr. Planlegging og gjennomføring av slike store samferdselsprosjekter må skje i et samarbeid mellom lokale, regionale og nasjonale aktører, der statlig medfinansiering er avklart og forpliktende samhandling mellom nivåene må etableres.

Urbanet Analyse har utført en analyse for KS av trafikkveksten fram til 2030. Ifølge analysen vil det bli over dobbelt så dyrt å la biltrafikken ta den ventede trafikkveksten som å bygge ut kollektivsystemet. Forskjellen vil være på over 140 milliarder kroner. Analysen viser også det overraskende resultat at det ikke spiller noen rolle om vi velger en løsning med dagens fordeling mellom bil og kollektivtrafikk eller en ren bilbasert løsning. Begge vil kreve investeringer på over 280 milliarder kroner fram til 2030. Begge vil også gi en bilandel på over 60 prosent.

I de ni største byområdene i Norge forventes en befolkningsvekst på 28 prosent fra 2010 til 2030.. Prognosene viser at det daglig vil foretas rundt 2 millioner flere reiser i de ni største byområdene i 2030 enn i 2010.

Det kan forventes kø, kork og kaos, spesielt i de største byområdene, hvis kapasiteten ikke økes. Ensidig bilbasert trafikkvekst er betydelig dyrere for samfunnet enn en trafikkvekst som håndteres med kollektivtransport og sykkel. Manglende kapasitetsøkning vil koste samfunnet mellom 9 og 21 milliarder kroner årlig bare i køkostnader.

- Et trendscenario, der forventet trafikkvekst i hovedsak tas av bilen, krever investeringer på 273 milliarder kroner de neste 20 årene
- Et bilscenario, der all trafikkvekst skjer ved økt bilbruk, vil kreve investeringer på 292 milliarder kroner neste 20 år.

1 Hovedrapporten fra utredningsfasen i NTP 2014-2023 ble overlevert fra transportetatene til Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og Kystdepartementet den 1. februar 2011.

² En analyse TØI har gjort for transportetatene. Beløpet er eks utgifter til jernbaneprosjekter

- Et miljøscenario, der all trafikkvekst fordeles på kollektivtransport og sykkel, vil koste 142 milliarder kroner de neste 20 årene.

Hvis byene ikke satser på økte transportinvesteringer vil køproblemene i byene kunne øke dramatisk, med betydelige framkommelighetsproblemer både for næringslivet og privatpersoner.

Universell utforming av transportinfrastruktur

Universell utforming (UU) av transportsektoren³ innen 2025 forutsetter en rekke investeringer og økning i driftskostnader for vei, bane og buss. Planen gir konkrete mål som skal følges opp for transportsektoren i fireårsperioden. Samtidig gir nye lover, forskrifter og regelverk sterke føringer for krav om tilgjengelighet for ny infrastruktur. Utfordringen blir å oppgradere eksisterende infrastruktur, slik at det blir en samlet innsats hvor hele reisekjeden ivaretas. Per i dag foreligger ikke en samlet oppdatert kostnadsramme for tiltakene som må gjennomføres for å nå målet.

Kostnadsberegninger utført i NOU 2001:22 Fra bruker til borger viser at kostnadene for oppgradering av det fysiske miljøet blir meget store. På nasjonalt nivå er investeringsbehovet for å oppgradere holdeplasser, kaier og andre terminaler i det fylkeskommunale transportsystemet grovt kostnadsberegnet til mellom 8 og 10 milliarder kr. Dette kommer i tillegg til drift og vedlikehold.

I en nyere rapport ifra NIBR har man anslått at universell utforming i eksisterende publikumsbygg vil ha en kostnadsramme på 14,3 til 23,4 mrd kroner. I Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) er det anslått at det vil koste fra 19,6 til 61,6 milliarder å oppgradere busstopp, gang- og sykkelveger, jernbane- og t-banestasjoner. Anslagene er avhengig av blant annet hvordan man fastsetter standarden for universell utforming.

Videre viser "Buss for alle", en SINTEF-rapport fra mars 2004, at full tilpasning av alle rutegående busser med anbefalt standard vil koste ca 700 mill kr pluss årlige merkostnader på 48 mill kr til drift og vedlikehold. I tillegg kommer nødvendig opprustning av infrastruktur på 2 mrd.

Dette betyr at en oppgradering av kollektivtransporten til å følge universell utforming vil kunne ha store økonomiske konsekvenser allerede i 2012 budsjettet. Det bør lages en oppdatert oversikt over samlede kostnader knyttet til UU i kollektivtransporten.

FDV fylkesveier – reversering av vedlikeholdsetterslep på tross av kostnadsøkninger

Forventningene til bevilgninger til veisektoren er meget stort, blant annet på bakgrunn av det store vedlikeholdsetterslepet på nye og gamle fylkesveier, beregnet til 22 mrd kroner.

Det er nødvendig å øke det årlige vedlikeholds nivået med ca 1 mrd kroner for at etterslepet ikke skal øke ytterligere. For å reversere etterslepet i løpet av en 10-årsperiode, bør bevilgningene økes

³ Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013

ytterligere med ca 3 mrd per år (når det tas hensyn til siste års meget sterke prisutvikling). Totalt en økning på 4 mrd i 2012 budsjettet.

FDV kommunale veier – reversering av vedlikeholdsetterslep

For kommunale veier er det et årlig merbehov på om lag 2 mrd for å reversere etterslepet på kommunale veier i en tiårsperiode. Etterslepet er blitt beregnet til rundt 20 mrd kroner.

Ekstra satsing trafikksikringstiltak (gang/sykkelveier, midtdele på aktuelle riksveier)

Trafikksikkerhet

Kampanjen "Veivalg 2009" er dannet av en rekke organisasjoner, med Opplysningsrådet for veitrafikken som sekretariat. I forbindelse med stortingsvalget 2009 publiserte denne sammenslutningen heftet "Folkets veikrav" med en rekke konkrete krav til veistandarden og presenterer et anslag på 7 mrd. kr relatert til fysiske tiltak for å hindre møteulykker på "veier med mye trafikk".

Ulykkesstatistikk fra Vegdirektoratet viser at den største enkeltårsak til ulykker på fylkesveier og riksveier under ett er utforkjøringer og møteulykker. På fylkesveier er det utforkjøringer (20 pst) og møteulykker (12 pst). På riksveiene er det møteulykker (16 pst), og mindre grad utforkjøringer (10 pst).

Etter forvaltningsreformen har fylkeskommunene ansvaret for 51 % av det offentlige veinettet, og 40 % av kjørte km på det offentlige veinettet skjer på fylkesveiene. Veiene som ble overført representerer større utfordringer enn de "gamle" fylkesveiene med hensyn til ulykkesrisiko.

Fylkeskommunene har prioritert om lag 350 mill. kroner pr år til målrettede trafikksikkerhetsinvesteringer på fylkesveinettet, i alt 1400 mill. i 2010-2013. Av dette er ca 35 % avsatt til gamle fylkesveier og ca 65% til nye fylkesveier, mens veilengden i km fordeler seg med hhv 62% på gamle og 38% på nye fylkesveier.

Rassikring

Rasfare har stor oppmerksomhet i befolkningen og på politisk nivå, og berører målsettinger om bosetting og næringsliv i de rasutsatte delene av landet. Ifølge Nasjonal rassikringsgruppe er det beregnet at rassikring av alle offentlige veier vil koste minst 20 mrd. kroner, og de har fremmet et krav om at dette skjer innen 2030 (kilde: Nationen 2.2. 2011 og www.skredsikring.no).

I NTP (St.meld. 16 2008-2009) heter det: Regjeringen legger til grunn en markant økning av midler til rassikringstiltak i planperioden 2010-2019. Bakgrunnen for dette er dels et stort etterslep innen rassikring og at klimaendringene medfører at det går ras stadig oftere og på steder der det ikke har gått ras tidligere. Rassikringsmidlene som er avsatt på statsbudsjettet skal benyttes både til riks- og

fylkesvegnettet, fordelt 50/50. Samlet ramme er 1000 mill. kr pr år, dvs 10 mrd. i alt (i 2009-kroner). I statsbudsjettet for 2011 var beløpet på 1050 millioner kr i 2011-kroner.

Utenom de øremerkede midlene til rassikring i statsbudsjettet må fylkeskommunene selv evt. prioritere dette innenfor egne rammer. Det fremgår av NTP at det vil bli utarbeidet fireårige handlingsplaner for rassikring på fylkesveinettet.

Klima

Klimatilpasning

Flæte-utvalget fastslår i sin NOU som kom i høst at det er et stort "tilpasningsunderskudd" i kommunesektoren. Bare å tilpasse bygninger og veier til dagens klima vil koste over fem milliarder kroner årlig i 20 år i form av kostnader for å rette opp etterslepet i vedlikehold av bygninger og veier.

I mange kommuner vil det på kort sikt også være behov for betydelige investeringer i anlegg for å kunne håndtere økte nedbørsmengder og overvann, til flomforebygging og andre tiltak, som for eksempel arealtiltak.

Utslippsreduksjoner

99,5 % av alle norske kommuner og fylkeskommuner har eller er i ferd med å utarbeide en klima- og energiplan. De foreslåtte tiltakene vil i stor grad kunne bidra til oppnåelse av nasjonale klimamål, men de vil kreve investeringer som kommunesektoren ikke vil kunne løfte på egenhånd. Totalt har kommunesektoren et potensial for utslippskutt på over 1/3 av det nasjonale målet.