



Innst. 300 S

(2013–2014)

**Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen**

Prop. 95 S (2013–2014)

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om
kommuneproposisjonen 2015**

Innhold

	Side
1. Regjeringens politikk for kommunesektoren	9
1.1 Sammen drag	9
1.1.1 Sterke kommuner for fremtiden	9
1.1.2 Utfordringer i kommunesektoren	9
1.1.3 Kommunereform	10
1.1.4 Et levende lokaldemokrati	10
1.1.5 Fornye, forenkle og forbedre	11
1.2 Komiteens generelle merknader	11
2. Det økonomiske opplegget for 2015	14
2.1 Sammen drag	14
2.1.1 Inntektsrammer	14
2.1.2 Pensjonskostnader	14
Pensjonskostnadene for 2015	14
Pensjonsreformen og ny uførepensjonsordning	14
Redusert amortiseringstid	15
Vekst i samlede pensjonskostnader	15
2.2 Komiteens merknader	15
Fylkeskommuner – vedlikehold av fylkesveinettet	18
Pensjonskostnader	19
3. Endringer i det økonomiske opplegget for 2014	19
3.1 Sammen drag	19
3.1.1 Inntektsveksten i 2014	19
3.1.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014	20
3.1.2.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	20
Refusjonsordningen for barnevernstiltak til enslige mindreårige asylsøkere	20
3.1.2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet	20
Tilskudd til utleieboliger	20
Endringer på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner	20
3.2 Komiteens merknader	21
4. Kommunereform	22
4.1 Sammen drag	22
4.1.1 Innledning	22
4.1.2 Dagens kommuner	22
4.1.3 Reformbehov	22
4.1.3.1 Befolkningsutviklingen	22
4.1.3.2 Sentralisering	23
4.1.3.3 Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger	23
4.1.3.4 Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene	23
4.1.3.5 Økte krav til kapasitet og kompetanse	24
4.1.3.6 Utfordringer for lokaldemokratiet	24
4.1.4 Mål for reformen	25
4.1.5 Ekspertutvalgets rapport	25
4.1.5.1 Utvalgets kriterier	25
4.1.5.2 Utvalgets anbefalinger	25
4.1.5.3 Ekspertutvalgets vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger	25
4.1.6 Departementets vurderinger	26
4.1.6.1 Om store og små kommuner og innbyggernes tilfredshet og tilhørighet	26
4.1.6.2 Nærmere om interkommunalt samarbeid	26
4.1.6.3 Departementets vurderinger av ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger	27
4.1.7 Organisering av reformprosessen	29

	Regionale prosesser i kommunereformen	29
	Verktøy i prosessene	30
	Nasjonale hensyn – uhensiktsmessige grenser	30
	Geografisk avstand	31
	Fylkeskommunens rolle	31
	Særskilt om forvaltningsområdet for samisk språk	32
	Andre lokale og regionale hensyn	32
	Lov om godkjenning av låneopptak	32
4.1.8	Fremdriftsplan og milepæler	33
	Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon	33
	Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017	33
4.1.9	Økonomiske virkemidler	34
4.1.9.1	Økonomiske virkemidler i reformperioden	34
4.1.10	Om arbeidet med nye oppgaver til større og mer robuste kommuner	35
	Ekspertutvalget	35
4.1.10.1	Rammene for arbeidet	35
4.2	Komiteens merknader	36
	Generelle merknader	36
	Frivillighet	41
	Kommuneøkonomi, tjenestetilbud, fagmiljøer	42
	Økonomiske virkemidler	43
	Interkommunalt samarbeid	44
	Regionalt nivå	44
	Samisk språk og nynorsk	45
	Godkjenning av låneopptak	45
5.	En enklere hverdag for folk flest	46
5.1	Sammendrag	46
5.1.1	Regjeringens arbeid for en enklere hverdag	46
5.1.2	Innovasjon og fornying	46
5.1.3	Sammen om en bedre kommune	47
5.2	Komiteens merknader	47
6.	Levende lokaldemokrati	49
6.1	Sammendrag	49
6.1.1	Innledning	49
	Staten og kommunene	49
	Kommunen og innbyggerne	49
	God styring	50
6.1.2	Et levende lokaldemokrati	50
6.1.3	Nyere kunnskap og aktuelt prosjektarbeid	51
6.1.3.1	Stemmerett for 16-åringene. Evalueringen etter 2011-forsøket. Gjennomføring av nytt forsøk.	51
6.1.3.2	Lokalvalg dag – tiltak for å øke kvinneandelen i kommunestyrene, bakgrunn og mål .	51
6.1.3.3	Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap	52
6.1.3.4	Minsak.no status	52
6.1.3.5	Etikk, åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid	52
6.1.3.6	Lokaldemokratiundersøkelse 2014 i regi av KS i samarbeid med KMD	52
6.1.3.7	Europarådets strategi for godt styresett	52
6.1.3.8	Omtale av prosjekt om statusrapportering om lokaldemokratiet	53
6.1.3.9	Undersøkelse om obligatoriske representasjonsordninger i kommunesektoren	53
6.1.4	Omtale av arbeid med statlige rammebetingelser	53
6.1.4.1	Kommunelovutvalget	53
6.1.4.2	Tvisteløsning	53
6.1.5	Lokaldemokratiet i internasjonal sammenheng	53

6.2	Komiteens merknader	54
	Lokaldemokrati	54
	Stemmerett	55
	Kvinneandelen i politikken	56
7.	Inntektssystemet for fylkeskommunene	56
7.1	Sammendrag	56
7.1.1	Dagens inntektssystem	56
7.1.1.1	Innledning	56
7.1.1.2	Skatteutjevningen	57
7.1.1.3	Utgiftsutjevningen	57
7.1.1.4	Nord-Norge-tilskuddet	57
7.1.1.5	Inntektsgarantiordningen	57
7.1.1.6	Skjønnstilskudd	58
7.1.2	Kostnadsnøkler	58
7.1.2.1	Metode	58
7.1.2.2	Videregående opplæring	58
7.1.2.3	Fylkesveier	59
7.1.2.4	Kollektivtransport	59
7.1.2.5	Tannhelse	61
7.1.2.6	Samlet kostnadsnøkkel	62
7.1.3	Skatteutjevning	63
7.1.4	Overgangsordning, kompensasjonsordning og omfordelingsvirkninger	64
7.1.4.1	Sammenvektningseffekt	64
7.1.4.2	Overgangsordning	64
7.1.4.3	Tapskompensasjon	64
7.1.5	Samlede fordelingsvirkninger	64
	Tabellforklaring	65
7.2	Komiteens merknader	65
	Fergeavløsningsmidler	67
8.	Inntektssystemet for kommunene	67
8.1	Sammendrag	67
8.1.1	Vekstkommuner i inntektssystemet	68
8.1.1.1	Veksttilskuddet	68
8.1.1.2	Telletidspunkt for innbyggertall i innbyggertilskuddet	68
8.1.2	Distriktstilskudd Sør-Norge	68
8.1.3	Kostnadsnøkkel for kommunene 2015	69
8.1.4	Inntektsgarantiordningen og inndelingstilskuddet	69
8.2	Komiteens merknader	69
9.	Skjønnsrammen for 2015	70
9.1	Sammendrag	70
	Basisrammen	70
	Kompensasjon for endringer i inntektssystemet	71
	Tilbakeholdte skjønnsmidler	71
	Prosjektskjønn	71
9.2	Komiteens merknader	71
10.	Oppgavefordeling og regelverk	71
10.1	Arbeids- og sosialdepartementet	71
10.1.1	Sammendrag	71
10.1.1.1	Styrking av Navs kontaktsentre – bedre service i tilknytning til kommunale tjenester .	71
10.1.1.2	Innlemming av tilskudd til gjeldsrådgivning	72
10.1.2	Komiteens merknader	72

	Side	
10.2	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	72
10.2.1	Sammendrag	72
10.2.1.1	Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern	72
10.2.1.2	Finansieringsordningen i barnevernet	72
10.2.1.3	Adopsjon	72
10.2.1.4	Bosetting av flyktninger	72
10.2.2	Komiteens merknader	73
	Bosetting og refusjonsordning for barnevernstjenester til EMA	73
	Barnevern	74
	Bemanningskrav barnehager	75
10.3	Finansdepartementet	75
10.3.1	Sammendrag	75
10.3.1.1	Det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner	75
10.3.2	Komiteens merknader	75
10.4	Helse- og omsorgsdepartementet	75
10.4.1	Sammendrag	75
10.4.1.1	Omsorgstjenesten	75
10.4.1.2	Opptrappingsplan for rusfeltet	76
10.4.1.3	Samhandlingsreformen	76
10.4.1.4	Forskrift om IKT-standarder i helse- og omsorgssektoren	77
10.4.1.5	Stortingsmelding om primærhelsetjenesten i kommunene	77
10.4.1.6	Satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten	77
10.4.1.7	Satsing på rusfeltet og psykisk helse	77
10.4.2	Komiteens merknader	77
	Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	77
	Eldre	77
	Verdighetsgarantien	78
	Ressurskrevende tjenester	78
	Samhandlingsreformen	78
	Skolehelsetjeneste og helsestasjoner	80
10.5	Justis- og beredskapsdepartementet	80
10.5.1	Sammendrag	80
10.5.1.1	Nødnett	80
10.5.2	Komiteens merknader	80
10.6	Klima- og miljødepartementet	80
10.6.1	Sammendrag	80
10.6.1.1	Endring i forurensningsloven	80
10.6.1.2	Forbud mot fyring med fossil olje	80
10.6.1.3	Miljøvedtaksregisteret	80
10.6.2	Komiteens merknader	80
10.7	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	81
10.7.1	Sammendrag	81
10.7.1.1	Nye virkeområder for regionalstøtte	81
10.7.1.2	Proposisjon om forenklinger i plan- og bygningsloven	82
10.7.1.3	Ny forskrift om startlån	82
10.7.1.4	Ny boligsosial strategi	82
10.7.1.5	Evalueringsplan av individuell plan	82
10.7.2	Komiteens merknader	83
	Boligsosialt arbeid	83
	Boligpolitikk	84
10.8	Kulturdepartementet	84
10.8.1	Sammendrag	84
10.8.1.1	Den norske kirke og kommunene – prestenes tjenestebolig	84
10.8.2	Komiteens merknader	84
10.9	Kunnskapsdepartementet	84

10.9.1	Sammendrag	84
10.9.1.1	Endring i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager	84
10.9.1.2	Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøyskoleloven	84
10.9.1.3	Lovproposisjon med forslag om endringer i privatskolelova («ny friskolelov»)	85
10.9.1.4	Forskriftsendringer om kompetansekrav for undervisningspersonell	85
10.9.1.5	Fagskoler	85
10.9.1.6	Uttrekk fra kommunerammen ved endringer i kontantstøtten og foreldrebetaling i barnehagene	85
10.9.1.7	Innlemming av tilskudd til leirskoleopplæring i kommunenes rammetilskudd	85
10.9.2	Komiteens merknader	85
10.10	Samferdselsdepartementet	87
10.10.1	Sammendrag	87
10.10.1.1	Opprettelse av nasjonal transportløyveenhet i Lærdal	87
10.10.1.2	Prøveordning med statlig kjøpsansvar på Bratsbergbanen	87
10.10.2	Komiteens merknader	87
11.	Konsultasjonsordningen med KS	87
11.1	Sammendrag	87
	Involvering av KS i statlige lovutredninger	87
	Involvering av KS i kostnadsberegning av statlig initierte reformer	87
	Bilaterale samarbeidsavtaler	87
11.2	Komiteens merknader	88
12.	Utviklingen i kommuneøkonomien	88
12.1	Sammendrag	88
12.1.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	88
12.1.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	88
12.1.3	Inntekts- og aktivitetsutvikling	88
12.1.4	Netto driftsresultat	89
12.1.5	Nettofinansinvesteringer og gjeld	89
12.2	Komiteens merknader	90
13.	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	90
13.1	Sammendrag	90
	Demografisk utvikling	90
	Barnehager	90
	Grunnskole	91
	Videregående opplæring	91
	Barnevern	91
	Sosialtjenester	91
	Boliger for vanskeligstilte	91
	Pleie- og omsorgstjenester	92
	Administrasjon	92
	Effektivitet i kommunale tjenester	92
13.2	Komiteens merknader	92
14.	Forslag fra mindretall	93
15.	Komiteens tilråding	94



Innst. 300 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 95 S (2013–2014)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015

Til Stortinget

1. Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Sammendrag

1.1.1 *Styrke kommuner for fremtiden*

Det vises i proposisjonen til at regjeringen ønsker robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere, og at regjeringen vil styrke kommunene gjennom en reform.

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i størrelsesorden 4 1/2 til 5 mrd. kroner. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner er frie inntekter.

Rusomsorg og psykisk helsetjeneste er viktige satsingsområder for regjeringen. 200 mill. kroner av veksten i kommunesektorens frie inntekter er begrundet i behovet for å styrke disse tjenestene.

Storbyene er viktige for utviklingen i den enkelte landsdel, og en stadig større del av befolkningen bor i byer. Regjeringen vil derfor føre en aktiv storbypolitikk, og en ny regionalpolitikk der storbyene og regionene omkring utvikler et samspill til det felles beste.

Kommuner med sterk vekst har særskilte utfordringer. Regjeringen vil derfor styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst.

1.1.2 *Utfordringer i kommunesektoren*

Det vises i proposisjonen til at ifølge Perspektivmeldingen 2013 vil den demografiske utviklingen føre til økt behov for offentlige velferdstjenester i ti-årene framover. Økende privat kjøpekraft vil også bidra til at innbyggernes forventninger om kvaliteten og omfanget på det kommunale tjenestetilbudet vil øke.

Byene står overfor utfordringer knyttet til befolkningsvekst og infrastruktur. En rekke sosiale utfordringer er spesielle for byene.

Omfanget av oppgaver og forventninger til hvilke oppgaver kommunene skal ta på seg har økt over tid, i takt med utviklingen av velferdsstaten. Økte krav til kapasitet og kompetanse gjør særlig de små kommunene sårbare på grunn av små fagmiljø og problemer med å rekruttere tilstrekkelig kompetanse.

Landet har hatt en kraftig befolkningsvekst de siste ti årene. Det er ventet at befolkningsveksten vil fortsette i årene framover, men befolkningstall per 1. januar 2014 kan tyde på at veksten bremser noe opp.

Samtidig varierer utfordringsbildet mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner. Mens de fleste kommunene vil oppleve befolkningsvekst i årene framover, vil enkelte kommuner oppleve fraflytting. Befolkningsveksten de siste årene har i hovedsak vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Videre har alderssammensetningen i befolkningen betydning for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnet. De mindre sentrale områdene har en større del av befolkningen i de eldre aldersgruppene enn resten av landet, noe som gir et økt behov for pleie- og omsorgstjenester.

Det fremgår av proposisjonen at regjeringen ønsker å prioritere kommunesektoren, og sørge for ro-

buste og forutsigbare inntektsrammer i årene framover. Imidlertid må utviklingen i kommuneøkonomien sees i sammenheng med utviklingen i norsk økonomi for øvrig. Det er betydelig usikkerhet om anslagene for den økonomiske utviklingen. Oppgangen i internasjonal økonomi er skjør, og en svakere utvikling ute vil gi lavere vekst hos norske eksportører. Samtidig vil også utviklingen i hjemlige forhold spille inn. På lengre sikt er det ventet at den demografiske utviklingen og avtagende inntekter fra petroleumsvirksomheten vil redusere handlingsrommet i offentlig finanser. Det gjør at det er viktig at staten gir realistiske signaler om hva kommunesektoren kan forvente av framtidige inntekter. Samtidig er det grunnleggende at kommunene gjennom god økonomistyring planlegger for framtiden og tar høyde for at de økonomiske forutsetningene kan endre seg.

Stor befolkningsvekst i sentrale strøk, økende regional integrasjon og utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrenser har gjort helhetlig planlegging og tilrettelegging i flerkommunale byområder mer krevende enn før.

Hele kommunesektoren påvirkes i økende grad av utviklingstrekk, regelverk og arbeidsformer som er et resultat av internasjonaliseringen og samarbeidet i EU/EØS. Regjeringen vil føre en aktiv politikk for å ivareta norske interesser og kommunenes handlingsrom ved å medvirke tidligere i prosesser i EU. Regjeringen vil også legge til rette for at kommunal sektor blir sterkere involvert i og utnytter de mulighetene som ligger i EUs samarbeidsprogrammer.

1.1.3 Kommunereform

Det vises i proposisjonen til at regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Siden kommunestrukturen gjennomgikk en stor endring på 1960-tallet har det funnet sted omfattende endringer i det norske samfunnet.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal-, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.

De siste femti årene har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer.

Kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning.

En hensiktsmessig kommuneinndeling er viktig for å sikre og videreutvikle framtidige velferdstje-

nester og en god og helhetlig lokal samfunnsutvikling.

Regjeringen vil i arbeidet med reformen legge stor vekt på god lokal forankring, og inviterer til bredt politisk samarbeid om reformen.

Eksperutvalget for kommunereform avga 31. mars 2014 sin delrapport «Kriterier for god kommunestruktur». Sluttrapporten skal leveres i desember 2014. Våren 2015 vil regjeringen legge fram en stortingsmelding med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner.

Reformperioden varer fram til nasjonale vedtak om sammenslåinger er fattet, innen 1. januar 2018.

De lokale/regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen.

Departementet ønsker å legge til rette for en mer standardisert organisering av arbeidet med å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne.

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. De regionale prosessene som starter opp høsten 2014 skal avsluttes ved utgangen av 2016.

Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017.

I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden.

1.1.4 Et levende lokaldemokrati

Det vises i proposisjonen til at regjeringen vil styrke lokaldemokratiet. Kommunereform er en viktig del av dette arbeidet.

En kommunereform er en god anledning for den enkelte kommune til å gjennomgå sin demokratiske praksis. Gjennom bidrag til demokratiinnovasjon og ved å vise eksempler på kommuner med god demokratipraksis, vil departementet bidra til erfaringsspredning, læring og utvikling av demokratiet i flere kommuner.

Regjeringen vil arbeide aktivt for en effektiv og funksjonsdyktig forvaltning med høy etisk standard.

Robuste og åpne kommuner er viktige for innbyggernes tillit til offentlig forvaltning.

Det er lokalt man kjenner egne utfordringer best, og prinsippene om økonomisk og juridisk rammestyring ligger til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren. For å styrke kommunenes selvstyre er det nedsatt et offentlig utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven. Regjeringen har også nedsatt en arbeidsgruppe som utreder opprettelsen av en tvisteløsningsmekanisme som skal håndtere tvister mellom statsforvaltningen og kommunene i saker hvor statsforvaltningen i dag har den endelige beslutningsmyndigheten.

Rammefinansiering støtter opp under lokaldemokratiet og fremmer effektivitet ved at det gir kommunene handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov.

For at innbyggere i ulike kommuner og fylkeskommuner skal få likeverdige tjenester, er det viktig at forhold som kommunene og fylkeskommunene ikke selv kan påvirke utjevnes gjennom inntektssystemet, og at utjevningen baseres på mest mulig oppdatert informasjon. Samtidig er det viktig at kommunene og fylkeskommunene, gjennom skatteinntektene, får beholde en andel av verdiskapningen som skjer lokalt.

Grunnlaget for dagens utgiftsutjevning for fylkeskommunene skriver seg fra midt på 1990-tallet. Det vises i proposisjonen til at det er nødvendig med en oppdatering av kostnadsnøkkelen og at regjeringen derfor legger fram forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene.

For å styrke vekstkommunene foreslår regjeringen å utvide veksttilskuddet slik at tilskuddet øker og flere kommuner kommer inn under ordningen.

1.1.5 Fornye, forenkle og forbedre

Det vises i proposisjonen til at regjeringen ønsker en enklere hverdag for både innbyggere og næringsliv gjennom å forenkle, fornye og forbedre tjenestene i offentlig sektor. Regjeringen har derfor valgt en enklere hverdag for folk flest som et av sine åtte satsingsområder.

Det vises i proposisjonen til at kommunene spiller en avgjørende rolle i å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Mange kommuner har allerede kommet langt i å tenke nytt om hvordan de kan gi bedre tjenester til sine innbyggere.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått i oppdrag å være et senter for innovasjon både i stat og kommune, kommuner kan få støtte til innovasjonstiltak gjennom fylkesmannens skjønnsmidler, og det er etablert et innovasjonsstudium rettet mot kommunalt ansatte.

Det pekes i proposisjonen på at kommunenes medarbeidere er den viktigste ressursen for å levere

gode tjenester til innbyggerne. En kommunal arbeidsgiverstrategi er et viktig virkemiddel. Det er også avgjørende at medarbeiderne trekkes med i arbeidet med å forbedre offentlig sektor.

Regjeringen vil bygge samfunnet nedenfra og skape større rom for private, lokale og frivillige initiativ.

Regjeringen bygger sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Det er et effektiviseringspotensial i kommunesektoren. Som en hjelp i effektiviseringsarbeidet har departementet lagt fram en nettportal på regjeringen.no om kommunenes tjenesteproduksjon og framtidige arbeidskraftbehov. Høsten 2014 tar departementet sikte på å legge fram tall for effektivitet i 2013 i kommunal tjenesteyting.

1.2 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015. Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde høyring om proposisjonen 19. og 20. mai 2014.

Komiteen viser til at kommunesektoren er svært viktig for landet. Kommuneforvaltninga forvaltar på vegne av skattebetalarane årlege inntekter på 457 447 mill. kroner i 2014. Målt i brutto nasjonalprodukt sto kommunesektoren sine inntekter for om lag 18 pst. både i 2012 og 2013.

Kommunesektoren er viktig for innbyggjarane i landet, då norske kommunar samanlikna med mange andre land, har store og relevante oppgåver.

Komiteen vil understreke at gode og føreseielege rammevilkår for kommunesektoren er naudsynt for å kunne yte gode velferdstenester over tid.

Komiteen vil vise til at det er brei oppslutnad om kommunesektoren si viktige rolle som grunnmur i det norske velferdssamfunnet, og vil understreke betydninga av kommunane sin posisjon som arena for eit sterkt lokaldemokrati. Kommunane representerer nærleik, tilhøyring og moglegheit for innverknad for innbyggjarane.

Kommunesektoren er òg viktig som arbeidsplass då 15,5 pst. av timesverka i 2013 var knytt til sekto-

ren. Målt i talet på personar er sysselsettingsandelen 19 pst.

Komiteen viser til at mye av den viktigste velferden skjer i den enkelte kommune. For komiteen er subsidiaritetsprinsippet et bærende prinsipp, som fordrer mer lokal makt og styring.

Komiteen viser til at det er i distriktene det meste av våre naturressurser ligger. Verdiskapingen i lokalsamfunnet danner grunnlaget for velferden både i distriktene og i urbane strøk. Komiteen mener folk skal ha reell valgfrihet med hensyn til bosted, det skal være likeverdige levekår i hele landet, og hovedtrekkene i bosettingsmønsteret må opprettholdes. Komiteen vil påpeke at kultur- og fritidstilbudet stadig blir viktigere når folk velger bosted. Det skal være tilgang til et bredt spekter av kulturopplevelser også i distriktene. Satsing på barn og unge er god distriktpolitikk. Distriktpolitikken skal også utjevne forskjeller mellom ulike deler av landet.

Komiteen mener at inntektssystemet må sikre forutsigbarhet, opprettholdelse av bosettingsmønsteret og gode velferdstjenester i alle kommuner. Komiteen mener det må være samsvar mellom kommunenes pålagte oppgaver og kommunenes økonomi. Komiteen viser at undersøkelser har vist at det er et gap mellom forventninger og hva kommuneøkonomien gir rom for, og at dette gapet har økt de siste årene (Perduco 2010). Komiteen peker på at kommunene er førstelinjetjeneste med tanke på tilrettelegging for næringsliv og samfunnsutvikling. Komiteen mener også dette krever at inntektene må stå i forhold til det ansvaret og plikter dette medfører.

Komiteen peker på at tillit til lokalpolitikere bygges gjennom å sørge for et så lite som mulig gap mellom de skapte forventningene til det kommunale tjenestetilbudet og den faktiske innfrielsen av disse. Komiteen viser til at det gjennom undersøkelser blant ordførere og rådmenn har kommet frem at innbyggernes forventninger overstiger kommunens økonomiske gjennomføringsevne. Komiteen viser til at en stor del av tjenestetilbudet og «førstelinjen» har blitt lagt under kommunal styring uten at det følger tilstrekkelig med midler.

Komiteen understreker at det er avgjørende for et godt tjenestetilbud i kommunene, og opprettholdelse av tilliten mellom kommuneforvaltningen og innbygger, at alle nye tjenestetilbud som underlegges kommunene, eller overføres fra stat til kommune, også fullfinansieres fra dag én.

Komiteen mener at effektivisering, fornying og modernisering av offentlig sektor også er avgjørende for å sikre velferden for enkeltmennesket og for å forvalte fellesskapets ressurser på en god måte. Utgangspunktet for fornyingsarbeidet må være å sikre en god og verdig velferd for kommende generasjo-

ner og å ta på alvor de store utfordringer befolkningsutviklingen gir oss. Høyere levealder og lavere fødselstall fører til at antall eldre øker i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder. Effektivisering, omstilling og fornying er helt nødvendig for å sikre nok arbeidskraft innenfor viktige velferdsområder i årene framover.

Komiteen mener at statens krav til kommunenes rapportering må forenkles. Fellesmidlene må i større grad benyttes til aktiv tjenesteyting, og byråkratiet utover det nødvendige må reduseres.

Komiteen mener at det er viktig å ha en kritisk innstilling til et voksende byråkrati. Komiteen mener det må være et politisk mål å jobbe for et enklere, mer oversiktlig og effektivt byråkrati.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa gjennom kommunereforma vil overlata større oppgåver til større og meir robuste kommunar. På den måten gjennom å flytte makt og mynde til kommunane, vil innbyggjarane få auka påverknad på eigen kvar- dag og eige lokalsamfunn.

Fleirtalet viser til at regjeringa legg opp til ein vekst i kommunesektorane sine inntekter i storleiken 4 1/2 til 5 mrd. kroner i 2015.

Fleirtalet viser til at regjeringa varslar å auke kommunesektoren sine inntekter utover demografi og pensjon med grunngeving i behov for å styrke rusomsorg/psykisk helseteneste, auka satsing på fylkesvegnett, helsestasjon og skulehelsetenester.

Fleirtalet er nøgd med at regjeringa i hovudsak føreslår midlane som såkalla frie inntekter og på den måten anerkjenner det lokale sjølvstyret.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har fortsatt høye ambisjoner for bedre kvalitet i velferd, omsorg og skole i kommunesektoren og viser til at sektoren under regjeringen Stoltenberg II fikk et betydelig økonomisk løft.

Disse medlemmer viser til at fra 2005 til 2013 har kommunesektorens inntekter reelt økt med 69,6 mrd. kroner. Det tilsvarer en årlig realvekst på 2,6 pst.

Disse medlemmer peker på at inntektsveksten har dekket både nye oppgaver og utvidelse av eksisterende oppgaver. Samtidig har den finansielle situasjonen i kommunesektoren vært god. I perioden 2006–2012 var netto driftsresultat for kommunesektoren i gjennomsnitt 2,9 pst. I 2013 fikk kommunesektoren et netto driftsresultat på 2,9 pst. Det viser at det er balanse mellom kommunenes oppgaver og de økonomiske forutsetningene.

Disse medlemmer viser til tall fra KOSTRA som viser at det fra 2005 til 2012 har kommet til om lag 59 000 nye årsverk i kommunesektoren. Dette er i all hovedsak årsverk innenfor barnehager, skole og pleie- og omsorgstjenestene. Kun 1 av 18 årsverk har gått til sentraladministrasjonen.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Stoltenberg II gjorde flere endringer i det kommunale inntektssystemet for å sikre en jevnere fordeling av inntekter og større forutsigbarhet for kommunene.

Disse medlemmer mener at dagens regjering fører Norge i feil retning. Skattelette for de rikeste prioriteres foran velferd. Velstanden til dem som har mest, øker. Samtidig vil barns barnehagetilbud, barns skoletilbud og eldreomsorgen bli dårligere i mange kommuner fordi regjeringens forslag i sum betyr nedgang for mange kommuner. Disse medlemmer er uenig i dette verdivalget. Disse medlemmer påpeker at en sterk kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet, og det er en bærebjelke i by- og distriktspolitikken.

Disse medlemmer konstaterer at regjeringen og samarbeidspartiene er mer opptatt av å tegne nytt kommunekart, enn av å sikre økonomien og kvaliteten i velferd, omsorg og skole. Disse medlemmer støtter frivillig kommunesammenslåing og kan ikke se at regjeringens planer og prosess rundt kommunereform er noe godt utgangspunkt for mer demokrati og bedre velferd.

Disse medlemmer vil styrke kommunesektorens økonomi. Dette er et verdivalg der fellesskapet og barnehage, skole og helse- og omsorgstjenester settes foran skattelette til de rikeste. God offentlig velferd er avhengig av en god kommuneøkonomi. Kommunesektorens frie inntekter må økes betydelig slik at tilbudet i barnehagen, skolen og eldreomsorgen og andre helse- og omsorgstjenester kan bedres.

Disse medlemmer mener at regjeringen fører en politikk hvor omstilling og effektivitet forveksles med privatisering, og hvor målet er å legge til rette for at omsorg skal bli satt ut på anbud. Disse medlemmer mener dette er feil bruk av fellesskapets midler. Det vil heller ikke sikre kvaliteten på velferd og omsorg og heller ikke sikre at pleietrengende faktisk får den hjelpen som de trenger.

Disse medlemmer viser til at regjeringens forslag til inntektsrammer for kommunesektoren i 2014 ikke vil være tilstrekkelig for å videreføre dagens tjenestetilbud på samme nivå. Disse medlemmer viser videre til at regjeringen forutsetter at flere nye oppgaver skal løses innenfor foreslått ramme, noe som vil bety en nedbygging av kommunale bevilgninger til oppgaver de i dag løser.

Disse medlemmer mener offentlige oppgaver løses best når de ansatte har tid og mulighet til å

bruke sitt faglige skjønn i arbeidet sitt. Mange ansatte opplever i dag at deres faglige handlingsrom begrenses av byråkratiske krav eller markedsprinsipper som griper inn i deres arbeidshverdag. Tiden den ansatte bruker i møtet med eleven, pasienten eller andre innbyggere blir spist opp av andre og mindre viktige oppgaver – enten det er i skolen, i barnehagen, i helsetesenet, i politiet eller i Nav.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det må lages bemanningsnormer i omsorg og skole som sikrer nok kvalifiserte ansatte til å gjøre de viktige jobbene.

Dette medlem viser til behovet for omstillingsarbeid for å gi innbyggerne best mulig velferd og de ansatte et godt arbeidsmiljø med mindre sykefravær og utstøting. Utviklingsarbeidet må skje i nært samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner. Omsorgs- og opplæringsoppgaver skal ikke ses som en vare som kan settes ut på anbud. Arbeidstakernes lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår må ikke svekkes som følge av konkurranseutsetting av offentlige tjenester.

Dette medlem mener tiden er inne for en til-litsreform, der de ansattes faglige handlingsrom styrkes på bekostning av markedsprinsipper og byråkratiske kontroll. Dette medlem sier nei til privatisering av offentlige tjenester, og vil redusere antall mål og rapporter i det offentlige. Grunnbemanningen i det offentlige må styrkes, slik at de ansatte får bedre tid til sine kjerneoppgaver. God kommuneøkonomi er avgjørende for å nå dette målet.

Dette medlem støtter ikke omlegging av inntektssystemet for fylkeskommunene nå og vil be regjeringen utrede dette nærmere og ha en grundig høringsrunde med fylkeskommunene, og legge fram endringer i kommuneproposisjonen for 2016.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det er behov for forandringer i kommunestrukturen, men støtter ikke regjeringens bruk av tvang, og kan derfor ikke støtte regjeringens kommunereform slik den er lagt frem. Endringer i dagens kommuneinndeling er nødvendig for å sikre like gode velferdstjenester for alle innbyggere, i funksjonelle og bærekraftige kommuner.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter ikke regjeringens opplegg til kommunereform. Det er behov for reformer som styrker kommunesektorens rolle i løsningen av tjenestetilbudet til innbyggerne og som reduserer omfanget av statlig styring av oppgaveløsningen. En slik styrking av primærkommunenes og fylkeskommunenes rolle i den offentlige forvaltningen er ikke et spørsmål om strukturendrin-

ger, men om vilje til desentralisering av makt og myndighet fra statlig til lokalt nivå.

2. Det økonomiske opplegget for 2015

2.1 Sammendrag

2.1.1 *Inntektsrammer*

Regjeringen legger i proposisjonen opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2015 i størrelsesorden 4 1/2 til 5 mrd. kroner. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner er frie inntekter. Dette tilsvarer en realvekst i frie inntekter på om lag 1,4 pst.

Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2015 på om lag 3,1 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Departementet anslår at om lag 2,7 mrd. kroner må finansieres av frie inntekter.

Det understrekes i proposisjonen at anslagene er usikre.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kommunale tjenestetilbudet kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten. Regjeringen har klare forventninger til at det i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 3 3/4 og 4 1/4 mrd. kroner av veksten i frie inntekter. Av denne veksten er 200 mill. kroner begrunnet i behovet for å styrke helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Videre er 200 mill. kroner av veksten begrunnet i en styrking av kommunale tjenester til rusavhengige og personer med psykiske lidelser.

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får mellom 1/4 og 1/2 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Av denne veksten er 150 mill. kroner begrunnet i behovet for opprusting av fylkesveiene. Bakgrunnen er at det i Nasjonal transportplan 2014–2023 er satt av en totalramme på 10 mrd. kroner til opprusting av fylkesveiene. Midlene gis som rammetilskudd og fordeles på samme måte som tilsvarende midler til fylkesveier i statsbudsjettet for 2014 (i alt 780 mill. kroner). Videre vil 95 mill. kroner av veksten i frie inntekter gis som kompensasjon til fylkeskommuner som taper mer enn 200 kroner per innbygger på systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2014 endres når statsbudsjettet legges

fram i oktober, vil inntektsveksten for 2015 som nå varsles kunne bli endret.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2015 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter.

Innenfor rammen av konsultasjonsordningen har staten dialog med kommunesektoren (representert ved KS) om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2015.

2.1.2 *Pensjonskostnader*

Det vises i proposisjonen til at pensjonspremiene som kommuner og fylkeskommuner betaler inn til pensjonsordningene de siste årene har vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette har gitt en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2013. Høy lønnsvekst og lavt rentenivå har bidratt til premieveksten de siste årene. Veksten i de regnskapsmessige pensjonskostnadene har vært jevn, men likevel noe svakere enn veksten i premiene. Denne utviklingen ser ut til å fortsette i 2014. Nivået på pensjonspremiene vil også i 2014 være særlig høyt som følge av at pensjonsleverandørene fortsatt har behov for å styrke premiereservene.

PENSJONSKOSTNADENE FOR 2015

De siste årene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet strammet inn på de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene (langsiktig lønnsvekst, diskonteringsrente og avkastning mv.). Dette har vært nødvendig for på lang sikt å kunne oppnå et bedre samsvar mellom nivået på de årlige pensjonspremiene og nivået på de regnskapsmessige kostnadene. Departementets vurdering er at forutsetningene som blir benyttet i kostnadsberegningene for 2014, også bør benyttes i 2015, men understreker at det er en betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen i pensjonspremiene. Departementet vil derfor følge premie- og kostnadsutviklingen nøye fremover. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner. Dette vil gi kommunesektoren et grunnlag for å anslå størrelsen på pensjonskostnadene for 2015 allerede i løpet av våren.

PENSJONSREFORMEN OG NY UFØREPENSJONSORDNING

Departementet legger opp til at de kjente elementene i pensjonsreformen implementeres i beregningene av de regnskapsmessige pensjonskostnadene for

2015. Dette gjelder levealdersjusteringen og lavere pensjonsregulering, samt reglene for ny uførepensjonsordning. Se proposisjonen for nærmere beskrivelse.

Implementering av elementene i pensjonsreformen og ny ordning for uføretrygd i kostnadsberegningene medfører isolert sett en vesentlig reduksjon i kommunesektorens pensjonskostnader i 2015. På den andre siden innebærer implementering av nye levealdersforutsetninger en betydelig økning i pensjonskostnaden for 2015. Samlet sett er det anslått at disse endringene gir en viss reduksjon i pensjonskostnadene.

REDUSERT AMORTISERINGSTID

Det fremgår av proposisjonen at det er ventet at betalte pensjonspremier klart vil overstige regnskapsførte pensjonskostnader i 2014. Premieavviket som dette medfører i 2014 bidrar til en vekst i amortiseringskostnadene i 2015.

Regjeringen Stoltenberg II sendte i september 2013 på høring et forslag om å redusere amortiseringstiden for premieavvik oppstått i 2014 og senere, for å bygge ned nye premieavvik raskere, og redusere økningen i det akkumulerte premieavviket. Høringsforslaget skisserte to alternativer for amortisering av premieavvik. Alternativ 1 var en reduksjon i amortiseringstiden fra 10 til 5 år, og alternativ 2 reduksjon til 7 år. Se proposisjonen for nærmere beskrivelse av høringsuttalelsene.

Departementet trekker i proposisjonen fram at for at utjevningen av pensjonskostnadene i kommunesektoren skal bidra til tilstrekkelig stabilitet, er det viktig med et tilstrekkelig antall år å amortisere premieavviket på. Premienivået vil ventelig fortsatt være på et høyt nivå de nærmeste årene, og være noe høyere enn nivået på pensjonskostnadene. Dette betyr at vi kan forvente et premieavvik også de neste årene. Departementets vurdering er at dette bør bygges ned raskere enn ved dagens 10 år. Departementet mener at det er viktig med stabilitet i kommuneøkonomien og spesielt i utviklingen i pensjonskostnadene, og departementet vurderer derfor amortisering av premieavvik over 7 år som det beste alternativet. Da ivaretas både hensynet til utjevning og behovet for en noe raskere nedbygging av fremtidige premieavvik. Departementet vil iverksette endringen i amortiseringstiden gjennom endring i regnskapsforskriften for kommuner og fylkeskommuner, med regnskapsmessig virkning fra 2015.

VEKST I SAMLEDE PENSJONSKOSTNADER

Departementet har gjort et grovt estimat som innebærer at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden 1/2 mrd. kroner i 2015, utover det som dekkes av den kommu-

nale deflatoren. Dette anslaget tar høyde for at de økonomiske beregningsforutsetningene for 2015 beholdes uendret fra 2014. Anslaget inkluderer i tillegg kostnadsøkningen som følge av nye levealdersforutsetninger, og innsparinger for kommunesektoren som følge av pensjonsreformen og ny uførepensjon. I anslaget er det også tatt hensyn til virkningen av redusert amortiseringstid for premieavvik fra 10 til 7 år. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Lavt rentenivå har over tid medvirket til det opparbeidede premieavviket. Kommunesektoren har samtidig betydelig gjeld, og har dermed også fordel av det lave rentenivået. Departementet understreker i proposisjonen at kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for pensjon, som er en del av lønns- og avtalevilkårene i kommunesektoren.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at regjeringa legg opp til ein vekst i kommunesektoren sine inntekter i storleiken 4 1/2 til 5 mrd. kroner for 2015.

Komiteen viser til at av veksten i 2015 vert det lagt opp til at mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner er frie inntekter. Det tilsvarar ein realvekst på 1,4 pst.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, er nøgd med at regjeringa fortsetter å styrkje sektoren sin økonomi, slik at kommunane kan møte utfordringane med auka kostnader til folketalsauka, auka kostnader til pensjon, og i tillegg styrkje dei kommunale velferdstenestene. Fleirtalet meiner at den varsla inntektsramma er robust, men at kommunane òg i framtida må ha fokus på effektiv drift og prioriteringar.

Fleirtalet er samd med regjeringa i at det er viktig å formidle rammene nøkternt slik at det ikkje vert skapt eit urealistisk bilete av situasjonen. På den måten unngår ein at storting eller regjering skapar store forventningar lokalpolitikarane vil slite med å innfri. Kommunesektoren vil alltid stå overfor behov for prioritering og fokus på effektiv drift.

Fleirtalet viser til at kommunane får mellom 3 3/4 og 4 1/4 mrd. kroner av veksten frå dei frie inntektene. 400 mill. kroner av dette er grunngjeve utifrå behov om styrking av rusomsorg/psykisk helseteneste, helsestasjon og skulehelsetenester, men gitt som frie inntekter.

Fleirtallet viser til at regjeringa legger opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2015 i størrelsesorden 4 1/2 til 5 mrd. kroner. Fleirtallet forutsetter at veksten i fire inntekter til kommunene dekker økningen i kommunenes kostnader knyttet til demografi, lønn og pensjoner, samt gir rom for bedret tjenestetilbud slik regjeringa gir uttrykk for. Selv om regjeringa er opptatt av ikke å skape

store forventninger knyttet til lokalpolitikernes innfrielsesevne, peker flertallet på at den beste måten å sette lokalpolitikerne i stand til å innfri innbyggernes forventninger på, er å sette kommunene i stand til å ha godt tjenestetilbud. Dette gjøres mest effektivt gjennom å styrke kommuneøkonomien slik at kommunene tilføres de ressursene det krever å levere et godt tjenestetilbud.

Fleirtallet viser til at den foreslåtte veksten i frie inntekter for 2015 er om lag på line med gjennomsnittet for perioden 2007–2014. Den varsle veksten inneber at kommunane vil ha 1–1,3 mrd. kroner til å vidareutvikle velferdstilbudet etter at utgifter til demografi og pensjon er dekket. Dette inneber at handlingsrommet for kommunane er større i 2015 enn det som låg til grunn i kommuneproposisjonen for 2014. Vidare vil desse medlemmene påpeike at differansen i veksten av samla inntekter mellom 2015 og tidlegare år, i hovudsak skuldast at løyvingar i tidlegare år er finansiering av nye lovpålegg og regelendringar som påfører kommunane auka utgifter.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunesektorens skatteinntekter nedjusteres med 1,2 mrd. kroner i revidert nasjonalbudsjett 2014. Det betyr at veksten i de frie inntektene for 2015 reelt sett vil oppleves fra kommunens side som 1,2 mrd. kroner lavere enn regjeringens forslag. Veksten i de frie inntektene i 2015 sammenlignet med opprinnelig budsjett for 2014, vil da bli 3–3,3 mrd. kroner. Disse medlemmer vil peke på at lavere befolkningsvekst og lavere kostnadsvekst kan øke kommunenes handlingsrom. Men disse medlemmer vil samtidig understreke at det er betydelig usikkerhet knyttet til befolkningsveksten og at denne vil kunne endres i løpet av året.

Disse medlemmer vil på bakgrunn av dette komme tilbake med sitt endelige økonomiske opplegg for kommunesektoren for 2015 i forbindelse med statsbudsjettet.

Disse medlemmer viser til at ifølge KS vil en videreføring av dagens tjenestetilbud alene kreve en økning av frie inntekter utover den foreslåtte ramme i intervallet 4,2 til 4,5 mrd. kroner. Regjeringen har i tillegg forutsatt at nye oppgaver, som satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten med 200 mill. kroner og satsing på rusfeltet og psykisk helse med 200 mill. kroner, skal dekket innenfor rammen av frie inntekter. Regjeringen foreslår ikke å kompensere kommunene for feilene i anslaget på etterspørsel etter barnehageplasser, noe som KS har anslått representerer en merkostnad på 825 mill. kroner for 2015. Regjeringen foreslår å øke vekstkommunetilskuddet fra 60 til om lag 340 mill. kroner.

Disse medlemmer viser til at realiteten bak regjeringens opplegg for kommunene i 2015 er at det sendes en milliardregning til kommunene som forutsettes dekket innenfor den kommunale inntektsrammen uten kompensasjon. Det betyr at kommunene må skjære ned på det kommunale tjenestetilbudet på andre områder.

Disse medlemmer viser til at kommunesektoren har ansvaret for de viktigste områdene som angår folks hverdag, slik som skole, omsorg, kultur, samferdsel og stønad til livsopphold. Disse tjenestene er avgjørende for folks levekår og er en uunnværlig infrastruktur for næringslivet. En god kommuneøkonomi gjør det attraktivt for folk å bo og jobbe i kommuner over hele landet. Dette er viktig for næringslivet som skal rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.

Disse medlemmer har som målsetting at kommunesektoren skal være styrt av et aktivt og engasjert lokaldemokrati med fornøyde og kompetente ansatte som yter tjenester av god kvalitet til alle sine innbyggere. For å nå denne målsettingen må det være samsvar mellom de oppgaver kommunene skal utføre og de økonomiske ressurser de har til rådighet.

Oppslutningen om velferdsstaten opprettholdes kun dersom flertallet føler seg tjent med og er fornøyd med det offentlige tilbud. Kvalitet, tilgjengelighet og behovsdekking må derfor ta utgangspunkt i brukernes behov.

Disse medlemmer vil påpeike at en god kommuneøkonomi er en viktig forutsetning for å tiltrekke seg og beholde gode arbeidstakere. Behovet for arbeidskraft for å løse velferdsoppgaver i åra framover vil øke sterkt, og konkurransen om arbeidskraften øker. Kravene til arbeidsgivere vil øke både når det gjelder å legge til rette for et godt og interessant arbeidsliv, til å kunne følge opp ansatte med videre- og etterutdanning. Det er nødvendig å ha en slik bemanning at det ikke oppstår helse- og belastningsskader.

Disse medlemmer vil framheve at en styrking av kommunesektorens inntekter vil øke sysselsettingen samtidig som det vil øke arbeidstilbudet. Mange jobber i offentlig sektor anses blant annet å være attraktive for kvinner, og gjør at de melder seg på arbeidsmarkedet. Økt sysselsetting gir økt verdiskaping.

Medlemene i komiteen frå Høgre og Framstegspartiet viser til at det frå andre parti vert påstått at det vert eit dårlig økonomisk opplegg for 2015. Desse medlemmene vil understreke at samanlikna med dei siste åra er veksten i frie inntekter på nivå med snittet, og påstanden er derfor ikkje riktig.

Desse medlemene viser til at det er vanlig praksis at kommunene verken får kompensert skatte-svikt eller trekk ved skattevekst. Dette er eit grunnleggjande prinsipp og sjølv poenget med å delvis finansiere kommunesektoren med skatteinntekter og rammetilskott.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet går imot regjeringens forslag til økonomisk ramme for 2015. Disse medlemmer viser til at regjeringen legger opp til å underfinansiere barnehagene i kommunene med 0,8–0,9 mrd. kroner neste år. Disse medlemmer går imot dette.

Ut over å sikre kommunene finansiering av barnehageplassene, foreslår disse medlemmer at kommunesektorens frie inntekter i 2015 økes med minimum 1,5 mrd. kroner. Dette vil gi en økning i de frie inntektene på minst 5,7 til 6,0 mrd. kroner. Med et slikt økonomisk opplegg vil kommunesektoren ha mulighet til å styrke kvaliteten på kommunale velferdstjenester som barnehage, skole, helsetjenester og eldreomsorg. Disse medlemmer er opptatt av å prioritere velferd og god kommuneøkonomi framfor skatteutt.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn i sitt forslag til statsbudsjett for 2015 til høsten at veksten i kommunesektorens frie inntekter skal være 5,7–6,0 mrd. kroner for 2015.»

Den foreslåtte økningen i frie inntekter utover regjeringens forslag skal fordeles mellom kommuner og fylkeskommuner. Kommunenes andel vil være 1 mrd. kroner og fylkeskommunenes andel 0,5 mrd. kroner. Dette gir fylkeskommunene mulighet til blant annet å prioritere midler til videregående opplæring, kollektivtrafikk og fylkesveier ut over regjeringens opplegg.

Disse medlemmer registrerer at regjeringen ber kommunene bruke av veksten i de frie inntektene til å satse på skolehelse- og helsestasjonstjenestene og tilbud innenfor rus og psykiatri. Med regjeringens stramme økonomiske opplegg vil kommunene i realiteten bli nødt til å nedprioritere andre velferdstjenester for å kunne prioritere regjeringens ønsker på skolehelse, helsestasjon, rus og psykiatri. Disse medlemmer mener regjeringen setter kommunene i en vanskelig situasjon. Med Arbeiderpartiets økonomiske opplegg for 2015 vil kommunene bedre settes i stand til å kunne prioritere både skolehelse, helsestasjon, rus og psykiatri i tillegg til andre viktige tjenesteområder.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at regjeringen anslår at kommunesektorens skatteinntekter kan bli 1,2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i statsbudsjettet for 2014. Regjeringen har anslått en noe lavere lønnsvekst og at demografikostnadene vil øke mindre enn anslått, men dette er usikre anslag som ikke kan legges til grunn for å nedjustere kostnadsveksten i kommunesektoren for 2015.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn i sitt forslag til statsbudsjett til høsten at veksten i kommunesektorens samlede inntekter skal være mellom 7,5 og 8 mrd. kroner for 2015.»

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn i sitt forslag til statsbudsjett til høsten at veksten i kommunesektorens frie inntekter skal være mellom 6 3/4 og 7 1/4 mrd. kroner for 2015.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det er et stort behov for at det settes av mer midler til kommunene. Dette medlem påpeker at regjeringa har forregna seg grovt og kuttet i overføringene til kommunene til tross for økt etterspørsel etter barnehageplass. Dette medlem påpeker at ifølge KS mangler kommunene nå 825 mill. kroner for å sikre barnehagetilbudet. Dette medlem vil derfor sette av minst 825 mill. kroner for å finansiere regjeringens underdekning av barnehageplasser, samt øke overføringen for å sikre makspris for barnehageplass, opptrapping til to barnehageopptak, kulturtime i skole/SFO og fortsatt gratis frukt og grønt.

Dette medlem viser til at regjeringen har satt av 400 mill. kroner, hvorav 200 mill. kroner skal styrke skolehelsetjenesten og helsestasjonene, og 200 mill. kroner er satt av til styrking av kommunale tjenester til rusavhengige og personer med psykiske lidelser, men gitt som frie inntekter. Dette medlem viser til erfaringen fra regjeringen Stoltenberg II hvor økte midler til skolehelsetjenesten og til helsestasjonene ikke ble øremerket, med den effekt at mye av midlene ble brukt til andre tjenester. Dette medlem mener derfor de økte midlene til skolehelsetjenesten og helsestasjonene og til styrking av kommunale tjenester til rusavhengige og personer med psykiske lidelser, må øremerkes.

Dette medlem vil vise til at det største barnevernsløftet på 20 år ble startet i 2010 og har resultert i blant annet 890 nye stillinger til barnevernet så langt. Dette medlem er glad for at regjeringen vil videreføre dette øremerkede tilskuddet i 2015 og mener dette er helt nødvendig for å sikre den nødvendige opptrappingen i kommunalt barnevern. Dette medlem mener satsingen må økes utover det som

ble bevilget i 2014 fordi det er helt nødvendig med flere ansatte som kan gi barn i en utsatt situasjon den hjelpen og beskyttelsen de har krav på og fordi det fortsatt er behov for å styrke kompetansen på utsatte barn. Dette medlem mener vi må opp i minst 1 500 nye stillinger og fortsette satsingen på kompetansehevende tiltak, og dette medlem vil derfor sette av anslagsvis 300 mill. kroner til dette i 2015.

Dette medlem viser til at skolehelsetjenesten og helsestasjonene er lavterskeltilbud som når alle barn. De er der barna er og har derfor mulighet til å oppdage hvem som trenger hjelp. 1,1 millioner barn, unge og foreldre møter disse tjenestene årlig, men skolehelsetjenesten og helsestasjonene mangler 1 500 årsverk. Dette medlem vil derfor bedre barne- og ungdomshelsen gjennom et løft som blant annet innebærer 1 500 nye stillinger (helsesøstre, fysioterapeuter, jordmødre) til helsestasjonene og skolehelsetjenestene. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ivareta det helhetlige forebyggende og helsefremmende arbeidet rettet mot gravide, barn og unge i alderen 0–20 år, ved å forebygge sykdom og skade og fremme god fysisk og psykisk helse. Dette medlem vil derfor sette av anslagsvis 550 mill. kroner til dette, utover de 200 mill. kronene som regjeringen planlegger.

Dette medlem vil vise til forpliktelser i klimaforliket om å redusere klimautslippene og at regjeringen på sektor etter sektor unnlater å følge opp dette. I Stortingets klimaforlik fra 2012 slås det fast at kommunene kan spille en viktig rolle for å redusere klimagassutslippene. Til tross for dette inneholder kommuneproposisjonen ingen støtte til kommunene i dette arbeidet. Dette medlem vil derfor foreslå at det opprettes en finansieringsordning for lokale klimatiltak som skal støtte kommuner og fylkeskommuner i å gjennomføre prosesser for klimavennlig omstilling.

Dette medlem mener det er behov for å sette av mer midler til aktivitetsstøtte til barnefamilier, og dette medlem foreslår derfor minst 100 mill. kroner til dette i 2015. Dette medlem vil i budsjettet for 2015 komme tilbake med en større satsing for å redusere barnefattigdom.

Dette medlem ønsker å innføre et prøveprosjekt for eldre med de største hjelpebehovene, med et «klippekort» på en halvtime ekstra hjemmepleie i uka. Halvtimen kan spares opp til maksimalt tre timer. Dette medlem viser til at etter at de innførte dette i København, har de fått fantastisk respons fra de eldre. Dette gjør blant annet at gamle som ellers ikke har mulighet til det, kan besøke kirkegården og stelle med gravene til sine kjære. De får mulighet til å gå i butikken eller besøke banken, som mange ønsker. Det betyr også at de som bare ønsker en hånd å

holde i noen timer, får det. Dette medlem vil sette av 25 mill. kroner til et slikt prøveprosjekt i 2015.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Veksten i kommunesektorens samlede inntekter skal være mellom 8,3 og 8,8 mrd. kroner for 2015.»

«Veksten i kommunesektorens frie inntekter skal være mellom 6,2 og 6,5 mrd. kroner for 2015.»

Fylkeskommuner – vedlikehold av fylkesveinettet

Komiteen viser videre til at det legges opp til at fylkeskommunene får mellom 1/4 og 1/2 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. 150 mill. kroner av denne veksten er midler til fornying og opprusting av fylkesveinettet. Komiteen viser til at Norge dessverre har et dårlig utbygget og vedlikeholdt fylkesveinett. Komiteen viser til at dette slås fast på side 115 i Nasjonal transportplan 2014–2023, der det står:

«Det har oppstått et betydelig forfall på fylkesveinettet.»

Komiteen mener det er behov for en styrket statlig innsats for utbedring av fylkesveinettet.

Fleirtallet i komiteen, medlemene fra Høgre, Framstegspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at fylkeskommunene får mellom 1/4 og 1/2 mrd. kroner i frie inntekter. Av dette er 150 mill. kroner grunngeve i behov for opprusting av fylkesvegane. Vidare er det avsatt 95 mill. kroner til ei kompensasjonsordning i samband med omlegging av inntektssystemet for fylkeskommunene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at fylkeskommunene innenfor foreslått inntektsramme forutsettes å dekke 150 mill. kroner til opprusting av fylkesveier. I kommunalkomiteens høring framkom det at fylkene er underfinansiert både når det gjelder å dekke forutsatt innsats i å løfte kollektivtrafikken og i styrke det videregående opplæringstilbudet. Nedtrekket i bevilgningene til regionale utviklingsmidler i 2014 videreføres og gir fylkene store utfordringer i å ivareta sin rolle som pådriver i næringsutviklingen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at Statens vegvesen har dokumentert at det vil koste opp mot 75 mrd. kroner å fjerne forfallet på fylkesveiene. Disse medlemmer viser til at det i forbindelse med Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan

(NTP) 2014–2023 ble foreslått en økning på 10 mrd. kroner i rammeoverføringene til fylkene, som i all hovedsak først skal komme om fem år – i siste del av planperioden. Disse medlemmer frykter at dette ikke vil være tilstrekkelig for å løse de svært prekære behovene for utbedring av fylkesveinettet.

Pensjonskostnader

Komiteen viser til at regjeringa tar høgde for 0,5 mrd. kroner i høgare pensjonskostnader for kommunane i 2015 enn for 2014. Dette skuldast ei rekkje faktorar som trekkjer i begge retningar på kostnadsbiletet. Endring av amortiseringstida frå 10 til 7 år er med på å auke kostnaden medan uføredelen av pensjonsreforma trekker i motsett retning.

Komiteen er samd om at det er viktig å redusere amortiseringstida for å få ned premieavviket på sikt. Komiteen slutter seg til regjeringa si tilråding på 7 år.

Komiteen viser til at regjeringa skriv at anslaget er hefta med betydeleg uvisse og ber regjeringa fortløpande følgje utviklinga i kommunesektoren sine pensjonsutgifter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at pensjon ikke har vært dyrere siste 30 år enn de siste årene. Flertallet viser vidare til at det akkumulerte premieavviket nå er på om lag 30 mrd. kroner, og at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden 1/2 mrd. kroner i 2015, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Dette, kombinert med betydelig gjeld, gjør flertallet bekymret for situasjonen i kommuneøkonomien, og forventer at regjeringen følger situasjonen tett for å hindre at deler av kommunesektoren kommer i økonomiske vanskeligheter.

3. Endringer i det økonomiske opplegget for 2014

3.1 Sammendrag

3.1.1 Inntektsveksten i 2014

Det fremgår av proposisjonen at saldert budsjett 2014 innebar at realveksten i kommunesektorens

samlede inntekter ble anslått til 5,4 mrd. kroner, tilsvarende 1,4 pst.

Foreløpige regnskapstall for 2013 viser at kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt ble om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen for 2014 (Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014)). Skatteinngangen til og med mars 2014, samt noe lavere anslått lønnsvekst, trekker i retning av at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt kan bli ytterligere 0,7 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i det vedtatte budsjettoplegget for 2014.

Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren for 2014 er nedjustert med 0,1 prosentenheter. Dette skyldes at anslått lønnsvekst for 2014 er nedjustert fra 3,5 til 3,3 pst. Lavere kostnadsvekst bidrar isolert sett til å trekke opp realinntektsveksten i 2014 med om lag 0,4 mrd. kroner.

Samlet sett anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i revidert nasjonalbudsjett 2014 til 5,0 mrd. kroner. Realveksten i frie inntekter i 2014 anslås til 3,2 mrd. kroner.

TBU anslo våren 2013 at kommunesektoren i 2014 ville få merutgifter på 3,3 mrd. kroner knyttet til befolkningsutviklingen. I mars 2014 nedjusterte TBU anslaget med om lag 0,5 mrd. kroner. Bakgrunnen er lavere befolkningsvekst enn anslått.

Det er også kommet ny informasjon om 2013 etter budsjettbehandlingen i fjor høst. Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren er oppjustert med 0,6 prosentenheter. Oppjusteringen må ses i sammenheng med høyere konsumpriser, sterkere lønnsvekst og innarbeiding av økte pensjonskostnader i forhold til lønn. Inntektene fra eiendomsskatt ble i 2013 0,8 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen. Også kommunesektorens inntekter fra gebyrer ble ifølge de foreløpige regnskapstallene for 2013 0,8 mrd. kroner høyere enn tidligere anslått. De oppdaterte nivåene på eiendomsskatt og gebyrer er videreført i inntektsanslagene for 2014. Samlet sett er anslaget for realveksten i de samlede inntektene i 2013 nedjustert med 0,9 mrd. kroner, mens realveksten i de frie inntektene er nedjustert med 1,5 mrd. kroner.

Tabell 3.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2013¹ og 2014. Mill. kroner² og endring i pst.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommuneforvaltningen i alt		
	2013	2014	Endr. i pst.	2013	2014	Endr. i pst.	2013	2014	Endr. i pst.
Skatteinntekter	135 890	139 739	2,8	26 954	27 940	3,7	162 844	167 679	3,0
Herav skatt på inntekt og formue	126 421	130 160	3,0	26 954	27 940	3,7	153 375	158 100	3,1
Rammetilskudd	114 747	121 057	5,5	28 603	29 878	4,5	143 350	150 935	5,3
Sum frie inntekter	250 637	260 796	4,1	55 557	57 818	4,1	306 194	318 614	4,1

¹ Inntektene i 2013 er korrigeret for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2014 anslås til 3,0 pst., mot 3,1 pst. i tilleggsproposisjonen for 2014

³ Oslo er delt i en kommunedel og en fylkeskommunedel

3.1.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014

3.1.2.1 BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

REFUSJONSORDNINGEN FOR BARNEVERNSTILTAK TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE

Noen kommuner som søkte refusjon mot slutten av 2013 fikk utbetalt 80 pst. refusjon i 2014. I Prop. 93 S (2013–2014) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014 foreslår regjeringen at disse kommunene får utbetalt full refusjon for søknadene som ble sendt inn i 2013. Det foreslås bevilget 12,3 mill. kroner til å utbetale de gjenstående 20 pst. av utgiftene til de berørte kommunene.

3.1.2.2 KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

TILSKUDD TIL UTELEIEBOLIGER

Tilskudd til utleieboliger (kap. 581 post 76) skal bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Mange kommuner melder at de disponerer for få egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder utleieboliger til flyktninger som har fått lovlig opphold i Norge. I Prop. 93 S (2013–2014) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014 foreslår regjeringen derfor å øke tilsagnsrammen på posten med 222,2 mill. kroner i 2014, fra 572,4 mill. kroner til 794,6 mill. kroner. Dette vil gi rom for å gi tilsagn om tilskudd til mellom 400 og 450 flere utleieboliger. Forslaget fører til et økt bevilgningsbehov på posten på 100 mill. kroner i 2014.

ENDRINGER PÅ KAP. 571 RAMMETILSKUDD TIL KOMMUNER

Kap. 571 post 21 Spesielle driftsutgifter

For å legge til rette for oppstart av regionale prosesser i forbindelse med kommunereformen, vil regjeringen gi støtte til en prosessveileder i hvert fylkesmannsembete fra høsten 2014. I tillegg skal det utarbeides et opplegg for standardiserte, lokale spørreundersøkelser rettet mot innbyggerne og et standardisert system for å sammenstille nødvendige fakta for å vurdere kommunesammenslåing. På bakgrunn av dette foreslås det i Prop. 93 S (2013–2014) at bevilgningen på kap. 571 post 21 økes med 6,9 mill. kroner mot en tilsvarende reduksjon på kap. 571 post 64.

Kap. 571 post 60 Innbyggertilskudd

Det foreslås å overføre 1,4 mill. kroner fra kap. 571 post 60 til kap. 227 Tilskudd til særskilte skoler, post 74 Tilskudd til Signo og Briskeby under Kunnskapsdepartementet. Midlene tilsvarer kostnadene som kommunene tidligere har dekket til hjemreise for elever ved Signo grunn- og videregående skole, jf. nærmere omtale under kap. 227 post 74 i Prop. 93 S (2013–2014) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014.

Videre foreslås det å overføre 1 mill. kroner fra kap. 571 post 60 til kap. 732 Regionale helseforetak, post 70 Særskilte tilskudd under Helse- og omsorgsdepartementet. Dette tilsvarer kommunenes netto mindretutgifter som følge av en omlegging av rutine i arbeidet med å forebygge tuberkulose fra 1. juli 2014, jf. nærmere omtale under kap. 732 post 70 i Prop. 93 S (2013–2014) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014.

Det foreslås også å overføre 0,4 mill. kroner fra kap. 571 post 60 til kap. 2661 Grunn- og hjelpetønad, hjelpemidler mv., post 76 Bedring av funksjonsevnen, hjelpemidler som tjenester under Arbeids- og sosialdepartementet. Dette tilsvarer kommunenes mindretgifter som følge av endret finansiering av tilbudet om barnepass ved Ål folkehøyskole og kurs-senter i tilknytning til tilpasningskurs for døve og sterkt tunghørte og deres pårørende, jf. nærmere om-tale under kap. 2661 post 76 i Prop. 93 S (2013–2014) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014.

Samlet sett foreslås det at bevilgningen på posten reduseres med 2,8 mill. kroner.

Kap. 571 post 64 Skjønnstilskudd

Ved stortingsbehandlingen av statsbudsjettet for 2014 ble bevilgningen til arbeidet med psykisk helse økt med 16 mill. kroner. Ved en feiltakelse ble midle-ne bevilget over rammeområde 18 Rammeoverføringer til kommunesektoren mv. istedenfor rammeom-råde 15 Helse. På bakgrunn av dette foreslås det å overføre 16 mill. kroner fra kap. 571 post 64 Skjønnstilskudd til kap. 762 Primærhelsetjeneste, post 60 Forebyggende helsetjenester og kap. 764 Psykisk helse, post 72 Utviklingstiltak og post 73 Vold og traumatisk stress under Helse- og omsorgs-departementets budsjett. Dette er i tråd med helse- og omsorgskomiteens og kommunal- og forvaltnings-komiteens merknader til Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014), jf. Innst. 11 S (2013–2014) og Innst. 16 S (2013–2014).

I tillegg foreslås det at bevilgningen reduseres med 6,9 mill. kroner mot en tilsvarende økning på kap. 571 post 21.

Samlet sett foreslås det at bevilgningen på posten reduseres med 22,9 mill. kroner.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen er positiv til at regjeringa aukar rammene til tilskott til utleigebustader. Det vil gjera det lettare for kommunar med bustadutfordringer å ta imot flyktningar og tilby ein bustad til vanskelegstilte på bustadmarknaden. Komiteen ber om at denne ordninga gjerast kjent for kommunane i den løpande dialogen mellom stat og kommune om busetjing av flyktningar.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, merker seg ein reduksjon i skatteinntekter for 2014 i høve til overslag i statsbudsjettet. Skatteanslaget vert endra som følgje av ein svakare økonomisk utvikling enn føreset i næringslivet, blant anna som følgje av internasjonale forhold.

Fleirtalet viser til at anslått lønnsvekst for 2014 er nedjustert frå 3,5 til 3,3 pst.

Fleirtalet er nøgd med at regjeringa foreslår å løyve 12,3 mill. kroner til dei kommunane som i 2013 har sendt inn refusjonskrav for barnevernstiltak for einslege mindreårige asylsøkjjarar (EMA). Omlegginga vart varsla seint på året, og krav til dokumentasjon frå kommunane si side kombinert med ein kort tidsfrist, gjorde at saka vart heilt spesiell.

Fleirtalet er samd med regjeringa si vurdering, utan at dette kan skape framtidig presedens i saker der kommunar sender inn refusjonskrav og liknande seinare enn oppsette fristar.

Fleirtalet synest at det er positivt at fylkesmennene får ei sentral oppgåve i kommunereforma og støtter at det får oppstart allereie i 2014. Fleirtalet støtter difor framlegget om å gje ei løyving på 6,9 mill. kroner for å komme i gong med arbeidet med kommunereforma.

Fleirtalet viser til at i revidert nasjonalbudsjett for 2014 er innbyggjartilskottet auka med 175 mill. kroner, med grunngjeving i auka behov for barnehageplassar.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er bekymret for den varslede skattesvikten i kommunesektoren i 2014. Lavere kostnader og lavere befolkningsvekst bidrar til lavere utgifter, men totalt sett kan det se ut som om kommunenes økonomiske handlingsrom i 2014 blir mindre enn forutsatt i statsbudsjettet for 2014. Disse medlemmer registrerer at regjeringen ikke signaliserer at den vil kompensere kommunesektoren for sviktende skatteinntekter.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2015 kompensere kommunesektoren dersom skatteinntektene i 2014 blir lavere enn forutsatt i statsbudsjettet for 2014. Kompensasjonen skal ta hensyn til kostnadsvekst og befolkningsvekst.»

Disse medlemmer viser til Innst. 16 S (2013–2014) der komiteens flertall bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre skrev følgende:

«Flertallet viser til at kontantstøtten øker med 1 000 kroner for ettåringer til 6 000 kroner. Dette vil etter flertallets syn bety redusert etterspørsel etter barnehageplasser som kommunene yter tilskudd til. Derfor blir post 60 Innbyggertilskudd redusert med 344 mill. kroner.»

Disse medlemmer kan med bakgrunn i tall fra kommunene presentert av KS under høringen i komiteen, fastslå at økt kontantstøtte ikke har ført til redusert etterspørsel etter barnehageplasser. Tvert imot kan det se ut som om etterspørselen etter barnehageplasser har økt. Disse medlemmer konstaterer at regjeringen i sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett 2014 ikke kompenserer kommunene for dette, og dermed underfinansierer kommunene med opp mot 400 mill. kroner. Disse medlemmer viser for øvrig til sine respektive merknader i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2014.

Disse medlemmer har merket seg de sterke reaksjonene på regjeringens reduksjon av refusjonen til kommunale barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere. I budsjettet for 2014 er det kuttet 240 mill. kroner gjennom at den statlige refusjonen utover kommunal egenandel er kuttet fra 100 pst. til 80 pst. Regjeringens forslag om å bevilge 12,3 mill. kroner til de kommunene som også mistet refusjon for tiltak gjennomført i 2013, er positivt, men endrer ikke på de vanskeligheter kommuner med tiltak for denne gruppen vil møte i innværende budsjettår.

4. Kommunereform

I Sundvolden-erklæringen står det at «Det gjennomføres en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden. [...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»

4.1 Sammendrag

4.1.1 Innledning

Det vises i proposisjonen til at regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Regjeringen vil satse videre på kommunene og styrke velferdstjenestene der folk bor. Nærhetsprinsippet, som innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig og en tro på det lokale folkestyret, er grunnlaget for at regjeringen ønsker å gjennomføre en kommunereform der det også tas sikte på å gi kommunene flere oppgaver.

Regjeringen vil forsterke og utvikle det lokale selvstyret. Kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning. En hensiktsmessig kommuneinndeling er avgjørende for å sikre og videreutvikle framtidige velferdstjenester og en god og

helhetlig lokal samfunnsutvikling. Et sentralt utgangspunkt for kommunereformen er å forenkle, fornye og forbedre styringen av og i kommunene.

Etter regjeringens syn er det viktig at kommunestrukturen gjøres robust også for framtidige oppgaveendringer og reformer. En kommunereform bør innrettes slik at kommunene er robuste i flere tiår framover.

Regjeringen vil i arbeidet med reformen legge stor vekt på god lokal forankring, og inviterer til bredt politisk samarbeid om reformen.

4.1.2 Dagens kommuner

Per 1. januar 2014 er det 428 kommuner i Norge. Kommunene varierer betydelig i både befolkning og størrelse. Norge har i en europeisk målestokk ikke spesielt små kommuner, verken når det gjelder areal eller innbyggere. Men de nordiske kommunene har ansvar for en betydelig større oppgaveportefølje enn mellom- og søreuropeiske kommuner. Sammenlignet med kommunene i våre nordiske naboland som også har et betydelig ansvar for innbyggernes velferd, er norske kommuner relativt små. Det vises i proposisjonen til at hvilke oppgaver kommunene har ansvar for og hvilken frihet de har i oppgaveløsningen, er viktigere for det lokale selvstyret og lokaldemokratiet, enn antall kommuner.

4.1.3 Reformbehov

De siste femti årene har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. I proposisjonen pekes det på viktige utfordringer på kort og lang sikt for kommunene.

4.1.3.1 BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN

Siden 1970 har folketallet i Norge økt med vel 1,2 mill. innbyggere eller 32 pst. Siden 1985 har veksten vært på 22 pst. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere.

Alderssammensetningen av befolkningen varierer også mye mellom kommunene. I 1985 utgjorde andelen innbyggere over 67 år om lag 16,5 pst. av befolkningen både i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere og i Bergen og Oslo. I 2013 hadde andelen eldre økt i alle kommunegrupper bortsett fra i de fem største kommunene.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. En relativt høy innvandring bidrar til å senke andelen eldre for alle grupper av kommuner, mens innenlandsk flytting bidrar til å øke andelen eldre i små kommuner og redusere andelen i de større kommunene. Det økte behovet for tjenester som følger av

økningen i antall eldre vil dermed være en utfordring for alle kommuner, men særlig for de minste.

SSBs framskrivninger (middelalternativet) antyder at veksten i de fire største byregionene vil øke med 27 pst. fram mot 2030 og 36 pst. fram mot 2040. For de 16 mellomstore byregionene er tilsvarende tall 21 pst. og 29 pst. Dette vil gi store utfordringer med hensyn til nye boliger, forbedret transportinfrastruktur og utvidet omfang av tjenester (barnehager, skoler mv.).

4.1.3.2 SENTRALISERING

Siden kommunestrukturen gjennomgikk en stor endring på 1960-tallet har det funnet sted omfattende endringer i det norske samfunnet, blant annet en betydelig sentralisering av befolkningen.

Befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er ventet å holde seg høy. Her vil også den regionale integreringen i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder fortsette. Det pekes i proposisjonen på at utviklingen i retning av sentralisering, som en har sett de siste 30 årene, vil trolig også fortsette.

Utviklingen av kunnskapssamfunnet er en av drivkreftene bak sentraliseringen. Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover, blant annet som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning.

På landsbasis studerer noe over halvparten av førstegangsstudentene utenfor hjemfylket. Nyutdannede kandidater tar primært arbeid i samme region som utdanningsstedet eller tilsvarende regioner i landet, men det er forskjeller på høyskole- og universitetskandidatene.

Andelen kommunalt sysselsatte avtar med økende innbyggertall.

Utbygging av digital infrastruktur og bruk av digital kommunikasjon vil føre til betydelige endringer i arbeidsmåter og samhandling i og med kommunal sektor. 99,9 pst. av alle hushold har tilgang til bredbånd. Dermed er grunnlaget for at innbyggerne skal kunne kommunisere digitalt med egen kommune til stede i hele landet. IKT gir også mulighet for å jobbe desentralt og skape større fagmiljøer uten samlokalisering.

Parallelt med sentraliseringen har det vært en omfattende utbygging av transportinfrastrukturen over hele landet med nye veisamband og høyere standard. Dette har gitt folk og foretak større rekkevidde. Det er mer pendling på kryss og tvers, og ikke bare mer pendling inn til de sentrale tettstedene. Det er imidlertid stor forskjell mellom kommuner når det gjelder egendekning av arbeidsplasser. Særlig rundt de større byene har kommunene lav dekningsgrad.

Den økte pendlingen har først og fremst gitt sterkere integrasjon mellom kommuner i allerede eksisterende bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Sentraliseringen har samtidig medført færre innbyggere i de mest spredtbygde områdene i landet. Her har det også skjedd en regional sentralisering med vekst i tettstedene.

4.1.3.3 MANGLENDE SAMSVAR MELLOM ADMINISTRATIVE OG FUNKSJONELLE INNDELINGER

Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av nasjonale og globale samfunnsutfordringer.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Det pekes i proposisjonen på at kommunestrukturen i liten grad er endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner.

Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Høye boligpriser og lav boligbygging kan virke hemmende på rekruttering av arbeidskraft til næringsliv og kommunal virksomhet. Store investeringer knyttet til høy befolkningsvekst har vært en av grunnene til at enkelte kommuner ønsker å begrense boligbyggingen på tross av stort behov for boliger i regionen. Både økonomiske og miljømessige kostnader gjør at den enkelte kommune noen ganger ikke ønsker å få viktige næringsmessige etableringer i egen kommune.

I andre sammenhenger vil kommunene kjempe om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Dette kan skape et unødvendig spredt lokaliseringsmønster som i liten grad begrenser bilbruken og transportbehovet.

Det pågår et utstrakt samarbeid i mange byområder. Men ekspertutvalgets rapport viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger.

Lite funksjonelt avgrensede kommuner gir utfordringer også for ivaretagelsen av kommunenes andre roller.

Veksten i byområdene har økt presset på dyrket mark fordi alle kommunene planlegger og bygger innenfor sine administrative grenser. Det pekes i proposisjonen på at bedre muligheter til å se areal- og samfunnsplanleggingen i sammenheng i pressområdene vil bidra til å lette presset på dyrket mark.

4.1.3.4 MANGE OG VIKTIGE OPPGAVER STILLER ØKTE KRAV TIL KOMMUNENE

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Denne reformen var begrunnet i innføring av niårig skole for alle. De siste 50 årene

har kommunenes oppgaver blitt utvidet på en rekke områder. Se proposisjonen for beskrivelse.

Veksten må også ses i sammenheng med den sterke befolkningsveksten som har gitt store sysselsetnings- og investeringsbehov for kommunesektoren.

Kravene til kommuneplanlegging har blitt mer omfattende de siste årene og handler i dag ikke bare om arealplanlegging. Se proposisjonen for nærmere beskrivelse av en rekke hensyn som skal ivaretas.

Økende krav til kommunenes myndighetsutøvelse har kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak som skal fattes, flere kommunale plikter, samt tiltakende rapporteringskrav. Innbyggerne og næringslivet har en berettiget forventning om rettsriktige avgjørelser, likebehandling, upartiske avgjørelser, overholdelse av taushetsplikt, samt effektiv saksbehandling. Dette krever relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene.

4.1.3.5 ØKTE KRAV TIL KAPASITET OG KOMPETANSE

Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om kapasitet og kompetanse for å gi innbyggerne et godt og likeverdig tilbud uavhengig av hvor de bor i landet. I tillegg har den statlige sektorstyringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert.

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune vil ha betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og har færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. For stor ulikhet i hvor gode og store fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar.

Når det gjelder lokal politisk styring, pekes det i proposisjonen på at det er behov for kommuner med større administrativ kapasitet og større mulighet til å ha en reell styring og kontroll på lovpålagte oppgaver. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan også gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet.

4.1.3.6 UTFORDRINGER FOR LOKALDEMOKRATIET

Lokaldemokratiet er knyttet både til kommunens makt og myndighet og omfanget av reelle beslutninger i kommunen, men også til mulighet for innbyg-

gerne til å påvirke beslutninger som er viktige for hverdagen deres.

Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. En stadig større andel av den kommunale aktiviteten ivaretas i ulike kommunesamarbeid.

Både store og små kommuner har til dels omfattende samarbeid. Totalt er det flest samarbeid innen teknisk sektor, og om oppgaver som renovasjon, vann, avløp, energi og brann. Deretter kommer samarbeid innen kultur, natur og næring, herunder samferdsel, før samarbeid innen administrative oppgaver som kontrollutvalgssekretariat, revisjon og IKT.

Også innen flere tjenestoområder har interkommunalt samarbeid blitt løsningen på de kapasitets- og kompetanseutfordringer som ligger i dagens kommunestruktur. Ett eksempel er barnevernstjenester, hvor små kommuner oppfordres til å inngå interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid står også sentralt i samhandlingsreformen. Undervisningssektoren har færrest samarbeid, men samarbeid i PP-tjenesten er svært vanlig for små kommuner.

Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet. Kommunene kan i dag inngå samarbeid med andre kommuner om alle typer oppgaver, både forretningsmessig drift/næringsvirksomhet og lovpålagte kjerneoppgaver. Det var først ved innføring av vertskommunemodellen i 2007 at lovverket fikk generell åpning for at kommunene kunne samarbeide om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøving. Fra 2012 ble mulighetene utvidet ved lovfestingen av samkommunemodellen.

Økt statlig detaljstyring

De siste tiårene har styringen fra staten økt. Den detaljerte styringen reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold i kommunen. Detaljeringsgraden i regelverket og i statlige retningslinjer og veiledere ser til dels ut til å komme av at sektordepartementene strammer til styringen for å sikre innbyggerne et mer likeverdig tilbud både i små og store kommuner.

I mange tilfeller etterspør også de mindre kommunene statlige føringer og veiledning.

Det er også et press på kommunens myndighet, for eksempel på arealområdet. Ekspertutvalget la til grunn at jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet.

4.1.4 Mål for reformen

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Generalistkommuneprinsippet er et utgangspunkt for reformen. Som et generelt prinsipp skal reformen legge et grunnlag for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv. Kommunestrukturen skal legge til rette for en enhetlig og oversiktlig forvaltning.

Regjeringen har følgende mål for reformen:

- Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Se nærmere beskrivelse av målene i kapittel 4.4.1 i proposisjonen.

4.1.5 Ekspertutvalgets rapport

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.

4.1.5.1 UTVALGETS KRITERIER

Kommunereformen er en nasjonal reform som skal ivareta mange og ulike hensyn. Utvalget har gått gjennom viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for å anbefale kriterier som ikke bare ivaretar lokale, men også regionale og nasjonale hensyn. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettsikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretakelsen av areal- og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet. At kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring er sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Utvalget anbefaler 10 kriterier som er rettet mot kommunene (tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle

samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring samt lokal identitet), og 2 kriterier som er rettet mot staten (bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring).

Se nærmere beskrivelse av kriteriene i proposisjonen kapittel 4.5.1.

4.1.5.2 UTVALGETS ANBEFALINGER

På bakgrunn av gjennomgangen gir utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder
3. Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Se proposisjonen kapittel 4.5.2 for en nærmere beskrivelse av de enkelte anbefalingene.

4.1.5.3 EKSPERTUTVALGETS VURDERINGER AV KONSEKVENSER AV UTVALGETS ANBEFALINGER

Utvalgets anbefalinger om kommunestørrelse og mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder spesielt rundt byområdene, innebærer at antall kommuner vil kunne komme ned mot 100.

En vanlig innvending mot større kommuner i folketall er de store avstandene dette kan medføre innad i kommunen. En annen innvending mot større kommuner generelt er at nærheten mellom innbyggere, tjenester og folkevalgte svekkes.

Historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært viktige begrunnelser for å videreføre dagens kommunestruktur. Siden Christianesen-utvalget la fram sitt forslag har det skjedd betydelige endringer i infrastrukturen, både knyttet til vei, jernbane og bredbånd. Det vises i proposisjonen til at ensidig fokus på reisetid i dag derfor ikke er like relevant, og kan etter utvalgets mening ikke være styrende for en kommunereform som skal gi større enheter som samsvarer bedre med funksjonelle regioner.

Arealmessig er Finnmark det største fylket i landet. Store deler av fylket preges av punktbosetting og lang reisetid mellom hovedbosettingene, som ofte er kommunesentre.

Utvalget legger til grunn at mange kommunale tjenester uansett må leveres der folk bor. Utviklingen innenfor IKT gjør imidlertid at forutsetningene for å etablere store kommuner også i spredtbygde områder er annerledes enn tidligere.

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk

representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet.

Sentraliseringseffekter

Utvalget peker på at befolkningsutviklingen i stor grad er preget av en sentralisering.

Det hevdes at en endring i kommunestrukturen med større kommuner vil medføre at bosetting og tjenester sentraliseres internt i kommunen, gjerne rundt det nye kommunesenteret. Når det gjelder sentralisering av innbyggerne som følge av de kommunesammenslåingene man har erfaring med i Norge, er funnene mindre entydige.

Utvalget oppfatter imidlertid at det er nærhet til de store tjenestene som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene som er viktigst for innbyggerne. Dette er tjenester som ytes desentralisert og ofte er organisert i tilknytning til det enkelte tettsted. Hvordan disse tjenestene skal organiseres og lokaliseres er opp til kommunene å bestemme. Dette kan tas opp som tema i selve sammenslåingsprosessen og eventuelt inngå i avtaler mellom kommunene før sammenslåing skjer. Ved de siste frivillige sammenslåingene var dette et tema, og alle kommunene har i noen grad valgt desentralisert lokalisering av en del tjenester. Innbyggerne mener at tilgjengeligheten til tjenestene ikke har blitt svekket etter sammenslåingene.

Erfaringene fra sammenslåingene som har vært gjennomført viser at kommunene har fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom når det gjelder lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenliknet med de gamle kommunene.

4.1.6 Departementets vurderinger

4.1.6.1 OM STORE OG SMÅ KOMMUNER OG INNBYGGERNES TILFREDSHET OG TILHØRIGHET

Det har blitt trukket frem at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tilgangen til tjenester som barnehage, hjemmesykepleie og sykehjemsplasser enn innbyggerne i større kommuner. Ifølge Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) har innbyggerne i små kommuner også jevnt over et bedre inntrykk av de kommunale tjenestene enn innbyggerne i store kommuner.

Ekspertutvalget viser i sin rapport at innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet ikke henger

sammen med kommunistørrelse, men at den er knyttet til andre forhold som innbyggernes alder og utdanningsnivå, i tillegg til kommunenes inntekter. At små kommuner har høyere inntekter enn store kommuner, legger til rette for at små kommuner kan ha en høyere dekning av blant annet sykehjemsplasser.

Innbyggerundersøkelsen viser også forhold som trekker mot økt tilfredshet i store kommuner, som kollektivtransport, brannvesenet, mulighet til å få arbeid i og å etablere egen næringsvirksomhet i kommunen, samt utdanningsmulighetene.

Innbyggerundersøkelsen fra 2013 viser at når innbyggerne skal uttale seg om helhetlig tilfredshet med egen kommune, så er den like stor i små, mellomstore og store kommuner. Undersøkelsen viser også at tilhørigheten er like sterk i store og små kommuner.

Oppsummert viser Innbyggerundersøkelsen 2013 at det er forhold i både store og små kommuner som innbyggerne er fornøyd eller mindre fornøyd med. Den generelle tilfredsheten er jevnt over høy.

4.1.6.2 NÆRMERE OM INTERKOMMUNALT SAMARBEID

De siste femti årene har kommunene fått mange nye oppgaver. Samtidig har ansvaret for mange oppgaver blitt flyttet fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. Det fremgår av proposisjonen at et omfattende interkommunalt samarbeid etter departementets syn svekker lokaldemokratiet.

Det viktigste motivet fra kommunenes side for å inngå i interkommunale samarbeid er å utnytte det regionale kompetanse- og arbeidsmarkedet og utnytte eksisterende fagkompetanse i kommunene på en bedre måte. Først i annen rekke vektlegges rimeligere og mer varierte tjenester. Behovet for samarbeid varierer også mellom store og små kommuner. Små kommuner deltar i flere samarbeid innen helse- og omsorgssektoren enn større kommuner. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innen teknisk sektor enn mindre kommuner. På planområdet samarbeider for eksempel distriktskommuner først og fremst for å styrke kapasitet og kompetanse til planarbeid, mens kommuner i sentrale strøk i større grad samarbeider for å håndtere funksjonelle planutfordringer på tvers av kommunegrensene, som felles arbeids-, bolig- og servicemarked.

Det foreligger ikke sammenlignbare tall om interkommunalt samarbeid. Det er imidlertid bred enighet om at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene. Se proposisjonen kapittel 4.6.2 for en nærmere beskrivelse av ulike kartlegginger.

Erfaringer fra ulike kartlegginger kan tyde på at kommunene har mangelfull oversikt over sine inter-

kommunale samarbeider, og at det er stor mulighet for systematisk frafall i kommunenes egne rapporteringer. Ekspertutvalget mener derfor at det er grunn til å tro at omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig høyere enn anslaget i Leknes m.fl., som anslo i alt 1 250 formelle og uformelle samarbeid i hele landet.

Interkommunalt samarbeid kan ha positive effekter. Leknes m.fl. (2012) viser at mindre kommuner kan høste de største gevinstene når det gjelder kvalitet i tjenestene og når det gjelder økonomi.

IRIS-rapporten viser videre at interkommunalt samarbeid er vel så utbredt i store som i små kommuner. En rimelig forklaring på dette kan være at den største kommunen i regionen har regionsenterfunksjoner og inngår samarbeid med sine omlandskommuner i lys av denne rollen.

IRIS-rapporten viser at innen kultur, natur og næring øker det interkommunale samarbeidet med kommunestørrelsen. De største kommunene deltar også i gjennomsnitt i flere samarbeid innen teknisk sektor.

En gjennomgang som ble gjort om miljørettet helsevern i kommuner i 2009 (Helsedirektoratet, IS-1633), viser at miljørettet helsevern fungerer generelt dårlig i kommuner med lavt innbyggertall. Det som særlig trekkes fram er manglende kompetanse. Evalueringen viser videre at interkommunale enheter synes å ha en bedre styrke i å kunne ivareta flere fagområder og tverrfaglige områder, men mangler ofte kompetanse på lokale planprosesser/-arbeid. Videre ble det oppgitt at interkommunale enheter mangler organisatorisk tilhørighet og deltakelse i den enkelte kommunes samfunnsutvikling. Arbeidet utføres i stor grad reaktivt i stedet for å forebygge at uheldige miljøforhold oppstår. Konsekvensen blir at det foretas inspeksjoner og krav om retting av forhold i ettertid.

Ekspertutvalget peker på at interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere. For eksempel er det for barnevernets del avgjørende med et godt samarbeid med helsetjenesten, barnehager og skole. Dette kan bli mer krevende når barnevernet for eksempel er lagt til en vertskommune. Jo flere interkommunale samarbeid, desto større er muligheten for at man ikke ser kommunens tjenester i sammenheng.

Hvis det er behov for økonomiske innsparinger i en kommune i løpet av budsjettåret kan dette bli vanskelig. Konsekvensen kan bli at kommunen må kutte i de tjenestene en ikke samarbeider om, og at samarbeidsområdene blir skjermet fra kutt.

Det pekes i proposisjonen på at det er viktige utfordringer ved interkommunalt samarbeid. For andre tjenester som ikke er velferdstjenester, vil interkommunale samarbeid kunne være økonomisk rasjonelle.

Det fremgår av proposisjonen at departementet derfor ikke vil legge begrensninger på bruken av interkommunalt samarbeid. Hvis kommuner ser at samarbeid med andre kommuner gir gevinster for økonomi og/eller tjenestekvalitet, og samtidig har et godt grep om styringen og kontrollen med samarbeidet, må det være opp til den enkelte kommune å vurdere om den vil inngå slike samarbeider. Det er imidlertid viktig at når en kommune inngår et interkommunalt samarbeid, må den også ha kompetanse og kapasitet til å kontrollere og håndtere samarbeidet.

Regjeringen er opptatt av at kommunereformen legger til rette for en kommunestruktur som ikke gjør det absolutt nødvendig for kommunene å inngå interkommunalt samarbeid for å kunne løse sine lovpålagte oppgaver.

I lys av den forestående kommunereformen, ønsker departementet å starte opp et arbeid med sikte på å utvikle den muligheten til interkommunalt samarbeid som ligger i samkommunemodellen. Samkommunen utgjør et nytt forvaltningsorgan (selvstendig juridisk person) som gir mulighet til sektorovergripende samarbeid. Deltakerkommunene overfører ikke bare oppgaver til samkommunen, men også ansvaret for å utføre disse. Om en kommune trenger å samarbeide på så mange tjenestoområder som samkommunen gir anledning til, mener regjeringen at kommunesammenslåing er en bedre løsning. Samkommunen er en modell som ytterst få kommuner har tatt i bruk, noe som viser at denne modellen oppleves som mindre relevant for kommunene. Modellen er hjemlet i kommuneloven.

4.1.6.3 DEPARTEMENTETS VURDERINGER AV EKSPERTUTVALGETS KRITERIER OG ANBEFALINGER

Departementet mener at ekspertutvalgets første rapport gir et solid faglig grunnlag for det videre arbeidet med kommunereformen.

Kriteriene for kommunene

Departementet mener at utvalgets kriterier er et godt utgangspunkt både i de lokale prosessene og senere når staten skal vurdere hva som er en god nasjonal kommunestruktur. Departementet vil sørge for at det utvikles et faktagrunnlag for de lokale diskusjonene, og kriteriene vil være en del av dette.

Anbefalingene

En styrking av fagmiljøene som kan gi bedre oppgaveløsning, er også bakgrunnen for at utvalget anbefaler en minstestørrelse på kommunene på 15 000–20 000 innbyggere.

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile

arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.

Regjeringen mener det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester innen for eksempel barnevern, PPT og legevakt. Disse forutsetningene vil også styrke kommunenes mulighet til å ivareta samfunnsutviklerollen og myndighetsrollen.

Utvalget ser at avstander kan være til hinder for kommunesammenslåing opp til den størrelsesorden utvalget anbefaler, først og fremst i Finnmark. Utvalget mener imidlertid at utfordringen ikke gjelder tjenestene, som uansett må leveres der innbyggerne har behov for dem. Utfordringen gjelder demokratisk representasjon, og der lange reiseavstander kan hindre flere grupper å delta i politisk arbeid. For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing.

Departementet legger til grunn at avstandsulempene kan gjelde flere steder enn i Finnmark. Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. De kommunene som anser dette som en særlig stor utfordring, må vurdere dette særskilt i de lokale prosessene.

Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander vurderer at det ikke kan slå seg sammen, jf. omtale av prosessene i kapittel 4.7 i proposisjonen.

Ekspertutvalgets andre anbefaling gjelder i første rekke å sikre bedre samsvar mellom kommunestrukturen og funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Departementet vil vise til at det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.

En endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer.

Det vises i proposisjonen til at regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.

Styrket lokaldemokrati og redusert statlig styring

Det vises i proposisjonen til at kriteriene til staten om en bred oppgaveportefølje og rammestyring er noe regjeringen vil følge opp i det videre arbeidet med kommunereformen. Disse kriteriene fanges også opp i den tredje av utvalgets anbefalinger, hvor utvalget forutsetter at staten reduserer detaljstyringen. Samtidig understreker også ekspertutvalget at for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer, må ordninger for politisk deltakelse videreutvikles. Regjeringen deler denne oppfatningen og vil redusere den statlige styringen av kommunene.

Regjeringen mener at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Som vist fører dette til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. Krav om konsensus i samarbeidsorganer kan dessuten gjøre det vanskelig å fatte beslutninger i kontroversielle spørsmål, som for eksempel i utbyggingssaker. Det er en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.

Departementet mener det er en betydelig fordel med større kommuner at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Klare ansvarslinjer og god rolleavklaring vil kunne styrke det lokalpolitiske engasjementet.

Større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Dette vil også kunne gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne. Større kommuner vil som regel være mer økonomisk robuste og vil dermed ha større evne til å finansiere tiltak utover de sentrale velferdstjenestene, som kommunene selv ønsker å prioritere. De vil også ha større fagmiljøer og større ressurser til å utvikle lokalsamfunnet i den retning de ønsker.

Ekspertutvalgets samlede vurdering når det gjelder demokratiske konsekvenser av en økt kommune-størrelse er at det vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at det vil endre måten lokaldemokratiet fungerer på.

Ekspertutvalget viser til erfaringene med den danske kommunereformen hvor det ikke var tilstrekkelig oppmerksomhet rundt demokratiutfordringene, verken hos staten eller hos de nye kommunene. Større kommuner vil trolig føre til færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig for innbyggerne å opprettholde samme nærhet til folkevalgte som i små kommuner. Det kan på den ene siden også være en fordel fordi det i små forhold kan bli for nært og gi manglende distanse og habilitetsutfordringer også i politikken.

For innbyggernes tilgjengelighet til de folkevalgte kan det likevel være negativt.

Utvalget understreker at det ikke er grunn til å tro at demokratiutfordringer som følge av sammenslåinger vil løse seg av seg selv. Etter en sammenslåing vil det derfor være behov for demokratiltak innad i den nye kommunen.

Departementet er enig i dette og mener at det er viktig, gjerne i samarbeid med KS, å vurdere hensiktsmessige tiltak. Ekspertutvalget peker på folkevalgtopplæringen som et tiltak som kan brukes for å utvikle politikerrollen, blant annet for å ta vare på og utnytte et utvidet politisk handlingsrom.

Departementet er enig i at det må være oppmerksomhet om at innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet kan endre seg som følge av at kommunene blir større. Et nærliggende tiltak for de nye kommunene vil være å vurdere oppretting av lokalutvalg/bydelsutvalg for å legge bedre til rette for lokal deltakelse. Lokalutvalgene/kommunedelsutvalgene er i dag hjemlet i kommuneloven og disse kan gis kompetanse fra å være en høringsinstans til å kunne få delegert myndighet for konkrete oppgaver. Det er gode erfaringer fra tidligere sammenslåinger med slike lokalutvalg, blant annet i Bodø og Vindafjord. Det er viktig at den politiske ledelsen i de nye kommunene tidlig vurderer og finner fram til løsninger som kan ivareta interessene til de ulike delene av kommunen.

Analysen til ekspertutvalget viser at lokalpolitikken i små og store kommuner kan fungere ulikt. I små kommuner legger nærheten mer til rette for å ta kontakt med ordføreren, og ha større forståelse for lokalpolitikken. Innbyggere i små kommuner har også mer tillit til lokalpolitikere og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner.

Store kommuner derimot, legger i større grad til rette for å delta i politisk aktivitet mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. Det ligger et stort potensial for engasjement og involvering av innbyggerne i en planmessig tilnærming til dette spørsmålet. En viktig faktor for å lykkes med god innbyggermedvirkning er at kommunen har en administrativ stab som kan forankre arbeidet og håndtere innspill.

Ekspertutvalget mener at når de minste kommunene blir større, og når kommunegrensene i mindre grad er til hinder for god samfunnsutvikling, så vil behovet for statlig detaljstyring reduseres. Dersom staten i større grad driver rammestyring vil det lokale handlingsrommet øke, noe som vil styrke lokaldemokratiet.

Det er et mål for kommunereformen at færre og større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål og slik kunne re-

ducere behovet for statlig detaljstyring. Med redusert statlig detaljstyring vil kommunene få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. En viktig forutsetning for dette er at kommunene i hovedsak rammefinansieres. Når staten ser det nødvendig med øremerkede midler bør disse utformes slik at de ikke fører til unødig merarbeid, kontroll og rapportering. Det er derfor igangsatt et arbeid for å forenkle prosedyrene for søknad og rapportering på øremerkede tilskudd.

Kommuner med robuste fagmiljøer vil ha gode forutsetninger for å ha en god egenkontroll, noe som på sikt kan føre til bedre etterlevelse av lovverket og dermed redusere behovet for statlig tilsyn. En statlig styring som bygger på at kommunene har ansvar for å kontrollere egen virksomhet, gir god effektivitet og et godt grunnlag for lokalt tilpasset oppgaveløsning. Etter departementets syn kan det være store effektivitetsgevinster å hente ut ved å se statlig tilsyn og kommunal egenkontroll i sammenheng. NIBR peker i rapporten «Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode» (NIBR-rapport 2011:28) på at det er grunn til å tro at de statlige tilsynene og kommunerevisjonene gjør unødig dobbeltarbeid, bl.a. på grunn av at informasjon om resultat ikke blir utvekslet og fordi de ikke samordner seg.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å redusere den statlige detaljstyringen, og statlig styring vil være et viktig tema i meldingen om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.

4.1.7 Organisering av reformprosessen

REGIONALE PROSESSER I KOMMUNEREFORMEN

Høsten 2014 vil alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabo-kommuner. Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette disse prosessene. Det er ønskelig at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt. Regjeringen ser på KS som en sentral aktør i kommunereformen, og KS vil få en egen invitasjon om å delta i prosessene.

Fylkesmannen er godt egnet som tilrettelegger og koordinator i de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt. Departementet mener at det er viktig å få på plass fundamentet for gode lokale prosesser på et tidlig tidspunkt i reformperioden. Et utgangspunkt kan være at fylkesmannen legger til rette for innledende samtaler mellom ulike kommunegrupper i fylket. Dette bør skje etter en vurdering av lokale preferanser og i samarbeid med KS regionalt. Fylkesmannen kan invitere til seminarer eller fellesmøter. Fylkesmannen skal tidlig ta initiativ mot de regionale KS-styrene for å drøfte og avklare hvordan samarbeidet skal være gjennom reformperioden, og finne fram til en hensiktsmessig form på og innhold i

dette samarbeidet. Hvordan det praktiske samarbeidet vil bli i det enkelte fylke, vil derfor kunne variere.

Fylkesgrensene skal ikke være til hinder for å slå sammen kommuner. Det vil derfor være avgjørende for en god gjennomføring av prosessene at det er kontakt og samarbeid mellom fylkesmennene på tvers av nabofylkene.

Departementet vil i et eget oppdragsbrev til fylkesmennene beskrive oppdraget nærmere etter at kommuneproposisjonen er behandlet i Stortinget. Som et utgangspunkt bør igangsatte prosesser i stor grad fortsette sitt planlagte løp, men det må samtidig legges opp til at prosessene avsluttes samtidig med resten av regionen.

Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) vil kunne bistå prosessveilederne i de enkelte fylkene (se nærmere omtale nedenfor) både om erfaringer fra tidligere sammenslutninger og om råd når det gjelder organisering av de lokale prosessene. KDU vil imidlertid ikke ha kapasitet til å bistå enkeltkommuner eller de enkelte sammenslutningsalternativene i konkrete utredningsarbeid.

VERKTØY I PROSESSENE

Fastsetting og endring av kommunegrenser reguleres av lov av 15. juni 2001 nr. 70, inndelingslova. Loven inneholder ikke vilkår som virker styrende på antallet kommuner. Fylkesmannen er det sentrale bindeleddet mellom staten og kommunene i alle saker som følger av inndelingslova. I rundskriv H-01/07 framgår det blant annet hvilke oppgaver som er delegert til fylkesmannen.

Innbyggere og næringslivet i en kommune har rett til å foreslå grensejustering eller grensefastsetting, men det er bare kommunestyret selv som kan fremme forslag om sammenslåing eller deling, jf. § 8. Stortinget og departementet kan også ta initiativ til alle typer inndelingssaker.

Kongen i statsråd kan avgjøre saker om deling eller sammenslåing av kommuner når kommunene det gjelder er enige. Dersom kommunene ikke er enige, må saken avgjøres av Stortinget. I saker om sammenslåing på tvers av en fylkesgrense kan Kongen i statsråd flytte en kommune til et annet fylke. Saker der to eller flere kommuner bytter fylke må avgjøres av Stortinget. Departementet har avgjørelsesmyndighet i alle saker om justering av kommunegrenser. Dersom kommunene det gjelder er enige i løsningen, og det anses for å være en mindre sak, kan grensejusteringen avgjøres av fylkesmannen.

De lokale/regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen.

Departementet vil gi økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete fra høsten 2014.

Også KS kan, etter søknad, få midler til sitt arbeid med kommunereformen.

Tradisjonelt har spørsmål om sammenslåinger medført store og tidkrevende utredninger og folkeavstemninger.

Siden starten av 2000-tallet har departementet gitt støtte til om lag 50–60 lokale utredninger. Erfaringene fra dette arbeidet gir et bilde av hva som utredes i de ulike alternativene, og hvilket datagrunnlag det er vanlig å benytte seg av. Det foreligger mye tilgjengelig data i en rekke nasjonale registre som enkelt kan bearbeides for å gi relevant informasjon til hvert enkelt sammenslåingsalternativ og hver enkelt kommune. Departementet har de siste årene også jobbet med å gjøre informasjon på kommunenivå lett tilgjengelig på Internett. Videre har planavdelingene i de enkelte fylkeskommunene mye relevant, tilgjengelig informasjon som vil kunne benyttes i de lokale prosessene.

Departementet tar sikte på å utarbeide standardiserte faktaoppsett med utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen relevant tilgjengelig informasjon. Faktaoppsettet vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne. Departementet mener derfor det ikke lenger vil være behov for å videreføre dagens praksis med utredninger av enkeltstående sammenslåingsalternativer.

Inndelingslova § 10 sier at innbyggerne bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om en eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende. Tradisjonelt har det i de fleste kommuner vært gjennomført folkeavstemninger i spørsmål om kommunesammenslåing. Departementet vil i forbindelse med kommunereformen utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne. Spørsmål som kan være aktuelle i en slik spørreundersøkelse kan for eksempel være knyttet til hvilke forventninger innbyggerne har til det framtidige tjenestetilbudet, hvordan de ser på potensialet for utvikling og vekst, og hvordan de forholder seg til ulike sammenslåingsalternativer. Dette vil etter departementets syn gi kommunestyrene et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig i en rådgivende folkeavstemning.

Det vil fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller benytte en spørreundersøkelse. Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.

NASJONALE HENSYN – UHENSIKTSMESSIGE GRENSE

Departementet ønsker å peke på at kommunereformen ikke bare er en sammenslåingsreform. En na-

sjonal reform bør også legge til rette for at lokale saker som har oppstått på grunn av uhensiktsmessige og utdaterte kommune- og fylkesgrenser, blir løst.

Endring av kommunegrenser vil i noen tilfeller også bety endring av fylkesgrenser. Det legges opp til at uhensiktsmessige fylkesgrenser også vil bli behandlet i kommunereformen. I slike saker vil det kunne oppstå behov for å veie nasjonale hensyn mot lokale ønsker. En problemstilling ved endring av fylkesgrensene vil være mandatfordelingen til Stortinget. Hvert åttende år beregnes den fylkesvise mandatfordelingen til Stortinget basert på innbyggertall og areal i 19 valgdistrikter. Dette er fastlagt i Grunnloven § 57. Det fremgår av valgloven § 11-1 at hvert fylke utgjør et valgdistrikt. Reglene for endring av fylkesgrenser ble endret i 2013, og nå står det i inndelingslova § 6:

«Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke gjeld meir enn éin kommune, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.»

Tidligere var lovteksten direkte knyttet til mandatfordelingen. Da het det at saker som får følge for flere innbyggere enn det som står bak hvert stortingsmandat, skal legges fram for Stortinget til avgjørelse. Tanken bak formuleringen var at Kongen ikke skulle kunne avgjøre sammensetningen av Stortinget. Da inndelingslova ble vedtatt i 2001 var det ikke noe lovfestet kriterium for fordeling av stortingsmandat, men det ble endringer i forbindelse med innføring av ny valglov i 2002 og endringer i Grunnloven. Nå er det klare utregninger som fastsetter mandatfordelingen, basert på innbyggertall og areal i fylkene. Departementet viste i Prop. 109 L (2012–2013) at selv små endringer av fylkesgrensen ville kunne ha innvirkning på mandatfordelingen. Derfor ble det foreslått en tydelig myndighetsfordeling mellom regjering og Storting, hvor det blant annet ble åpnet for at regjeringen skulle kunne gjennomføre sammenslåinger på tvers av dagens fylkesgrenser. Samtidig ble det poengtert at regjeringen kan sende en sak til Stortinget selv om det bare gjelder en kommune, for eksempel der saken er av en slik art at utfallet kan være av nasjonal interesse.

Den gjeldende fylkesvise fordelingen av stortingsmandatene ble fastsatt av departementet våren 2012, basert på innbyggertallene per 1. januar 2012. Ny fylkesvis mandatfordeling skal beregnes av departementet i 2020, basert på innbyggertall per 1. januar 2020. En endring av dagens fylkesgrenser vil dermed ikke påvirke Stortingets sammensetning før etter stortingsvalget i 2021. Departementet vil i proposisjonen til Stortinget våren 2017 synliggjøre hvilke konsekvenser regjeringens forslag til ny kommu-

nestruktur vil ha for den fylkesvise mandatfordelingen.

Departementet forutsetter at fylkesmennene også legger til rette for prosesser på tvers av fylkesgrensene.

Det vil også være tilfeller hvor det vil være mest hensiktsmessig å vedta nye grenser i forbindelse med kommune-/fylkessammenslåinger. Departementet forutsetter at det legges opp til gode prosesser som tar høyde for slike utfordringer.

GEOGRAFISK AVSTAND

Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. Regjeringen mener derfor at det ikke kan stilles et absolutt krav til innbyggertall. Christiansen-utvalget anbefalte i 1992 en veiledende norm for akseptabel tilgjengelighet på 60 minutter til kommunesenteret. Departementet mener det kan være utfordrende å sette landsdekkende standard for akseptabel reiseavstand, da topografiske og klimatiske forhold i noen tilfeller kan være vel så utfordrende for tilgjengelighet. Derfor er spørsmålet om avstand en utfordring som best løses lokalt, og departementet mener at spørsmålet om avstand må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Ekspertutvalget har synliggjort at innbyggernes behov for å besøke kommunesenteret har blitt mindre, blant annet på grunn av teknologibaserte tjenester.

Det er et mål for kommunereformen at alle innbyggerne skal ha gode og likeverdige tjenester, uavhengig av hvor man bor. For mange kommuner betyr det at de må ha større fagmiljøer for å ivareta dette målet. Kommuner der avstandsulempene kan bli svært store ved sammenslåing, må vurdere dette spesielt. De må i sine vurderinger veie fordelene ved en bedre og mer robust oppgaveløsning opp mot de demokratiske ulempene svakere representativitet eller mer omfattende interkommunalt samarbeid kan gi.

For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing. Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning til å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen. En slik generell hjemmel kan erstatte hjemlene i særlovene.

FYLKESKOMMUNENS ROLLE

I St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid, ble det lagt til rette for å gjennomføre en regionreform hvor målet var å etablere færre og større regioner som erstatning for dagens fylkeskommuner. Det ble gjennomført to regionale hø-

ringsrunder, med foreløpige vedtak våren 2007 og endelige vedtak våren 2008. Vedtakene ble oppsummert av regjeringen Stoltenberg II i Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) på følgende måte:

«Vedtakene er ikke sammenfallende på en slik måte at de gir grunnlag for å endre fylkesgrenser på frivillig basis. Dermed ser ikke regjeringen at det er grunnlag for å ta initiativ til å endre fylkesinndelingen.»

Det er et utgangspunkt for arbeidet med kommunereformen at inntil det foreligger en robust kommuneinndeling og kommunene har fått tilført nye oppgaver, vil fylkeskommunene bestå. En vurdering av det regionale folkevalgte nivået bør eventuelt tas etter at kommunereformen er gjennomført. Det er fortsatt ulike syn på fylkeskommunens fremtid og utviklingen av et regionalt forvaltningsnivå, mens det er bredere politisk enighet om behovet for en kommunereform. Det vil i tillegg være u hensiktsmessig å gjennomføre en ny omfattende prosess allerede seks år etter forrige forsøk. Dersom fylkeskommuner på eget initiativ ønsker å slå seg sammen, er regjeringen åpen for at det kan gjennomføres.

Dersom det diskuteres forslag til kommunesammenslåinger som påvirker fylkeskommunenes grenser, vil det være viktig at fylkeskommunene blir involvert på et tidlig tidspunkt.

SÆRSKILT OM FORVALTNINGSOMRÅDET FOR SAMISK SPRÅK

Samelovens kapittel 3 gir innbyggerne i forvaltningsområdet for samisk språk rettigheter til bl.a. å kunne benytte samisk i kontakt med offentlige myndigheter, rettsvesen og helsevesen. Også andre lover knytter bestemte ordninger til forvaltningsområdet for samisk språk (enkelte steder kalt samiske distrikt).

I 2005 ble sameloven endret slik at det nå fastsettes i forskrift hvilke kommuner som inngår. Ved spørsmål om innlemming av nye kommuner i forvaltningsområdet er det nå Sametinget som skal søke departementet om dette. Det er lagt til grunn som en forutsetning at kommunen selv har ønsket å bli en del av forvaltningsområdet, jf. Ot.prp. nr. 38 (2004–2005). Departementet vurderer søknaden, og Kongen vil eventuelt fastsette endring i forskriften.

Arbeidet med å skape større og mer robuste kommuner kan aktualisere problemstillinger knyttet til forvaltningsområdet for samisk språk. En eventuell endring av det samiske forvaltningsområdet, som fører til en innskrenking av samiske språkbrukeres rettigheter, vil reise spørsmål om forholdet til Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser. Det vil kunne tilsi at saken må forelegges Stortinget.

Minoritetsspråkpakten fastslår blant annet prinsippet om at administrative inndelinger ikke skal ut-

gjøre et hinder for å fremme det berørte regions- eller minoritetsspråk. I tillegg gir rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter bestemmelser om at det skal legges til rette for bruk av minoritetsspråk overfor myndighetene i områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av nasjonale minoriteter. I Norge har det hittil vært lagt til grunn at plikten overfor samene i denne bestemmelsen i hovedsak er oppfylt gjennom ordningen med et forvaltningsområde for samisk språk. Forholdet til folkeretten må derfor vurderes ved spørsmål om eventuelle endringer i forvaltningsområdet som følge av en ny kommunestruktur.

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og vil vektlegge at samiske språkbrukere ikke kommer dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingene. Fylkesmennene i de aktuelle fylkene må sikre at Sametinget involveres i de regionale prosessene på en hensiktsmessig måte. Hvis det blir aktuelt å gjøre endringer i dagens forvaltningsområde for samisk språk, med andre ord lov- eller forskriftsendringer, vil departementet konsultere med Sametinget i tråd med Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.

ANDRE LOKALE OG REGIONALE HENSYN

Det er kommunene selv som avgjør hvilken målform som skal brukes i kommunen. Departementet legger til grunn at kommunene selv finner gode løsninger på språkutfordringene når de gjennomfører de lokale prosessene.

Endring av kommunenes administrative grenser vil også kunne ha innvirkning på andre administrative inndelinger. Kirkelig inndeling vil for eksempel bli påvirket av en endring av kommunale grenser. Selv om kommunesammenslåinger først berører andre aktører etter at sammenslåingen er gjennomført, bør disse aktørene holdes orientert om de lokale og regionale prosessene på en hensiktsmessig måte. Det mest hensiktsmessige vil være at informasjonen gis på kommune- og fylkesnivå. Departementet mener at aktørene som vil bli påvirket av en kommunesammenslåing må få tidlig informasjon og tilstrekkelig tid til å forberede seg på endringene som vil komme.

LOV OM GODKJENNING AV LÅNEOPPTAK

I forbindelse med sammenslåinger kan lånegjelden øke fordi det sittende kommunestyret kan investere og velte kostnadene over på den nye, større kommunen. For å sikre sammenslåtte kommuner etter kommunereformen best mulige vilkår for driften og utviklingen videre, kan det være behov for å styrke den statlige kontrollen i forkant av reformen.

Dette er bakgrunnen for et lovforslag som nå sendes på høring og som vil innebære at kommunenes

låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen for å være gyldige. Godkjenningsordningen er bare ment å hindre rent strategiske tilpasninger eller disposisjoner i forkant av kommunereformen. Formålet er å unngå konflikter mellom aktuelle kandidater for sammenslåing og at kommuner gjør seg mindre «attraktive» som partnere ved å ta opp nye lån. Nye, større kommuner vil få et bedre økonomisk grunnlag for å lykkes dersom en unngår høyere lånegjeld enn nødvendig, og unngår driftsmessige ulemper som følge av uhensiktsmessig lokalisering av nye bygg. Det legges opp til en effektiv godkjenningsordning.

4.1.8 *Fremdriftsplan og milepæler*

Det legges i proposisjonen opp til at de regionale prosessene starter opp høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Det pekes i proposisjonen på at det er viktig at kommunene kommer i gang med diskusjonene om sammenslåing høsten 2014 selv om ikke alle komponentene i reformen er kjent på dette tidspunktet. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget før kommunene oppsummerer sine prosesser og gjør vedtak om sammenslåing.

Det er allerede kommuner som diskuterer sammenslåing. Noen av disse har fått statlig støtte til å utrede konsekvenser ved en sammenslåing. Regjeringen ønsker at kommuner som tidlig i reformen fatter vedtak om at de ønsker å slå seg sammen, skal slippe unødvendige perioder der prosessene står på vent.

Erfaringene fra de siste sammenslåingene tilsier at det lokalt er behov for minimum halvannet år fra det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing, til sammenslåingen trer i kraft, selv om dette varierer mellom ulike sammenslåinger. For kommuner som fatter vedtak tidlig i kommunereformperioden, mener departementet at det er viktig at disse gis mulighet til å starte selve sammenslåingsprosessen på et tidlig tidspunkt. En sammenslåing vil alltid tre i kraft ved et årsskifte. Det er vanlig at sammenslåinger gjennomføres ved årsskiftet etter et kommunestyre- eller stortingsvalg, men det er ingen forutsetning.

KOMMUNER SOM VEDTAR SAMMENSLÅING SENEST HØSTEN 2015: KONGELIG RESOLUSJON

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Et slikt løp tilsier at disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

Det er noen forutsetninger som må være til stede for å kunne gjennomføre et slikt løp. Først og fremst må vedtakene være likelydende i de aktuelle kommunene. Departementet vil deretter foreta en vurdering av om de foreslåtte sammenslåingene er i tråd med målene for reformen. Dersom det kommer mange søknader om sammenslåing på tvers av fylkesgrenser, vil det kunne bidra til å forsinke prosessene selv om forslagene er i tråd med målene med reformen. Departementet har myndighet til å flytte en kommune over til et annet fylke i forbindelse med en sammenslåing. Sammenslåinger som er mer omfattende må avgjøres av Stortinget.

PROPOSISJON OM EN HELHETLIG KOMMUNESTRUKTUR TIL STORTINGET VÅREN 2017

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. De kommunale vedtakene skal meldes inn til departementet via fylkesmannen, som bistår med å oppsummere tilbakemeldingene fra hvert enkelt fylke. Fylkesmannen vil også bli bedt om å gjøre en vurdering på selvstendig grunnlag av de samlede tilbakemeldingene.

Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen.

I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020. Det vil ofte være ønskelig å gjennomføre valg forut for en sammenslåing, slik at kommunestyrevalget høsten 2019 blir valg til de nye kommunestyrene. Ved de siste sammenslåingene har departementet anbefalt minimum 1,5 år fra vedtak til sammenslåing. Dette er beregnet til arbeidet som må gjøres etter at det er gjennomført felles kommunestyremøte, jf. inndelingslova § 25, og kommunene har blitt enige om sentrale spørsmål som navn og størrelsen på kommunestyret. Det er ikke lagt opp til at alle kommunene skal være kommet så langt i prosessen før Stortinget behandler proposisjonen med forslag til ny kommunestruktur. Etter departementets vurdering bør det derfor legges opp til en lengre sammenslåingsperiode i denne delen av kommunereformen. Dersom det er ønsket lokalt, vil det kunne være aktuelt at enkelte sammenslåinger kan iverksettes fra 1. januar 2019. Dette vil avhenge av hvor langt de ulike kommunene har kommet i sine prosesser.

4.1.9 Økonomiske virkemidler

Rammene for økonomisk kompensasjon ved sammenslåing er slått fast i inndelingslova § 15:

«Ved samanslåing av kommunar eller fylke gir staten delvis kompensasjon for eingangskostnader som er direkte knytte til samanslåingsprosessen. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.»

Departementet dekker i dag nødvendige engangskostnader i sammenslåingsprosessen, og kommunene blir kompensert for tap av framtidige statlige tilskudd i en overgangsperiode på 20 år. Det har også vært gitt støtte til ulike infrastrukturprosjekt i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Departementet har i tidligere sammenslåinger dekket direkte engangskostnader etter søknad fra kommunen. Se proposisjonen for detaljer.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Se proposisjonen for detaljer.

Under regjeringen Bondevik 2 ble det i tillegg gitt lovnad om støtte til infrastrukturtiltak i forbindelse med kommunesammenslåinger. Ved fem av de sju siste sammenslåingene har kommunen fått støtte til infrastrukturtiltak eller andre kostnader ut over dekning av engangskostnader.

4.1.9.1 ØKONOMISKE VIRKEMIDLER I REFORMPERIODEN

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden.

Dekning av engangskostnader

Departementet legger opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.

Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene er 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Det er imidlertid grunn til å anta at kostnadene ved en sammenslåing vil øke med flere kommuner i sammenslåingen, blant annet siden det da vil være flere systemer som skal samordnes. Videre kan det være terskeeffekter som slår inn med høyere innbyggertall. I den standardiserte modellen tas det hensyn til dette, slik at støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Se tabell under pkt. 4.9.1 i proposisjonen.

Reformstøtte

Samferdsel og infrastruktur er ofte et sentralt element i kommunenes vurderinger av kommunestrukturen.

Det vises i proposisjonen til ulike erfaringer og til at det i kommunereformen derfor ikke legges opp til en modell der støtte til infrastrukturtiltak knyttes opp til kommunesammenslåingen, men at den nye kommunen får en reformstøtte som kan benyttes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. I forbindelse med arbeidet med neste Nasjonale transportplan er det naturlig at nye kommunegrenser vil være et element som må vurderes.

Kommuner der det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte fra staten. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene.

Inndelingstilskuddet

Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Departementet vil videreføre dagens ordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Inntektssystemet for kommunene og kommunereform

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18).

Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for

kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utforming og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.

4.1.10 Om arbeidet med nye oppgaver til større og mer robuste kommuner

Departementet har satt i gang et arbeid med å vurdere oppgaver som nå ligger hos fylkeskommunen, fylkesmannen og staten for øvrig. Mer makt og myndighet til mer robuste kommuner vil bidra til et styrket lokaldemokrati. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Det tas sikte på å legge fram et samlet forslag om hvilke oppgaver som kan overføres til større og mer robuste kommuner i en melding til Stortinget våren 2015. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget om nye oppgaver til kommunene før kommunene skal gjøre sine lokale vedtak. Det tas deretter sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner våren 2017, samtidig med en proposisjon om ny kommunestruktur.

Departementet vil i arbeidet legge til rette for dialog med KS gjennom konsultasjonsordningen.

EKSPERTUTVALGET

Ekspertutvalget skal i det videre arbeidet vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. Departementet har konkretisert oppdraget i et tilleggsmandat, hvor det framgår at ekspertutvalget skal ta utgangspunkt i kriteriene fra første delrapport og vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra delrapporten, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Som grunnlag for denne vurderingen, skal ekspertutvalget på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget skal vurdere eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapporten skal leveres departementet innen desember 2014.

4.1.10.1 RAMMENE FOR ARBEIDET

Rammestyring

Rammestyring er et av hovedprinsippene for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg. Ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.

Departementet legger i det videre arbeidet til grunn at færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Stortingsmeldingen om nye oppgaver til kommunene vil presentere eksempler på hvordan den statlige styringen av større og mer robuste kommuner kan reduseres.

Departementet legger i det videre arbeidet til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene vil bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Retningslinjer for oppgavefordeling

Det vises i proposisjonen til at det i tillegg til prinsippene om rammestyring og lokal handlefrihet er noen overordnede retningslinjer som bør ligge til grunn når en skal vurdere overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner. Oppgavefordelingsutvalget la i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune fram følgende retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene:

1. oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå
2. oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til lokale folkevalgte organer
3. oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar
4. staten bør ha ansvar for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning
5. oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
6. oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan
7. det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha

ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Departementet vurderer at disse retningslinjene har holdt seg over tid og fortsatt har gyldighet. Retningslinjene legges derfor til grunn i arbeidet med overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner.

Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet er utgangspunktet i dagens kommuneforvaltning og vil også være utgangspunktet for den kommende reformen. Generalistkommunesystemet bidrar til et likeverdig lokalt folkestyre i alle deler av landet gjennom en enhetlig oppgavefordeling.

Generalistkommunesystemet kombinert med en svært heterogen kommunestruktur kan innebære at det oppstår ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av store ulikheter i kompetanse og lokale ressurser. Det kan også oppstå lav kostnadseffektivitet grunnet dårlig utnyttelse av mulige stordriftsfordeler og på grunn av høye geografiske betingede kostnader.

Det er en forutsetning for overføring av nye oppgaver til kommunene at kommunene har blitt større og mer robuste. Dersom resultatet av de lokale strukturprosessene blir en svært heterogen kommunestruktur med kommuner av svært varierende størrelse, vil spørsmål om pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering hvor de største kommunene kan få nye oppgaver bli aktualisert. Dette er tema som vil inngå i stortingsmeldingen om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.

4.2 Komiteens merknader

Generelle merknader

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at det er brei semje om behov for å sjå på kommunesektoren 50 år etter førre store reform. Fleirtalet viser til at det er semje om mange av elementa i regjeringa si kommunereform og eit godt grunnlag for vidare arbeid.

Fleirtalet er difor positiv til at regjeringa no viser til måla og prosessen med kommunereforma. Fleirtalet er òg positiv til at fylkesmennene og KS får viktige roller og at reforma er tenkt gjennomført med god lokal forankring.

Fleirtalet viser til at Noreg fekk lokalt sjølvstyre i heile landet med formannskapslovene av 1837. 392 kommunar vart då etablert med basis i inndelinga av prestegjelda som har ein eldre historikk. Og likeins kan ein gå heilt tilbake til 900-tallet då landet vart inndelt i skipreider. Fram til 1930 auka ta-

let på kommunar frå 392 til 747 då fleire prestegjeld vart delt inn i nye einingar basert på sokna. Talet på kommunar vart igjen redusert til 454 som konsekvens av Schei-komiteen, som gjennom vedtak i Stortinget, reduserte talet på kommunar med 290.

Fleirtalet viser til at sidan arbeidet med Schei-komiteen har det skjedd få kommunesamanslåingar, og talet på kommunar i Noreg i dag er 428.

Fleirtalet er samd med regjeringa om at det har skjedd ei stor utvikling i Noreg på 50 år og at tida er moden for å sette kommunereform på dagsordenen. Kommunane har mellom anna dei siste 50 åra fått stadig fleire, komplekse oppgåver og auka ansvar.

Fleirtalet viser til at kommunane har løyst mange av dei nye oppgåvene gjennom aukande samarbeid. Det er positivt at kommunar samarbeider om å løyse oppgåver, men det er viktig at omfanget er på eit slikt nivå at det er mogleg å ha oversikt og eigarstyring av samarbeida, samt at det er demokratisk kontroll over samarbeida. Fleirtalet er av det syn at dagens omfang av interkommunale samarbeid er i største laget og at svaret på det gjerne kan vere færre og større kommunar.

Fleirtalet viser vidare til regjeringa si omtale av stadig aukande rapporteringskrav frå stat til kommunar, og er samd med at den statlege styringa over kommunane med fordel kan erstattast med meir lokalt sjølvstyre.

Fleirtalet viser til at regjeringa sitt mål med reforma er:

- Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane
- Heilheitleg og samordna samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommunar
- Styrka lokaldemokrati

Fleirtalet er samd med regjeringa om måla for kommunereforma.

Fleirtalet viser til regjeringa sitt nedsette ekspertutval og meiner delrapporten er eit godt utgangspunkt for vidare arbeid og diskusjonar i kommunane. Fleirtalet ser fram til hovudrapporten der også nye oppgåver vert tatt med. Fleirtalet viser til regjeringa si vurdering av rapporten og tilrådingane, og slutter seg til mellom anna regjeringa si haldning om at det er unaturleg å setje ei minimumsgrense for innbyggjarar i ein kommune.

Fleirtalet viser til at Noreg har ein geografi som tilseier at det også etter reforma vil vere mindre kommunar i Noreg. Dette fordi store avstandar mellom anna skapar utfordringar for politisk representativitet. Spesielt er det Finnmark og enkelte fjell- og øysamfunn der dette kan verte vekta opp mot andre omsyn. Regjeringa vil vurdere ordningar som sikrar

at mindre kommunar har forpliktande samarbeid for å imøtekomma dei krava som er nedfelt i kriteria med reforma. Dette må særskilt vurderast i dei lokale prosessane.

Fleirtalet er positiv til at regjeringa i arbeidet med reforma har stort fokus på demokratiutfordringane, noko reforma i Danmark ikkje hadde tilstrekkeleg fokus på.

Fleirtalet viser til at regjeringa varslar to ulike løp for kommunesamanslåingar, der eit munnar ut i nye kommunar frå 1. januar 2018 etter avgjerd i Kongen i statsråd 2016 og resten frå 1. januar 2020 etter vedtak i Stortinget i 2017. Fleirtalet er samd med at desse to løpa ser ut til å kombinere nødvendig tidsbruk med å unnlate å «dra ut» prosessane unødig. Fleirtalet ber likevel om at dersom man lokalt ynskjer raskere prosessar, må regjeringa strekkje seg langt for å imøtekomme dette.

Fleirtalet er positiv til metodikken regjeringa legg opp til med å framskaffe faktagrunnlag i eigen regi framfor aukande bruk av eksterne konsulentar. Fleirtalet er òg positiv til at regjeringa etablerer modellar for å innhente synspunkt frå innbyggjarane, men viser her til at kommunane må sjølv stå for vurderinga om dei skal nytte dette eller ordinære folkeavstemmingar.

Fleirtalet viser til at regjeringa tek sikte på å fremje ein heilheitleg proposisjon våren 2017 om kommunestruktur. Fleirtalet viser til at dette er i samsvar med regjeringa si plattform som seier at forpliktande vedtak skal gjerast i denne perioden. På den måten sikrar ein òg ein tydeleg framdrift i prosessen og god nok tid til lokale prosessar. Fleirtalet er samd med regjeringa at i denne proposisjonen kan det verte gjort framlegg om samanslåingar som avvik frå dei lokale vedtaka, men at hovudhensikta med reformarbeidet er lokale prosessar og lokalt leiarskap.

Fleirtalet viser til at regjeringa foreslår tre økonomiske verkemiddel i reforma.

Fleirtalet viser til at inndelingstilskottet held fram med den gode ordninga med at basistilskott og andre tilskott vert oppretthaldt i 20 år (nedtrapping dei siste 5 år).

Fleirtalet er samd med regjeringa i at dette er fornuftig og at ordninga etter denne kommunereformprosessen vert stramma inn.

Fleirtalet viser vidare til at regjeringa har utarbeida eit enkelt objektivt system for dekning av eingongskostnader basert på talet på kommunar som er med i samanslåinga og innbyggjartal. Dette skaper stor føreseielegheit og ein reduserer byråkrati med søknadsskriving og liknande.

Fleirtalet viser til reformstøtta som òg er objektiv og føreseieleg. Fleirtalet viser òg til omtale om at infrastrukturtiltak ikkje direkte vert kopla til

kommunestruktur, men merker seg at regjeringa omtaler det som naturleg at nye kommunegrenser vert element som må vurderast i NTP. Fleirtalet syner det er naturleg at infrastruktur vert sett på samla i NTP samanheng, men understreker viktigheita av at nye større kommunar får gode infrastrukturtiltak for å redusere avstandane og betre framkommelegheita også internt i nye og større kommunar.

Fleirtalet understreker at det er viktig at alle kommunar gjennomfører lokale prosessar knytt til kommunereforma og melder tilbake innan fristen. Fylkesmennene må fylgje opp dei kommunane som ikkje på eige initiativ tar nødvendig lokalt leiarskap.

Fleirtalet vil understreke at det er eit utredningsansvar for alle kommunar.

Fleirtalet viser til at kommunereforma må gjennomførast i henhold til det planlagde tidsskjemaet, og støtter regjeringa sitt ynskje om å styrkje lokaldemokratiet og syte for betre tenester til innbyggjarane gjennom meir robuste kommunar.

Fleirtalet meiner at ein parallelt med kommunereforma må gjennomgå og samanstillе utredningar vedrørande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma. Fleirtalet meiner at ein ved gjennomgangen av kommunane sine oppgåver må inkludere oppgåvene som skal liggje til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/ færre fylkeskommunar. Fleirtalet er positive til fylkeskommunar som sjølv tek initiativ til å slå seg saman til større regionar.

Fleirtalet viser til forslag fremja i Innst. 262 S (2013–2014) Representantforslag frå Venstre om utvikling av et nytt folkevalgt regionnivå til erstatning for fylkeskommunen.

Fleirtalet viser til at regjeringa òg må vurdere kva for moglege oppgåver i staten, herunder direktorater, statsforvaltning, tilsyn og fylkesmannen, som kan flyttast for å sikre ein god demokratireform der avgjerder kan tas på eit lågare nivå. Fleirtalet meiner at det må verte lagt til rette for gode prosessar for dette i regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar, og at det vert utvikla gode belønningsordningar også for dette.

Fleirtalet viser til at regjeringa foreslår både reformstøtte, inndelingstilskudd og dekning av eingongskostnader i samband med kommunereforma. Fleirtalet meiner det er viktig med positive økonomiske verkemiddel for å stimulere kommunane til kommunesammenslutning, og ber om at regjeringa i statsbudsjettet for 2015 gjer greie for korleis ein i NTP-samanheng kan fremje kommunesamanslåingar gjennom infrastrukturtiltak.

Komiteen mener kommunene utgjør grunnmuren i velferdssamfunnet med ansvar for skole, helse, eldreomsorg og andre viktige velferdsoppgaver.

Kommunene er en demokratisk arena for innbyggerne der disse kan få innflytelse på samfunnsutviklingen. Kommunene har en viktig rolle som myndighetsutøver. Kommunene er også sentrale utviklingsaktører, med ansvar for arealplanlegging, bidrag til næringsutvikling og livskraftige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Komiteen mener det er naturlig og har tillit til at lokale folkevalgte kontinuerlig vurderer tjenestetilbudet i sin kommune og om kommunegrensene er til hinder for å løse oppgavene på en god måte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er derfor positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet forventer at kommunene på en god måte fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og ansatte på en god måte. Slik involvering øker sannsynligheten for en best mulig prosess for lokalsamfunnet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen legger opp til en stram tidsplan for gjennomføring av lokale prosesser og eventuelle vedtak i kommunene. Disse medlemmer viser til at kommunene kan trenge lengre tid, særlig tatt i betraktning at regjeringen legger opp til å avklare eventuelle nye oppgaver for kommunene tidligst i midten av 2015.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det er behov for forandringer i kommunestrukturen, men støtter ikke regjeringens bruk av tvang, og kan derfor ikke støtte regjeringens kommunereform slik den er lagt frem. Endringer i dagens kommuneinndeling er nødvendig for å sikre like gode velferdstjenester for alle innbyggere, i funksjonelle og bærekraftige kommuner.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre mener noen kommuner kan ha nytte av å slå seg sammen, og ønsker derfor regjeringens forslag om en omfattende kommunereform velkommen. Disse medlemmer mener at slike prosesser primært må stimuleres ut fra gode lokale samarbeidsløsninger med fokus på lokaldemokrati, gode tjenester til innbyggerne og velfungerende enheter. Mange velferds- og tjenesteoppgaver har blitt svært spesialiserte, og en rekke kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde robuste fagmiljøer. Også for å ivareta balansen mellom

lokaldemokrati og stat kan det være nødvendig å etablere større og mer robuste kommuner.

Disse medlemmer viser til at interkommunale selskap og andre samarbeidsløsninger uten politisk styring kan gi demokratiske utfordringer ved at viktigste beslutninger ikke blir tatt i bredt sammensatte politiske fora. Disse medlemmer mener dette taler for at flere kommuner med fordel kunne slå seg sammen. Disse medlemmer mener Stortinget bør påskynde sammenslåing av flere kommuner der det er åpenbare fordeler ved slik sammenslåing. Det er en stor fordel med størst mulig grad av enighet fra det lokale nivået. Disse medlemmer mener at må gis betydelige økonomiske insentiver for å få til hensiktsmessige kommunesammenslåinger.

Disse medlemmer mener at kommunereformen må føre til en offensiv distriktspolitikk som gjør det mulig å bo, arbeide, drive konkurransedyktig næringsliv og ha likeverdige tjenestetilbud i hele landet. Disse medlemmer viser til at Distrikts-Norge har sammensatte utfordringer som må løses med differensiert distriktspolitikk, basert på regionale fortrinn og med sterk regional styring og samordning

Disse medlemmer viser til at gode kommunikasjonsløsninger, som reduserer avstandsulempene, er viktig for en positiv utvikling i hele landet. Dette gjelder et effektivt veinett, fly-, båt-, buss- og togtilbud, men også utbygd mobildekning og bredbånd med tilstrekkelig kapasitet. Disse medlemmer mener dette er forhold som kommunene må vurdere i forbindelse med kommunereformen.

Disse medlemmer viser til at kommunereformen krever at kommunene tenker utvikling framover i flere tiårsperspektiv. Det gjelder arealdisponering, infrastruktur, etablering av handelssenter, skoler og institusjoner. Disse medlemmer tror ungdom vil arbeide i kvalifiserte fagmiljø og at interessante arbeidsplasser er det viktigste virkemiddelet for å styrke bosettingen i distriktet. Disse medlemmer mener det må legges til rette for at personer med høyere utdanning må kunne finne relevante arbeidsplasser også i distriktet.

Disse medlemmer viser til at det har vært en betydelig vekst rundt byer og tettsteder med påfølgende arealbehov. Flere steder fungerer flere kommuner sammen som enhetlige bo- og arbeidsområder med flere fellesfunksjoner og god infrastruktur. Disse medlemmer mener det vil være naturlig at disse kommunene vurderer sin framtid i forbindelse med kommunereformen for å sikre sine innbyggere de beste tjenester for framtiden.

Disse medlemmer mener en kommunereform må se på alle disse sidene og tenke langsiktig ut fra dagens og framtidens virkelighet. Disse medlemmer viser til at det nå er 50 år siden siste reform

basert på etterkrigstiden. Disse medlemmer ønsker en kommune- og regionreform som gjør Norge til et trygt og godt land å bo i for våre barn også ved hjelp av en mer hensiktsmessig offentlig organisering av tjenester og tilbud.

Disse medlemmer peker på at det, for kommuner med stor geografisk utstrekning og spredt bosetting eller perifer beliggenhet, kan være lite å hente på sammenslåing med andre. Disse medlemmer mener det er nødvendig å sikre kommuner med store smådriftsulemper, og små muligheter for sammenslåing med andre kommuner, økonomisk grunnlag for å gi befolkningen likeverdig tjenestetilbud.

Disse medlemmer understreker at fylkesgrenser ikke må være til hinder for nye grenseinndelinger ved kommunereformen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener regjeringens rammer for en kommunereform har et altfor snevert perspektiv i sin vurdering av kommunenes rolle i vårt samfunn. Kommunenes rolle som lokal samfunnsutvikler er ikke vektlagt på en tilfredsstillende måte. Kommunene er både i bygd og by rammen for lokalsamfunn hvor næringsliv, organisasjonsliv, kulturliv og offentlig sektor virker sammen. Disse medlemmer mener dette perspektivet må langt sterkere inn i utredningen av reformer i kommunesektoren.

Disse medlemmer viser til at kommunestrukturens betydning for distriktspolitikken ikke er med i rammene for regjeringens kommunereform. Regjeringen vektlegger ikke kunnskap om kommunestrukturens betydning for lokalisering av arbeidsplasser i både offentlig og privat sektor. En kommunereform hvor antallet kommuner reduseres til ca. 100, vil få konsekvenser for bosettingsmønsteret som må kartlegges og vurderes for å sikre de politiske målene om å opprettholde en spredt bosettingsstruktur.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen kartlegge kommunenes betydning for bosetting i hele landet og konsekvensene av forslag om store endringer i kommunestrukturen. Resultatet av dette arbeidet legges fram for Stortinget som grunnlag for arbeidet med reformer i kommunesektoren.»

Disse medlemmer mener det er lite hensiktsmessig å drøfte reformer i kommunesektoren uten å inkludere fylkeskommunenes rolle. I politikkutformingen for felles bo- og arbeidsplassregioner vil kollektivtrafikk, fylkesveiene og regional planlegging stå sentralt. I utdanningspolitikken har fylkeskommunen en sentral rolle som ansvarlig for vi-

deregående skole. Disse medlemmer mener anbefalingene fra regjeringens ekspertutvalg blir svært mangelfulle og får redusert verdi fordi utvalget er bedt om ikke å drøfte fylkeskommunenes rolle i sammenheng med framtidig oppgaveportefølje for primærkommunene.

Disse medlemmer mener regjeringens forutsetning om at kommunene ikke skal samarbeide med andre kommuner for å løse sine lovpålagte oppgaver, er en stor svakhet ved forutsetningene for gjennomføring av en kommunestrukturreform. Det er et faktum at store kommuner deltar i flere interkommunale samarbeid enn mindre kommuner. Samlet sett er det etablert ca. 850 interkommunale samarbeid som har et økonomisk omfang tilsvarende ca. 7 pst. av kommunenes budsjetter. Disse medlemmer mener interkommunale samarbeid er en del av løsningen for å utvikle gode kommunale tjenester til en lavest mulig kostnad. Det er et paradoks at parallelt med at regjeringen legger opp til en kommunereform hvor interkommunale samarbeid unngås, fremmer den forslag om lovpålagt interkommunalt samarbeid der regjeringen mener kommunene blir for små til å løse oppgavene på en forsvarlig måte. Det er også et paradoks at regjeringen bruker barnevernet som eksempel på et område hvor mange kommuner er for små til å løse sine oppgaver, samtidig som det nettopp på dette feltet er utviklet et omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommuner for å sikre kvalitet og faglighet i omsorgen for utsatte barn.

Disse medlemmer mener det er en stor svakhet at regjeringen ikke har avklart kommunenes framtidige oppgaver før kommunene blir bedt om å avklare sin organisering.

Komiteens medlem fra Senterpartiet støtter ikke regjeringens opplegg til kommunereform. Det er behov for reformer som styrker kommunesektorens rolle i løsningen av tjenestetilbudet til innbyggerne og som reduserer omfanget av statlig styring av oppgaveløsningen. En slik styrking av primærkommunenes og fylkeskommunenes rolle i den offentlige forvaltningen er ikke et spørsmål om strukturendringer, men om vilje til desentralisering av makt og myndighet fra statlig til lokalt nivå.

Dette medlem viser til at Stortinget i tidligere vedtak har lagt til grunn at kommunesammenslåing skal skje på grunnlag av lokale prosesser og ved frivillighet. Senterpartiet vil fortsatt legge frivillighetsprinsippet til grunn for å støtte forslag om sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen sier den vil fremme det lokale folkestyret og at kommunereformen er en reform for å styrke lokaldemokratiet. Senterpartiet mener regjeringens opplegg til kommunereform, og truslene om tvangssammenslutning av kommuner som ikke ønsker å inngå i

en ny storkommune, er et opplegg for redusert folkestyre og svekket lokaldemokrati.

Dette medlem deler regjeringens syn når den sier den vil ha en kommunestruktur som er tilpasset morgendagens utfordringer. Derfor er det ikke akseptabelt at regjeringen legger opp til en behandling av kriterier for kommuneinndeling først, mens oppgaveporteføljen skal behandles i ettertid. Dette medlem mener Stortinget må legge til grunn at endringer i oppgavedelingen mellom forvaltningsnivåene må fremmes før kommunene kan delta i vurderinger av om dagens kommuneinndeling er den beste for å løse framtidige oppgaver.

Dette medlem mener offentlig tjenesteproduksjon skal løses på laveste effektive nivå. Produksjon av tjenester som er tilpasset lokale ønsker og som kan omstilles ved behov for endringer, forutsetter en videreføring av generalistkommuneprinsippet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram en gjennomgang av oppgavedelingen mellom forvaltningsnivåene med forslag til desentralisering av ansvar til laveste effektive nivå. Alle statlig initierte prosesser til endringer i kommunestrukturen må stilles i bero til oppgavedelingen mellom kommuner, fylkeskommuner og staten er vedtatt av Stortinget.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det er et stort rom for forenklingsforslag i den statlige styringen av kommunesektoren gjennom redusert øremerking, mindre bruk av rettighetsfesting og rapportering, og forenkling av kontroll- og tilsynsregimer. Slike tiltak er ikke, slik regjeringen synes å mene, avhengig av endret kommunestruktur.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg for å gå gjennom omfanget av og virkningene av statlig styring av kommunesektoren, og for å fremme forslag til forenklinger av statlig regelstyring, rapportering og rammer for oppgaveløsningen.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at lokalt folkestyre skal gi innbyggerne mulighet til å påvirke utviklingen i eget lokalsamfunn. Gjennom en målrettet desentraliserings- og demokratiseringspolitikk vil Senterpartiet bidra til at det

norske folk gis ansvar for å skape robuste lokalsamfunn som bidrar til en bærekraftig nasjonal utvikling. Ut fra dette mener Senterpartiet det bør rettes særlig oppmerksomhet mot utvikling av folkestyret i våre største kommuner. Kommuner som har etablert bydelsorganisering, har gode erfaringer fra dette, men bydelene har begrenset myndighet som gir lite rom for direkte innbyggermedvirkning. Senterpartiet mener derfor innbyggerne i storbyene må gis sterkere medbestemmelsesrett gjennom at bydelene får større makt, innflytelse og ressurser innenfor de viktigste områdene for lokal velferdsutvikling.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti er positive til mer kommunalt samarbeid og til sammenslåing når kommunene ønsker det selv. Kommunesammenslåing må skje frivillig, ikke med tvang. Det er viktig at ingen kommuner skal tape penger på sammenslåing, uavhengig av hvilket tidspunkt det skjer på. Dette medlem støtter at det gis tilskudd til sammenslåing, men er uenig i å sette tidsfrister for å få tilskudd med den hensikt å sette kommunene under økonomisk press.

Dette medlem vil slå fast at dersom kommunene skal klare alle oppgavene sine godt og bygge sterke fagmiljøer, er god kommuneøkonomi og stopp i anbudsutsetting av oppgaver viktigere enn størrelsen.

Dette medlem er enig i at kommunene i all hovedsak skal utføre oppgavene selv eller samarbeide med andre kommuner og frivillig sektor om oppgaver. Dette medlem vil påpeke viktigheten av at kommunene selv bygger opp kompetanse på viktige områder som juss, teknisk kompetanse, oppdragsgiver for bygg og anlegg, kontraktsinngåelse og at denne kompetansen eies og videreutvikles av kommunene. Det er ikke tilfredsstillende at kommunene gjør seg helt avhengige av kjøp av for eksempel juridisk kompetanse og ikke selv besitter, bygger opp og utvikler dette. Dette medlem mener at kommunene må samarbeide om å bygge opp denne fagkompetansen og på denne måten kunne ha spisset og høy kompetanse for å ivareta kommunens krevende oppgaver og innbyggernes interesser på best mulig måte.

Dette medlem vil påpeke at slik storparten av Distrikts-Norge er geografisk, er ikke en minimumsgrense på 15 000–20 000 innbyggere gjennomførbart eller meningsfullt. Da får innbyggerne mange mil til kommunesenteret og mister oversikt som gjør det mulig å delta i demokratiet på en gitt måte. Dette medlem vil påpeke at det ikke er noe i regjeringens arbeid med kommunereform som vil gjøre det enklere å være lokalpolitiker. Tvert imot vil det bli flere byråkrater og færre folkevalgte, mer

kompliserte organisasjoner, større avstander og større avstand mellom innbyggere og lokale folkevalgte.

Dette medlem vil påpeke at uansett kommunereform vil det allikevel være stort behov for å samarbeide med nabokommuner om oppgaver. Vil en ha sterkere demokrati og fagmiljøer og like tjenester i hele landet, er det gode og likeverdige inntekter som er viktigst, og at en ikke bryter opp fagmiljø med anbudsutsetting.

Dette medlem vil påpeke at kommunene rundt byene og bykommunene kan ha mange innbyggere, men trenger allikevel interkommunalt samarbeid. Det er heller ikke slik at store kommuner alltid gir god nok velferd eller er i stand til å skaffe nok kvalifiserte fagfolk. Difis innbyggerundersøkelse fra 2013 viser at innbyggere i små kommuner er mer tilfreds med de kommunale tjenestene enn i store kommuner.

Dette medlem påpeker at mangel på fagfolk ikke løses med storkommuner, men ved å utdanne mange nok og sikre gode lønns- og arbeidsforhold slik at flere vil jobbe i kommunene. Mange kommuner samarbeider i dag innenfor flere felt for å få større kompetansemiljø, for eksempel innenfor barnevern. Dette medlem understreker også at om en ønsker sterkere fagmiljø på juridisk og teknisk kompetanse, må det bygges opp kommunalt og ikke tillates anbudsutsatt. Å bli stor nok til å gjøre oppgaven selv, kan ikke bety at en ikke skal utføre oppgaven selv.

Dette medlem vil vise til at Høyre-Fremskrittsparti-regjeringen har allerede foretatt en vridning av prioritering vekk fra distrikts- og regionalpolitikk. I budsjettet for 2014 ble det kuttet flere hundre millioner kroner i distriktenes arbeid med regional utvikling.

Når regjeringen nå signaliserer endringer i kommuneøkonomi med mer vekt på egne inntekter og mindre inntektsutjamning, vil dette øke sentraliseringen og presset i vekstkommunene ytterligere.

Dette medlem viser til at regjeringen og samarbeidspartiene Venstre og Kristelig Folkeparti har sagt at dette ikke er en ren «spare-reform». Men når vi ser prioriteringene i kommuneøkonomien for 2015 sammenholdt med arbeidet med kommunestruktur, viser det at kommunesektoren totalt sett får en mindre andel av økonomien framover.

Dette medlem vil ikke gi tilslutning til regjeringens opplegg for kommunereform. Planen har for mye preg av at mindre kommuner skal bli tvunget til å slå seg sammen, og trues med å miste inntekter hvis de ikke slår seg sammen. Opplegget gir færre folkevalgte, mer sentralisering og lenger til makta.

Regjeringen vil gjøre det enklere å privatisere og konkurranseutsette helse- og omsorgstilbud.

Dette medlem vil også advare mot at dette kan bli en reform som forsterker økonomiske for-

skjeller, der rike kommuner får beholde mer av sine egne inntekter, og at regjeringen vil svekke inntektsutjevningen mellom kommuner.

Dette medlem viser til at prinsippet om generalistkommuner har vært enerådende til nå, og kan være et element som presser fram uønskede og uhen-siktsmessige kommunesammenslåinger. Dette medlem mener derfor at det kan være grunn til å se på en modell der små kommuner kan ha noen færre oppgaver og ansvarsområder, eller pålegges samarbeid med andre kommuner for å løse noen av oppgavene.

Frivillighet

Medlemene i komiteen frå Høgre og Framstegspartiet viser til at desse medlemene sitt primærstandpunkt er ein tonivåmodell utan mellomnivå. Desse medlemene meiner fylkeskommunen sine oppgaver i hovudsak kan verte overtatt av kommunane, og at ein kommunereform vil leggje betre til rette for eit mangfald av lokalsamfunn med fleire moglegheiter, større ansvar og nye oppgaver.

Desse medlemene viser til at Stortinget nyleg har vurdert spørsmålet om regionreform og hatt store prosessar og utgreiingar knytt til det. Sist i samanheng med regionreforma som kom i etterkant av St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid.

Desse medlemene viser til at regjeringa Stoltenberg II oppsummerte regionreforma på følgjande måte:

«Vedtaka er ikkje samanfallande på en slik måte at de gir grunnlag for å endre fylkesgrensene på frivillig basis. Dermed ser ikkje regjeringa at det er grunnlag for å ta initiativ til å endre fylkesinndelingen.»

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, legg til grunn at sammenslåinger som er basert på lokale ønskjer og frivilljugheit, òg gir dei beste resultat. Difor er òg frivilljugheit eit grunnleggjande premiss for arbeidet med kommunereforma.

Medlemene i komiteen frå Høgre, Framstegspartiet og Venstre registrerer at det vert hevda at regjeringa i kommunereforma vil bruke tvang. Desse medlemene vil understreke at tvang ikkje er ein del av regjeringa si melding til Stortinget og heller ikkje intensjonen. Det regjeringa har sagt, er at det i spesielle tilfeller kan gjerast vedtak frå Stortinget si side som avviker frå lokale vedtak. Desse medlemene meiner det berre vil verte aktuelt i få tilfeller. Desse medlemene meiner

difor det er feil å gje inntrykk av at dette er ein reform basert på tvang.

Desse medlemene viser til påstanden om at kommunen sine framtidige oppgåver ikkje vert avklart før kommunane vert bedne om å avklare si organisering. Dette er feil, då oppgåvene vil verte klarlagt våren 2015 og kommunane skal avklare si organisering i løpet av 2016.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, merker seg at regjeringen mener det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall i kommunene.

Samtidig er flertallet opptatt av at det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser. Dersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at ett eksempel på et slikt unntak kan være en situasjon der tre kommuner i en region støtter en sammenslåing, mens den fjerde kommunen sier nei.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen skriver i proposisjonen at «større kommuner vil kunne ha bedre kompetanse til å planlegge helhetlig, noe som også kan øke muligheten for innpass i NTP». Disse medlemmer vil advare mot at kommuner som ikke slår seg sammen, får mindre mulighet til å få realisert samferdselsprosjekter. Dersom regjeringen mener sammenslåing skal være frivillig, kan den ikke antyde at kommunesammenslåing vil få konsekvenser for samferdselsprioriteringene.

Kommuneøkonomi, tjenestetilbud, fagmiljøer

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener endringer i kommunestrukturen ikke er svaret på alle utfordringer kommunene står overfor. Flertallet viser til at ett av målene med endringene i kommunestrukturen, er å sikre gode og likever-

dige tjenester til innbyggerne i hele landet. Flertallet mener god kommuneøkonomi og de ansattes kompetanse er de to viktigste enkeltfaktorene for å nå dette målet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener en god kommuneøkonomi er en forutsetning for utbygging av og styrking av kvaliteten på tjenestetilbud i kommunene. Disse medlemmer viser til at ett av målene med endringer i kommunestrukturen er bærekraftige og økonomiske robuste kommuner. Disse medlemmer mener en god kommuneøkonomi er nøkkelen for å sikre dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener regjeringen gjør en feilvurdering når de starter sitt reformarbeid med et dårlig økonomisk opplegg for kommunene for 2015.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at satsing på de ansattes kompetanse vil gi sterkere fagmiljøer og et bedre tjenestetilbud til innbyggerne. Flertallet mener gjennomføring av en kompetansereform for både små og store, sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner, er avgjørende for fremtidens tjenestetilbud og velferd i kommunene. Reformen må utformes, gjennomføres og finansieres i tett samarbeid mellom kommunene, de ansatte og staten.

Prinsippene for kompetansereformen skal være:

- Forventning til arbeidstakerne om at de skal holde seg faglig oppdatert
- Forventning til kommunen som arbeidsgiver om at den skal tilrettelegge for faglig utvikling og etter- og videreutdanning
- Tett kontakt mellom kommunene og forsknings- og utdanningsinstitusjonene

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil advare mot regjeringens varslede endringer i skattelementene i det kommunale inntektssystemet slik det fremgår av regjeringsplattformen. Etter disse medlemmers syn vil de endringene regjeringen skisserer føre til større forskjeller kommunene imellom når det gjelder inntektsnivå. Større forskjeller i inntektsnivå vil føre til større forskjeller i tjenestetilbud til innbyggerne. På generelt grunnlag vil disse medlemmer advare mot en slik politikk, men også rettet inn mot arbeidet med endringer i kommunestrukturen er dette uheldig, da mange kommuner vil kunne oppfatte disse endringene som en sparereform.

På bakgrunn av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at skattens andel av kommunenes totale inntekter (40 pst.) og den symmetriske utjevningen i inntektssystemet for kommunene (60 pst.) beholdes på dagens nivå. Gjeldende ordning med at kommunene ikke mottar en andel av selskapsskatten, beholdes.»

Komiteen fremmer følgende forslag til vedtak:

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

Økonomiske virkemidler

Der geografiske og samfunnsmessige hensyn tilsier endring av kommunegrenser eller sammenslåing av kommuner, mener komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, at staten positivt må stimulere til det. Flertallet merker seg at regjeringen viderefører prinsippene knyttet til dekning av engangskostnader og inndelingstilskuddet.

Flertallet viser til regjeringens forslag om reformstøtte, og at en ordførerundersøkelse gjennomført av Kommunal Rapport avdekker at de økonomiske gulrøttene ikke anses å være gode nok. Flertallet ber regjeringen vurdere om de økonomiske ordningene er tilstrekkelige.

Komiteen ber om at regjeringen innfører reformstøtte også til kommuner som etter sammenslåing har under 10 000 innbyggere, slik at ikke 10 000 innbyggere oppfattes som en minimumsstørrelse for kommunene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener ordningen med dekning av engangskostnader og støtte til sammenslåtte kommuner ikke skal være tidsavgrenset, slik regjeringen legger opp til i sitt forslag. Det vil være behov for økonomiske stimuleringsmidler også ut over den tidsplanen regjeringen har skissert.

Disse medlemmer viser til at regjeringen i proposisjonen gjennom konkrete forslag og varslede forslag, legger opp til å straffe kommuner, særlig de

med lavt innbyggertall, som ikke deltar i kommunesammenslåinger.

Disse medlemmer viser til at regjeringen vil stramme inn på ordningen med inndelingstilskuddet etter reformperioden. I tillegg antyder regjeringen at den vil foreslå endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i det kommunale inntektssystemet. Disse medlemmer vil be regjeringen legge opp til reell frivillighet i sammenslåingsprosessen, og ikke antyde at det vil komme innstramminger for de som ikke følger regjeringens opplegg. Disse medlemmer viser til at kommunene er gitt ansvaret for store velferdsoppgaver som skole og eldreomsorg. På bakgrunn av dette har disse medlemmer tillit til at kommunene selv også er i stand til å håndtere spørsmål rundt kommunestruktur på en god måte. Disse medlemmer mener det må bestemmes lokalt om det skal avholdes folkeavstemming. Disse medlemmer har tillit til at lokaldemokratiet og innbyggerne vet sitt eget beste.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at økonomiske virkemidler til sammenslåingskommuner gis uten frist for tidspunkt for sammenslåing.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen i hovedsak viderefører gjeldende ordninger for økonomisk bidrag til kommuner som inngår i en kommunesammenslutning.

Forslaget til innføring av en egen reformstøtte er nytt og er presentert som en «gulrot» for kommuner som slår seg sammen, men med unntak av sammenlåtte kommuner under 10 000 innbyggere. Innføringen av en reformstøtte og forslaget om å målrette den til bare å gjelde store kommuner, er en form for overstyring av de lokale prosessene som viser at regjeringen er villig til å bruke svært sterke virkemidler for å tvinge fram kommunesammenslåinger etter egen modell.

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår at de økonomiske virkemidlene som kommer sammenslåtte kommuner til del, bare skal gjelde ut 2017. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener dette må endres for å unngå å presse fram kommunesammenslutninger som det ikke er faktisk støtte til lokalt.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at dekning av engangskostnader og reformstøtte til kommuner som slår seg sammen, dekkes utenfor den ordinære inntektsrammen til kommunesektoren.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at de økonomiske virkemidlene som regjeringen ønsker å bruke i kommunereformen, representerer svært store kostnader. Det vises i denne sammenheng til at dekning av engangskostnader alene kan beløpe seg til 5 til 6 mrd. kroner. Reformstøtten kommer i tillegg. Kostnadene vil, om regjeringen får støtte for sitt opplegg, komme til utbetaling i en toårsperiode. Dersom pengene skal tas fra inntektsrammen til kommunesektoren vil dette gi svært store utslag i nedjustert ramme for kommuner som ikke blir sammenslått.

Interkommunalt samarbeid

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener det fortsatt vil være behov for interkommunalt samarbeid for å løse oppgaver på en rasjonell og hensiktsmessig måte selv etter endringer i kommunestrukturen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det er paradoksalt at regjeringen varsler at den kan komme til å pålegge kommuner interkommunalt samarbeid – på tross av regjeringens motstand mot slikt samarbeid. Disse medlemmer vil beholde prinsippet om generalistkommuner og mener dette prinsippet undergraves dersom noen kommuner får andre oppgaver enn de fleste norske kommuner.

Regionalt nivå

Komiteen viser til representantforslag om utvikling av et nytt folkevalgt regionnivå til erstatning for fylkeskommunene (Dokument 8:26 S (2013–2014)) og sine respektive merknader og forslag til dette i Innst. 262 S (2013–2014).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at regionalt folkevalgt nivå og endringer i kommunestrukturen henger sammen. Flertallet mener det er behov for folkevalgt styring på regionalt nivå i Norge og at dette må være et grunnleggende prinsipp for arbeidet med endringer i kommunestrukturen. Oppgaver bør løses på et folkevalgt nivå nærmest mulig innbyggerne. Selv etter endringer i kommunestrukturen, vil det være oppgaver som mange kommuner er for små til å utføre og staten for langt unna til å utføre. Derfor har vi fortsatt behov for et folkevalgt nivå mellom kommune og stat. Eventuelle endringer i fylkesstruk-

turen må på samme måte som ved endringer i kommunestrukturen bygge på lokale ønsker.

Regjeringen har varslet en vurdering av hvilke nye oppgaver som kan tilføres primærkommune. Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre imøteser denne gjennomgangen. Det er viktig at regionalt nivå og deres oppgaver blir en del av denne gjennomgangen samtidig, siden det er et flertall i Stortinget for tre folkevalgte nivåer. Dette flertallet synes det er positivt at regjeringen så langt i arbeidet med kommunereformen har innhentet uavhengige faglige råd i prosessen og imøteser at det også skjer videre, bl.a. gjennom bruk av ekspertutvalg eller andre egnede måter.

Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere hvilke nye oppgaver primærkommune kan tilføres. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet imøteser denne gjennomgangen. Samtidig er det viktig at regionalt nivå og deres oppgaver blir en del av denne gjennomgangen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, mener det er særskilte utfordringer i hovedstadsområdet. Dagens administrative inndeling vanskeliggjør en helhetlig areal- og transportplanlegging. Flertallet mener det derfor er behov for en særskilt vurdering av inndelingen i hovedstadsområdet, eventuelt også andre storbyområder.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede særskilt etablering av et regionalt folkevalgt nivå i hovedstadsområdet. Målet er å slå sammen minimum Oslo og Akershus fylkeskommune, eventuelt også større deler av hovedstadsområdet. Kommunal- og moderniseringsministeren skal sammen med fylkesmannen i Oslo og Akershus ha et særskilt ansvar for denne prosessen.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre mener at en parallelt med kommunereformen må gjennomgå og sammenstille utredninger vedrørende et framtidig folkevalgt regionnivå og se disse i sammenheng med reformen. Disse medlemmer mener at en ved gjennomgangen av kommunenes oppgaver må inkludere oppgavene som skal ligge til et regionnivå, noe som vil redusere dagens antall av fylkeskommuner. Disse medlemmer er positive til fylkeskommuner som

selv tar initiativ til å slå seg sammen til større regioner.

Disse medlemmer mener større regioner enn dagens fylkeskommuner vil åpne for at flere oppgaver kan løses regionalt. Det forutsetter at Stortinget og departementene gir fra seg makt til regionforsamlingene.

Disse medlemmer mener en del oppgaver er mest hensiktsmessig å legge til regionalt nivå. Disse medlemmer ønsker større og mer slagkraftige regioner enn dagens fylkeskommuner.

Disse medlemmer mener det fremtidige regionnivået må få hovedansvaret for helhetlig regional utvikling. En vellykket distrikts- og regionalpolitikk forutsetter at det tas utgangspunkt i egne regionale forutsetninger og behov. Disse medlemmer mener videre at statlig politikk må samordnes på regionalt nivå. Regionalisering av statlig virksomhet bør i størst mulig grad samsvare med de folkevalgt styrte regionene.

Disse medlemmer mener flere av virkemidlene som i dag forvaltes av staten, må overføres til regionene. Transport- og infrastrukturtiltak, personrettede og næringsrettede virkemidler må sees mer i sammenheng. Dette er alle oppgaver som krever politiske prioriteringer, som bør sees i sammenheng og som er for omfattende til at den enkelte kommune kan ivareta ansvaret. Disse medlemmer mener et politisk styrt regionnivå dermed vil være et nødvendig redskap for å legge makt og beslutninger nærmest mulig dem det gjelder.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til representantforslag fra Senterpartiet om styrking av barnevernet gjennom omorganisering av det statlige barnevernet og styrking av kommunenes rolle. I forslaget foreslås det at fylkeskommunene overtar Bufetats regionale virksomhet. Forslaget vil bli behandlet av Stortinget som egen sak og ikke i direkte tilknytning til kommunereformen, men forslaget er eksempel på at fylkeskommunen vil ha en viktig rolle i en framtidsrettet oppgavedeling mellom forvaltningsnivåene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til merknader og forslag under behandlingen av Dokument 8:26 S (2013–2014) om utvikling av et nytt folkevalgt regionnivå til erstatning for fylkeskommunen og Innst. 262 (2013–2014).

Samisk språk og nynorsk

Komiteen merker seg at regjeringa er opptatt av samisk språk og vil vektlegge at samiske språkbrukarar ikkje skal koma dårlegare ut som følgje av

endringar i kommuneinndelinga. Komiteen ber også om at forholdet til nynorsk som målform får same fokus slik at nynorsk som målform ikkje vert skadelidande som resultat av reforma.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er opptatt av å ta vare på samisk språk og vil vektlegge at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av eventuelle kommunesammenslåinger. Disse medlemmer ber regjeringen konsultere Sametinget om dette.

Disse medlemmer mener nynorsk som målform ikke må svekkes ved endringer i kommunestrukturen og mener regjeringen må ha en strategi for å sikre dette.

Godkjenning av låneopptak

Medlemene i komiteen frå Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti viser til at regjeringa, på same måte som ved regionreforma, har sendt på høyring eit lovforslag om godkjenning av låneopptak. Desse medlemmene er samde med regjeringa at dette er fornuftig for å unngå strategiske investeringar i opptakta til ny kommuneinndeling. Desse medlemmene understreker at fylkesmennene si godkjenning skal vere ein sikkerheitsventil slik at ikkje kommunar som naturleg blir ein del av ein ny kommune skal gjere investeringar som kan vere uheldig sett med den nye kommunen sine auge.

Desse medlemmene viser til at låneopptaksframlegget er i tråd med det regjeringa Stoltenberg II foreslo i høve til forvaltningsreforma. Framlegget er ikkje tenkt å handsame alle kommunar som ROBEK-kommunar og skal ikkje brukast til anna enn å vurdeire heilt strategiske tilpassingar, og på ein ubyråkratisk måte. Desse medlemmene viser til at lovlegheitskontroll ikkje er ein hensiktsmessig metode.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil peke på at det fremstår noe underlig at en regjering som påstår at den er opptatt av lokal frihet og handlingsrom, pålegger statlig tilsyn med låneopptak i samtlige norske kommuner over en periode på tre år. Disse medlemmer har tillit til at lokale folkevalgte styrer på en økonomisk ansvarlig måte. Disse medlemmer mener det er tilstrekkelig med ordinær lovlighetskontroll etter dagens regelverk.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen trekke tilbake lovforslaget om statlig godkjenning gjennom fylkesman-

nen av kommunale låneopptak og langsiktige leieavtaler.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at regjeringen samtidig som den sier den ønsker å begrense statlig detaljstyring og gi mer makt og myndighet til kommunene, har sendt på høring et lovforslag om statlig godkjenning av låneopptak som i realiteten gjør alle kommuner til ROBEK-kommuner. Dette er en mistillit til det lokale folkestyret og til at også kommuner som vurderer sammenslåing med andre kommuner, opptrer ansvarlig og rasjonelt.

Et langt mindre inngrep, som i større grad ivaretar hensynet til det lokale selvstyret, er å foreta endringer i adgangen til å kreve legalitetskontroll og omfanget av en slik kontroll, noe som i stor grad ville dekket regjeringens behov.

5. En enklere hverdag for folk flest

5.1 Sammendrag

5.1.1 Regjeringens arbeid for en enklere hverdag

Det vises i proposisjonen til at et systematisk moderniseringsarbeid er satt i gang gjennom regjeringens satsingsområde «En enklere hverdag for folk flest».

Det pekes i proposisjonen på at viktige tematiske områder i moderniseringsarbeidet er å

- Øke valgfriheten for innbyggerne
- Fjerne tidstyver i arbeidet
- Forenkle regelverk
- Digitalisere forvaltningen og offentlige tjenester
- Bedre styring og ledelse i forvaltningen

Økt valgfrihet for innbyggerne omfatter ulike tiltak som vil øke innbyggernes mulighet til å velge selv, blant annet friere brukervalg i kommunal sektor og større valgfrihet ved valg av skole eller behandling i helse- og omsorgstjenester (psykisk helsevern, rusomsorg, brukerstyrt personlig assistanse, rehabilitering).

Tidstyver er et begrep som kan brukes om aktiviteter, rutiner og uklart språk som skaper unødig tidsbruk for innbyggerne («foran skranken»), og om ineffektive løsninger internt i forvaltningen og unødvendig regelverk («bak skranken»).

Staten har gjennom prosjektet «Klart språk i staten» jobbet med å stimulere til et bedre og mer brukervennlig språk i statlige virksomheter. KS har nå fått støtte fra departementet til å gjennomføre et pilotprosjekt for klart språk i kommunesektoren. Dårlig språk er anslått å koste staten 300 mill. kroner år-

lig. Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelser for kommunesektoren, men det er grunn til å tro at kostnadene for kommunesektoren også er betydelige.

Enklere regelverk er et viktig bidrag til å gi en enklere hverdag for folk flest. Den politiske plattformen lister opp flere konkrete regler som skal forenkles. Blant annet har regjeringen startet en gjennomgang for å få enklere regler for behandlingen av plan- og byggesaker. En viktig form for forenkling er å arbeide for klarere språk i brev og skjemaer fra offentlige organer og i lover og forskrifter.

Digitalisering av offentlige tjenester og automatisering av interne arbeidsprosesser er viktig for å forenkle, fornye og forbedre forvaltningen. I tiden framover vil stadig flere offentlige tjenester bli tilgjengelige på nett.

Bedre styring og ledelse i forvaltningen er et sentralt tema. Gjennom systematisk arbeid med å forenkle, fornye og forbedre offentlig sektor vil vi oppnå at offentlig forvaltning blir mer opptatt av resultater og gjennomføring.

5.1.2 Innovasjon og fornying

Det vises i proposisjonen til at kommunene spiller en avgjørende rolle i å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Mange kommuner har allerede kommet langt i å tenke nytt om hvordan de kan gi bedre tjenester til sine innbyggere.

Det er gitt støtte til et innovasjonsstudium for kommunalt ansatte, ved høyskolene på Lillehammer og Gjøvik.

Difi har fått i oppdrag å være kompetansemiljø og pådriver for innovasjon i offentlig sektor.

For å synliggjøre de gode ideene og å motivere til innovasjon, skal det sommeren 2014 deles ut en innovasjonspris til kommunene.

Fylkesmennene har i en årrekke gjennom skjønnstilskuddet gitt støtte til utviklings- og fornyingsprosjekter i kommunesektoren. Nytt av 2014 er at kommuner som ønsker å prøve ut innovative tiltak kan søke fylkesmannen om skjønnsmidler til innovasjons- og fornyingstiltak. Innovasjonsprosjekter skal i 2014 prioriteres. I tillegg til dette er det som oppfølging av Meld. St. 29 (2012–2013) Morgendagens omsorg bevilget midler til kommunenes innovasjonsarbeid på omsorgsfeltet, blant annet til utvikling av velferdsteknologi, nye arbeidsmetoder og faglig omstilling.

5.1.3 Sammen om en bedre kommune

Det fremgår av proposisjonen at kommunene allerede i dag opplever utfordringer med å rekruttere arbeidstakere. For å rekruttere er det nødvendig å ha et godt omdømme, som henger sammen med et godt arbeidsmiljø, forutsigbare stillinger som unge kan

leve av, og et nærvær som skaper stabile og utviklende arbeidsplasser.

Departementet samarbeider med KS og hovedsammenslutningene i arbeidslivet om utviklingsprogrammet, Sammen om en bedre kommune, hvor 104 kommuner deltar med sine lokale prosjekter.

I de fleste av prosjektene ligger også et potensial for fornying og innovasjon. Det vises i proposisjonen til at man blant annet trenger en innovativ tilnærming for å løse deltidskulturen i kommunesektoren. Ett av nettverkene i programmet jobber med innovasjonsmetodikk knyttet til temaene i programmet. Det betyr at de går grundig inn i behovet for tjenester.

Programmet har også synliggjort betydningen av god ledelse. Mange av kommunene jobber med lederutvikling i sine prosjekter.

Den enkelte enhet er avhengig av resten av organisasjonen for å få til endringer som varer over tid. Det betyr samtidig at arbeidet berører alle hovedaktørene i kommuneorganisasjonen: de ansatte og deres tillitsvalgte, de administrative og faglige lederne, og de folkevalgte lederne. Programmet har tatt konsekvensen av dette, ved å sette som en forutsetning for deltakelse at alle tre hovedaktørene er med på arbeidet.

Av foreløpige resultater i programmet har flere av kommunene oppnådd reduksjon i sykefraværet og en økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Det har vært en økt aktivitet rettet mot kompetansekartlegging og -utvikling og intern samordning, samt utprøving av alternative arbeidstidsordninger. Av utfordringer i arbeidet rapporterer kommunene forankring og prioritering av utviklingsarbeidet som viktige generelle utfordringer. Innenfor heltidsarbeidet framheves særlig motivering av de ansatte og behovet for å organisere arbeidet annerledes som utfordringer.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til samarbeidsprosjektet «Sammen om ein betre kommune», der 104 kommunar er med og har hatt fokus på utviklingsprosjekt. Prosjektet har mellom anna hatt fokus på deltidskulturen, leiarutvikling og reduksjon i sjukefråvær. Førabelt resultat syner at det har oppnådd resultat i reduksjon av sjukefråvær og auke i gjennomsnittlege stillings- torleikar.

Komiteen vil at folk skal ha en god opplevelse i sitt møte med offentlige tjenester og forenkle hverdagen for de som mottar tjenester og for dem som jobber med tjenester i det offentlige. Forvaltningen skal ta i bruk digitale tjenester. Nordmenn er raske til å ta dem i bruk. Da kan ikke offentlig sektor henge etter.

Komiteen mener forvaltningen skal være åpen og tilgjengelig, og den skal kommunisere på en klar og forståelig måte. Digitalisering av offentlig sektor

gir bedre, mer samordnede og raskere tjenester. Samtidig frigjøres fellesskapets ressurser slik at mer kan brukes til omsorg og velferd. Ved å tilby selvbetjeningsløsninger kan frigjorte ressurser brukes til å yte bedre personlig oppfølging der det trengs. Tilgjengelighet handler også om at den enkelte av oss kan forstå innholdet i tjenesten vi benytter. Blant annet handler det om at folk flest forstår, rent språklig, hva som står i offentlig informasjon og skjemaer.

Komiteen mener det er viktig å fornye og omstille offentlig virksomhet slik at den blir mer effektiv og bedre for brukerne. De ansatte er den viktigste ressursen for å få dette til. Komiteens mål er best mulig velferd og øvrige offentlige tjenester til hele folket, uavhengig av hvem du er, din bakgrunn, hvor du bor eller størrelsen på lommeboka. En sterk og moderne offentlig sektor som tilbyr gode, effektive tjenester, er det viktigste virkemiddelet for å nå dette målet.

Komiteen vil at brukerne og tjenestene skal være i fokus. Rapporteringskrav, regler og rutiner som bidrar til unødvendig byråkratisering og detaljstyring som går på kvaliteten løs, vil komiteen være kritiske til.

Komiteen vil forbedre og forsterke offentlig velferd og tjenester, slik at de er lett tilgjengelig for alle. Gode insentiver er viktig for å sikre at vi bruker fellesskapets ressurser på en effektiv og god måte, der kreativ medvirkning fra de ansatte og kompetent, inkluderende ledelse står sentralt. Tillit mellom initiativrike medarbeidere og ledelse er avgjørende for å bedre forvaltningen og tilbudet til befolkningen. Kontroll- og rapporteringsrutiner må være hensiktsmessige, for å fremme effektivitet og bedre løsninger, unngå misbruk av samfunnets ressurser og bekjempe korrupsjon.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til regjeringa sitt arbeid med å fornye, forenkle og forbetre offentlig sektor. Dette arbeidet skal bidra til enklere og betre tenester for brukarane, og hensiktsmessig bruk av fellesskapet sine ressursar. Slik fleirtalet ser det, er utvikling av moderne IKT-løysingar avgjerande for å lukkast i dette arbeidet. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal vere ein pådrivar for innovasjon i offentlig sektor, og skal i 2014 legge særleg vekt på kommunesektoren. Gjennom skjønnskottet får kommunane støtte til innovasjons- og moderniseringstiltak, blant anna utvikling av nye nettbaserte tenester. Slike tilbod bidreg til å gjere kommunale tenester meir tilgjengelege og reduserer avstandsulempene for brukarane. Vidare er det løyvd særskilte midlar til utvikling av velferdsteknologi som bidreg til betre tenester og meir tryggleik for brukarar og

pårørende. Flertallet mener det er viktig at regjeringa vidarefører arbeidet med å utvikle nye teknologiske løysingar som kan gi brukarane betre tenester, meir informasjon og enklare tilgang til kommunale tilbod.

Flertallet mener at effektivisering, fornying og modernisering av offentlig sektor er avgjørende for å sikre velferden for enkeltmennesket og for å forvalte fellesskapets ressurser på en god måte. Utgangspunktet for fornyingsarbeidet må være å sikre en god og verdig velferd for kommende generasjoner og å ta på alvor de store utfordringer befolkningsutviklingen gir oss. Høyere levealder og lavere fødselstall fører til at antall eldre øker i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder. Effektivisering, omstilling og fornying er helt nødvendig for å sikre nok arbeidskraft innenfor viktige velferdsområder i årene framover.

Flertallet mener at statens krav til kommunenes rapportering må forenkles. Fellesmidlene må i større grad benyttes til aktiv tjenesteyting, og byråkratiet utover det nødvendige må reduseres.

Flertallet mener at det er viktig å ha en kritisk innstilling til et voksende byråkrati. Flertallet mener det må være et politisk mål å jobbe for et enklere, mer oversiktlig og effektivt byråkrati.

Flertallet peker på at IKT er en essensiell del i arbeidet for en mer effektiv forvaltning. Flertallet mener det er behov for bedre koordinering mellom statlige etater, mellom stat og kommuner, og kommunene imellom ved utvikling og implementering av nye IKT-løsninger, for å sikre at systemene «snakker sammen», og for å forhindre at det utvikles systemer med overlappende funksjonalitet.

Videre mener flertallet det må stilles mer gjennomgående krav om at det skal gjennomføres kost-nytte-analyser ved initiering av et prosjekt, slik at kostnader og kompleksitet i prosjektene kan begrenses. Det bør også være føringer for gjennomføring av prosjekter når det gjelder prioritering av krav, standardisering, anskaffelse og gevinstrealisering.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti registrerer at regjeringen vidarefører regjeringen Stoltenberg II sitt arbeid med forenkling, forbedring og fornying av offentlig sektor, blant annet gjennom utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre kommune».

Disse medlemmer viser til regjeringen Solbergs politiske plattform der det står:

«regjeringen mener i utgangspunktet at produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester»

og at det derfor er

«helt nødvendig at konkurranse blir et gjennomgående element i offentlig virksomhet.»

Disse medlemmer er helt uenig i et slikt utgangspunkt. Ressursene fellesskapet bruker på velferd, bør gå til best mulig kvalitet på tjenestene. Kvaliteten påvirkes blant annet av arbeidsvilkårene til de ansatte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker ikke anbudsprosesser der det konkurreres på ansattes lønns- og arbeidsvilkår. På kjerneområder som helse, skole og eldreomsorg skal det være gode offentlige tilbud som omfatter alle. Hvordan vi organiserer dette tilbudet, avhenger av hva som er best for innbyggerne.

Flertallet mener grunnleggende velferdstjenester ikke skal privatiseres eller kommersialiseres. Ideelle velferdstilbydere et nyttig supplement til det offentlige tilbudet. Mange ideelle aktører har lang erfaring, høy kompetanse og stort engasjement, og kan både bidra med nye løsninger og være en pådriver for utvikling i det offentlige tilbudet. Sosiale entreprenører kan bringe med seg erfaringer og perspektiver som vil supplere og fornye det offentlige tilbudet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at bruk av markedsprinsipper i offentlig sektor skal være begrunnet i at man vil styrke tjenestetilbudet til beste for alle og ikke svekke arbeidstakernes rettigheter.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommersialisering og privatisering kan medføre hemmelighold og at viktige kvalitetsindikatorer ikke er offentlig tilgjengelig med begrunnelse i bedriftshemmeligheter. Disse medlemmer mener åpenhet rundt mangfoldet av metoder, innovasjon og nyskapning vil kunne bidra til videreutvikling av tjenestetilbudet. Disse medlemmer er derfor bekymret for blant annet manglende åpenhet rundt bemanning ved private sykehjem i Oslo.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som, uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift, sikrer full åpenhet rundt sentrale kvalitetsindikatorer, herunder bemanningssituasjonen, ved tjenester kommunene har ansvaret for.»

Disse medlemmer vil påpeke at «Sammen om en bedre kommune» må videreføres og forsterkes. Dette er en god måte å utvikle moderne kommuner på. Disse medlemmer vil påpeke at det er behov for forsterkede tiltak for å tilby hele stillinger til alle som ønsker det. Disse medlemmer vil også understreke at det er behov for endringer i styringa og måle systemet i kommunene, for å styrke fagligheten, medbestemmelse fra ansatte og brukere og for å fjerne tidstyver.

Disse medlemmer mener offentlige oppgaver løses best når de ansatte har tid og mulighet til å bruke sitt faglige skjønn i arbeidet sitt. Mange ansatte opplever i dag at deres faglige handlingsrom begrenses av byråkratiske krav eller markedsprinsipper som griper inn i deres arbeidshverdag. Tiden den ansatte bruker i møtet med eleven, pasienten eller andre innbyggere blir spist opp av andre og mindre viktige oppgaver – enten det er i skolen, i barnehagen, i helsevesenet, i politiet eller i Nav.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener derfor tiden er inne for en til-litsreform, der de ansattes faglige handlingsrom styrkes på bekostning av markedsprinsipper og byråkratisk kontroll. Dette medlem sier nei til privatisering av offentlige tjenester, og vil redusere antall mål og rapporter i det offentlige. Grunnbemanningen i det offentlige må styrkes, slik at de ansatte får bedre tid til sine kjerneoppgaver. God kommuneøkonomi er avgjørende for å nå dette målet.

6. Levende lokaldemokrati

6.1 Sammendrag

6.1.1 Innledning

Det går frem av proposisjonen at regjeringen vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene. Regjeringen vil reduseres den statlige detaljstyringen og øke det lokale selvstyre. Det betyr at folk flest får økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø.

Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet.

På lokalt nivå er kommunene innbyggernes eget organ for det lokale fellesskapet. Innbyggerne velger sine egne ledere som gjennom valg får et mandat fra innbyggerne. Ved valg stilles de til ansvar for måten de har ivare tatt mandatet.

Nærheten mellom innbyggerne og kommunen gir et godt grunnlag for å tilpasse offentlig velferd til innbyggernes ønsker og behov lokalt. Lokal tilpassning bidrar til effektiv offentlig tjenesteproduksjon.

STATEN OG KOMMUNENE

I utgangspunktet har kommunen et stort handlingsrom. Det kommunale selvstyret er negativt avgrenset. Kommunene kan påta seg oppgaver som ikke er tillagt andre å utføre gjennom statlige lovvedtak. Men særlig juridiske og økonomiske rammebetingelser fra staten, setter grenser for dette handlingsrommet. Rettighetsfesting, krav til innholdet i oppgavene og hvordan de gjennomføres, samt begrensede muligheter til å påvirke egne inntektsrammer begrenser kommunenes handlingsrom.

Regjeringen arbeider for at lovverk som regulerer kommunal virksomhet skal uformes slik at det gir kommunene spillerom for at større deler av den kommunale virksomhet styres etter lokalpolitiske beslutninger. Med større og mer robuste kommuner kan den statlige detaljstyringen reduseres.

Det er et utgangspunkt for denne regjeringen at statlige overføringer til kommunesektoren i hovedsak skal gis gjennom rammebevilgninger.

KOMMUNEN OG INNBYGGERNE

En annen forutsetning for et godt lokaldemokrati er knyttet til kommunenes evne til selv å organisere lokaldemokratiet i egen kommune. Lokalpolitikkerne har selv et vesentlig ansvar for å sikre effektiv politisk styring og sørge for at forholdet til innbyggerne ivaretas på en god måte.

Det skal være et godt samspill mellom kommunen og innbyggerne. Kommunen er avhengig av politiske ledere som er bevisste sitt demokratiske ansvar. Kommunestyret må representere innbyggernes meninger, krav og interesser på en god måte. God kontakt mellom lokalt folkevalgte og borgerne er en viktig side ved vårt politiske system.

Kommunestyret skal på en best mulig måte ta hensyn til interessene til ulike befolkningsgrupper. Kommunestyret hvor kvinner og menn, ulike aldersgrupper, ulike samfunnssektorer og næringer er representert, kan bidra til dette. Det er på denne bakgrunnen departementet tilbyr kommuner med svak kvinnerepresentasjon bistand til å gjennomføre en «lokalvalg dag» for å styrke rekrutteringen av kvinner til lokalpolitikken ved lokalvalget i 2015.

I forholdet mellom kommunen og innbyggerne er det viktig at det legges til rette for åpenhet og inn-syn. Åpenhet og informasjon er nødvendig for at vi skal ha informerte borgere. Det legger grunnlaget for at det skal kunne foregå en kritisk diskusjon om kommunens forvaltning av fellesskapets ressurser.

Det vises i proposisjonen til at innbyggernes medvirkning i kommunale beslutningsprosesser er en viktig del av et levende lokaldemokrati. Brukerundersøkelser, rådsordninger hvor særlige grupper er representert og høringer er eksempler på måter å organisere medvirkning. Medvirkning gir som regel

bedre beslutninger og resultater tilpasset innbyggernes krav og behov. Det gir også beslutninger en sterkere demokratisk forankring når berørte innbyggere kan få si sin mening i en sak.

GOD STYRING

Det vises i proposisjonen til at for mange av innbyggerne er det kvaliteten på tjenestene og om kommunen forvalter skattebetalernes penger på en effektiv måte som er den avgjørende målestokken for hvor godt lokaldemokratiet er i kommunen. Dette krever god styring.

Det er kommunestyret som har det overordnede ansvaret for styringen av kommunen.

Kommunestyret skal se til at administrasjonen gjennomfører oppgavene sine i samsvar med politiske beslutninger, nasjonalt regelverk og god forvaltningsskikk, samt innenfor tilgjengelige økonomiske ressurser. Kommunestyret har også det overordnede ansvaret for at kommunens ressurser utnyttes effektivt.

God styring er avhengig av godt samspill mellom folkevalgte organer, administrasjonen og de som utfører tjenesteproduksjonen. Dette innebærer blant annet at kommunestyret delegerer oppgaver i trygg forvisning om at administrasjonen holder seg innenfor fullmaktene de har fått tildelt. Samtidig skal administrasjonen utnytte sitt administrative skjønn slik at oppgavene løses mest mulig effektivt til glede og nytte for innbyggerne. Administrasjonen har ansvar for at politiske mål omgjøres til resultater. I en godt fungerende styringskjede er det nødvendig med godt fungerende rapporteringsmekanismer slik at kommunestyret kan kontrollere om resultatene er i samsvar med vedtatte politiske mål.

I tillegg er det et utviklingstrekk at kommunestyrene delegerer oppgaver til selskaper der også private og andre kommuner kan ha eierskap. På denne måten kan kommunen utvide sin handlingskapasitet. Samtidig innebærer dette at kommunen må tilpasse seg nye typer styringsprosesser. Dette fordrer gode rutiner og prosedyrer i administrasjonen. Styring av selskap utfordrer tradisjonelle måter å tenke lokaldemokrati på.

6.1.2 *Et levende lokaldemokrati*

Det går frem av proposisjonen at som ett av sine satsingsområder vil regjeringen styrke lokaldemokratiet og gjennomføre en kommunereform.

Regjeringens vil redusere den statlige detaljstyringen av kommunene. Styring for å få til effektiv løsning av offentlig oppgaver lokalt, vil i større grad overlates til lokale folkevalgte organer. For å håndtere saker hvor staten og kommunene ikke er enige, utreder regjeringen en tvisteløsningsordning. Regjeringen utreder også en redusert adgang for statlige instanser til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse.

Dette vil til sammen bidra til mer tydelige ansvarsforhold med hensyn til hva som er statlig og kommunalt ansvar.

Regjeringen er innforstått med at en endring av kommunestrukturen også vil innebære en endring i det lokale demokratiet mange steder. Større kommuner kan føre til større avstand mellom innbyggerne og lokalpolitikere. På den annen side vil sterkere kommuner kunne gi innbyggerne større innflytelse.

For å sikre gode muligheter for innbyggerne til å utøve demokratisk innflytelse er det mulig på en systematisk måte å legge til rette for innbyggermedvirkning utover det mange kommuner gjør i dag. Dette kan for eksempel skje gjennom organisering av medvirkningsordninger og bruk av metoder for innbyggerinvolvering. Tilrettelegging for deltakelse og et godt samspill mellom kommunen og innbyggerne bør være en del av utviklingsarbeidet i kommunene i forbindelse med kommunereformen.

Det vises i proposisjonen til at en kommunereform er en god anledning for den enkelte kommune til å gjennomgå sin demokratiske praksis. Kommunene må selv utvikle og forvalte ordninger og arenaer som gir innbyggerne anledning til å få komme med sine synspunkter i aktuelle saker.

For regjeringen er det viktig med høy valgdeltakelse. Kommunestyre- og fylkestingsvalg skal tilrettelegges på en god måte slik at alle får mulighet til å stemme. Informasjonsansvaret til valgmyndighetene innebærer blant annet å informere om regelverket og gi praktisk informasjon til alle velgere om når, hvor og hvordan de kan stemme.

I arbeidet med kommunereformen vil departementet også kunne bidra i kommunenes arbeid med å utvikle eget lokaldemokrati. Gjennom å dra fram eksempler på kommuner med god demokratipraksis, for eksempel med forbilledlig innsats for innbyggernes medvirkning, vil departementet kunne spre erfaringer som bidrar til læring og utvikling av demokratiet i flere kommuner.

Departementet bidrar i 2014 økonomisk til å gjennomføre en innbygger- og lokalpolitikerundersøkelse, i regi av KS, om hvordan lokaldemokratiet i egen kommune oppleves.

Regjeringen mener at større kommuner vil bidra til at den faglige kompetansen i kommunene styrkes.

Det vises i proposisjonen til at for å ha en effektiv politisk og administrativ organisering i kommunene er det viktig med et moderne lovverk som ramme. Det er nedsatt et lovutvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet.

Regjeringen vil la kommunene beholde en andel av den lokale verdiskapningen. Det kan bidra til at kommunene og lokaldemokratiet fører en mer aktiv lokal næringspolitikk og dermed øker det lokale skat-

tegrunnlaget. Regjeringen vil vurdere ulike modeller for tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene fram mot kommuneproposisjonen for 2016.

Departementet legger også opp til periodevis rapportering om situasjonen for lokaldemokratiet.

6.1.3 Nyere kunnskap og aktuelt prosjektarbeid

6.1.3.1 STEMMERETT FOR 16-ÅRINGER. EVALUERINGEN ETTER 2011-FORSØKET. GJENNOMFØRING AV NYTT FORSØK

Det vises i proposisjonen til at det ved kommune- styrevalget i 2011 ble gjennomført forsøk med ned- satt stemmerettsalder til 16 år. 20 kommuner samt Longyearbyen lokalstyre ble valgt ut til å delta. De 20 kommunene var spredt over hele landet. Alle fyl- kene unntatt Oslo var representert. Det var stor inter- esse for forsøket, både i riksmidia og lokalmedia. Stortinget sluttet seg til en forsøksordning i forbin- delse med behandlingen av St.meld. nr. 33 (2007– 2008) Eit sterkt lokaldemokrati.

Forsøket ble evaluert av Institutt for samfunns- forskning sammen med Rokkansenteret ved Univer- sitetet i Bergen.

Det ble relativt sett høy valgdeltakelse i gruppen av 16- og 17-åringer. I et perspektiv hvor høy valg- deltakelse er viktig, ble således forsøket en suksess, da valgdeltakelsen blant de yngste velgerne var bety- delig høyere enn blant de vanlige førstegangsvelger- ne mellom 18 og 21 år.

En nøkkel til høy valgdeltakelse og engasjement var et godt samarbeid mellom kommunen, skolen og ungdomsrådet.

Evalueringen fant ikke indikasjoner på at delta- kelse i prosjektet førte til økt politisk modenhet blant 16- og 17-åringene. Samtidig gir ikke materialet grunnlag for å hevde at 16- og 17-åringer ikke er modne nok til å delta i valg.

16- og 17-åringenes stemmegivning skilte seg ikke i nevneverdig grad fra andre velgere når det gjaldt hvilke parti de stemte på. Ingen av partiene kunne hente ut noen særlig gevinst av redusert stem- merettsalder.

Evalueringen viser at det er liten støtte i opinio- nen for å senke stemmerettsalderen fra 18 til 16 år.

I forsøkskommunene var det en dobling i andelen unge kommunestyrerepresentanter mellom 18 og 25 år, fra 5,2 til 10,4 pst. I de øvrige kommunene var det også en økning, fra 3,8 til 5,9 pst.

Det var forventet, men ble ikke slik at de som fikk stemme som 16- og 17-åringer i 2011, stemte i større grad enn andre på samme alder (18 til 19 år) ved stortingsvalget i 2013.

Ut fra en samlet vurdering og ønske om mer er- faring har regjeringen bestemt at det skal gjennomfø- res et nytt forsøk med nedsatt stemmerett til 16 år i 20 kommuner ved kommunestyrevalget i 2015.

6.1.3.2 LOKALVALGDAG – TILTAK FOR Å ØKE KVINNEANDELEN I KOMMUNESTYRENE, BAKGRUNN OG MÅL

Bakgrunn

Det går frem av proposisjonen at kvinneandelen i kommunestyrene er på 38 pst. i denne valgperioden. 22 pst. av ordførerne er kvinner og 78 pst. er menn.

Om man tar det lange tidsperspektivet på andelen kvinner i kommunestyrene, har endringen vært fra 0 tidlig på 1900-tallet, til rundt 38 pst. ved siste lokal- valg i 2011.

I perioden 1975–2011 har formannskapene i gjennomsnitt 41 pst. kvinner. I siste periode var det likevel fire formannskap som bare hadde menn. For- mannskapene skal velges av og mellom kommune- styremedlemmene, slik at kvinneandelen her vil være avhengig av kvinneandelen i kommunestyrene.

Det er store variasjoner i andelen kvinner i kom- munestyrene. Det kommunestyret som lå lavest ved siste valg hadde 4,8 pst. kvinner, mens det som lå høyest hadde 61,3 pst. 72 kommuner hadde under 30 pst. kvinner ved 2011-valget.

Rekruttering og nominering – partiens viktige rolle

Det finnes omfattende dokumentasjon for at det er en sterk sammenheng mellom kandidatens liste- plassering og deres andel av velgernes personstem- mer.

Gjennom nominasjonsprosessen har partiene dermed en nøkkelrolle når det gjelder å styrke kvin- ners posisjon i lokalpolitikken.

Forskere (Ringkjøb og Aars 2008) har i tillegg funnet at det over tid også er forskjeller mellom kom- munene når det gjelder representasjon av kvinner. De konkluderer med at en avgjørende grunn til at kvin- ner når fram i de kommunene som har høyest andel kvinner i kommunestyrene, er det som skjer i partie- nes nominasjonsprosess.

Om tiltaket Lokalvalgdagen

Det vises i proposisjonen til at med tiltaket Lo- kalvalgdagen vil Kommunal- og moderniseringsde- partementet bidra til å øke bevisstheten rundt rekrut- tering og nominering og om partiens viktige rolle for å få en balansert representasjon av kvinner og menn i kommunestyrene. De 72 kommunene som hadde under 30 pst. kvinner i kommunestyret, ble i januar 2014 invitert til å delta i Lokalvalgdagen. 48 kommuner har meldt seg til å delta.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har engasjert et team av valgforskere fra Institutt for samfunnsforskning og Uni Rokkansenteret til å ana- lysere årsakene til den lave kvinneandelen i disse kommunene. Tiltaket går ut på at de deltakende kom- munene i løpet av høsten 2014 arrangerer et utvidet

kommunestyremøte der temaet er rekruttering av kvinner til lokalpolitikken. En valgforsker vil innlede om betydningen av stemmetillegg og listeplassering for å bli valgt i vedkommende kommune. Valgforskerne vil basere dette på kjønns sammensetningen i kommunestyret, og den sammensetningen som ville blitt resultatet uten personstemmer, altså dersom partienes lister hadde avgjort hvem som ble valgt inn. Dette blir utgangspunktet for en vurdering av årsakene til den lave kvinneandelen i det enkelte kommunestyre. I den forbindelse undersøker de også om den lave kvinnerepresentasjonen etter 2011-valget er uttrykk for en langvarig tendens eller et engangstilfelle. Foredraget vil også ta for seg det internasjonale og nasjonale bildet av kjønnsfordelingen i kommunestyrer og andre lokalpolitiske maktposisjoner.

Det fremgår av proposisjonen at partiene selv sagt bestemmer listeplasseringen og hvem de eventuelt vil gi stemmetillegg, og hvilke kandidater de vil kjøre fram i valgkampen. Departementet understreker at det er opp til kommunene selv å avgjøre om og på hvilken måte de vil jobbe for å sikre en bedre kjønnsbalanse i kommunepolitikken.

6.1.3.3 KOMMUNALE SELSKAPER OG FOLKEVALGT STYRING GJENNOM KOMMUNALT EIERSKAP

Kommunale selskaper utgjør i dag en viktig del av den kommunale virksomheten. Veksten i kommunaleide selskaper var kraftig i perioden fra 1996–2006 (Ringkjøb, Aars og Vabo 2008), og antallet doblet seg. I dag ligger antallet kommunale selskaper på om lag 2 500.

Selskapsorganiseringen innebærer at lokalpolitikernes styring er blitt mer kompleks – med nye typer styringsprosesser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet får gjennomført et forskningsprosjekt for å kartlegge disse organisatoriske endringene som har skjedd i kommunene i løpet av de siste tjue årene. Spesielt ønsker departementet å få utdypet hvilke muligheter og utfordringer for styring og kontroll som organisering i fristilte selskaper gir, og spesielt hvordan kommunene praktiserer styringen av selskapene sine.

En rapport som dokumenterer dette skal foreligge ved årsskiftet 2014/15. Departementet samarbeider med KS om oppfølgingen av dette arbeidet.

6.1.3.4 MINSAK.NO STATUS

I januar 2013 lanserte Kommunal- og regionaldepartementet nettportalen minsak.no/misak.no som er en nettportal som legger til rette for å fremme og undertegne innbyggerinitiativ på Internett. Formålet er å gjøre det enklere for innbyggerne i en kommune å fremme sine saker gjennom innbyggerinitiativ etter kommuneloven § 39a. Gjennom portalen er det der-

med etablert en arena for lokaldemokratisk deltakelse.

Siden departementet begynte å registrere trafikken i midten av mai 2013 og til midten av mars 2014 har det vært ca. 150 000 besøk på nettsiden fra ca. 100 000 besøkende. En stor del av besøkene skjer via sosiale medier. Det har anslagsvis blitt opprettet 350 saker. Til sammen er 61 saker sendt inn til kommunene.

6.1.3.5 ETIKK, ÅPENHET, INTEGRITET OG ANTIKORRUPSJONSARBEID

Det pekes i proposisjonen på at for at samfunnet kan opprettholde høy tillit til kommunal sektor, må kommunenes virksomhet bygge på verdier som åpenhet, rolleklarhet og etisk bevissthet.

Regjeringen gir tilskudd til to prosjekter som støtter kommunenes eget arbeid med etikk, økt åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid.

6.1.3.6 LOKALDEMOKRATIUNDERSØKELSE 2014 I REGI AV KS I SAMARBEID MED KMD

Kommunal- og moderniseringsdepartementet støtter KS økonomisk for gjennomføring av lokaldemokratiundersøkelser i kommunene.

Kommunene kan søke om å få gjennomført en undersøkelse, og resultatene fra undersøkelsen skal gi et bilde av tilstanden for demokratiet i kommunen og si noe om hvor det kan være behov for endring og utvikling.

I 2009/2010 gjennomførte 91 kommuner denne undersøkelsen, og i mange kommuner fulgte gode debatter og mye godt demokratiarbeid. Dette gir muligheter for å sammenligne årets undersøkelse med 2009/2010-undersøkelsen.

Resultatene fra undersøkelsen vil bli lagt inn i lokaldemokratidatabasen på www.bedrekommune.no, slik at resultatene fra egen kommune kan sammenlignes med resultatene i andre kommuner.

6.1.3.7 EUROPARÅDETS STRATEGI FOR GODT STYRESETT

Siden 2007 har departementet sammen med KS arbeidet aktivt for å iverksette Europarådets strategi for innovasjon og godt styresett i kommunene. KR D gir i 2014 tilskudd til KS for å følge opp strategien. Strategien bygger på 12 prinsipper for sentrale demokratiske verdier i kommunene.

I oppfølgingen av strategien har Norge som pilotland deltatt i utviklingen av et verktøy for en europeisk sertifiseringsordning og utmerkelse for godt styresett i kommuner. I 2014 har 10 kommuner kvalifisert seg for og mottatt prisen: Rindal, Evenes, Ski, Ås, Øvre Eiker, Tynset, Lørenskog, Asker, Gjesdal og Marnadal.

6.1.3.8 OMTALE AV PROSJEKT OM STATUS- RAPPORTERING OM LOKALDEMOKRATIET

I Kommuneproposisjonen 2014 ble det foreslått at det skulle utarbeides et opplegg for en statusrapportering om situasjonen for lokaldemokratiet. Planen er at en slik statusoppdatering presenteres i Kommuneproposisjonen minimum hvert fjerde år.

Den skal redegjøre både for utviklingen i den statlige styringen (statlige rammer for lokaldemokratiet) og hvordan lokaldemokratiet utfolder seg lokalt, blant annet om kommunene selv legger til rette for deltakelse fra innbyggerne, og hvordan de organiserer den politiske styringen for å oppnå best mulig folkevalgt styring. Slik vil det bli gitt et mer samlet bilde av vilkårene for og situasjonen for lokaldemokratiet.

Departementet legger opp til en slik statusoppdatering første gang i kommuneproposisjonen for 2016, dvs. våren 2015. Statusrapporteringen skal deretter minimum skje en gang i hver valgperiode.

6.1.3.9 UNDERSØKELSE OM OBLIGATORISKE REPRESENTASJONSORDNINGER I KOMMUNESEKTOREN

For å få en oversikt over hvilke erfaringer kommuner og fylkeskommuner har med de eksisterende lovpålagte ordningene med eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne har Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag fra departementet gjennomført en kartlegging av hvordan ordningene fungerer (NIBR-notat 2014:101).

Kartleggingen viser at de fleste kommuner har opprettet separate råd for de to gruppene.

Rådene er stort sett sammensatt slik det er beskrevet i lov og rundskriv. I eldrerådene er flertallet av medlemmene alderspensjonister. I råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er de fleste medlemmene over 40 år, og de under 25 år er nesten ikke representert. I begge rådstypene utgjør politikere omtrent en tredjedel av rådsmedlemmene.

Undersøkelsen viser at de langt fleste rådene disponerer en sekretær, men med lavere stillingsbrøk enn forventet. Sekretærens rolle er svært viktig for rådets virkemåte. De fleste rådene får en eller annen form for opplæring. Fylkeskommunen har en viktig funksjon når det gjelder opplæring av de kommunale rådene.

Rådene arbeider stort sett med de sakene som er nevnt spesielt i lov og rundskriv. Det er en tendens til at begge rådstyper er noe mer responderende enn proaktive. Flertallet av rådene, nær 70 pst. av begge rådstyper, vurderer sin egen innflytelse som svært eller ganske stor.

6.1.4 Omtale av arbeid med statlige ramme- tingelser

6.1.4.1 KOMMUNELOVUTVALGET

Kommuneloven trådte i kraft 1. januar 1993. Det er nedsatt et offentlig utvalg, kommunelovutvalget, som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget skal blant annet vurdere om reglene i kommuneloven er nødvendige, eller om de legger for sterke begrensninger på kommunenes handlefrihet. En ny lov vil være et viktig bidrag til et velfungerende lokaldemokrati og at kommunene også i framtiden skal kunne levere gode tjenester til innbyggerne på en effektiv måte. Utvalget skal levere sin utredning innen 31. desember 2015.

6.1.4.2 TVISTELØSNING

Regjeringen utreder en tvisteløsningsmekanisme som skal håndtere tvister mellom statsforvaltningen og kommunen. Når en kommune mener at statlig overprøving av egne vedtak eller praksis ikke er korrekt, vil kommunen kunne få en ny vurdering gjennom en tvisteløsningsordning. I dag er kommunene i stor grad avskåret fra å bringe statsforvaltningens endelige avgjørelser inn for overprøving av en uavhengig instans. I arbeidet inngår blant annet en utredning av om disse tvistene skal behandles av de alminnelige domstolene, eller om det bør opprettes et uavhengig tvisteløsningsorgan utenfor domstolene.

Det utredes også hvordan statlige klageinstansers adgang til å overprøve kommunens utøvelse kan begrenses.

6.1.5 Lokaldemokratiet i internasjonal sam- menheng

Det vises i proposisjonen til at kommunene har en viktig rolle ved at de i betydelig grad er ansvarlig for å sette EUs sekundære lov- og regelverk ut i livet, i tråd med slik det praktiseres i andre EØS-land. Kommunene kommer slik direkte i søkelyset til EFTAs overvåkingsorgan.

Regjeringen vil føre en aktiv politikk for å ivareta norske interesser ved å medvirke tidligere i prosesser i EU.

Undersøkelser som har påvist omfanget av påvirkning av EU på kommunal sektor, viser at anslagsvis 60–70 pst. av alle saker på dagsordenen i kommunestyre og fylkesting var berørt av EØS-regelverk. Departementet viser til at Europapolitisk Forum med representanter for sentrale, regionale og lokale myndigheter, samt Sametinget, er en viktig arena for dialog om oppfølging av europapolitiske spørsmål. I denne sammenhengen arbeides det også med å utvikle samarbeid med representanter for partene i arbeidslivet og regionskontorene i Brussel om tidlig

identifisering av EU-tiltak som antas å bli viktige for Norge og kommunesektoren.

Utveksling av erfaringer med andre land om reformer og å styrke lokaldemokratiet er et viktig tema for samarbeid mellom land blant annet i Europarådet.

Departementet deltar i Europarådets Europeiske komité for demokrati og styresett (CDDG). Prioriterte temaer i perioden 2014–2016 er å fremme demokratiske styresett i medlemslandene gjennom erfaringsutveksling om reformer og modernisering av demokratiske institusjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Departementet samarbeider med KS om oppfølging og implementering av Europarådets strategi for innovasjon og godt styresett, gjennom å invitere kommunene til å delta i en europeisk sertifiseringsordning, jf. nærmere omtale i pkt. 6.3.7.

Norge deltar også i FN-organisasjonen UN-Habitats arbeid med desentralisering og styring av lokale myndigheters arbeid med utvikling av godt styresett.

Det pekes i proposisjonen på at nordisk samarbeid er en viktig arena for Norge. Kommunal- og moderniseringsministeren vil 13.–15. august være vertskap i Oslo for det årlige nordiske kommunalministermøte. Hovedtema for møtet vil være «Kommunereformer – status for de enkelte land».

6.2 Komiteens merknader

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunane.

Komiteen viser til at lokal identitet er viktig, og at man i arbeidet med kommunereforma må vere lydhør overfor dei som opplever at denne er trua.

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, vil samstundes understreke at identitet ikkje nødvendigvis er knytt til kommunen som sådan, men stedet eller området man tilhøyrer.

Fleirtalet viser til at større kommunar gjev innbyggjarane fleire moglegheiter for påverknad. Større kommunar vil få fleire oppgaver og ansvarsområder som innbyggjarane kan få innverknad på. I tillegg vil større kommunar redusere behovet for interkommunale selskap, og fleire avgjerder kan verte flytt tilbake til folkevalde organ. Fleirtalet vil òg vise til at ei større befolkning gjev større moglegheit for å organisere engasjement i interessegrupperingar kor ein kan koordinere påverknad ved jamnleg oppfølging av politikarar og bruk av politiske aksjonar.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader under kapittel 4 der påstandene fra flertallet om at store kommuner gir mer demokrati, bedre kvalitet og mindre interkommunalt samarbeid, er tilbakevist. Dette medlem vil også påpeke at tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene vil gi større skeivheter i kommunenes inntekter og ved det svekkede muligheter særlig for inntektssvake kommuner, til å drive både lovpålagte oppgaver og næringsutvikling. Med det vil regjeringens politikk bli en negativ spiral for de inntektssvake kommunene, mens de vil styrke de kommunene som allerede har sterk vekst, etableringer og næringsvekst og gode inntekter. Dette medlem er uenig i denne retningen der en tar fra små og inntektssvake og gir til store og inntektssterke, enten det gjelder kommuner eller mennesker.

Medlemene i komiteen frå Høgre, Framstegspartiet og Venstre viser til merknader til statsbudsjettet for 2014 der desse medlemene ynskte deler av selskapsskatten tilbakeført til kommunane. Desse medlemene viser til at regjeringa arbeider med saka og tek sikte på å presentere modellar fram mot kommuneproposisjonen for 2016. Desse medlemene viser til at det er viktig å finne modellar som sikrar ein kopling mellom lokal verdiskaping og lokale inntekter.

Lokaldemokrati

Komiteen mener en aktiv og deltakende befolkning er grunnlaget for et godt folkestyre og et levende lokaldemokrati. Deltakelse i politiske partier, idrettslag, velforeninger eller frivillige lag og organisasjoner er grunnlaget for at lokalsamfunnet skal blomstre. Komiteen mener alle innbyggere skal ha like muligheter til demokratisk deltakelse og til å forme sine lokalsamfunn.

Komiteen ønsker et aktivt og levende lokaldemokrati med reell makt over lokal utvikling. Dette krever at makt er desentralisert, og at demokratiske organer i kommuner og fylkeskommuner har reell beslutningsmakt. Komiteen mener oppgaver bør løses på et folkevalgt nivå nærmest mulig innbyggerne.

Komiteen ønsker at så mange som mulig av innbyggerne er politisk aktive og deltar i beslutningsprosesser. Forutsetningen for å rekruttere folk til politisk arbeid er muligheten for reell innflytelse på samfunnsutviklingen. Derfor må vi unngå at politisk makt blir konsentrert til få organer og få personer.

Komiteen mener god kommuneøkonomi gir økt handlefrihet for lokale folkevalgte. Et levende lokaldemokrati er avhengig av at Storting og regjeringen sørger for gode økonomiske forutsetninger slik

at det er mulig og meningsfylt å drive samfunnsutvikling lokalt.

Komiteen viser til at stadig aukande tal på selskap og samarbeid gjer at fokus på eigarskapstyringa i kommunane vert viktig. Komiteen ser positivt på at regjeringa bestiller eit forskingsprosjekt som ein skal samarbeide med KS i oppfylginga av.

Komiteen viser til at regjeringa i januar 2013 lanserte www.minsak.no for å korte ned avstanden mellom innbyggjarane og kommunane. Komiteen viser til at det så langt har ført til at 61 saker er sendt inn til kommunane. Komiteen oppmodar regjeringa om å gjera nettsida endå betre kjent og gjerne også at kommunane aktivt bruker tenesta for å la innbyggjarane koma med innspel.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at regjeringa har sett i gong eit arbeid med å vurdere nytt tvisteløysingssystem mellom kommunane og statsforvaltninga. Fleirtalet er positive til å få på plass eit system som sterkare enn i dag vektlegg lokal bruk av skjønn.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg at regjeringen vil sette i gang forsøk med statlig stykkprisfinansiering av eldreomsorgen. Disse medlemmer viser til at dette vil bryte med prinsippet om rammefinansiering av kommunesektoren, som et bredt flertall på Stortinget tidligere har sluttet seg til.

Disse medlemmer har også merket seg at regjeringen i sin politiske plattform skriver de vil fjerne boplikten. I dag bestemmes boplikt lokalt. Disse medlemmer mener det er tydelig at regjeringen ikke har tillit til at lokale folkevalgte på en god måte kan vurdere om boplikt er riktig i sitt lokalsamfunn. Disse medlemmer er uenig i en slik vurdering og mener boplikten fortsatt kan avgjøres lokalt.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det må gjennomføres en målrettet desentraliserings- og demokratiseringspolitikk for å styrke det lokale folkestyret og gi innbyggerne bedre mulighet til å påvirke kommunale beslutningsprosesser. Folkestyret i storbyene må gis et særlig fokus slik at avstanden mellom de styrende og den styrte blir for stort. Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet, slik regjeringen sier, men opplegget til kommunereform ivaretar ikke hensynet til å utvikle lokaldemokratiet.

Disse medlemmer viser til Difis undersøkelser av innbyggertilfredshet, som viser at innbyggerne i mindre kommuner er mest tilfreds med de viktigste kommunale tjenestene. Denne undersøkelsen viser også at innbyggerne mener lokaldemokratiet fungerer best i mindre kommuner.

Disse medlemmer advarer mot at vesentlige deler av selskapsskatten tilbakeføres til kommunene, slik Stortingets flertall har bedt om. Det er lite sammenheng mellom kommunenes vilje til å bidra til næringsutvikling lokalt og kommunal selskapsskatt. Det er etablerte bedrifter som gir størst avkastning og dermed grunnlag for innkreving av skatt. Insitamentet til en offensiv næringspolitikk ligger i større grad i å sikre gode arbeidsplasser til innbyggerne og i å bidra til lokal verdiskaping.

Stemmerett

Komiteen viser til at regjeringa også for kommunevalet 2015 vil gjennomføre forsøk med redusert stemmerett for 16- og 17-åringar i nokre kommunar. Komiteen er samd i at det vil vere fornuftig å prøve ut dette ved eit val til og også i nokre kommunar for andre gong.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at å gi stemmerett er å gi tillit og ansvar. Disse medlemmer mener det må være helt særlige argumenter for å begrense innbyggeres stemmerett. Disse medlemmer er ikke i tvil om at ungdommer på 16 år vil forvalte den tilliten godt, og på linje med de over 18 år. Disse medlemmer mener vi som samfunn vil tjene på at mange flere får gitt sin stemme i valg.

Disse medlemmer viser til at ved lokalvalget i 2011 gjennomførte 20 kommuner, samt Longyearbyen, et forsøk med stemmerett for 16-åringar. Ifølge NTB 13. januar 2014 viser sluttrapporten om forsøket at den politiske interessen blant forsøksdeltakerne ikke økte. Samtidig viste forsøket at valgdeltakelsen lå på 58 pst. blant forsøkspersonene, og det er betydelige høyere enn for vanlige førstegangsvælgere mellom 18–21 år, som har en deltakelse på rundt 46 pst. Dette er bra. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at flere unge stemmer og at det ikke bør stilles andre krav til interesse hos unge enn hos voksne og eldre, for å ha stemmerett. Det er ingen krav til innbyggere over 18 til at de skal få økt politisk interesse av å stemme ved valg.

Disse medlemmer påpeker at konklusjonene etter forsøket med 16 års stemmerett må være å utvide forsøket med målsetting om å gjøre det til en permanent ordning.

Disse medlemmer vil at demokratiet skal utvides, inkludere flere og fordele mer makt.

Kvinneandelen i politikken

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa har fokus på tiltak for å auke kvinneandelen i lokalpolitikken.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det i Meld. St. 44 (2012–2013) Likestilling kommer ikke av seg sjøl, lagt fram av tidligere likestillingsminister Inga Marte Thorkildsen, var flere konkrete tiltak for å bidra til å øke kvinneandelen i politikken, men som ikke er fulgt opp av regjeringen. Likestillingsutfordringer må først og fremst finne en løsning der folk bor og arbeider, i kommunene og i den enkelte virksomhet. Den rød-grønne regjeringen foreslo derfor å etablere en landsomfattende statlig struktur med fire regionale kompetansmiljøer for likestilling. En hovedoppgave for kompetansmiljøene skulle være å gi veiledning og opplæring om plikten til aktivt likestillingsarbeid. Kompetansmiljøene skulle blant annet støtte kommunene i arbeidet med å fremme kjønnsbalanse i lokale folkevalgte organ, i arbeidet med å fremme utradisjonelle utdanningsvalg og i arbeidet med å forebygge seksuell trakassering blant ungdom.

Stortingsmeldingen ble trukket av regjeringen, og midlene som var satt av til dette arbeidet ble også fjernet i statsbudsjettet for 2015. Disse medlemmer mener dette viser at regjeringen setter likestillingsarbeidet flere skritt tilbake.

7. Inntektssystemet for fylkeskommunene

7.1 Sammendrag

7.1.1 Dagens inntektssystem

7.1.1.1 INNLEDNING

Det går frem av proposisjonen at kommunesektoren i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskudd og skatt. Rammetilskudd utgjør anslagsvis 36 pst. av kommunesektorens inntekter i 2014, mens skatteinntektene er anslått til å utgjøre om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter på 423 mrd. kroner. Til sammen utgjør de frie inntektene for kommunesektoren anslagsvis 319 mrd. kroner i 2014, hvorav 58 mrd. kroner knytter seg til fylkeskommunene.

De frie inntektene fordeles mellom fylkeskommunene gjennom inntektssystemet. Det er disse inntektene fylkeskommunene har til disposisjon for å drive basisfunksjonene i fylkeskommunene.

En av de overordnede målsettingene med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å kunne tilby innbyggerne likeverdige og gode tjenester over hele landet. Inntektssystemet er derfor utformet med sikte på å kompensere fullt ut for variasjoner i utgiftsbehov, og delvis å utjevne variasjoner i skatteinntekter mellom fylkeskommuner. I tillegg gis det et eget tilskudd til de tre nordligste fylkeskommunene (Nord-Norge-tilskuddet), og deler av rammetilskuddet gis som skjønntilskudd fordelt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, se tabell 7.1.

Tabell 7.1 Kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner 2014 – inndeling på poster

Rammetilskudd til fylkeskommuner	Saldert budsjett 2014 (mill. kr)	Pst. av rammetilskuddet
Post 60 Innbyggertilskudd	28 767	96,3
– Hvorav tilskudd med særskilt fordeling (tabell C)	9 300	31,1
Post 62 Nord-Norge-tilskudd	599	2,0
Post 64 Skjønntilskudd	512	1,7
Sum	29 878	

Innbyggertilskuddet utgjør nesten hele rammetilskuddet for fylkeskommunene. I utgangspunktet fordeles innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner, på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Tilskuddet blir deretter justert for skatteutjevningen og utgiftsutjevningen. Innbyggertilskuddet justeres også for eventuelle systemendringer, regelendringer, opp-

gaveendringer, innlemminger av øremerkede tilskudd m.m.

En stor del av innbyggertilskuddet er gitt en særskilt fordeling, og holdes utenfor utgiftsutjevningen. I 2014 summerer saker med særskilt fordeling seg til 9,3 mrd. kroner, eller drøyt 31 pst. av rammetilskuddet til fylkeskommunene. Mesteparten av disse sakene med særskilt fordeling knytter seg til midler som fylkeskommunene fikk i forbindelse med forvalt-

ningsreformen i 2010, da fylkeskommunene overtok store deler av riksveinettet med tilhørende fergeforbindelser.

Nord-Norge-tilskuddet og skjønnstilskuddet utgjør i overkant av 1 mrd. kroner eller 3,7 pst. av det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2014.

7.1.1.2 SKATTEUTJEVNINGEN

Skatteinntektene utgjør i underkant av halvparten av fylkeskommunenes frie inntekter. Skatteinntektene varierer til dels mye mellom fylkeskommunene. Gjennom skatteutjevningen utjevnes variasjoner i skatteinntekter mellom fylkeskommunene delvis.

Dagens skatteutjevning er utformet slik at alle fylkeskommuner med en skatteinngang på under 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt i kroner per innbygger) blir kompensert for 90 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og 120 pst. av landsgjennomsnittet. Skatteutjevningen finansieres ved at alle fylkeskommunene blir trukket et likt beløp i kroner per innbygger.

7.1.1.3 UTGIFTSUTJEVNINGEN

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for de kostnadsforskjellene som de selv ikke kan påvirke, for eksempel demografiske forhold, men også strukturelle og sosiale forhold.

Gjennom kostnadsnøkkelen, og et sett med kriteriedata, blir utgiftsbehovet for hver fylkeskommune beregnet, og deretter blir innbyggertilskuddet omfordelt mellom fylkeskommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen er en ren omfordelingsordning, der det som blir trukket fra fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet blir fordelt ut igjen til fylkeskommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet.

Tabell 7.2 Dagens kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 0–15 år	0,064
Innbyggere 16–18 år	0,526
Innbyggere 19–34 år	0,027
Innbyggere 35–66 år	0,035
Innbyggere 67–74 år	0,008
Innbyggere 75 år og over	0,009
Rutenett til sjøs	0,032

Tabell 7.2 Dagens kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere bosatt spredt	0,022
Areal	0,007
Storbyfaktor	0,016
Befolkning på øyer	0,009
Vedlikeholdskostnader vei	0,064
Reinvesteringskostnader vei	0,032
Søkere yrkesfag	0,149
Sum	1,000

7.1.1.4 NORD-NORGE-TILSKUDET

Det vises i proposisjonen til at Nord-Norge-tilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel og skal bidra til å gi fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn fylkeskommuner ellers i landet. Det skal også være med på å gjøre det mulig med en høy, fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv.

Nord-Norge-tilskuddet gis som et beløp per innbygger, med en ulik sats for de ulike fylkeskommunene. Satsen er høyest i Finnmark, lavest i Nordland.

Det foreslås ingen endringer i Nord-Norge-tilskuddet i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet.

7.1.1.5 INNTEKTSGARANTIORDNINGEN

Det vises i proposisjonen til at formålet med inntektsgarantiordningen (INGAR) er å gi fylkeskommunene en helhetlig skjerming mot plutselige endringer i rammetilskuddet, og gjennom dette gjøre inntektssystemet mer fleksibelt og forutsigbart.

INGAR tar utgangspunkt i endringen i det totale rammetilskuddet på nasjonalt nivå, målt i kroner per innbygger, og sikrer at ingen fylkeskommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er under 100 kroner per innbygger av beregnet vekst på landsbasis, før finansiering av selve ordningen. Ordningen finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle fylkeskommuner.

INGAR omfatter systemendringer, innlemming av øremerkede tilskudd, endring i regionalpolitiske tilskudd, endring i folketall og endringer i kriteriedata som brukes i utgiftsutjevningen.

Endringer i skatteinntektene, skatteutjevningen, skjønnstilskuddet og saker med særskilt fordeling omfattes ikke av INGAR.

7.1.1.6 SKJØNNSTILSKUDD

Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke blir fanget opp av de øvrige elementene i inntektssystemet.

Skjønnsmidlene til fylkeskommunene er direkte fordelt av departementet, i motsetning til skjønnstilskuddet for kommunene som fordeles av fylkesmannen.

7.1.2 Kostnadsnøkler

Det vises i proposisjonen til at både av hensynet til tjenestetilbudet i fylkeskommunene, og for legitimiteten til systemet, er det viktig at kostnadsnøkler oppdateres.

7.1.2.1 METODE

Det går frem av proposisjonen at variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor fylkeskommunenes kontroll, og forhold som fylkeskommunene selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunesektoren kun skal kompenseres for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de fylkeskommunale tjenestene.

Dagens kostnadsnøkler er i hovedsak basert på statistiske metoder, men har også noe islett av normativ metodebruk. Se nærmere beskrivelse av metodene i proposisjonen. De kostnadsnøkler som presenteres i proposisjonen er også i all hovedsak basert på statistiske metoder; brukerstatistikk, kostnadsanalyser og regresjonsanalyse. I tillegg er den nye delkostnadsnøkkelen for fylkesveier delvis basert på normative kostnadsmodeller.

7.1.2.2 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av to kriterier: innbyggere 16–18 år (77,5 pst. av delkostnadsnøkkelen) og søkere til yrkesfaglige utdanningsprogrammer (22,5 pst. av delkostnadsnøkkelen).

Det vises i proposisjonen til at antallet 16–18-åring er den faktoren som har størst effekt på utgifter til videregående opplæring, og vil følgelig ha størst vekt i delkostnadsnøkkelen. Elevantallet vil imidlertid være høyere enn dette, på grunn av ungdomsrett og voksenrett til videregående utdanning. Analysene viser at innbyggere i aldersgrupper over 18 år ikke har effekt på utgiftsforskjellene mellom fylkene i videregående opplæring, og det foreslås derfor ikke noe alderskriterium ut over innbygger 16–18 år.

Søkerkriteriets vekt beregnes på grunnlag av en kostnadsanalyse av utgifter per elev i dyrere utdanningsprogrammer, sett i forhold til gjennomsnittlige utgifter per elev. Utgiftene per elev til utdanningspro-

grammet musikk, dans og drama har de siste årene vært betydelig høyere enn utgifter per elev for de øvrige studieforberedende utdanningsprogrammene. Dette utdanningsprogrammet foreslås derfor inkludert i «antall søkere til høykostnads utdanningsprogrammer» sammen med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Analysene viser videre at merkostnaden ved å ha en elev i høykostnadsgruppen sammenlignet med gjennomsnittlig kostnad per elev de tre siste årene i gjennomsnitt er 18,17 pst., noe som gir en lavere vekt for søkerkriteriet enn i dagens nøkkel. Nedgangen skyldes i hovedsak at det har blitt relativt flere elever i lavkostnads utdanningsprogrammer etter Kunnskapsløftet.

På oppdrag fra departementet har SSB, i samarbeid med Geodata, utformet et kriterium for reiseavstand i fylkene, basert på metoden «location allocation». Se proposisjonen for en nærmere beskrivelse av kriteriet reiseavstand. Etter en samlet faglig vurdering foreslår departementet at det nye reiseavstandskriteriet tas med i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring, og at kriteriet vektet med gjennomsnittlig effekt for perioden 2010–2012, dvs. 2,24 pst.

De siste årene har utgifter til spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring økt forholdsvis mye. Departementet har derfor analysert om, men ikke funnet at, ulike sosiale kriterier kan ha effekt på utgifter til videregående opplæring.

Tabell 7.3 Forslag til ny sektornøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 16–18 år	0,7959
Søkere høykostnads utdanningsprogrammer	0,1817
Reiseavstand	0,0224
Sum	1,0000

7.1.2.3 FYLKESVEIER

Dagens sektornøkkel for fylkesveier ble sist revidert i 1991. Nøkkelen består av to kriterier, der vedlikeholdskostnader vei utgjør 67 pst. av nøkkelen og reinvesteringskostnader til vei utgjør 33 pst. For hver fylkeskommune ble det beregnet en faktor for drift og vedlikehold og en faktor for reinvesteringer. Se beskrivelse i proposisjonen.

Forslaget til ny kostnadsnøkkel for fylkesveier følger et tilsvarende opplegg, men med bare én faktor – for drift- og vedlikeholdskostnader. I KOSTRA skilles det ikke mellom drift og vedlikehold og reinvesteringer. Veimyndighetene opererer heller ikke med et slikt skille i dag.

Faktoren for vedlikeholdsbehov vil bli beregnet med verktøyet MOTIV.

Samferdselsmidlene som knytter seg til oppgavene fylkeskommunene fikk overført i forbindelse med forvaltningsreformen vil fra 2015 også inngå i utgiftsutjevningen. Midlene til investeringer vil fordeles etter veilengde og innbyggertall, vektet med 50 pst. hver. Dette er de samme kriteriene som ligger til grunn for dagens tabell C-fordeling. Midlene til drift og vedlikehold vil fordeles etter MOTIV, som også er grunnlaget for dagens tabell C-fordeling. Når det gjelder tabell C-midlene med merkelappen «styrking frie inntekter» foreslås det at disse fordeles etter MOTIV-modellen, og ikke som dagens tabell C-fordeling (50 pst. innbyggertall og 50 pst. veilengde).

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesveier er vist i tabell 7.4.

Tabell 7.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesveier

Kriterium	Kostnadsvekt
Fylkesfaktor for drift og vedlikehold (MOTIV)	0,7664
Innbyggertall	0,1168
Veilengde	0,1168
Sum	1,0000

7.1.2.4 KOLLEKTIVTRANSPORT

Dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter bygger på analyser gjort av Kommunal- og arbeidsdepartementet i forbindelse med oppfølgingen av Rattsø-utvalgets innstilling. Det vises i proposisjonen til at kostnadsnøkkelen har ligget fast siden 1997.

Tabell 7.5 Dagens delkostnadsnøkkel for kollektivtransport

Kriterium	Kostnadsvekt
Andel innbyggere i alt	0,520
Andel areal	0,040
Andel innbyggere på øyer uten fast veisamband	0,050
Andel rutenett til sjøs	0,180
Andel storbyfaktor	0,090
Andel innbyggere bosatt spredt	0,120
Sum	1,000

I analysene av brutto driftsutgifter til lokale ruter er det gjort et skille mellom utgifter til buss/bane og båt/ferge, siden det er store forskjeller i den fylkesvi-

se fordelingen når det gjelder utgifter til buss/bane og utgifter til båt/ferge. Utgifter til transport av funksjonshemmede er behandlet som en del av utgiftene til buss/bane.

Buss og bane

Når det gjelder utgiftene til buss og bane er det forskjellige utfordringer i tettbygde og mindre tettbygde områder. Skoleskyss er det eneste lovpålagte tjenestetilbudet innenfor rutetrafikken, og særlig i spredtbygde fylker er skoleskyssen viktig for utformingen og dimensjoneringen av rutetilbudet. Kapasitetsutnyttelsen er ofte lav, og reiseavstandene er gjerne lange. Dette trekker i retning av økt subsidiebehov.

I storbyområder er skoleskyssen i mindre grad viktig for utformingen av rutetilbudet, her kan man i større grad basere seg på ordinære bussruter. Derimot er andelen arbeidsreiser av kollektivreiser betydelig større i storbyområder, og dette har betydning for kapasitetsbehovet. Mer tettbygde fylker har gjerne kortere reiseavstander, men hyppigere avganger og reisekostnader per reisekilometer er samlet sett høy.

Reisevaneundersøkelsene til Transportøkonomisk institutt viser at det i stor grad er barn og unge i skolealder, samt unge voksne som er storforbrukere av kollektivtransport. Ulik aldersfordeling kan påvirke forskjeller i utgifter mellom fylkeskommunene gjennom ulik etterspørsel etter kollektivtransport.

Tabell 7.6 Forslag til delkostnadsnøkkel for buss og bane

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere per km offentlig vei (utover 16)	0,3984
Innbyggere bosatt spredt (utover 0,002)	0,4423
Innbyggere 6–34 år (utover 0,36)	0,1593
Sum	1,0000

Tabell 7.6 viser forslaget til delkostnadsnøkkel for buss og bane. Som i dagens kostnadsnøkkel brukes kriteriet antall innbyggere bosatt spredt for å fange opp spredt bosetting.

For å fange opp høy befolkningskonsentrasjon har man brukt innbyggere per kilometer offentlig vei. Dette tilgodeser, og differensierer mellom, alle fylkeskommuner, i motsetning til storbyfaktoren som brukes i dagens kostnadsnøkkel.

Det vises i proposisjonen til at man har testet kriteriene «andel innbyggere 6–34 år», og kriteriet «andel sysselsatte» i analysene, for å se på sammenhengen mellom unge brukere og arbeidsreiser i fylkeskommunenes utgifter til kollektivtransport. Begge

kriteriene er statistisk utsagnskraftige, men innbyggere 6–34 år gir høyest forklaringskraft. I likhet med Borge-utvalget anbefaler departementet å bruke dette kriteriet og ikke «andel sysselsatte».

Kriteriene i kostnadsnøkkelen er identiske med de Borge-utvalget foreslo, men vektingen av kriteriene avviker noe. I departementets forslag blir innbyggere 6–34 år vektet noe ned sammenlignet med Borge-utvalgets forslag, mens innbyggere per kilometer offentlig vei og innbyggere bosatt spredt vektet noe opp. Departementet har brukt samme metode som Borge-utvalget ved fastsetting av vektene og kriteriene. Se proposisjonen. Det pekes i proposisjonen på at dette gjør at kriteriene i kostnadsnøkkelen i større grad vil fange opp de faktiske variasjonene i utgiftene mellom fylkeskommunene.

Båt og ferge

Kriteriene i dagens kostnadsnøkkel for kollektivtransport som i størst grad kan sies å knytte seg til båter og ferger er rutenett til sjøs. Dette kriteriet er ikke oppdatert siden 1990, og er vektlagt med 0,783 og innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse, som er vektlagt med 0,217.

Det fremgår av proposisjonen at det har vist seg vanskelig å utforme en ny sektornøkkel for båt og ferge. Dette skyldes blant annet at ikke alle fylkeskommunene har utgifter til båter og ferger. Dette gjør at analyser som i utgangspunktet er lite robuste på grunn av få observasjoner (observasjoner = fylkeskommuner), blir enda mindre robuste.

En omlegging av sektornøkkelen for kollektivtransport vil også medføre omfordelingsvirkninger uavhengig av hvilke kriterier som legges til grunn for fordelingen av midlene. Dette skyldes at båt- og fergekriteriene er for tungt vektet i dagens kostnadsnøkkel når man sammenligner med hva fylkeskommunene faktisk bruker på båt og ferge, mens buss og bane er for svakt vektet sammenlignet med den faktiske ressursbruken. Dette gir omfordelingseffekt utover selve endringen av kriterier og vekter, siden fylkeskommunene som har høyt utgiftsbehov til båter og ferger ikke nødvendigvis har like høyt utgiftsbehov knyttet til buss og bane. Denne effekten kalles for sammenvektningseffekten, og er nærmere omtalt i delkapittel 7.4 i proposisjonen.

Det fremgår av proposisjonen at det også har vist seg vanskelig å finne gode, objektive kriterier som kan brukes i kostnadsnøkkelen for båt og ferge.

I analysene er det testet en rekke kriterier, blant annet «kystlinje fastland» og «kystlinje øyer», som var kriteriene Borge-utvalget anbefalte å bruke i sektornøkkelen for båt og ferge. Fylker med mye kyst og øyer har naturlig nok mer innslag av båt- og fergeruter enn andre fylker, og disse kriteriene gir slik en oversikt over størrelsen på området som skal betjenes

og hvor det skal gis et tilbud. Kriteriene er også objektive. På den annen side er det et problem at kriterieverdiene ligger fast, kystlinjekriteriene vil dermed ikke fange opp eventuelle forhold som endrer utgiftsbehovet i fylkeskommunene. I departementets analyser er heller ikke kystlinjekriteriene statistisk signifikante, og departementet anser kystlinjekriteriene som uegnet til å bruke i kostnadsnøkkelen.

Båt- og fergeutgiftene er både analysert hver for seg, og samlet. Om lag 62 pst. av båt- og fergeutgiftene knytter seg til ferger (gjennomsnitt KOSTRA-tall 2010–2012).

Ferger

Det vises i proposisjonen til at analyser av utgiftene til ferger viser en klar sammenheng mellom andel fergesamband og utgifter, og viser også at det er svært høy korrelasjon mellom utseilt distanse og antall fergesamband (antyder at flere samband innebærer lengre utseilt distanse), men sistnevnte gir en fordeling av midlene som treffer bedre på faktiske netto driftsutgifter enn om man bruker utseilt distanse. Muligheten for å kunne påvirke kriterieverdiene er også større når det gjelder utseilt distanse enn antall samband (utseilt distanse er mindre objektivt). Andel fergesamband legges derfor til grunn som kriterium i forslaget til kostnadsnøkkel.

Analysene av samlede driftsutgifter til båt og ferge gir tilsvarende resultater som de enkeltstående analysene av fergeutgiftene med hensyn til hvilke kriterier som er statistisk utsagnskraftige.

Båter

I analysene av driftsutgifter til båter er det ingen av de testede kriteriene som er statistisk signifikante (kystlinje fastland, kystlinje øyer og utseilt distanse). Når det gjelder båter, er det per nå ingen objektive kriterier som departementet anser som egnede til å fange opp forskjeller i fylkeskommunenes utgifter til båter på en god måte. I fordelingen av midler til båter er det derfor foreløpig lagt til grunn en «fylkesfaktor for drift av båter». Denne beregnes på bakgrunn av den enkelte fylkeskommunes driftsutgifter til båter per innbygger, et gjennomsnitt for perioden 2010–2012.

I samarbeid med KS har departementet samlet inn et stort datamateriale fra fylkeskommunene, med tall for både fergesamband og båtsamband, inkludert oppdaterte tall over rutenettet til sjøs per samband (distanse tur-retur/rundtur), frekvens per samband (årlige avganger) og antall fartøy per samband. Det finnes en del offisiell statistikk over fylkesveiferger, blant annet oversikt over antall samband, som foreløpig legges til grunn for fordeling av midler til ferger. Det innsamlede tallmaterialet må kvalitetssikres før det kan brukes i analysene, og en arbeidsgruppe med

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet vil arbeide videre med sektornøkkelene for båt og ferge fram mot statsbudsjettet for 2015.

Saker med særskilt fordeling (tabell-C)

I tillegg til de store beløpene knyttet til drift og vedlikehold av fylkesveier med tilhørende ferger, investeringer og styrking frie inntekter som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen er det også en rekke mindre saker som gis en særskilt fordeling som knytter seg til samferdselsområdet. De har også til dels ligget i tabell C lenge, noe som det i proposisjonen pekes på at er uheldig siden de slik er «øremerket» innenfor rammetilskuddet.

Tabell 7.7 Saker med særskilt fordeling, 2014

	Beløp i 1 000 kroner
Kompensasjon NO _x -avgift nye fylkesveifenger	28 763
Kompensasjon NO _x -avgift «gamle» fylkesveifenger	26 089
Omklassifisering av riksveifergesamband	46 906
Skole- og studentrabatt	126 486
Sum	270 244

Disse sakene vil fra 2015 bli fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Kompensasjon for NO_x (både «gammel» og «ny») og CO₂ -avgift fordeles etter båt- og fergekriteriene, det samme gjelder omklassifisering av riksveifergesamband (telles inn i antall fergesamband). Skole- og studentrabatten fordeles etter buss- og banekriteriene.

7.1.2.5 TANNHELSE

Dagens kostnadsnøkkel for tannhelse består utelukkende av alderskriterier, og ble sist revidert av Rattsø-utvalget i 1997. Alderskriteriene ble valgt for å fange opp aldersfordelingen til brukerne av den offentlige tannhelsetjenesten.

Tabell 7.8 Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–15 år	0,714
Innbyggere 16–18 år	0,142
Innbyggere 19–34 år	0,076
Innbyggere 35–66 år	0,007
Innbyggere 67–74 år	0,030
Innbyggere 75 år og over	0,031
Sum	1,000

Fylkeskommunene skal ifølge tannhelsetjenesteloven gi vederlagsfri tannbehandling til følgende prioriterte grupper: 1. Barn og ungdom 0–18 år, 2. Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon, 3. Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie, 4. 19–20 åringer skal gis nødvendig tannbehandling innenfor en maksimal egenandel på 25 pst.

I tillegg kan fylkeskommunene vedta å gi rett til vederlagsfri behandling til andre grupper, som for eksempel rusavhengige med tilbud i rusinstitusjon

eller fengselsinnsatte, ved å fastsette dette i egen forskrift.

Fylkeskommunene kan dessuten fatte vedtak om å gi tannhelsetjenester til voksne, betalende pasienter, hvor takstene fastsettes av fylkeskommunene etter selvkostprinsippet. Departementets arbeid med kostnadsnøkkelen for tannhelse bygger på Borgeutvalgets arbeid fra 2005, samt egne analyser. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt innspill.

Departementet har gjennomført regresjonsanalyser for å finne faktorer som kan forklare hvorfor fylkeskommunenes utgifter til tannhelse varierer. Departementet har testet ut en rekke faktorer som blant annet alderskriterier, bosettingsmønster, reiseavstand og levekår, uten å finne kriteriemodeller som gir statistisk signifikante sammenhenger mellom variabler og samtidig gir god forklaringskraft.

Siden det i tannhelsesektoren er tydelig definert hvem som er målgruppene for tjenesten, bør dette fanges opp i kostnadsnøkkelen. I likhet med Borgeutvalget foreslår derfor departementet en ny delkostnadsnøkkel som er basert på en ressursfordeling mellom de prioriterte gruppene for tannhelsetjenesten.

Utgangspunktet for ressursfordelingen er informasjon fra KOSTRA om de prioriterte gruppenes bruk av offentlige tannhelsetjenester, og tall innhentet av Helse- og omsorgsdepartementet i 2014 fra fylkeskommunene for gjennomsnittlig ressursbruk per prioritert gruppe. Se proposisjonen.

Ressursfordelingen viser hvor stor andel av ressursbruken som kan knyttes til de ulike prioriterte gruppene. Ressursandelene er grunnlaget for vektningen inn i ny delkostnadsnøkkel for tannhelse.

I beregningene bak ressursfordelingen ble det benyttet tall på personer i de prioriterte gruppene under offentlig tilsyn fra KOSTRA, for å kunne fange opp

fordelingen av ressursene mellom de som var under offentlig tilsyn av tannhelsetjenesten. Det vises i proposisjonen til at det imidlertid alltid vil være uheldig å bruke antall personer under offentlig tilsyn som kriterium i kostnadsnøkkelen, siden tallene vil kunne fange opp at fylkeskommunene prioriterer tannhelsetjenesten forskjellig og eventuelle variasjoner i innrapportering av antall personer under offentlig tilsyn. Departementet foreslår derfor at gruppene fanges opp av alderskriteriene innbyggere 0–18 år og 19–20 år, antall psykisk utviklingshemmede over 18 år, og at eldre, langtidssyke og uføre fanges opp av kriteriet innbyggere over 67 år. Kostnadsvektene er hentet fra ressursfordelingen for hvert av kriteriene.

Tabell 7.9 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–18 år	0,7812
Innbyggere 19–20 år	0,0735
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0277
Innbyggere over 67 år	0,1176
Sum	1,0000

7.1.2.6 SAMLET KOSTNADSNØKKELE

Vekten til den enkelte sektornøkkelen i samlet kostnadsnøkkel bestemmes ut fra sektorens gjennomsnittlige andel av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter (eksklusive avskrivninger) for perioden 2010 til 2012.

Tabell 7.10 Sektornøkkelens vekt i samlet kostnadsnøkkel (gjennomsnitt 2010–2012)¹⁾

Sektornøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutgifter eksklusive avskrivninger (konserntall)	Ny nøkkelandel	Dagens nøkkelandel
Videregående opplæring	510, 515, 520 – 532, 538, 539, 554, 559, 560, 570, 580, 581, 590	25 215 358	0,5616	0,661
Kollektivtransport	730, 731, 732, 733, 734	10 114 664	0,2253	0,180
– Hvorav buss/bane	730, 733, 734	7 401 475	0,1648	0,139
– Hvorav båt/ferge ²⁾	731, 732	2 713 189	0,0604	0,041
Fylkesveier	720, 721	4 741 956		

Tabell 7.10 *Sektornøklenes vekt i samlet kostnadsnøkkel (gjennomsnitt 2010–2012)¹⁾*

Sektornøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutgifter eksklusive avskrivninger (konserntall)	Ny nøkkelandel	Dagens nøkkelandel
– Investeringer forvaltningsreformen		1 758 939		
– Styrking frie inntekter forvaltningsreformen		1 029 803		
Fylkesveier korrigert		7 530 698	0,1677	0,096
Tannhelse	660, 665	2 039 468	0,0454	0,063
Sum		44 900 188	1,0000	1,000

1) Det kan komme endringer og justeringer i statsbudsjettet

2) Korrigert for fergene som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen har nøkkelandelen for båt og ferge gått noe ned sammenlignet med dagens andel

Netto driftsutgifter til drift og vedlikehold av fylkesveier på KOSTRA-funksjon 720 og 721 reflekterer ikke fylkeskommunenes fulle ressursbruk på fylkesveier etter forvaltningsreformen. Disse funksjonene knytter seg til drift og vedlikehold, men deler av midlene som ble overført i 2010 knyttet seg til investeringer, og det antas i proposisjonen at en del av midlene derfor er ført i investeringsregnskapet. Sektorandelen til fylkesveier korrigeres derfor med gjennomsnittlig bevilget beløp i tabell C (særskilt fordeling) til investeringer og styrking frie inntekter.

Tabell 7.11 *Forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene¹⁾*

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 1–18 år	0,0355
Innbyggere 16–18 år	0,4469
Innbyggere 19–20 år	0,0033
Innbyggere 67 år og over	0,0053
Innbyggere 6–34 år (utover 0,36)	0,0262
Antall innbyggere	0,0196
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0013
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0,1021
Gjennomsnittlig reiseavstand	0,0126
Innbyggere per km offentlig vei (utover 16)	0,0657
Innbyggere bosatt spredt (utover 0,002)	0,0729

Tabell 7.11 *Forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene¹⁾*

Kriterium	Kostnadsvekt
Fylkesfaktor (båter)	0,0232
Antall samband (ferger)	0,0373
MOTIV/Fylkesfaktor drift og vedlikehold	0,1285
Veilengde	0,0196
Sum	1,0000

1) Det kan komme endringer og justeringer i statsbudsjettet

7.1.3 Skatteutjevning

I dagens inntektssystem er skatteutjevningen for fylkeskommunene forskjellig fra skatteutjevningen for kommunene. Kommunenes skatteutjevning er bygget opp som en symmetrisk utjevning rundt landsgjennomsnittet for skatt per innbygger, med et trekk/tilskudd på 60 pst. av differansen mellom egen skatteinntekst og landsgjennomsnittet. Denne delen av skatteutjevningen er selvfinansierende, ved at prosentvis trekk for kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet tilsvarer prosentvis tilskudd for kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet. I tillegg kompenseres skattesvake kommuner ekstra, ved at kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet får en tilleggskompensasjon på 35 pst. av differansen mellom eget skattenivå og 90 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger. Tilleggskompensasjonen finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Det vises i proposisjonen til at dagens modell for skatteutjevning mellom fylkeskommunene, der fylkeskommuner med skatteinntekter under 120 pst. av landsgjennomsnittet for skatt per innbygger får kompensert 90 pst. av differansen mellom eget skattenivå

og 120 pst. av landsgjennomsnittet, i all hovedsak er god til å løfte skattesvake opp i inntektsnivå. Det pekes i proposisjonen på at modellen imidlertid har noen uheldige effekter knyttet til at hele utjevningen finansieres ved at det trekkes et likt beløp per innbygger for alle fylkeskommunene, uavhengig av fylkeskommunens skattenivå.

Departementet foreslår i proposisjonen en overgang til symmetrisk skatteutjevning for fylkeskommunene. Dette vil innebære at fylkeskommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres med en gitt prosentvis sats i forhold til landsgjennomsnittet, mens fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet trekkes med samme prosentvis sats i forhold til landsgjennomsnittet. Sammenlignet med dagens modell vil fylkeskommuner med høye skatteinntekter bidra mer i skatteutjevningen, samtidig som fylkeskommuner med skatteinntekter mellom 100 og 120 pst. av landsgjennomsnittet vil få beholde mer av egen skatteinngang. Fylkeskommunene får dermed mer like insentiver.

Flertallet av fylkeskommunene har skatteinntekter under landsgjennomsnittet. Det vises i proposisjonen til at for at skattesvake fylkeskommuner ikke skal tape på omlegging til symmetrisk modell, må graden av utjevning fremdeles være høy. Departementet foreslår i proposisjonen at utjevningsgraden i den symmetriske modellen settes til 87,5 pst.

7.1.4 Overgangsordning, kompensasjonsordning og omfordelingsvirkninger

Kostnadsnøkklene for fylkeskommunene har ikke vært oppdatert siden 1997, og tallmaterialet de bygger på stammer til dels fra tidlig på 1990-tallet. I tillegg vil sammenvektingen av delkostnadsnøkklene oppdateres i tråd med dagens ressursbruk på de ulike sektorene. Det pekes i proposisjonen på at samlet fører disse endringene til at omfordelingsvirkningene mellom fylkeskommunene blir betydelige. Derfor foreslår departementet i proposisjonen å fase inn endringene gjennom en overgangsordning over 5 år, samt å gi en tapskompensasjon på til sammen 95 mill. kroner til fylkeskommuner som taper mer enn 200 kroner per innbygger på systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel.

7.1.4.1 SAMMENVEKTINGSEFFEKT

Sektornøkklene vektet sammen på bakgrunn av den enkelte sektors andel av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter, gjennomsnitt for perioden 2010–2012. Sammenvektingen i dagens kostnadsnøkkel baserer seg på tall fra 1994, og gjenspeiler daværende ressursbruk på de ulike sektorene. Her har bildet endret seg en del fram til i dag. Dette gir

omfordelingseffekt utover selve endringen av kriterier og vekter.

7.1.4.2 OVERGANGSORDNING

Departementet foreslår i proposisjonen å erstatte dagens inntektsgarantiordning (INGAR) med en 5-årig overgangsordning, hvor fylkeskommunenes reduksjon/økning i tilskudd som følge av ny kostnadsnøkkel fases inn med et likt beløp hvert år i 5 år.

Dette innebærer at fylkeskommuner som får en reduksjon i rammetilskuddet som følge av systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel kun må dekke 1/5 av reduksjonen første året. I år 2 fases ytterligere 1/5 inn, slik at fylkeskommunene må dekke 2/5 av reduksjonen i tilskudd. I år 5 er hele reduksjonen faset inn. Denne ordningen finansieres med at man holder tilbake økningen i tilskudd for de fylkeskommunene som tjener på systemvirkningene, slik at de kun får realisert 1/5 av tilskuddsøkningen første året, 2/5 andre året, og hele tilskuddsøkningen realiseres først i år 5.

Tilskuddene som hittil har vært fordelt med særskilt fordeling (tabell C i Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S – Grønt hefte) inkluderes i overgangsordningen. Dette vil ikke bli fast praksis ved framtidige endringer i inntektssystemet, men det foreslås nå siden omfordelingsvirkningene er så store.

Omleggingen av skatteutjevningen omfattes ikke av overgangsordningen.

7.1.4.3 TAPSKOMPENSASJON

For å lette overgangen til nytt inntektssystem foreslår departementet i proposisjonen at det gis en tapskompensasjon til de fylkeskommunene som taper mer enn 200 kroner per innbygger på systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel. Disse fylkeskommunene får kompensert halvparten av beregnet reduksjon i tilskudd første år i overgangsordningen. Tapskompensasjonen vil utgjøre om lag 95 mill. kroner og er i departementets illustrasjonsberegning fordelt på 7 fylkeskommuner. Departementet foreslår at tapskompensasjonen som gis blir liggende fast på nominelt samme nivå fram til neste revisjon av inntektssystemet. Tapskompensasjonen vil bli gitt med en særskilt fordeling, og vises i tabell C i Grønt hefte når statsbudsjettet legges fram.

7.1.5 Samlede fordelingsvirkninger

Tabell 7.12 viser totale fordelingsvirkninger av forslagene til endring i inntektssystemet for fylkeskommunene (unntatt saker med særskilt fordeling). Departementet presiserer i proposisjonen at fordelingsvirkningene som er vist i tabellen er foreløpige, og at den endelige fordelingen av rammetilskuddet

for 2015 ikke vil foreligge før i statsbudsjettet til høsten.

TABELLFORKLARING

1. Viser innbyggertall per 1. juli 2013
2. Viser den samlede omfordelingsvirkningen før ny skatteutjevning, tapskompensasjon og overgangsordning
3. Viser omfordelingsvirkninger førsteåret, inkludert overgangsordning
4. Viser virkningen av omlegging til 87,5 pst. symmetrisk skatteutjevning
5. Viser fordeling av tapskompensasjon til fylkeskommuner som taper mer enn 200 kroner per innbygger på systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel
6. Viser første års virkninger av nytt inntektssystem med overgangsordning (summen av kolonne 3, 4 og 5)

Tabell 7.12 Fordelingsvirkninger i kroner per innbygger, foreløpig beregning

Fylkeskommune	1	2	3	4	5	6
Østfold	283 583	-50	-10	1	0	-9
Akershus	570 842	-33	-7	45	0	39
Oslo	629 035	950	190	-140	0	50
Hedmark	193 968	-279	-56	-4	28	-32
Oppland	187 398	150	30	-1	0	29
Buskerud	270 397	279	56	22	0	78
Vestfold	239 909	465	93	12	0	105
Telemark	171 161	-53	-11	8	0	-3
Aust-Agder	113 232	128	26	7	0	32
Vest-Agder	177 165	6	1	10	0	11
Rogaland	455 833	346	69	50	0	119
Hordaland	500 921	-244	-49	30	24	6
Sogn og Fjordane	108 822	-2 427	-485	14	243	-229
Møre og Romsdal	260 395	23	5	15	0	20
Sør-Trøndelag	303 646	-2	0	15	0	15
Nord-Trøndelag	134 873	-708	-142	-3	71	-74
Nordland	240 301	-1 043	-209	5	104	-99
Troms	161 287	-745	-149	8	74	-67
Finnmark	74 817	-561	-112	6	56	-50
Sum	5 077 585	0	0	0	19	19

7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at nytt inntektssystem for fylkeskommunane har vore arbeidd med lenge og varsla mange gonger.

Komiteen viser til at dagens system baserer seg på kostnadsnøklar frå 1996/1997 og at over 31 pst. av ramma er fordelt på såkalla C-liste utanom nøklane. Behovet for eit nytt system er difor på plass

for å utjamne reelle og objektive kostnadsforskjellar mellom fylkeskommunane.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemen frå Senterpartiet, viser til at regjeringa foreslår å erstatte dagens skatteutjammingsmodell med ein modell meir lik kommunane sin med symmetrisk utjamning. Fleirtalet viser til at det foreslås eit nivå på 87,5 pst.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at det er gjennomført faglege vurderingar for å utarbeide nye kostnadsnøklar for utgiftsutjamning mellom fylkeskommunar. Dette fleirtalet viser til at effekten er ei betydeleg omfordeling og viser til at regjeringa meiner det er behov for å ha ein 5-års horisont på gradvis innføring.

Dette fleirtalet ber regjeringa i statsbudsjettet for 2015 forsterke tapskompensasjon for fylkeskommunane til 125 mill. kroner. Dette fleirtalet føreset at tapskompensasjonsordninga vert liggjande fast på nominelt same nivå fram til neste revisjon av inntektssystemet.

Dette fleirtalet viser til at det finst ein del offisiell statistikk over fylkesvegferjer, blant anna oversikt over antall samband, som førebels vert lagt til grunn for fordeling av midlar til ferjer.

Dette fleirtalet viser til at ei arbeidsgruppe med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet no samlar inn eit stort datamateriale frå fylkeskommunane med tal for både ferjesamband og båtsamband, og at det vert arbeidd vidare med sektornøkkelen for båt og ferje fram mot statsbudsjettet for 2015.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at de fylkeskommunale kostnadsnøklerne ikke er revidert siden 1990-tallet. Disse medlemmer mener på bakgrunn av dette at det er behov for en revisjon der det brukes oppdaterte tall og analyser.

Disse medlemmer viser til at flere fylkeskommuner som deltok på høringen i komiteen ga regjeringen kritikk for ikke å involvere fylkeskommunene på en god nok måte i arbeidet med nye kostnadsnøklar. Videre ble regjeringen kritisert for at de i svært begrenset grad har lagt ut bakgrunnsmateriale og analyser. Det gjør det vanskelig for fylkeskommunene på kort tid å danne seg et bilde av forslaget.

Disse medlemmer kan derfor ikke på det nåværende tidspunkt gi regjeringen støtte til kostnadsnøklerne for fylkeskommunene. Disse medlemmer mener regjeringen nå bør ha dialog med fylkeskommunene og være åpne på bakgrunnsmateriale og analyser, og komme tilbake med saken på nytt til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2015.

Disse medlemmer vil også be regjeringen sammen med fylkeskommunene ta en gjennomgang av den foreslåtte tapskompensasjonsordningen og vurdere om den er tilstrekkelig.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sammen med fylkeskommunene på en grundig måte gå gjennom de fylkeskommunale kostnadsnøklerne og den foreslåtte tapskompensasjonsordningen, og legge fram saken på nytt for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2015.»

Medlemene i komiteen frå Høgre og Framstegspartiet ber regjeringa lage ein oversikt over korleis statleg kjøp av NSB-tenester og flytenester fordeler seg mellom regionar og fylke, og kva innverknad det har for inntektssystemet til fylkeskommunane.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti er bekymret for hvilke konsekvenser omleggingen av inntektssystemet vil ha for de fylkeskommunene som kommer dårligst ut. Disse medlemmer er særlig bekymret for hvilke konsekvenser dette kan ha for driften av videregående skoler, som i dag er av de viktigste oppgavene i fylkeskommunene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er beklagelig at regjeringens forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene er basert på en rekke nye kostnadsnøklar og faktorer som ikke er tilstrekkelig belyst. Endringene i inntektsrammene er svært store fylkene imellom som følge av nye kostnadsnøklar. I tillegg foreslås det å erstatte dagens inntektsgarantiordning – INGAR, med en ny tapskompensasjonsordning som forsterker utslagene.

Disse medlemmer merker seg at kostnadsvekten «søkere yrkesfag» er endret til «søkere i høykostnads utdanningsprogrammer» og samtidig redusert vesentlig. Styrking av yrkesfagene i videregående opplæring er sentralt både for å sikre utdannet arbeidskraft til viktige fag og for å sikre at flere elever fullfører studieprogrammene. Redusert vektning av kostbare, men svært viktige utdanningsløp for samfunnet kan få uheldige konsekvenser for fylkenes mulighet til å gi nødvendig prioritet til den yrkesfaglige opplæringen.

Disse medlemmer viser til at regjeringens forslag til ny tapskompensasjonsordning bidrar til å forsterke omfordelingsvirkningen mellom fylkene. Utslagene er i tillegg svært store. Mens Oslo vil tjene om lag 600 mill. kroner på omlegging av kostnadsnøklerne, vil Sogn og Fjordane tape 250 mill. kroner. En tilpassing over fem år demper de umiddelbare virkningene, men løser ikke problemene.

Disse medlemmer vil legge til grunn at fylkeskommunens inntektssystem forblir uendret i 2015

og ber regjeringen legge til rette for en god prosess og høring for de forslagene til endringer i inntektssystemene regjeringen ønsker å fremme i kommuneproposisjonen for 2016.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at inntektssystemet for fylkeskommunene forblir uendret i 2015 og at regjeringen legger til rette for en god prosess, med høring og konsultasjoner med fylkeskommunen før forslag til endringer i inntektssystemet fremmes i kommuneproposisjonen for 2016.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at det kan være grunner til å justere kostnadsnøkklene for fylkeskommunene noe. Imidlertid er de foreslåtte endringene i Prop. 95 S (2013–2014) ikke basert på eller resultat av en helhetlig gjennomgang, men ser ut til å være plukket litt fra ulike rapporter, innspill fra ulike utredninger og andre kilder. Det har heller ikke vært en høringsrunde eller åpen diskusjon på forhånd der ulike metoder eller ønskede virkninger av de ulike kostnadsnøkklene kunne bli bredt belyst og forstått, både av fylkeskommunene og andre interessenter. Å gjøre så store omlegginger uten at berørte parter har kunnet forstå og delta i diskusjon om endringene, er etter dette medlems syn uheldig og kan skape unødvendig uro og utilsiktede virkninger. Dette medlem viser til høringene i Stortinget, der berørte fylkeskommuner påpekte nettopp dette og mangel på samhandling og åpenhet. For endringer i så stort omfang som det regjeringen legger opp til og som berører hele landet, må det forutsettes at det har vært høringer og prosesser med de berørte i forkant.

Dette medlem viser til at det pågår arbeid for kommunereform og at regjeringen har signalisert at det kan berøre fylkeskommunale oppgaver. Dette medlem viser også til at det er varslet omlegging av kommunenes inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2016. Både fordi det er viktig å få til en åpen prosess rundt endringene og for å se fylkeskommuner og kommuner i sammenheng, mener dette medlem derfor det vil være riktig å avvente endringer også i fylkeskommunenes inntektssystem til 2016.

Komiteens medlem fra Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om en tapskompensasjonsordning for nytt inntektssystem for fylkeskommunene, som på varig grunnlag demper fordelingsvirkningen fylkene imellom. Det vises til alternative forslag til regjeringens

modell som ble lagt fram av Sogn og Fjordane fylkeskommune i kommunal- og forvaltningskomiteens høring 20. mai, alternativt til gjeldende inntektsgarantiordning.»

Fergeavløsningsmidler

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at det for riksvegferjer er etablert ei ordning med ferjeavløsningsmidlar for bru/tunnelprosjekt. Fleirtalet meiner det på fylkesvegnettet er potensial for slike samferdsleprosjekt og meiner at ferjeavløsningsmidlar er eit svært viktig verkemiddel for å gjere samferdsleprosjekt meir lønnsame, samt gi større rom for å skifte ut evigvarande ferjesamband med nye fastlandssamband. Fleirtalet ber difor regjeringa vurdere ei ordning med ferjeavløsningsmidlar for fylkesveg-samband innanfor inntektssystemet tilsvarande som for riksvegferjer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at antall ferjesamband legges til grunn som faktor i kostnadsnøkkel. Dette betyr at fylkene mister bevilgningene fra dag én ved ferjeavløsningsprosjekt på fylkesveiene. Konsekvensen vil være at flere samfunnsøkonomisk gunstige ferjeavløsningsprosjekt ikke vil bli gjennomført fordi fylkene ikke ser seg i stand til å dekke kostnadene.

Disse medlemmer viser til at det er usikkerhet rundt muligheten for ferjeavløsningsprosjekter på fylkesveinetten. Disse medlemmer ber derfor regjeringen vurdere en ordning med ferjeavløsningsmidler for fylkesveinetten.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at realisering av ferjeavløsningsprosjekt på fylkesveiene ikke medfører reduksjon i overføringene de første 40 årene etter oppstart.»

8. Inntektssystemet for kommunene

8.1 Sammendrag

Regjeringen legger i proposisjonen opp til at en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene legges fram i kommuneproposisjonen for 2017, våren 2016. I denne gjennomgangen vurderes alle elementene i inntektssystemet, og inntektssystemet vil også ses i sammenheng med kommunerefor-

men. Regjeringen vil vurdere ulike modeller for tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene fram mot kommuneproposisjonen for 2016.

8.1.1 *Vekstkommuner i inntektssystemet*

Regjeringen vil styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst.

8.1.1.1 VEKSTTILSKUDET

Dagens veksttilskudd tildeles kommuner med skatteinntekter under 140 pst. av landsgjennomsnittet, som gjennom den siste treårsperioden har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst ut over 175 pst. av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis. Veksttilskuddet tildeles som en sats per innbygger ut over vekstgrensen. I 2014 er satsen på 46 575 kroner, og tilskuddet utgjør til sammen 61,2 mill. kroner.

Regjeringen ønsker å utvide ordningen slik at flere kommuner kvalifiserer for veksttilskudd, og i tillegg øke tilskuddet til kommunene som kommer inn i ordningen. I stedet for dagens relative vekstgrense der grensen er satt til 175 pst. av veksten på landsbasis, innføres en absolutt vekstgrense. Grensen settes til 1,7 pst. i gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst de siste tre årene, noe som tilsvarer om lag 150 pst. av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis de siste 10 årene. En absolutt grense gjør at den enkelte kommune, ved å kjenne til egen befolkningsutvikling, kan forutsi om den vil motta veksttilskudd, uavhengig av hva som skjer på landsbasis. Satsen økes til 60 000 kroner per innbygger ut over vekstgrensen.

De to foreslåtte endringene gir en betydelig styrking av veksttilskuddet i forhold til dagens tilskudd, og det totale veksttilskuddet vil utgjøre om lag 340 mill. kroner i 2015. Økningen i veksttilskuddet finansieres gjennom en reduksjon i innbyggertilskuddet med et likt trekk per innbygger for alle kommuner. Dagens skattegrense på 140 pst. av landsgjennomsnittet videreføres.

8.1.1.2 TELLETIDSPUNKT FOR INNBYGGERTALL I INNBYGGERTILSKUDET

Innbyggertilskuddet til kommunene beregnes i dag på grunnlag av innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Det blir dermed et etterslep i beregningene av rammetilskuddet, slik at det kan ta noe tid før kommunen får uttelling for nye innbyggere i form av økt rammetilskudd. For kommuner med kraftig befolkningsvekst kan dette gi noen utfordringer når tjenestetilbudet må tilpasses en økende befolkning. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vurdert dagens ordning og alternativer til denne. Se proposisjonen.

Dagens ordning med bruk av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret ivaretar både hensynet til

fraflyttingskommunene og vekstkommunene. En fordel med denne ordningen er at kommunene vet det endelige rammetilskuddet for neste budsjettår når de vedtar sine budsjetter på høsten. Rammetilskuddet er dermed forutsigbart for kommunene, samtidig som kommunene så langt som mulig får kompensert for endringer i innbyggertall og befolkningssammensetning.

For at endelig rammetilskudd skal være kjent for kommunene i statsbudsjettet i oktober året før budsjettåret er innbyggertall per 1. juli de seneste tallene som kan benyttes. Departementet vurderer dagens ordning som et godt kompromiss mellom hensynet til kommuner med nedgang i innbyggertallet og vekstkommunene, og foreslår ikke endringer i denne ordningen. Det vises i proposisjonen til at det vil være en stor ulempe å endre rammetilskuddet midt i budsjettåret, og det vil redusere forutsigbarheten for kommunene. Vekstkommunenenes utfordringer ivaretas i stedet gjennom veksttilskuddet som nå styrkes.

8.1.2 *Distriktstilskudd Sør-Norge*

Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling. Tilskuddet skal i utgangspunktet oppdateres når det skjer endringer i det distriktspolitiske virkeområdet. EUs regelverk for regional støtte er nå under revidering, og som følge av dette foreslår Kommunal- og moderniseringsdepartementet endringer i innretningen av distriktstilskudd Sør-Norge.

Distriktstilskudd Sør-Norge (kap. 571 post 61) blir tildelt kommuner i Sør-Norge som ikke mottar andre regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, og som har skatteinntekter under 120 pst. av landsgjennomsnittet. Tilskuddet er videre knyttet til den øvrige distrikts- og regionalpolitikken ved at distriktspolitisk virkeområde og distriktsindeks benyttes for tildeling av tilskudd. Se proposisjonen for oversikt over dagens soneinndeling.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har notifisert nye grenser for virkeområdet for regionalstøtte, godkjent av ESA 27. februar 2014. I forslag til forskrift om virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte og regional transportstøtte som nå er ute på høring, foreslår departementet å ta bort differensieringen mellom sonene i området for investeringsstøtte. I forbindelse med revideringen oppdaterer departementet også distriktsindeksen i 2013.

Det vises i proposisjonen til at innretningen av distriktstilskudd Sør-Norge bør følge endringer i den øvrige distrikts- og regionalpolitikken. Som en forenkling foreslår departementet at soneinndelingen tas bort som fordelingskriterium, og at det ikke lenger vil være noe krav at kommunen ligger innenfor virkeområdet for investeringsstøtte. Dette betyr at størrelsen på distriktstilskudd Sør-Norge fra og med

2015 kun baseres på distriktsindeksen. Etter departementets vurdering er distriktsindeksen et objektivt mål som på en god måte gir uttrykk for distriktsmessige utfordringer. Departementet legger opp til å oppdatere distriktsindeksen jevnlig, og foreslår at distriktstilskudd Sør-Norge for hvert budsjettår baseres på den nyeste distriktsindeksen. Dette sikrer at kommuneoverføringene fanger opp distriktsmessige utfordringer fortløpende.

Forslaget innebærer at kommuner som per i dag ligger i soner som ikke er i det nye virkeområdet for investeringsstøtte, vil kunne motta distriktstilskudd Sør-Norge dersom deres nivå på distriktsindeksen tilsier det. Kommuner som tidligere lå i en sone som har mottatt distriktstilskudd Sør-Norge, vil imidlertid få noe redusert tilskudd. For å skjerme kommuner med de største distriktsutfordringene foreslås det at satsen per kommune for kommuner med distriktsindeks 0–35 økes med 500 000 kroner. Det foreslås i proposisjonen ingen endring i satsen per innbygger. Kommuner som får redusert tilskudd vil også ivaretas av inntektsgarantiordningen.

Samlet vil endringene medføre en økning i samlet distriktstilskudd Sør-Norge fra 378,3 til 382,2 mill. kroner, dvs. en økning på om lag 3,9 mill. kroner (2014-kroner). Økningen vil finansieres ved en tilsvarende reduksjon i innbyggertilskuddet.

8.1.3 *Kostnadsnøkkelen for kommunene 2015*

I 2015 avvikles delkostnadsnøkkelen som ble innført med samhandlingsreformen. Uttrekket fra rammetilskuddet til den enkelte kommune som følge av avviklingen av kommunal medfinansiering gjøres dermed etter fordelingen gjennom samhandlingsnøkkelen.

Midlene til utskrivningsklare pasienter, som utgjorde en liten del av totalbeløpet i samhandlingsreformen, blir fra og med 2015 fordelt etter delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorgstjenester.

Grunnlaget for overføring av midler fra kommunene til helseforetakene som følge av avviklingen av kommunal medfinansiering baseres på beste anslag for kommunenes faktiske utgifter til kommunal medfinansiering i 2015. Det går frem av proposisjonen at regjeringen vil komme tilbake til dette i forslaget til statsbudsjett 2015.

Endelig kostnadsnøkkel for kommunene presenteres i statsbudsjettet for 2015.

8.1.4 *Inntektsgarantiordningen og inndelings-tilskuddet*

Kommuner som slår seg sammen mottar kompensasjon for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede re-

gionalpolitiske tilskudd. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing kan i tillegg få kompensasjon for dette. Kompensasjonen for tap av rammetilskudd gis i sin helhet gjennom inndelingsstilskuddet, og dette vil også inngå i grunnlaget for beregning av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet.

8.2 **Komiteens merknader**

Komiteen viser til at regjeringa aukar vekst-kommunetilskottet frå 61,2 mill. kroner til om lag 340 mill. kroner. Terskelen for å komme med i ordninga vert redusert, og tilskottet pr. innbyggjar vert auka til 60 000 kroner.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Arbeidarpartiet, viser til at regjeringa har vurdert telletidspunkt, men heller vald å styrkje vekstkommunetilskottet for å kome dei kommunane i møte, og på den måten har ein klart å både sikre føreseielegheit og ekstra kompensasjon til dei kommunane som har stor vekst og stort investeringsbehov.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til regjeringa sitt forslag om å forbetre vilkåra for vekstkommunane. Dette fleirtalet er einig i at det er ei viktig kommunegruppe som har ekstra utfordringar med stor vekst og dermed stort behov for investeringar. I framlegget er grensa sett til 1,7 pst. vekst og satsen på 60 000 kroner pr. innbyggjar. Kommunar med over 140 pst. av skatteinntekter får ikkje vekstkommunetilskott som før. Dette fleirtalet viser til at også fleire kommunar enn dei som vil kome med i ordninga har vekstutfordringar og ber regjeringa fram mot statsbudsjettet for 2015 sjå på om det er mogleg å senke terskelen slik at endå fleire vekstkommunar kjem med i ordninga og om ordninga kan verte innretta slik at ordninga fremjer kommunesammenslåingar og treff dei kommunane med stor befolkningsmessig vekst.

Dette fleirtalet viser til Innst. 260 S (2013–2014) om revidert statsbudsjett for 2014, der det er semje om å tilføre kommunesektoren 175 mill. kroner i 2014 med grunngeving i auka behov for barnehageplassar.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringens forslag til innretningen på distriktstilskudd Sør-Norge, fører til redusert tilskudd til kommuner som tidligere lå i sone IV i området for investeringsstøtte. Disse medlemmer vil på bakgrunn av dette be regjerin-

gen endre tilskuddssatsene slik at disse kommunene ikke kommer dårligere ut enn tidligere.

Medlemene i komiteen frå Høgre og Framstegspartiet registrerer at det vert hevda at det er løftebrot ved at ikkje alle elementa frå regjeringserklæringa som gjeld kommunesektoren, vert føreslått i første kommuneproposisjon etter at regjeringa Solberg tiltredde. Desse medlemene viser til at regjeringserklæringa gjeld heile valperioden, og fleire av punkta vil koma også dei neste år.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet konstaterer at regjeringen i proposisjonen ikke følger opp sine egne løfter om endringer i skatteutjevningen i dette kommunale inntektssystemet, og at regjeringen heller ikke følger opp løftet om tilbakeføring av deler av selskapskatten til kommunene. Disse medlemmer er tilfreds med dette, fordi regjeringens varslede endringer ville medført større inntektsforskjeller mellom norske kommuner, og større forskjeller i innbyggernes velferdstilbud. Samtidig har disse medlemmer merket seg at regjeringen ikke har avklart skatteutjevningen for fremtiden.

Disse medlemmer viser til at veksttilskuddet i det kommunale inntektssystemet ble innført fra 2009 under regjeringen Stoltenberg II. Disse medlemmer støtter regjeringens forslag til endringer i veksttilskuddet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen legger opp til at økningen i vekstkommunetilskuddet skal finansieres innen kommunerammen. Det betyr at økningen på 280 mill. kroner til ca. 50 kommuner som kommer inn under ordningen, skal betales av de øvrige kommunene.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at økningen i vekstkommunetilskuddet finansieres ved en tilsvarende økning i kommunerammen slik at ordningen ikke fører til nedtrekk for kommunene som ikke oppnår veksttilskuddet.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at behovene i vekstkommunene også må også få statlig støtte gjennom ulike egne tilskudd til boligbygging, kollektivtransport o.l.

Dette medlem ønsker ikke en svakere inntektsutjamning mellom kommunene og vil ikke støtte en omlegging av kostnadsnøkklene i den retning.

Dette medlem vil påpeke at de økte behovene innen barnevernet trolig ikke fanges godt nok opp i dagens kostnadsnøkkel. Dette bør regjeringen sikre fordi det er oppgaver ingen skal kunne velge bort å gjøre.

9. Skjønnsrammen for 2015

9.1 Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i proposisjonen at den samlede skjønnsrammen for 2015 blir satt til 2 510 mill. kroner. Av denne rammen fordeles 2 022 mill. kroner til kommunene, mens 488 mill. kroner går til fylkeskommunene.

I 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift gjeninnført for flertallet av kommunene i Norge, og kompensasjon gjennom skjønnsstilskuddet for disse kommunene falt bort. Kommuner og fylkeskommuner som fremdeles har hatt høyere sats på arbeidsgiveravgiften enn de hadde før omleggingen i 2004, har kunnet få kompensasjon gjennom fylkesmannens skjønnsdeling. Dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift vil revideres som følge av nye retningslinjer for regionalstøtte. De nye retningslinjene vil gjelde fra 1. juli 2014 til 31. desember 2020. 31 kommuner vil nå få avgiftslettelse. Skjønnsrammen til kommunene i 2015 vil derfor bli justert ned i tråd med størrelsen på avgiftslettelsen for de kommunene som har fått kompensasjon gjennom skjønnsmidlene. Endelig skjønnsramme vil imidlertid ikke være fastsatt før i statsbudsjettet.

Basisrammen

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnsstilskuddet. Departementet foreslår i proposisjonen å sette basisrammen til 1 291 mill. kroner for kommunene og 388 mill. kroner for fylkeskommunene i 2015. Isolert sett er det en reduksjon på om lag 100 mill. kroner i basisrammen for kommunene og om lag 24 mill. kroner for fylkeskommunene. Disse midlene legges over i innbyggertilskuddet. Det har blitt gitt kompensasjon gjennom skjønnsmidlene for endringer i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Denne kompensasjonen vil fra 2015 bli lagt inn i basisrammen med samme fylkesvise fordeling som tidligere. Det gjør at basisrammen til sammen blir om lag 295,6 mill. kroner og 46,8 mill. kroner høyere for hhv. kommunene og fylkeskommunene sammenliknet med 2014.

Departementet foreslår i proposisjonen å avvikle ordningen med særskilt skjønnsstilskudd til inntektsvake kommuner i Sør-Norge, og legge midlene over i innbyggertilskuddet.

Kompensasjon for endringer i inntektssystemet

I forbindelse med endringene i inntektssystemet som gjelder fra og med 2011, ble det fordelt 400 mill. kroner til kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på summen av endringene. Fordelingen vil ligge fast med samme kronebeløp inntil neste revisjon av kostnadsnøkkelen.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Departementet holder hvert år igjen en reservepott innenfor skjønnsrammen til kommuner og fylkeskommuner som får utforutsette utgifter i løpet av budsjettåret. Midlene går blant annet til å gi kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter flom, ras og annen naturskade.

Reservepotten for kommunene i 2015 foreslås satt til 125 mill. kroner og reservepotten for fylkeskommunene foreslås uendret satt til 100 mill. kroner.

Prosjektskjønn

Innenfor skjønnsrammen til kommunene settes det av tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter som fordeles av departementet. Målgruppen er kommunesektoren, men prosjekter i regi av departementet eller KS finansieres også via prosjektskjønnet.

Prosjektskjønnet foreslås satt til 206 mill. kroner i 2015. Økningen på 74 mill. kroner fra 2014 skyldes først og fremst midlertidige behov i forbindelse med kommunereform og elektronisk valgadministrativt system (EVA).

Via prosjektskjønnet har det blitt gitt tilskudd til informasjon og folkehøring i forbindelse med endringer i kommune- og fylkesgrenser. Det settes av 48 mill. kroner til kommunereformen i 2015, hvorav 8 mill. kroner kan gis til KS etter søknad.

Etter planen er 2015 siste år med bevilgning til EVA via prosjektskjønnet. Det vil frem mot valget i 2015 bli utført større utviklingsoppgaver i EVA knyttet til rapportering og tilrettelegging av resultater til media, bruker/roller, opptelling, rapporter og tilrettelegging av bydelsvalg for Oslo. Innenfor prosjektskjønnet er det satt av 85 mill. kroner til EVA i 2015.

Programmet Sammen om en bedre kommune skal avsluttes i 2015, med sluttkonferanse og evaluering. I 2015 er det satt av 36,5 mill. kroner til programmet.

Videre er det blant annet også satt av midler i tilskudd til samordning av IKT i kommunesektoren, og til et nytt forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år. Se proposisjonen for kriterier for prosjektskjønnet for 2015.

9.2 Komiteens merknader

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, har ikkje merknader.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti kan ikke støtte å avvikle ordningen med særskilt skjønnsstilskudd for inntektssvake kommuner i Sør-Norge. Dette vil svekke inntektstjamningen kommunene imellom og ikke gi likeverdig mulighet til å drive de kommunale oppgavene i alle landets kommuner.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at en rekke kommuner og fylker har opplevd store skader på natur og infrastruktur gjennom flom, ras og brann. Av skjønnsrammen holdes det igjen en reservepott for å bistå med skjønnsmidler når det oppstår slike uforutsette utgifter i løpet av budsjettåret. I regjeringens forslag er det satt av 125 mill. kroner til kommunene og 100 mill. kroner til fylkeskommunene i tilbakeholdte skjønnsmidler.

Disse medlemmer ber om at avsetningen til uforutsette kostnader som følge av naturskade økes utover regjeringens forslag til bevilgning for 2015.

10. Oppgavefordeling og regelverk

10.1 Arbeids- og sosialdepartementet

10.1.1 Sammendrag

10.1.1.1 STYRKING AV NAVS KONTAKTSENTRER – BEDRE SERVICE I TILKNYTNING TIL KOMMUNALE TJENESTER

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår en styrking av Navs kontaktsentre for å gi brukere av kommunale tjenester like god service på telefon som brukere av statlige tjenester. Tiltaket vil innebære en avlastning for kommunene og foreslås finansiert gjennom en reduksjon i rammetilskuddet til kommunene på 12 mill. kroner.

Alle telefonhenvendelser til arbeids- og velferdsforvaltningen betjenes i dag av Navs kontaktsentre, bortsett fra Oslo og Bergen kommuner. På grunn av forvaltningsmessig taushetsplikt har kontaktsentrene ikke tilgang til opplysninger fra kommunale saksbehandlingssystemer. Forslaget går ut på å gi ansatte ved kontaktsentrene elektronisk tilgang til et utdrag av opplysninger fra klientsaker i den kommunale sosialtjenesten, slik at disse brukerne kan få tilsvarende service som brukere av statlige tjenester. Det antas at forslaget vil medføre en innsparingseffekt for kommunene som minst tilsvarer utgiftene gjennom en re-

duksjon på om lag 310 000 telefonsamtaler til den kommunale delen av Nav-kontorene.

Forslaget krever lovendring som åpner for tilgang til ellers taushetsbelagte opplysninger fra kommunale saksbehandlingssystemer.

10.1.1.2 INNLEMMING AV TILSKUDD TIL GJELDSRÅDGIVNING

I 2006 ble det opprettet et øremerket tilskudd for å stimulere til samarbeid mellom små kommuner og til utvikling av tjenestene knyttet til økonomi- og gjeldsrådgivning. I 2013 ble det gitt 11 mill. kroner totalt i tilskudd til 22 interkommunale nettverk med til sammen 109 kommuner. Tilskuddet foreslås nå innlemmet i inntektssystemet til kommunene som frie inntekter.

10.1.2 *Komiteens merknader*

Fleirtallet i komiteen, alle unnateke medlemen fra Sosialistisk Venstreparti, har ikkje merknader.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti kan ikke se at regjeringen har påvist i proposisjonen at den lovpålagte gjeldsrådgivningen i kommunene nå fungerer tilfredsstillende og er derfor kritisk til å legge tilskuddet inn i ramma nå.

10.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

10.2.1 *Sammendrag*

10.2.1.1 ØREMERKEDE STILLINGER TIL KOMMUNALT BARNEVERN

Det er i perioden 2011 til 2014 øremerket til sammen om lag 600 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Bevilgningen har gått til 890 nye stillinger. Målsettingen med satsingen er å styrke de mest utsatte barnevernstjenestene. Regjeringen tar sikte på å videreføre det øremerkede tilskuddet i 2015.

10.2.1.2 FINANSIERINGSORDNINGEN I BARNEVERNET

Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven varslet endringer i finansieringsordningen for institusjonsplasser, blant annet at satsene for den kommunale egenandelen for oppholdsutgifter i barnevernsinstitusjon skulle økes gradvis og at midler skulle overføres fra staten til kommunene. Dette ble fulgt opp i statsbudsjettet for 2014. Regjeringen tar sikte på å ytterligere øke satsene for den kommunale egenandelen for oppholdsutgifter i barnevernsinstitusjon og sentre for foreldre og barn i 2015 og kommer tilbake til dette i statsbudsjettet for 2015.

10.2.1.3 ADOPSJON

Det følger av lovendring av 25. april 2014 i adopsjonsloven at utredningsansvaret for søknader om adopsjon fra utlandet flyttes fra kommunene til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), jf. Prop. 171 L (2012–2013). Det er lagt til grunn at Bufetats nye oppgave med slike utredninger skal finansieres ved at det overføres midler fra kommunenes rammetilskudd (kap. 571) til driftsbudsjettet for det statlige barnevernet (kap. 855). Størrelsen på overføringen skal tilsvare kommunenes ressursbruk til slike utredninger i dag, jf. Prop. 171 L (2012–2013). Ikrafttredelsestidspunkt er ikke fastsatt. Det vil bli gitt ytterligere informasjon om saken i Prop. 1 S (2014–2015).

10.2.1.4 BOSETTING AV FLYKTNINGER

Samarbeidsavtalen mellom staten og KS om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre ble inngått mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og KS i april 2013, gjelder for perioden 2013–2015 og ble signert på nytt av regjeringen Solberg 22. april 2014.

Avtalens mål om at kommunene skulle stille 7 500 plasser til rådighet for bosetting av flyktninger i 2013 ble ikke nådd. Kommunene bosatte 6 551 flyktninger i 2013. I 2014 ser man en økning i antallet flyktninger som kommunene er villige til å bosette. Likevel har antallet flyktninger som sitter i mottak og venter på bosetting økt jevnt i hele 2013 og fortsatt å øke i 2014. 1. januar 2013 satt det 3 829 flyktninger i mottak og ventet på bosetting. Per 31. mars 2014 var tallet 5 549 flyktninger. Avtalens mål for 2014 er ambisiøse, og både kommunesektoren og staten må gjøre en ekstra innsats for at avtalens mål skal nås.

Integreringstilskuddet utbetales årlig til kommuner som har bosatt flyktninger. I 2014 er satsen på 669 600 kroner over fem år for familier og enslige barn, og 717 600 kroner over fem år for enslige voksne. Rammen for integreringstilskuddet ble styrket med 250 mill. kroner i 2014 for å bedre kommunenes rammebetingelser ved bosetting av flyktninger.

Tilgang til boliger er en viktig forutsetning for bosetting av flyktninger. I revidert nasjonalbudsjett for 2014 foreslår regjeringen å øke tilsagnsrammen for tilskuddet til utleieboliger med 222 mill. kroner.

Staten gir refusjon for kommunale utgifter til barnevernstiltak for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger over kap. 854, post 65. I 2014 kan kommunene få refundert 80 pst. av sine utgifter til barneverntiltak utover den kommunale egenandelen.

Det har vært en betydelig utgiftsvekst i refusjonsordningen de siste årene. Ikke alle som bosettes har

behov for barnevernstiltak. Regjeringen ønsker derfor en ordning som ikke er knyttet til en enkelt tjeneste. Dette skal bidra til mer effektiv ressursbruk og stille kommunene friere i valg av hvordan tjenestetilbudet skal organiseres.

På bakgrunn av dette foreslår regjeringen å avvikle refusjonsordningen for kommunale utgifter til barnevernstiltak til enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger fra 1. januar 2015. Hoveddelen av midlene fra refusjonsordningen flyttes til det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger over kap. 821 post 61.

Utgifter til barnevernstiltak for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger som påløper i 2014, vil bli dekket etter gjeldende regelverk over kap. 854 post 65.

En liten andel av midlene fra refusjonsordningen skal dekke utgiftene til vertskommuner som har særskilt høye utgifter til barnevernstiltak knyttet til omsorgsplassering av enslige mindreårige asylsøkere. Disse midlene overføres derfor til kap. 490 post 60 Vertskommunetilskudd. Bevilgningen over kap. 854 post 65 er en overslagsbevilgning, og den samlede utbetalingen av refusjoner i 2015 for utgifter påløpt til og med 31. desember 2014 vil bli dekket over denne posten.

10.2.2 Komiteens merknader

BOSETTING OG REFUSJONSORDNING FOR BARNEVERNSTJENESTER TIL EMA

Komiteen ber regjeringa vidareføre refusjonsordninga for einslege mindreårige asylsøkjara (EMA).

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at arbeidet med busetting av flyktningar til tross for stort behov og stort etterslep har stort fokus hos regjeringa. Det er positivt at alle landets kommunar no får oppmøding om busetting der tidlegare berre nokre fekk slik oppmøding.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at til tross for økt bosetting av flyktninger i kommunene, sitter det fortsatt ca. 5 500 flyktninger på mottak og ventet på bosetting. Kommunenes evne til å bosette flere flyktninger henger nøye sammen med boligsituasjonen lokalt og om integreringstilskuddet dekker de faktiske kostnader. Rammen for integreringstilskuddet ble styrket med 250 mill. kroner i 2014 etter forslag fra den rødgrønne regjeringen. I revidert nasjonalbudsjett for 2014 foreslår regjeringen å øke tilskuddsrammen for utleieboliger med 222 mill. kroner.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener dette er positive tiltak som vil virke.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ber regjeringen øke integreringstilskuddet i budsjettet for 2015. Dette er nødvendig for å styrke kommunenes evne til å ta imot flere flyktninger.

Disse medlemmer har merket seg at flere kommuner oppgir mangel på bolig som et av de største hindrene for å bosette flere. KS anfører i 2. konsultasjonsmøte 2014 at bevilgningen til tilskudd til utleieboliger i Prop. 1 S (2013–2014) fra KRD er for lavt og ikke vil gi rom for økning i kommunens kjøp av utleieboliger. Disse medlemmer har merket seg at regjeringen foreslår å øke posten for 2014, jf. Prop. 93 S (2013–2014). Disse medlemmer mener økningen er forsiktig og forutsetter at regjeringen har beregnet tilstrekkelige midler for å møte etterspørselen på posten, slik at dette ikke blir en flaskehals for bosettingen. Disse medlemmer er opptatt av å styrke virkemidlene som kan øke kommunenes muligheter for å skaffe flere boliger til bl.a. flyktninger. Husbanken er en av dem. Disse medlemmer viser til forslag om å øke Husbankens låneramme med 5 mrd. kroner i revidert nasjonalbudsjett, Prop. 93 S (2013–2014).

Disse medlemmer mener regjeringens forslag om å avvikle refusjonsordningen for barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere, vil ha negativ effekt på bosettingen og integreringen av denne sårbare gruppen flyktninger. Det vises til at KS gjennom et landsstyrevedtak har uttalt at forslaget vil påføre enkeltkommuner store ekstrautgifter, og kan føre til at flere kommuner sier nei til ny bosetting av enslige mindreårige. Kommunene må ikke tape store beløp på å gi kostbare barnevernstiltak når dette er nødvendig av hensyn til det enkelte barn.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at refusjonsordningen av kommunale utgifter til barnevernstiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere opprettholdes som egen ordning.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til regjeringen Stoltenberg IIs betydelige innsats for styrking av det kommunale barnevernet, og er tilfreds med at regjeringen Solberg nå signaliserer å ville videreføre dette.

Disse medlemmer forutsetter at omleggingen av finansieringsordningen i barnevernet følges nøye, og at økte kommunale egenandeler ikke må

føre til at de beste tilbudene for barna velges bort. Disse medlemmer forutsetter at regjeringen følger opp forutsetningen om at tilstrekkelige økonomiske ressurser overføres fra staten.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti peker på at rask bosetting etter at oppholds- og arbeidstillatelse er innvilget, er av stor betydning for den enkeltes tilpasning til og deltakelse i det norske samfunn. Disse medlemmer viser til at kommunene i dag bosetter færre enn det UDI anmoder om, og andelen av kommuner som sier nei til bosetting, øker. Disse medlemmer er derfor glad for at alle kommuner nå får anmodning, og ikke kun noen utvalgte som tidligere.

Disse medlemmer viser til at kommunene bosatte 6 551 flyktninger i 2013. Dette er 809 flere enn året før, men allikevel ikke nok til å nå målet i avtalen mellom staten og KS om å bosette 7 500.

Disse medlemmer viser til at det per utgangen av mars 2014 ventet 5 549 personer i asylmottak på å bli bosatt i en kommune. Dette er 1 100 flere enn på samme tid i fjor. Disse medlemmer mener dette er et urovekkende høyt tall.

Disse medlemmer viser til at de respektive partiene ved gjentatte anledninger har tatt til orde for økt integreringstilskudd og investeringstilskudd til kommunale boliger, og er glad for at både regjeringen Stoltenberg II og regjeringen Solberg har sett behovet for nettopp å styrke disse ordningene.

Disse medlemmer er glade for at regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2014 styrker tilsagnsrammen for tilskudd til utleieboliger slik at det gir rom for å gi tilsagn om tilskudd til mellom 400 og 450 flere utleieboliger.

Disse medlemmer håper dette vil ha en god effekt på kommunenes vilje til å bosette, men er bekymret for den store andelen flyktninger som ikke blir bosatt innen målet på 6 mnd. for voksne, og 3 mnd. for enslige mindreårige asylsøkere.

Disse medlemmer viser til at det de neste årene vil være behov for å bosette opp til 8 000–9 000 flyktninger hvert år, og mener dette viser ansvaret både kommuner og staten har for markant å øke bosettingen av flyktninger.

Disse medlemmer viser til at regjeringen opprinnelig foreslo å avvikle refusjonsordningen for kommunale utgifter til barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger over kap. 854, post 65. Disse medlemmer viser til at de siste års aktive satsing på å bistå enslige mindreårige asylsøkere blant annet har gitt resultater i raskere bosetting av denne gruppen.

Disse medlemmer mener en avvikling av refusjonsordningen ville gitt et dis-incentiv til å bo-

sette enslige mindreårige asylsøkere, da kommunene ville risikert ikke å få dekket sine utgifter ved integrering og bosetting fullt ut. Sett i lys av at det per 31. mars 2014 var 5 549 personer som ventet i mottak på å bli bosatt, og at kun 80 pst. av enslige mindreårige asylsøkere bosettes innen fristen på 3 måneder, mener disse medlemmer at en avvikling ville vært et steg i feil retning for å nå målet om økt bosetting.

Disse medlemmer er derfor glad for at det slås fast at refusjonsordningen for utgifter til barnevernstjenester for enslige, mindreårige asylsøkere blir videreført.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at lokal vilje til å bosette flyktninger neppe bedres av at regjeringen budsjetter med å bosette færre og foreslår kutt i statlige finansiering av kommunenes utgifter til enslig mindreårige asylsøkere. Dette medlem vil også påpeke at bosetting avhenger av lokal folkevalgt vilje til å ta imot og at regjeringspartiene derfor må sørge for at deres lokale folkevalgte faktisk ikke blokkerer bosetting ved å stemme nei i kommunestyrene.

BARNEVERN

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at barnevernet opplever en enorm vekst i antallet saker. Fra 2007 til 2013 har antallet barn med tiltak vokst med 10 000. Dette medlem mener det er nødvendig å ta høyde for at denne veksten fortsetter når framtidens barnevern planlegges.

Dette medlem viser til at kapasitet utgjør en vesentlig utfordring. Dette medlem viser til at kommunene siden 2011 nå er tilført om lag 890 stillinger i barnevernet gjennom øremerkede midler. Dette har vært nødvendig for å håndtere den sterke veksten i antall saker. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved om disse nye ressursene egentlig bare går til å håndtere veksten, og ikke til en svært tiltrengt styrking av kvalitet og timeressurser på hver enkelt sak.

Dette medlem viser til at barnevernet har vesentlige mangler i så godt som alle ledd. Dette medlem vil i denne sammenheng vise til representantforslag fra Kristelig Folkeparti om å sikre full barnevernsdekning Dokument 8:21 S (2009–2010), Innst. 186 S (2009–2010).

Dette medlem viser til at barnevernet i tillegg til disse utfordringene, står i en situasjon der barnevernsbarna flytter for mye. Dette medlem viser til at Kristelig Folkeparti derfor har fremmet forslag om en stabilitetsreform i barnevernet, jf. Dokument 8:81 S (2012–2013).

BEMANNINGSKRAV BARNEHAGER

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti mener en bemanningsnorm bør innføres med fremskyndet tidsfrist. Disse medlemmer vil understreke at beregning av grunnbemanning må ta utgangspunkt i ansatte som faktisk er sammen med og har den praktiske omsorgen for barna. Det betyr for eksempel at man ikke kan regne en styrer eller kjøkkenassistent, som ikke har som primær oppgave å tilbringe tid sammen med barna eller har den praktiske omsorgen for barna i barnehagehverdagen, som en del av grunnbemanningen. Den foreslåtte grunnbemanningen bør etter disse medlemmers syn også regnes som en minimumsbemanning.

Disse medlemmer vil understreke at stabilitet i bemanning er et avgjørende kvalitetskriterium. Disse medlemmer mener det bør innføres krav til vikarbruk ved sykefravær. Det må være et krav at driften i hver enkelt barnehage til enhver tid skal gjenspeile bemanningsnormen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til behandlingen av Meld. St. 24 (2012–2013), Innst. 380 S (2012–2013), der disse partier viste til at et mindretall i Barnehagelovutvalget mener et mer forsvarlig bemanningskrav er én voksen per to barn under tre år og én voksen per fem barn over tre år.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at det største barnevernsloftet på 20 år ble startet i 2010, og har resultert i blant annet 890 nye stillinger til barnevernet så langt. Dette medlem er glad for at regjeringen vil videreføre dette øremerkede tilskuddet i 2015, og mener dette er helt nødvendig for å sikre den nødvendige opptrappingen i kommunalt barnevern. Dette medlem mener satsingen må økes utover det som ble bevilget i 2014 fordi det er helt nødvendig med flere ansatte som kan gi barn i en utsatt situasjon den hjelpen og beskyttelsen de har krav på og fordi det fortsatt er behov for å styrke kompetansen på utsatte barn. Dette medlem mener vi må opp i minst 1 500 nye stillinger og fortsette satsingen på kompetansehevende tiltak.

10.3 Finansdepartementet**10.3.1 Sammendrag****10.3.1.1 DET GENERELLE SKATTEFRITAKET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**

ESA har i brev datert 12. juli 2013 stilt spørsmål ved det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner i skatteloven når kommunene og fylkeskommunene utøver økonomisk aktivitet. På den-

ne bakgrunn er det satt i gang et arbeid med å vurdere det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner i lys av EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

10.3.2 Komiteens merknader

Komiteen har ikkje merknader.

10.4 Helse- og omsorgsdepartementet**10.4.1 Sammendrag****10.4.1.1 OMSORGSTJENESTEN**

Det pekes i proposisjonen på at regjeringen vil skape en omsorgstjeneste som er til for pasienter og brukerne, og som i større grad bidrar til at tjenesten har høy kvalitet, og at hver enkelt tjenestemottaker får mulighet til å leve et aktivt og godt liv.

Regjeringen vil styrke omsorgstjenesten med følgende hovedmål:

- Mer kompetanse og bedre kvalitet i omsorgstjenestene

Det skal gjennomføres et kompetanseløft for å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Helse- og omsorgsdepartementet vil herunder utrede innføring av kompetansekrav i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

Helse- og omsorgsdepartementet vil utrede og videreutvikle innføringen av kvalitetsindikatorer i omsorgstjenesten.

Regjeringen vil utrede en forsøksordning med statlig finansiering av eldreomsorgen. Forsøksordningen skal inkludere et begrenset antall kommuner, vare over tid og evalueres.

Det er startet et arbeid med å se nærmere på dagens rettighetslovgivning knyttet til heldøgns pleie- og omsorgstjenester.

- Økt kapasitet og enklere ordninger

Det vil være behov for utbygging og modernisering av både sykehjem og omsorgsboliger. Regjeringen mener det er behov for en langsiktig plan for utbygging av flere heldøgns plasser, og vil vurdere et samarbeid med KS for å vurdere årlige mål for utbygging av flere plasser for heldøgns omsorg og pleie.

Regjeringen vil utrede finansierings- og egenbetalingsordningene. Utredningsarbeidet skal ses i sammenheng med regjeringens mål om å innføre en statlig driftstilskuddsordning for å hindre skjevfordeling mellom omsorgsboliger og sykehjem, samt sikre raskere utbygging av flere sykehjemsplasser.

Regjeringens omsorgspolitikkk skal bygge videre på Stortingets behandling av Meld. St. 29 (2012–

2013) Morgendagens omsorg, og sikre at hovedsake-
ne i Omsorgsplan 2015 og Omsorgsplan 2020 vide-
reutvikles i tråd med dagens og morgendagens be-
hov.

– Omsorgsplanen

Samtidig som dagens Omsorgsplan 2015 gjen-
nomføres, har arbeidet med å utvikle og innarbeide
nye og framtidssrettede løsninger for å møte dagens
og framtidens utfordringer startet. Tiltakene i Om-
sorgsplan 2020 inngår som nye elementer i dagens
omsorgsplan og overlapper denne t.o.m. 2015.

– Velferdsteknologi

Regjeringen vil videreføre satsingen på velferds-
teknologi. Velferdsteknologiprogrammet som ble
etablert i 2013, videreføres.

– Program for pårørendepolitikk og samarbeid
med frivillige

Program for en aktiv og framtidssrettet pårørende-
politikk 2014–2020 er etablert. Programmet skal bi-
dra til at pårørende blir verdsatt og gi økt likestilling
og mer fleksibilitet.

– Kompetanseløftet

Kompetanse- og rekrutteringsplanen Kompetan-
seløftet 2015 har som hovedmål å sikre omsorgssek-
toren tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning
og bidra til utvikling av kompetanse, tjenester og fag-
miljøer i omsorgssektoren. Regjeringen vil satse vi-
dere på å rekruttere og beholde kvalifisert personell
og vil vurdere hvordan Kompetanseløftet 2015 skal
videreføres.

– Demensplan

Demensplan 2015 skal bidra til å styrke kvalite-
ten, kompetansen og kapasiteten i tjenestene til per-
soner med demens og deres pårørende gjennom å
bygge flere tilpassede botilbud, øke dagaktivitetstil-
budet og sikre økt kunnskap og kompetanse.

Det er fortsatt et stort behov for dagaktivitetstil-
bud til personer med demens. For 2014 er det lagt
opp til å gi tilskudd til 1 200 nye dagaktivitetsplasser.

Regjeringen vil styrke tjenestetilbudet til perso-
ner med demens og øke dagaktivitetstilbudet. Fram-
tidens demensomsorg skal utvikles med utgangs-
punkt i bruker- og pårørendeerfaringer, kunnskap om
de senere års tjenesteutvikling og dagens utfor-
dringsbilde. Regjeringen vil vurdere hvordan De-
mensplan 2015 skal videreføres.

– Investeringstilskuddet

For å sikre både modernisering og utbygging av
framtidens boligmasse i omsorgssektoren har Stor-
tinget vedtatt at investeringstilskuddet for sykehjem
og omsorgsboliger videreføres etter 2015, jf. Innst.
477 S (2012–2013). Det skal vurderes om heldøgns-
kravet i Husbankens investeringsordning bør tilpas-
ses, slik at ordningen kan gi rom for å gi støtte til
bygging av trygghetsboliger.

I 2014 er det lagt til grunn en tilsagnsramme for
investeringsordningen tilsvarende 2 500 plasser. Ved
utgangen av 2013 var det siden ordningen ble etab-
lert, gitt tilsagn om tilskudd til 4 005 plasser i syke-
hjem og 3 446 plasser i omsorgsbolig.

– Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Regjeringen har fremmet forslag om endringer i
pasient- og brukerrettighetsloven som innebærer en
rett til å få enkelte tjenester organisert som bruker-
styrt personlig assistanse for personer under 67 år
med langvarig og stort behov for personlig assistanse
etter helse- og omsorgstjenesteloven. Tjenester som
omfattes er praktisk bistand og opplæring, støttekon-
takt og avlastning for familier med hjemmeboende
barn under 18 år med funksjonsnedsettelse.

«Stort behov» er definert som et tjenestebehov på
minst 25 til 32 timer per uke. Langvarig behov er de-
finert som behov ut over 2 år.

Det er ikke foreslått endringer i kommunenes
plikt til å ha tilbud om brukerstyrt personlig assitan-
se (BPA) i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8.

De samlede merkostnadene av forslaget anslås til
300 mill. kroner i 2015, økende til 500 mill. kroner i
2016.

Rettighetsfestingen skal følgeevalueres. KS skal
involveres.

10.4.1.2 OPPTRAPPINGSPLAN FOR RUSFELTET

Regjeringen vil styrke innsatsen på rusfeltet
gjennom en ny opptrappingsplan som skal bidra til
kapasitet og kvalitet i tilbudet til personer med rus-
problemer.

Regjeringen tar sikte på å fremme opptrappings-
planen for Stortinget i løpet av 2015.

10.4.1.3 SAMHANDLINGSREFORMEN

Samhandlingsreformen har virket fra 1. januar
2012. Erfaringene så langt viser at pasientene i min-
dre grad enn tidligere blir liggende på sykehus og at
det blir flere og bedre tilbud i kommunene.

Alle helseforetak og kommuner har inngått de
lovpålagte avtalene om hvordan samhandling dem
imellom skal foregå. Avtalene har styrket samarbei-

det mellom kommuner og helseforetak og bidratt til større likeverdighet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten, men fortsatt gjenstår mye arbeid.

Det tas sikte på å iverksette en plikt for kommunene til å sørge for øyeblikkelig hjelp døgnopphold fra 1. januar 2016. Mange kommuner er allerede i gang. Mange kommuner har valgt å organisere sitt tilbud gjennom interkommunalt samarbeid.

Det ble i 2012 innført kommunal medfinansiering av utgifter til spesialisthelsetjenesten for de somatiske pasientene. I regjeringserklæringen står det at man skal «følge opp enigheten mellom partiene under Stortingets behandling av samhandlingsreformen, herunder reversere kommunal medfinansiering». Som en oppfølging av dette avvikles kommunal medfinansiering fra 1. januar 2015.

Grunnlaget for overføring av midler fra kommunene til helseforetakene vil baseres på beste anslag for kommunenes faktiske utgifter til kommunal medfinansiering i 2015.

Ved innføringen av kommunal medfinansiering i 2012 fikk kommunene overført om lag 5 mrd. kroner som kompensasjon for den nye oppgaven. Kommunene er over tid tilført midler til medfinansiering også utover dette.

Regjeringen vil komme tilbake til avvikling av kommunal medfinansiering i forslaget til statsbudsjett 2015.

10.4.1.4 FORSKRIFT OM IKT-STANDARDE I HELSE- OG OMSORGSSEKTOREN

Effektiv og sikker elektronisk utveksling av helseinformasjon kan bidra til gode pasientforløp. Meldingsutveksling er i dag den viktigste elektroniske kommunikasjonsformen mellom aktørene i helse- og omsorgssektoren. Økt bruk av meldinger vil bedre samhandlingen, jf. Meld. St. 9 (2012–2013). Forskrift om IKT-standarde i helse- og omsorgssektoren har vært på høring. Det tas sikte på at forskriften kan vedtas medio 2014 og tre i kraft fra 1. januar 2015.

10.4.1.5 STORTINGSMELDING OM PRIMÆRHELSETJENESTEN I KOMMUNENE

Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om primærhelsetjenesten i kommunene. Meldingen skal bygge på samhandlingsreformens mål og ses i sammenheng med kommunereformen.

10.4.1.6 SATSING PÅ HELSESTASJONS- OG SKOLEHELSETJENESTEN

Regjeringen vil fortsette å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten og jordmortjenesten. Innenfor veksten i de frie inntektene til kommunene for 2015 er 200 mill. kroner begrunnet med styrking av tjenesten.

10.4.1.7 SATSING PÅ RUSFELTET OG PSYKISK HELSE

Regjeringen vil styrke tilbudet til rusavhengige og personer med psykiske lidelser. Innenfor veksten i de frie inntektene er 200 mill. kroner begrunnet med styrking av kommunale tjenester til personer med rus- og/eller psykiske problemer. Det legges til grunn at satsingen fordeles likt mellom en fordelingsnøkkel for rus og en for psykisk helse.

10.4.2 Komiteens merknader

BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

Komiteen viser til at regjeringa har fremja forslag om å rettfeste Brukerstyrt personleg assistent (BPA). Komiteen viser til at beregningar for dette for 2015 vil verte 300 mill. kroner, noko som vil auke til 500 mill. kroner i 2016.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) skal bidra til at personer med omfattende funksjonsnedsettelse skal kunne få et mer aktivt og mest mulig uavhengig liv tross funksjonsnedsettelsen. Flertallet viser til at BPA-ordningen gjør at mennesker kan få en mer meningsfull og aktiv hverdag.

Flertallet peker på at ordningen med brukerstyrt personlig assistanse er sentral for å fremme selvstendighet og uavhengighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Flertallet understreker at behovene er mangfoldige, slik alle familier og barn er forskjellige. Flertallet er derfor glad for at brukerstyrt personlig assistanse nå blir en individuell rettighet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Prop. 86 L (2013–2014) om rett til brukerstyrt personlig assistanse, og dette medlem viser til sitt partis merknader i innstillingen til denne saken.

ELDRE

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til eldreavtalen mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre om konkretiseringer av omsorgsplan 2015 (Innst. 11 S (2007–2008)) der det var enighet om at det skal utarbeides en bedre offentlig statistikk på kommunenivå som gir grunnlag for å fastlegge behov for heldøgns pleie- og omsorgstjenester/sykehjemsplasser. Disse medlemmer imøteser at Solberg-regjeringen følger opp dette.

Disse medlemmer vil understreke at det samtidig med utbygging av dagtilbud bør satses kraftig på forskning på utvikling av gode tjenestetilbud for personer med demens, samt årsaker til og behandling av demens. Resultater på dette forskningsområdet vil ha store konsekvenser for morgendagens omsorgsbehov og omsorgstjenester. Det er viktig å understreke at utbygging av dagtilbud for personer med demens ikke må gå på bekostning av eldresentre.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen vil utrede en forsøksordning med statlig finansiering av eldreomsorgen. Dette forsøket står i sterk kontrast til regjeringens uttrykte målsetting innledningsvis i kommuneproposisjonen om robuste kommuner som ivaretar rollen som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere. Regjeringen sier at den har som mål å tilføre kommunene større oppgaver og mer ansvar. Dette kan ikke forenes med statliggjøring av en av kommunenes hovedoppgaver, slik regjeringen foreslår for omsorgstjenesten.

Disse medlemmer mener at styrket tilbud og økt kvalitet i omsorgstjenesten må utvikles sammen med kommunene, men hvor kommunene har ansvaret for organisering og drift. Statlige forsøksordninger med overtakelse av det kommunale ansvaret for de grunnleggende velferdstjenester vil ikke bidra til utvikling av bedre tilbud til brukerne, men kan på en uheldig måte fjerne fokuset fra behovet for å styrke de økonomiske rammene som må være på plass for å yte gode tjenester.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er positiv til større statlig medansvar for finansiering av eldreomsorgen, men vil gå imot alle forsøk med stykkprisfinansiering, risiko for statlige minstestandarder som ikke holder kvalitetsmessig mål og legger til rette for mer stoppeklokkeomsorg.

VERDIGHETSGARANTIEN

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Verdighetsgarantien, som er avtalen mellom de daværende regjeringspartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre fra 2007, er vedtatt i Verdighetsgarantiforskriften, som trådte i kraft 1. januar 2011. Forskriften slår fast at den enkelte eldre skal ha en forsvarlig boform, et variert og tilstrekkelig kosthold, normal døgnrytme og noen å snakke med.

Flertallet mener at det, dersom verdighetsgarantien reelt skal fungere som en garanti, kreves både nok bemanning og god kompetanse, og at eldreomsorgen må tilføres tilstrekkelig med ressurser. Flertallet viser til at Verdighetsgarantien pålegger kommunen en plikt til å gi sykehjemsplass ut fra en medisinsk vurdering, å tilby samtaler om eksistensielle spørsmål, å gi tilbud om enerom og å gi tilstrekkelig og variert kosthold og tilpasset hjelp ved måltider. Flertallet presiserer at det er avgjørende at regjeringen tilfører kommunene nok midler for å dekke de utgiftene som følger av de pålagte oppgavene som kommer av Verdighetsgarantien.

Flertallet vil understreke at de sykeste eldre må få dekket sine behov for sykehjemsplass samtidig som framtidens boligløsninger utvikles, og at verdighetsgarantien må oppfylles i alle kommuner.

RESSURSKREVENDE TJENESTER

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunene gjennom flere år har fått erfare en markant utgiftsvekst når det gjelder personer med behov for ressurskrevende tjenester. Disse medlemmer merker seg at mange kommuner ikke klarer å tilby et godt nok tilbud for disse brukerne. Disse medlemmer mener det er behov for å utvide ordningen om refusjon for utgifter knyttet til ressurskrevende tjenester, slik at også brukere over 67 år blir innlemmet i ordningen. Disse medlemmer peker på at utvidelsen kan gjøres gradvis, slik at det følger det årskullet som i år fyller 68 år.

SAMHANDLINGSREFORMEN

Komiteen viser til at regjeringa avvikler kommunal medfinansiering av utgifter til spesialisthelsetenesta frå 1. januar 2015.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at for å stimulere til forebyggende helsearbeid i kommunene, ble det innført kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten for de somatiske pasientene. Disse medlemmer mener det er for tidlig å avvikle ordningen med kommunal medfinansiering, og særlig med tanke på at regjeringen selv skriver at «erfaringene så langt viser at pasientene i mindre grad enn tidligere blir liggende på sykehus og at det blir flere og bedre tilbud i kommunene».

Disse medlemmer mener det er viktig at regjeringen nå ikke gjør noe som straffer de kommunene som har vært flinkest i klassen og som faktisk har gjort jobben med å bygge opp et bedre helsetilbud til innbyggerne sine i tråd med intensjonene i samhandlingsreformen. Disse medlemmer er bekymret

for at regjeringen med dette fjerner et lite, men viktig insentiv for kommunene til å drive forebygging og bygge opp god behandling i kommunen. I tillegg vil regjeringen med dette straffe økonomisk alle de kommunene som allerede har investert i nye kommunale tjenester og aktiviteter ved å overta pasienter selv.

Disse medlemmer viser til at KS har advart mot å fjerne medfinansieringen og at denne ordningen har betydd mye for samhandlingen mellom kommunene og sykehusene. Disse medlemmer vil også understreke at regjeringen ikke må trekke et større beløp ut enn det som i sin tid ble lagt inn.

Disse medlemmer mener regjeringen gjør lite for å klargjøre overfor kommunene hvor regjeringen vil trekke ut av kommunerammen dersom de gjennomfører avvikling av kommunal medfinansiering. Regjeringen har tydeligvis som ambisjon å trekke et større beløp ut av kommunerammen enn det som ble lagt inn i statsbudsjettet for 2012 i forbindelse med innføring av kommunal medfinansiering. Disse medlemmer er kritisk til en slik fremgangsmåte og mener regjeringen legger opp til en uforsvarlig prosess som vil kunne sette kommuner i en økonomisk vanskelig situasjon.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen opprettholde ordningen med kommunal medfinansiering til spesialisthelsetjenesten.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti oppfordrer Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeidsdepartementet om en gjennomgang av ettervernstilbudet for ungdom mellom 18 og 30 år som er henvist til døgnopphold ved rus- og/eller psykiatrisk institusjon. Det har vært gjennomført noen svært vellykkede pilotprosjekter hvor pasientene overføres til overgangsbolig i tilknytning til institusjonsopphold. Utfordringen er imidlertid at overgangsboligen er definert utenfor spesialisthelsetjenesten, og hvor vertskommunen for boligen får ansvaret med å koordinere tjenester og refusjoner fra en rekke aktører (inkludert pasientens faktiske bokommune).

Disse medlemmer viser til at den 24. mars i år (2014) mottok alle landets kommuner et rundskriv fra Helse- og omsorgsdepartementet som konkluderer med at det nå kun er refusjonsadgang (mellom hjemkommune og institusjonskommune) for tjenestetottagere som oppholder seg i institusjon (og altså ikke i overgangsbolig). I rundskrivet heter videre at «Det vil kreves lovendringer dersom refusjonsadgan-

gen også skal gjelde i etterkant av institusjonsopphold. HOD vil vurdere hvorvidt det er behov for refusjonsadgang i etterkant av et institusjonsopphold».

Disse medlemmer vil i tillegg bemerke at både Husbanken i forbindelse med finansiering av overgangsboliger, Nav i forbindelse med arbeidsrettet oppfølging, pasientens bokommune, overgangsboligens kommune og spesialisthelsetjenesten er aktører for å gi pasienten et tjenestetilbud.

Disse medlemmer mener denne pasientgruppen, som trenger en langvarig kontinuitet i sin oppfølging og har behov for tjenester fra flere offentlige aktører, skal skånes mot å bli stilt overfor usikkerhet i behandlingsforløpet på grunn av uklart myndighetsansvar med tanke på både tildeling og finansiering.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at samhandlingsreformen må være en forpliktende kvalitetsreform, og følges opp med reelle kostnadsberegninger. Reformen skal, i tråd med intensjonen, fullfinansieres av statlige midler. Disse medlemmer viser til at samhandlingsreformen har gitt en rekke positive effekter, ved at pasienter skrives ut tidligere og at tilbudene i kommunene blir flere og bedre.

Disse medlemmer peker på at kommunene også har fått noen utfordringer etter at samhandlingsreformen trådte i kraft. Pasientene som skrives ut fra sykehus er ofte sykere. De kommunalt ansatte har strukket seg langt for å gjøre overgangen mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale så god som mulig for den syke. For å hindre raske og unødvendige reinnleggelser mener disse medlemmer at kommunene må settes i stand til å møte denne utfordringen ved at de får mer og bedre utstyr og bedret kompetanse.

Disse medlemmer viser til at intensjonen med Samhandlingsreformen var at den skulle være fullfinansiert. Disse medlemmer imøteser at regjeringen følger opp reformen i tråd med intensjonene.

Komiteens medlem fra Venstre mener det er uheldig å avvike ordningen med medfinansiering av samhandlingsreformen uten å ha en ny ordning på plass. Disse medlemmer mener ordningen kunne fungert med noen justeringer. Disse medlemmer mener videre at uttrekket som er signalisert må ta utgangspunkt i det året ordningen ble igangsatt.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti avventer regjeringens forslag til av-

vikling av kommunal medfinansiering til budsjettet for 2015.

SKOLEHELSETJENESTE OG HELSESTASJONER

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen har satt av 400 mill. kroner, hvorav 200 mill. kroner skal styrke skolehelsetjenesten og helsestasjonene, og 200 mill. kroner er satt av til styrking av kommunale tjenester til rusavhengige og personer med psykiske lidelser, men gitt som frie inntekter. Dette medlem viser til erfaringen fra regjeringen Stoltenberg II hvor økte midler til skolehelsetjenesten og til helsesøstre ikke ble øremerket, med den effekt at mye av midlene ble brukt til andre tjenester. Dette medlem mener derfor de økte midlene til skolehelsetjenesten og helsestasjonene og til styrking av kommunale tjenester til rusavhengige og personer med psykiske lidelser, må øremerkes. Dette medlem understreker at når regjeringen legger opp til en underfinansiering av kommunene for allerede lovpålagte oppgaver, vil det være vanskelig å prioritere økte midler til ikke-lovpålagte oppgaver.

Dette medlem viser til at skolehelsetjenesten og helsestasjonene er lavterskeltilbud som når alle barn. De er der barna er og har derfor mulighet til å oppdage hvem som trenger hjelp. 1,1 millioner barn, unge og foreldre møter disse tjenestene årlig, men skolehelsetjenesten og helsestasjonene mangler 1 500 årsverk. Dette medlem vil derfor bedre barne- og ungdomshelsen gjennom et løft som blant annet innebærer 1 500 nye stillinger (helsesøstre, fysioterapeuter, jordmødre) til helsestasjonene og skolehelsetjenestene. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ivareta det helhetlige forebyggende og helsefremmende arbeidet rettet mot gravide, barn og unge i alderen 0–20 år, ved å forebygge sykdom og skade og fremme god fysisk og psykisk helse.

10.5 Justis- og beredskapsdepartementet

10.5.1 Sammendrag

10.5.1.1 NØDNETT

Utbyggingen av landsdekkende nødnett er planlagt slutført innen utløpet av 2015. Kommunesektoren er en viktig aktør i utbyggingen og driften av Nødnett som ansvarlig for kommunehelsetjenesten og brann- og redningstjenesten lokalt.

10.5.2 Komiteens merknader

Komiteen har ikkje merknader.

10.6 Klima- og miljødepartementet

10.6.1 Sammendrag

10.6.1.1 ENDRING I FORURENSNINGSLOVEN

Klima- og miljødepartementet tar sikte på å fore slå en endring i forurensningsloven § 35 andre ledd. Endringen vil innebære at kommunene vil kunne øke renovasjonsgebyret, slik at det også dekker opprydding på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlige plasser. Forurensningsloven § 34 pålegger i dag kommunene å ta et gebyr for å dekke kostnadene forbundet med håndtering fra husholdningsavfall.

Forslaget har vært på høring, og det tas sikte på at lovendringen trer i kraft i løpet av 2015.

10.6.1.2 FORBUD MOT FYRING MED FOSSIL OLJE

Stortinget har bedt regjeringen om å innføre forbud mot fyring med fossil olje i husholdninger og til grunnlast i øvrige bygg i 2020 (jf. Stortingsvedtak nr. 563 (2011–2012)). Regjeringen vurderer nå hvordan et slikt forbud kan utformes.

10.6.1.3 MILJØVEDTAKSREGISTERET

Forskrift om Miljøvedtaksregisteret trådte i kraft 1. april 2014. Det følger av forskriften at vedtak etter nærmere angitte bestemmelser skal registreres i Miljøvedtaksregisteret av det forvaltningsorganet som treffer vedtaket. For kommunene er dette i første rekke aktuelt for vedtak som tar stilling til eller avklarer forholdet til en utvalgt naturtype, jf. naturmangfoldloven § 53. Forskrift om utvalgte naturtyper omfatter fem naturtyper. Saksomfanget er derfor lite, og de administrative kostnadene knyttet til registrering av vedtakene forventes å være små.

10.6.2 Komiteens merknader

Fleirtallet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, har ikkje merknader.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Norge og verden må redusere sine klimautslipp og at klimaforliket forplikter også kommunesektoren til å redusere sine utslipp.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti kan ikke se det minste spor av at regjeringen har tatt hensyn til behovene for innsats i kommunene verken når det gjelder klimagasskutt eller helt påtrengende klimatilpassinger.

Dette medlem viser til svar fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 2. juni 2014 der de innrømmer at «Det er ikke bevilget særskilte mid-

ler til kommunene på dette området i kommuneproposisjonen for 2015».

Dette medlem vil vise til forpliktelser i klimaforliket om å redusere klimautslippene og at regjeringen på sektor etter sektor unnlater å følge opp dette. I Stortingets klimaforlik fra 2012 slås det fast at kommunene kan spille en viktig rolle for å redusere klimagassutslippene. Til tross for dette inneholder kommuneproposisjonen ingen støtte til kommunene i dette arbeidet.

Dette medlem vil påpeke at klimaminister Sundtoft i Stortinget på spørsmål om hvordan regjeringens klimaminister følger opp klimaforlikets krav om sektorvise reduksjoner, henviser til de ulike statsråders ansvar på sine områder. Svaret fra regjeringen til komiteen viser at dette ansvaret ikke er fulgt opp når det gjelder kommunesektorens område. Dette medlem påpeker at kommunen som arealmyndighet har en viktig rolle i å tilrettelegge for reduserte utslipp og for å sørge for at lokalsamfunn tilpasser seg og blir mindre sårbare for klimaendringer.

Dette medlem foreslår at det opprettes en finansieringsordning for lokale klimatiltak som skal støtte kommuner og fylkeskommuner i å gjennomføre prosesser for klimavennlig omstilling. KS sitt forslag om KLOK (Klimakutt lokalt gjennom kommunale tiltak) kan danne et utgangspunkt for en slik ordning.

Dette medlem vil påpeke forpliktelsen om at fossil oljefyring skal fases ut i offentlige bygg innen 2018. Mange offentlige byggforetak venter på investeringsmidler til å kunne gjennomføre utfasingen. Da Oslo kommune faset ut fossil oljefyring, ble investeringene i all hovedsak finansiert av lån gitt over kommunebudsjettet, som i sin tid nedbetales av leietaker gjennom en noe økt månedlig husleie.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2015 foreslå en tilsvarende nasjonal låneordning for kommunale og fylkeskommunale bygg som Oslo kommune ga for å fase ut fossil oljefyring.»

«Stortinget ber regjeringen opprette en finansieringsordning for lokale klimatiltak som skal støtte kommuner og fylkeskommuner i å gjennomføre prosesser for klimavennlig omstilling.»

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2015 og i kommuneøkonomien for 2016 legge inn nødvendig statlig medfinansiering slik at kommunene kan nå sitt mål om klimagassreduksjoner og foreta nødvendige klimatilpassinger.»

10.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

10.7.1 Sammendrag

10.7.1.1 NYE VIRKEOMRÅDER FOR REGIONALSTØTTE

EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har vedtatt nye retningslinjer for regionalstøtte for EØS-landene og vil vedta nye retningslinjer for gruppeunntak som begge skal gjelde fra 1. juli 2014 til 31. desember 2020. Dette medfører endringer i virkeområdene for regionalstøtte i Norge.

Nytt virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte til bedrifter

Nytt virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte til bedrifter er notifisert av ESA og gjelder fra 1. juli 2014. Ved revisjon av virkeområdet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet lagt vekt på flere faglige kriterier, i tillegg til regelverkets formelle kriterier. Det pekes i proposisjonen på at et viktig verktøy har vært distriktsindeksen. Videre har departementet vektlagt å likebehandle områder som har de samme utfordringene.

Som følge av endrede utfordringer og dagens utviklingstrekk har departementet justert hvilke kommuner som skal inngå i virkeområdet. Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte går fra 284 til 281 kommuner.

De maksimale støttesatsene for investeringsstøtte (offentlig støtte som del av totale investeringskostnader i enkeltprosjekt) er videreført og gjelder fra 1. juli 2014 for hele virkeområdet: 15 pst. for store bedrifter (over 250 ansatte), 25 pst. for mellomstore bedrifter (inntil 250 ansatte) og 35 pst. for små bedrifter (inntil 50 ansatte).

Distriktsrettet investeringsstøtte over programkategori 13.50 innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte er skattefri virksomhetsinntekt, jf. skatteloven § 5-31.

Transportstøtte er fra 1. juli 2014 hjemlet i det nye regelverket for gruppeunntak og kan brukes innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte. Bruk av transportstøtte som virkemiddel innen virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte etter 1. juli 2014, behøver ikke meldes til ESA.

Regelverket for distriktsrettet investeringsstøtte og transportstøtte reguleres gjennom forskrift.

Som følge av nytt virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte vil det distriktspolitiske virkeområdet bli revidert. Dette kan medføre endringer i hvilke kommuner som inngår i beregningsgrunnlaget ved fylkesvis fordeling av kap. 551, post 60 i 2015. Dette vil bli avklart i Prop. 1 S (2014–2015).

Nytt virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift

Det pekes i proposisjonen på at differensiert arbeidsgiveravgift er et treffsikkert, effektivt og ubyråkratisk distriktspolitisk virkemiddel for å opprettholde sysselsettingen og dermed også bosettingen i norske regioner. Norge har sendt notifikasjon til ESA med forslag til ny ordning med differensiert arbeidsgiveravgift og legger til grunn at notifikasjonen blir godkjent i tide til at ordningen kan tre i kraft fra 1. juli 2014. Regjeringen har foreslått at 31 nye kommuner tas inn i ordningen, mens ingen kommuner tas ut av ordningen.

De nye retningslinjene innebærer imidlertid at transportsektoren, energisektoren og bank-/forsikringssektoren ikke lenger kommer inn under ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Det gis en omtale av aktuelle kompenserende tiltak i revidert nasjonalbudsjett. Regjeringen vil komme tilbake til de konkrete forslagene i egen proposisjon om differensiert arbeidsgiveravgift. Skipsbygging, som tidligere ikke kunne motta regionalstøtte, er nå omfattet av retningslinjene.

10.7.1.2 PROPOSISJON OM FORENKLINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Med bakgrunn i regjeringens ønske om forenklinger og tidligere utsendte forslag til forenklinger i byggesaker, la Kommunal- og moderniseringsdepartementet fram en lovproposisjon for Stortinget 14. mai 2014, som innebærer at færre byggetiltak enn i dag skal være søknadspliktige, enklere regler for nabovarsling, reduksjon av klager, opphevelse av kravet om lokal godkjenning av foretak i byggesaker, i tillegg til en del mindre endringer. Forslagene vil bety færre saker for kommunene, enklere behandling for tiltakshavere, og at tiltakshavere dermed også får større ansvar for tiltakenes lovlighet knyttet til kommunale planer, regelverk og andre myndigheter.

I tillegg vil det før sommeren 2014 bli sendt på høring forslag til nye bestemmelser i byggt teknisk forskrift om blant annet tilgjengelighet i boliger.

10.7.1.3 NY FORSKRIFT OM STARTLÅN

Den 1. april 2014 trådte ny forskrift for Husbankens startlansordning i kraft. Startlånet er nå i større grad rettet mot personer med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. I særskilte tilfeller åpnes det også for inntil 50 års nedbetalingstid på startlån.

Kommunenes formidling av startlån har økt kraftig i de senere år. I 2007 ble det formidlet 5 400 nye startlån, mens antallet i 2013 var 11 300. I samme periode har gjennomsnittsinntekten for startlån-mottakere økt noe mer enn inntektsøkningen for befolkningen generelt. I de senere år har det også utviklet seg en betydelig variasjon i kommunenes bruk av startlån.

Med den nye forskriften blir startlansordningen mer tydeliggjort, og den målrettes mot personer med langvarige bolig- og finansieringsproblemer.

I enkelte særskilte tilfeller kan lånesøkeren ha lav, stabil inntekt og stabil livssituasjon. Eksempler på personer i denne målgruppen kan være unge uføre. I slike særskilte tilfeller åpnes det i den nye forskriften for å kunne formidle startlån med opptil 50 års nedbetalingstid.

10.7.1.4 NY BOLIGSOSIAL STRATEGI

Regjeringen la i mars 2014 fram en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid – Bolig for velferd (2014–2020). Formålet er å samle og målrette den offentlige innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. I strategien er det fastsatt mål og prioriterte innsatsområder for arbeidet fram til 2020. Kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementene og direktoratene skal sikre gode rammebetingelser. Frivillige og ideelle organisasjoner er viktige samarbeidspartnere.

Husbanken skal koordinere arbeidet på direktoratsnivå, og direktoratene skal årlig utarbeide felles tiltaksplaner og statusrapporter. Direktoratene utarbeider også en boligsosial veileder.

10.7.1.5 EVALUERING AV INDIVIDUELL PLAN

I Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, er lovpåleggene om individuell plan (IP) omtalt på generell basis. Det ble lagt til grunn at ytterligere innføring av lovpålegg om individuell plan skal avvete en evaluering av gjeldende regelverk, og at resultatet av evalueringen er lagt fram for Stortinget.

Uni Rokkansenteret i Bergen leverte sin rapport i juni 2013.

Retten til IP omfatter ulike brukergrupper, men er primært rettet mot personer med langvarige og sammensatte tjenestebehov. Om lag 25 000 personer hadde i 2012/2013 en slik plan. Systemet med individuell plan har vokst fram fra tusenårsskiftet, og det finnes lovbestemmelser om individuell plan i totalt ni lover. Planen er ment å skape klarhet for tjenestemottakeren, avklare ansvarsforhold og danne grunnlag for vedtak om tjenester fra det offentlige. Ofte er ansvaret for å utarbeide planen og koordinere oppfølgingen lagt til kommunene. Som regel inneholder lovbestemmelsene også pålegg om samarbeid mellom ulike tjenesteytere.

Uni Rokkansenteret fant at det meste av forskningen rundt IP var konsentrert om tjenestemottakeres og yrkesutøveres erfaringer rundt samarbeid og praksis, og at det er lite forskning om IP som styrings- og koordineringsverktøy. Tidligere studier viser blant annet at kommunene mener at IP bidrar til samordning og tilpasning av tjenester, men at IP er et

ressurskrevende verktøy og at det er vanskelig å involvere alle aktuelle tjenester (kommunale og statlige).

Uni Rokkansenterets forskningsrapport fra 2013 viser til at en tredjedel av rådmennene svarte at IP virker inn på overordnet tjenesteorganisering i nokså stor grad. Mange fagledere/enhetsledere mente at IP er et viktig koordineringsverktøy både innad i tjenesten og mellom tjenestenivåer, men åtte av ti mente at IP har liten eller ingen betydning for samarbeidet med spesialisthelsetjenesten. Mer enn halvparten av rådmennene mente at IP påvirker kommunens handlingsrom når det gjelder organisering av tjenester, men utredningen gir ikke svar på hvordan.

Departementet peker i proposisjonen på at evalueringen er en nyttig kilde til kunnskap om hvordan/i hvilken grad arbeidet med IP kan påvirke og ha betydning for samordning og ledelse i kommunene. Arbeidet med IP er krevende for kommunene, blant annet å etterleve forutsetningene om koordinering og samarbeid mellom ulike tjenestoområder og forvaltningsnivåer. Departementet mener derfor at regelverket om IP bør utformes mest mulig fleksibelt og rammepreget, slik at arbeidet med slike planer kan tilpasses ulike organisasjonsmodeller samtidig som den enkeltes rett til individuell plan blir ivarettatt.

10.7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at kommunane har eit hovudansvar for førebygging av naturskader og gjenoppbygging etter ødeleggingar. Ved omfattande ødeleggingar vil kommunane imidlertid ikkje vere i stand til å bære heile ansvaret for gjenoppbygginga. Dette gjeld særleg dei kommunane som er mest utsatt for naturskader. Komiteen viser til at staten i dag har fleire ordningar for å avhjelpe berørte kommunar, og ber regjeringa i statsbudsjettet for 2015 gjere greie for og vurdere samordning/forenklingar av dei ulike ordningane.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringa ved flere anledningar har lovt at den skal tilbakeføre en eventuell økning i arbeidsgiveravgiften krone for krone til de områdene dette gjelder. Disse medlemmer forventer at regjeringa følger opp dette. Disse medlemmer registrerer at regjeringa lovte å komme med kompensierende tiltak i revidert nasjonalbudsjett, men at dette ble utsatt.

Medlemene i komiteen frå Høgre og Framstegspartiet meiner ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift (DA) er eit av dei viktigaste verkemidla for å stimulere til vekst og verdiskaping i heile Noreg. Desse medlemene er

nøgde med at regjeringa har hatt ein tett dialog med EU og ESA om nytt regelverk for regionalstøtte. Den tette oppfølginga har gitt resultat, og avklaringar frå Europakommisjonen opnar for at fleire verksemdar enn tidlegare antatt kan vidareføre dagens ordning.

Desse medlemene viser til at regjeringa foreslår at 31 nye kommunar kjem med i ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift. Vidare vert det foreslått fleire tiltak for å kompensere for EU sine sektoruntak i den differensierte arbeidsgjevaravgifta. Fribeløpsordning vert innført for alle sektorar som på grunn av EUs regionalstøtteregelverk ikkje lenger får lågare arbeidsgjevaravgift. Fribeløpsordninga inneber at arbeidsgjevarar likevel ikkje treng å betale auka avgift opp til et gitt fribeløp. Arbeidsgjevarar med få tilsette vil verte kompensert fullt ut gjennom fribeløpsordninga. Fribeløpsordninga gjev ein avgiftslette på 150 mill. kroner i 2014 og deretter 450 mill. kroner årlig. Regjeringa foreslår vidare kompensasjon i form av infrastrukturtiltak og auka statleg kjøp av persontransporttenester på 1,6 mrd. kroner fram til midtveisgjennomgangen i 2018, noko som vil utgjere 124 mill. kroner i 2014. Fylkeskommunane vert kompensert med 44 mill. kroner i 2014 for auka kostnader til kjøp av transporttenester. Det vert vidare foreslått å auke tilskotet til sysselsetting av sjøfolk for å ta høgde for at rederi innanfor netto-lønnsordninga vert kompensert med anslagsvis 25 mill. kroner i 2014.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringa har varslet en egen proposisjon om differensiert arbeidsgiveravgift og viser til de respektive partiers merknader i innstillingen til denne.

BOLIGSOSIALT ARBEID

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at regjeringa i mars 2014 la frem en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid – Bolig for velferd (2014–2020). Flertallet slutter seg til hovedlinjene i strategien, og mener det er positivt at regjeringa har et ekstra fokus på det boligsosiale arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti vil i den forbindelse peke på at flere av de største byene melder at den statlige bostøtteordninga ikke er tilstrekkelig til å dekke de høye leieprisene i disse byene, og at det etterlyses en oppjustering av satsene. Disse medlemmer peker på at en oppjustering av satsene vil stimulere til økt bosetting og betydelig lette det boligsosiale arbeidet i byene

BOLIGPOLITIKK

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti understreker at det er et stort behov for å styrke boligbyggingen i Norge, og viser til at det i dag bygges omtrent kun 75 pst. av behovet for boliger. Disse medlemmer mener det er behov for en strategi for økt boligbygging, der det legges til grunn sterkere grad av fortetting, særlig rundt kollektivknutepunkter, økt bygging i høyden, samlokalisering av arbeid, tjenestetilbud og bolig, og bedre vilkår for byggenæringen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti peker på at mangelen på en aktiv boligpolitikk har ført til en betydelig avstand mellom byggede boliger og behovet for bolig.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil avvente arbeidet som kommer fra regjeringen på regelverket for individuell plan. Dette medlem understreker viktigheten av å styrke brukerens rettigheter til innholdet i individuell plan, slik at brukerne ikke bare har rett til individuell plan, men også rett til innholdet i den.

Dette medlem viser til egne merknader under behandlingen av Prop. 99 L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven, og Innst. 270 L (2013–2014) der dette medlem gikk imot endringer som vil gi større uforutsigbarhet for både tiltakshaver og kommunene, flere ulovlige tiltak, gjøre det lettere for useriøse aktører i bransjen og gi flere tvister som vil belaste rettsapparatet, istedenfor den ønskede effektiviseringen.

10.8 Kulturdepartementet

10.8.1 Sammen drag

10.8.1.1 DEN NORSKE KIRKE OG KOMMUNENE – PRESTENES TJENESTEBOLIG

Prestene har fra gammelt av hatt rett og plikt til å bo i den presteboligen som tilhører stillingen. Regjeringen tar sikte på å avvikle prestenes boplikt. Gjennomføringen av saken er under utredning.

10.8.2 Komiteens merknader

Fleirtallet i komiteen, alle unnateke medlemen frå Kristelig Folkeparti, har ikkje merknader.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at departementet 8. januar 2014 informerte om at de vil starte arbeidet med avvikling av dagens tjenesteboligordning for prester. Dette medlem viser til at Presteforeningen, både i vedtaket fra Generalforsamlingen 2012 og i hørings svar til departementet, har gått inn for en forsik-

tig nedskalering av eksisterende ordning, og at flertallet av høringsinstansene har gitt støtte til Presteforeningens forslag. Dette medlem mener det er viktig å lytte til Presteforeningen i denne saken, og støtter deres ønske om en forsiktig nedskalering av eksisterende ordning.

10.9 Kunnskapsdepartementet

10.9.1 Sammen drag

10.9.1.1 ENDRING I FORSKRIFT OM LIKEVERDIG BEHANDLING VED TILDELING AV OFFENTLIGE TILSKUDD TIL IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER

Forslag til endring av forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager har vært på høring. Endringen innebærer at tilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal beregnes på grunnlag av regnskapsførte utgifter i kommunale barnehager. Grunnlaget for beregningen skal være kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. I dag beregnes tilskuddet til ikke-kommunale barnehager ut fra budsjetterte utgifter i de kommunale barnehagene. Forskriftsendringen vil tre i kraft 1. januar 2015.

10.9.1.2 LOVPROPOSISJON MED FORSLAG OM ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVA, PRIVATSKOLELOVA OG FOLKEHØYSKOLELOVEN

Kunnskapsdepartementet la 11. april 2014 fram Prop. 68 L (2013–2014) Endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøyskoleloven (leksehjelp m.m.) med følgende endringer som vil berøre kom-munesektoren:

- endring av bestemmelsene om leksehjelp i opplæringsloven og privatskoleloven, slik at ordningen skal kunne gjelde hele grunnskolen – ikke bare 1. til 4. årstrinn som i dag
- innføring av rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for ungdom som er over opplæringspliktig alder, men under 18 år, og søker om oppholdstillatelse
- oppheving av plikten til å gi gratis frukt og grønnsaker på skoler med ungdomstrinn
- innføring av rett til påbygging til generell studiekompetanse etter fullført og bestått fag- og yrkesopplæring
- fjerning av kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om inntil to år ekstra tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språk-opplæring
- lovfesting av fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel

10.9.1.3 LOVPROPOSISJON MED FORSLAG OM ENDRINGER I PRIVATSKOLELOVA («NY FRISKOLELOV»)

Høsten 2014 vil forslag til helhetlige endringer i privatskoleloven («ny friskolelov») bli sendt på offentlig høring. Det tas sikte på at lovproposisjonen med forslag til ny friskolelov vil bli lagt fram for Stortinget våren 2015. Kunnskapsdepartementet la 11. april 2014 fram Prop. 75 L (2013–2014) med forslag om en midlertidig dispensasjonsbestemmelse i gjeldende privatskolelov.

10.9.1.4 FORSKRIFTSENDRINGER OM KOMPETANSEKRAV FOR UNDERVISNINGSPERSONELL

Forskriftsendringer om kompetansekrav for undervisningspersonell trådte i kraft 3. april 2014 og innebærer blant annet nærmere kompetansekrav for å kunne undervise i ulike fag på ulike årstrinn.

10.9.1.5 FAGSKOLER

I forbindelse med forvaltningsreformen ble drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene overført til fylkeskommunene i 2010, og tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet. For årene 2010 til 2014 ble det gjort en særskilt fordeling av tilskuddet utenfor utgiftsutjevningen, på basis av antall registrerte fagskolestudenter. Det tas sikte på at midlene også for 2015 gis som en særskilt fordeling basert på studenttall (antall registrerte studenter høsten 2013).

Det offentlige oppnevnte Fagskoleutvalget har fått i mandat å se på fagskolens plass i utdanningssystemet, utdanningskvalitet, fagskolens rolle for arbeidslivets kompetansebehov nå og i fremtiden, finansiering av fagskoleutdanning, opptaksgrunnlag og samspillet mellom fagskoler og universitets- og høyskolesektoren. Rapporten fra utvalget vil foreligge innen utgangen av 2014.

10.9.1.6 UTTREKK FRA KOMMUNERAMMEN VED ENDRINGER I KONTANTSTØTTEN OG FORELDREBETALING I BARNEHAGENE

Ved endringer i kontantstøtten og foreldrebetalingen i barnehagene legges det til grunn at etterspørselen etter barnehageplasser endres. Bevilgningen på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner, post 60 Innbyggertilskudd har blitt endret tilsvarende anslått effekt på antall barnehageplasser. Metoden som har vært benyttet for å anslå effekter av endringer i perioden 2012–2014, har vist seg å ha svakheter som sannsynligvis gjør at det har blitt lagt til grunn for sterke etterspørselseffekter. Dette vil i så fall bety at det har blitt lagt inn for mye i kommunenes rammetilskudd i forbindelse med avviklingen av kontantstøtten for toåringene i 2012 og i forbindelse med nominell videreføring av foreldrebetalingen i barneha-

gene i 2012 og 2013, og at det har blitt trukket ut for mye fra kommunenes rammetilskudd i forbindelse med økt kontantstøtte for ettåringene i 2012 og 2014.

Regjeringen vil derfor vurdere metoden for å beregne etterspørselseffekter og vil gå i dialog med KS om dette.

10.9.1.7 INNLEMMING AV TILSKUDD TIL LEIRSKOLEOPPLÆRING I KOMMUNENES RAMMETILSKUDD

I 2004 ble tilskuddet til leirskoleopphold innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utdannings- og forskningsdepartementet. Regjeringen vil foreslå i statsbudsjettet for 2015 at også tilskudd til dekning av lønnsutgifter til lærerne som blir med elevene på leirskole, som fortsatt blir gitt som et øremerket tilskudd over kap. 225 Tiltak i grunnopplæringen, post 66 Tilskudd til leirskoleopplæring, innlemmes i rammetilskuddet til kommunene.

10.9.2 Komiteens merknader

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa foreslår å innlemme løyvingar til leirskuleopplæring til ramma frå 2015. Fleirtalet ynskjer at ordninga med øymerka tilskott vert oppretthaldt og sett i samheng med gjennomgang av inntektssystemet for kommunane som skal presenterast i kommuneproposisjonen for 2017.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil gå imot innlemmingen av «Tilskudd til leirskoleopplæring», kap. 225 post 66. Dette tilskuddet går ikke til følgelærerne på den skolen som reiser på leirskole, men til det kommunalt ansatte undervisningspersonalet som jobber på leirskolen de reiser til.

Midlene overføres fra besøkskommunen etter at oppholdet har funnet sted til den vertskommunen leirskolen ligger i for dekning til deres ansatte leirskolelærere. Fylkesmannen godkjenner refusjonskravene.

Disse medlemmer påpeker at bakgrunnen for øremerkingen altså er at kommunene som har leirskole driver undervisning av andre kommuners elever. For at de skal kunne påta seg det, med egne ansatte leirskolelærere som er kravet i opplæringsloven § 10-3, er dette tilskuddsmidler som tilkommer vertskommunens eget budsjett for dekning av denne ekstrakostnaden.

På denne bakgrunn mener disse medlemmer at forslaget om å innlemme tilskuddet i rammeoverføringen må trekkes tilbake, inntil det ev. vedtas

en sikring gjennom lov/forskrift. Hvis ikke vil forslaget få en utilsiktet effekt som rammer ordningen med bemannede leirskoler. Skolenes mulighet for å kunne velge det tilbudet vil bli borte.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til Innst. 16 S (2013–2014) der komiteens flertall bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre skrev følgende:

«Flertallet viser til at kontantstøtten øker med 1 000 kroner for ettåringer til 6 000 kroner. Dette vil etter flertallets syn bety redusert etterspørsel etter barnehageplasser som kommunene yter tilskudd til. Derfor blir post 60 Innbyggertilskudd redusert med 344 mill. kroner.»

Disse medlemmer kan med bakgrunn i tall fra kommunene presentert av KS under høringen i komiteen, fastslå at økt kontantstøtte ikke har ført til redusert etterspørsel etter barnehageplasser. Tvert imot kan det se ut som om etterspørselen etter barnehageplasser har økt. Disse medlemmer konstaterer at regjeringen i sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett 2014 ikke kompenserer kommunene for dette, og dermed underfinansierer kommunene med opp mot 400 mill. kroner. Disse medlemmer viser til at KS har reagert kraftig på denne underfinansieringen.

Disse medlemmer viser til at regjeringen selv anslår helårsvirkningen av denne underfinansieringen til 825 mill. kroner i 2015. Disse medlemmer merker seg at regjeringen ikke vil gi Stortinget informasjon om fordelingen av dette på kommunenivå. Det er etter disse medlemmers mening grunn til å tro at underfinansieringen av barnehagene er større, ettersom tall innhentet fra kommunene viser økt søkertall til barnehagene.

For øvrig viser disse medlemmer til sine respektive partiers merknader og forslag i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2014.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine respektive partiers merknader til Prop. 68 L (2013–2014) og Prop. 75 L (2013–2014).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at det fortsatt er behov for å foreta endringer i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, som følge av åpenbare mangler på likeverdig behandling. Disse medlemmer viser til at dette er påpekt av så vel enkeltkommuner som av KS i flere sammenhenger, og forventer at regjeringen følger opp dette.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti er avventende til den nye forskriften

om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager vil gi et bedre beregningsgrunnlag enn tidligere, og er bekymret for at det å bruke regnskap som beregningsgrunnlag ikke vil være i tråd med forskriftens intensjon om likeverdighet. Mange ikke-kommunale barnehager viser til at kommuner fører regnskap forskjellig og at den totale kostnaden med en barnehageplass dermed ikke vil komme frem i regnskapet, og derfor vil også tildelingen bli gjort på feil grunnlag.

Dette medlem mener departementet må påse og sikre at kommunene har budsjett- og regnskapsrutiner som gjør at forskriften om likeverdig behandling gir de ikke-kommunale barnehagene en forutsigbar, rettferdig og reell finansiering. Dette medlem er bekymret for finansieringen av barnehagene, og ønsker full likebehandling av private og offentlige barnehager.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til sitt partis merknader til Prop. 68 L (2013–2014) og Innst. 223 L (2013–2014), samt til Prop. 75 L (2013–2014) og Innst. 232 L (2013–2014) og deler det synet som kommer fram der.

Dette medlem mener gratis frukt og grønt i skolen er bra for elevens helse og opplæring. Tiltaket som ble innført av den rød-grønne regjeringen, ble raskt populært hos alle ungdomsskoleelever som fikk fersk frukt og grønnsaker hver dag. Dette medlem mener at det å gi gratis tilgang på frukt og grønt i skolen kan hjelpe hele Norges befolkning, i motsetning til det å bare opplyse om de positive effektene. Derfor støtter ikke dette medlem regjeringens forslag om å fjerne kommunenes plikt til å gi gratis frukt og grønt til ungdomsskoleelever. Dette medlem konstaterer at regjeringen i posisjon er mer opptatt av å spre leksehjelpstilbudet til flere elevgrupper, uten å gjøre noe for å sikre kvaliteten i tilbudet. Dette medlem frykter dette kan bli en dårligere ordning for elevene enn det vi har i dag.

Dette medlem viser videre til Prop. 75 L (2013–2014) om forslag til midlertidig dispensasjonsbestemmelse i gjeldende privatskolelov og til Innst. 232 L (2013–2014) og sitt partis merknader der hvor man går imot de foreslåtte endringene og argumenterer med at i verste fall kan en dispensasjonshjemmel føre til godkjenning og oppstart av private skoler som Stortinget senere vil si nei til.

Dette medlem påpeker at regjeringa har forregna seg grovt og kuttet i overføringene til kommunene til tross for økt etterspørsel etter barnehageplass. Dette medlem mener det er lite kunnskapsbasert å øke kontantstøtten samtidig som barnehageplasser gjøres dyrere. På åtte måneder har den borgerlige regjeringen rullet å sette sitt tydelige

preg på det vi brukte åtte år på å bygge opp. Det første regjeringen gjorde var å vrake innføringen av to barnehageopptak, og å øke prisen på en barnehageplass med 200 kroner i måneden. Samtidig økte regjeringen kontantstøtten, som er en støtte til småbarnsforeldre som ikke søker barnehageplass. Regjeringen regnet ut at det ville redusere behovet med 4 100 barnehageplasser, og kuttet overføringen til kommunene med 344 mill. kroner. Når det nå likevel viser seg at foreldre søker barnehageplass som aldri før, nekter den å rette opp feilen.

Ifølge KS mangler kommunene nå 825 mill. kroner for å sikre barnehage tilbudet. Det gjør at de må kutte i andre viktige tilbud for å oppfylle den lovbestemte retten til barnehageplass, eller at kvaliteten i barnehagen må vike for å få plass til flere barn. Dette medlem vil derfor sette av minst 825 mill. kroner for å finansiere regjeringens underdekning av barnehageplasser, samt nødvendige bevilgninger for å videreføre makspris i barnehagene, opptrapping til to barnehageopptak i året, kulturtime i skole/SFO og frukt og grønt i skolen.

10.10 Samferdselsdepartementet

10.10.1 Sammendrag

10.10.1.1 OPPRETTELSE AV NASJONAL TRANSPORTLØYVEENHET I LÆRDAL

Overføring av løyveansvaret etter yrkestransportlova for de ikke-behovsprøvde løyvene fra fylkeskommunene til Statens vegvesen fra 1. januar 2015 innebærer færre oppgaver for fylkeskommunene på området fra 2015, jf. lovvedtak nr. 66 (2012–2013). Utkast til endring i yrkestransportforskriften i forbindelse med oppfølging av lovvedtaket ble sendt på høring 3. februar 2014.

10.10.1.2 PRØVEORDNING MED STATLIG KJØPSANSVAR PÅ BRATSBERGBANEN

Etter sterkt ønske fra Telemark fylkeskommune i 2010 overtok staten midlertidig ansvaret for togtilbudet på Bratsbergbanen i en prøveperiode på fire år, fram til desember 2014, jf. Trafikkavtalen (TA) 2012–2017 som staten inngikk med NSB AS. Vilkåret om 100 000 reisende er langt fra nådd. Ihht. TA opphører således prøvedriften på Bratsbergbanen.

Samferdselsdepartementet har bedt NSB om å bestille ruteleier til eventuell videre drift på Bratsbergbanen og vil diskutere dette nærmere med Telemark fylkeskommune.

10.10.2 Komiteens merknader

Komiteen har ikkje merknader.

11. Konsultasjonsordningen med KS

11.1 Sammendrag

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å koordinere ordningen. Fra og med 2014 består ordningen av to plenumsmøter og en bilateral møterekke mellom KS og enkeltdepartementer.

Involvering av KS i statlige lovutredninger

Rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren ble fastsatt på det første konsultasjonsmøtet i 2013.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, skal avveininger mellom hensyn som tilsier nasjonal styring og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefrihet framgå 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.

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

Involvering av KS i kostnadsberegning av statlig initierte reformer

I 2007 ble det innført rutiner for å involvere KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer. Rutinene skal bidra til at det utarbeides et best mulig beslutningsgrunnlag for regjeringen og Stortinget. Disse prosessene skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men sikre at KS involveres uten at det gis innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Involvering av KS i kostnadsberegninger er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både departementene og KS kan melde inn aktuelle saker.

Bilaterale samarbeidsavtaler

Bilaterale samarbeidsavtaler er blitt et vanlig virkemiddel i styringen og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Per mai 2014 gjelder fem bilaterale avtaler:

- Avtale om veiledning av nytilsatte, nyutdannede pedagoger i barnehagen og skolen
- Samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre
- Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet
- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene
- Utviklingsavtale for partnerskapet stat-kommune om Nav-kontorene

En nærmere omtale av konsultasjonsordningen, referater og møtedokumenter ligger på departementets nettsider på www.regjeringen.no. Departementet har utarbeidet en veileder om konsultasjonsordningen (H-2228), som det tas sikte på å revidere i 2014.

11.2 Komiteens merknader

Fleirtallet i komiteen, alle unnateke medlemmen frå Sosialistisk Venstreparti, har ikkje merknader.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til merknader og forslag om endringer i fylkeskommunens inntektssystem under punkt 7.2.

12. Utviklingen i kommuneøkonomien

12.1 Sammendrag

12.1.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Det går frem av proposisjonen at realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,7 pst. i 2013, mens veksten i de frie inntektene anslås til 1,1 pst. Veksten i samlede inntekter og frie inntekter ble høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettopp- legget for 2013 (henholdsvis 1,1 og 0,8 pst.), noe som hadde sammenheng med god skatteinn- gang, 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 sysselsetningsveksten har vært mer på linje med inntektsveksten. I 2013 var sysselsetningsveksten noe lavere enn inntektsveksten, samtidig som det var en viss vekst i investeringene.

Kommunesektoren som helhet fikk et netto driftsresultat på 2,9 pst. av inntektene i 2013, som er noe lavere enn i 2012. I fylkeskommunene økte netto driftsresultat i 2013, mens kommunene fikk en liten nedgang. TBU anbefaler at netto driftsresultat bør ligge på rundt 3 pst. for sektoren samlet over tid.

Ved inngangen til mai 2014 var i alt 51 kommuner oppført i ROBEK-registeret, ingen fylkeskom-

muner. Dette er et lavt tall, historisk sett. Dette bygger opp under at den økonomiske situasjonen for øyeblikket er god i de aller fleste kommunene.

12.1.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi.

Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjør kommunesektorens inntekter om lag 18 pst. både i 2012 og 2013. Målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i underkant av 13 pst. i perioden 2002–2008, for så å øke til rundt 14 pst. etter 2009.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt den kommunale sysselsetningsandelen svakt fram til 2008. De siste fem årene har timeverksandelen økt svakt og anslås å utgjøre 15,5 pst. i 2013. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer anslås den kommunale sysselsetningsandelen til vel 19 pst. etter 2010, det samme som i 2002.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold til norsk økonomi må ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 og tiltakene mot finanskrisen. Selv om aktiviteten i næringslivet har tatt seg opp igjen etter 2009, har kommunesektorens andel av norsk økonomi holdt seg oppe eller økt etter 2009. Inntektsandelen øker til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter ikke har vært høyere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009–2013. Dette har flere forklaringer, blant annet at de siste årene har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samsamlingsreform i 2012) der reformene betraktes som oppgaveendringer og holdes utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk økonomi, jf. nærmere omtale i proposisjonen i avsnitt 12.3.

12.1.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling

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 var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne utviklingen var drevet av høy

vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene. Etter 2009 har den anslåtte årlige aktivitetsveksten vært klart lavere enn den årlige realinntektsveksten i samme periode. Mens oppbremsingen i aktivitetsveksten fram til 2012 særlig var knyttet til lavere vekst i bruttorealinvesteringene, var den moderate aktivitetsveksten i 2013 også drevet av oppbremsing av sysselsettingsveksten, og ikke bare av lavere investeringsvekst.

Gjennomgående i perioden 1990–2013 har veksten i de frie inntektene vært lavere enn veksten i de samlede inntektene. Dette skyldes i første rekke at reformer og satsinger innen pleie- og omsorgssektoren, helsesektoren og barnehager har vært finansiert ved øremerkede tilskudd. Økningen i frie midler som skyldes at øremerkede ordninger innlemmes, eller at det bevilges midler til finansiering av nye oppgaver som pålegges kommunesektoren, regnes ikke med i veksten i de frie inntektene.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinngangen er usikker og kan avvike fra prognosene som legges til grunn i de økonomiske oppleggene, samt at varslede svingninger i inntektene ikke vil slå fullt ut i aktivitetsnivået på kort sikt.

12.1.4 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er TBUers hovedindikator for den økonomiske balansen i kommuner og fylkeskommuner. Over tid bør netto driftsresultat for kommunesektoren under ett utgjøre om lag 3 pst. av inntektene. Kravet vil variere fra kommune til kommune, særlig knyttet til graden av lånefinansiering i den enkelte kommune.

For 2013 anslås netto driftsresultat til 2,9 pst. for sektoren som helhet, som er noe lavere enn i 2012.

I kommunene ble resultatet redusert fra 2,7 pst. i 2012 til 2,3 pst. i 2013. Svekkelsen kan henføres til at driftsutgiftene økte raskere enn driftsinntektene (reduisert brutto driftsresultat), men dette ble i noen grad motvirket av at netto finansutgifter gikk ned. 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 pst. av inntektene i 2012 til 6,0 pst. 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.

Dersom også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) samt interkommunale selskaper (IKS) inkluderer, var netto driftsresultat noe bedre. For sektoren samlet utgjorde netto driftsresultat for 2013 da 3,2 pst., mens det for kommunene og fylkeskommunene lå på henholdsvis 2,6 og 6,0 pst.

F.o.m. 2014 skal kompensasjon for merverdiavgift knyttet til investeringer regnskapsføres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet. TBU vil derfor i løpet av inneværende år gjøre en ny vurdering av anbefalt nivå på netto driftsresultat.

12.1.5 Nettofinansinvesteringer og gjeld

Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd. Siden 2011 har underskuddet avtatt noe, målt som andel av inntektene.

Som følge av store negative nettofinansinvesteringer de siste årene har netto gjeld steget til over 40 pst. av inntektene i 2011 og 2012. Dette er høyere enn gjeldsnivået på slutten av 1980-tallet. For årene 1997–2000 var nettogjelden så lav som rundt 10 pst. av inntektene, blant annet som følge av flere år med positive omvurderinger av fordringsposter.

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget til over 40 pst. av inntektene er den samlede rentebelastende gjelden lavere enn dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld ved utgangen av 2013 nærmere 380 mrd. kroner. Tallet inkluderer også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper.

Deler av gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto (om lag 85 mrd. kroner). Noe knytter seg til investeringer innen vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne (om lag 55 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak. For sykehjemmene innebar ordningen at staten dekker både renter og avdrag (rundt 15 mrd. kroner). I de øvrige ordningene dekker staten renteutgiftene (om lag 30 mrd. kroner).

Basert på disse tallene kan gjelden som nettobelaster kommunesektorens budsjetter og regnskaper, anslås til rundt 220 mrd. kroner, det vil si nærmere 60 pst. av den samlede langsiktige gjelden. Gjelden der renteutgiftene netto belaster budsjettene og regnskapene, kan anslås til godt og vel 190 mrd. kroner, eller om lag halvparten av samlet gjeld.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 65 mrd. kroner. Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene

fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale renteeksponering ved utgangen av 2013 anslås til godt og vel 125 mrd. kroner. Det tilsvarer i størrelsesorden 30 pst. av driftsinntektene. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 1 1/4 mrd. kroner, eller om lag 0,3 pst. av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.

Kommunesektoren har imidlertid også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinretninger), som motsvares av tilsvarende pensjonsforpliktelser. På dette området vil sektoren ha fordel av høyere rente.

I proposisjonen vises det til at de aller fleste kommunene er eksponert for renteendringer i klart mindre grad enn hva indikatoren for netto lånegjeld alene indikerer. De kommunevise variasjonene kan være påvirket av en rekke faktorer, og nærmere vurderinger av hva som er et fornuftig gjeldsnivå må foretas i hvert enkelt tilfelle.

Den reelle gjeldsbelastningen for den enkelte kommune kan altså være påvirket av flere faktorer som ikke er tatt opp i kapittel 12.5 i proposisjonen. Like fullt har enkelte kommuner betydelig høyere gjeld og vil i utgangspunktet være klart mer utsatt for endringer i rentenivået enn andre. Det pekes i proposisjonen på at den enkelte kommune derfor bør tenke nøye gjennom hvordan de bruker pengene sine og om de kan tåle en høyere gjeld og en høyere rente, og det er viktig at de tar høyde for dette i sine budsjetter og økonomiplaner og innretter sin finansforvaltning deretter. Lånefinansierte investeringer med økte renter og avdrag er naturlig for å styrke tjenestetilbudet til innbyggerne, men det vil binde opp midler i driften. Derfor må det alltid vurderes opp mot kommunens øvrige oppgaver og behovet for å styrke driften av tjenestene på andre områder. Dette er prioriteringer som de lokale folkevalgte skal og må gjøre, og det er en naturlig del av oppgavene som følger med å være lokalpolitiker.

12.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti, har ikkje merknader.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti viser til at mye av veksten i de frie inntektene har gått med til å opprettholde standard og dekningsgrader på tjenestene som følge av befolkningsveksten. Dette har medført at investeringene i realkapital i økende grad har blitt lånefinansiert.

Disse medlemmer viser til at kommunesektoren har opparbeidet seg en netto gjeld på 44 pst. av sektorens inntekter. Disse medlemmer viser til at nettogjelden, til sammenlikning, var på 10 pst. i årene 1997–2000. Disse medlemmer viser til at langsiktig gjeld ved utgangen av 2013 utgjorde nærmere 380 mrd. kroner. Disse medlemmer viser til at kommunesektorens totale renteeksponering ved utgangen av 2013 anslås til godt og vel 125 mrd. kroner. Det tilsvarer i størrelsesorden 30 pst. av driftsinntektene.

Disse medlemmer viser til at per utgangen av 3. kvartal 2013 hadde 2/3 av lånene kortere rentebinding enn 1 år. Endringer i rentenivået kan derfor forventes å gi en relativt rask innvirkning på kommunesektorens renteutgifter. Disse medlemmer viser til at kommunesektoren bare i løpet av de siste ti årene flere ganger har opplevd endringer i renten på til sammen 3 prosentpoeng eller mer over et par år. Disse medlemmer viser til at dette innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 1 1/4 mrd. kroner.

Disse medlemmer er bekymret over at det høye gjeldsnivået gjør kommunesektoren svært sårbar for eventuelle renteøkninger.

13. Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

13.1 Sammendrag

Demografisk utvikling

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere 67 år og over. I perioden 2008–2013 økte antall innbyggere i disse gruppene med i overkant av 106 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Tallet på barn og unge i grunnskolealder var stabilt, og det ble færre eldre mellom 80 og 89 år. I de øvrige aldersgruppene gikk imidlertid innbyggertallet opp. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 310 000, tilsvarende 6,5 pst. Til sammenlikning økte antall innbyggere i målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med 6,2 pst. i samme periode.

I 2013 var veksten i barne- og ungdomskullene relativt lav, mens antall eldre økte kraftig. Samlet sett ble det vel 25 000 flere eldre over 67 år fra 2012 til 2013. Som i de foregående årene var veksten svært sterk både i aldersgruppen 67–79 år og blant de aller eldste (90 år og over), mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80–89 år.

Barnehager

Barnekullene ble større i perioden 2008–2013. Samtidig med at det ble flere barn i barnehagealder,

økte også barnehagedekningen fra om lag 87 pst. i 2008 til 90 pst. i 2013. I alt hadde i overkant av 25 000 flere barn barnehageplass i 2013 sammenlignet med 2008. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

Den økte dekningsgraden skyldtes i første rekke den sterke barnehageutbyggingen i disse årene. For de eldste barna stabiliserte dekningsgraden seg i løpet av perioden, mens dekningsgraden for 1–2-åringene fortsatte å øke. For de aller minste barna (under ett år) gikk dekningsgraden litt ned.

I tillegg til flere barn og høyere barnehagedekning, var det også en kraftig økning i oppholdstiden. I snitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass nærmere to timer mer i barnehagen per uke i 2013 enn i 2008. Kapasitetsveksten var altså større enn den økningen i antall barn med barnehageplass tyder på.

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det også vært en kraftig økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk.

Både andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning og andelen assistenter med fagutdanning gikk opp i perioden.

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, avtok veksten i 2013. I alt 1 100 flere barn fikk plass i barnehage i løpet av året, sammenlignet med året før.

For de eldste barna ser barnehagedekningen ut til å ha stabilisert seg på om lag 96,5 pst. I 2013 var det for første gang også en nedgang i dekningsgraden for de minste barna. Det kan indikere at også for denne aldersgruppen kan dekningsgraden nå se ut til å ha stabilisert seg, og da på et noe lavere nivå, rundt 80 pst. Samlet barnehagedekning lå på 90,0 pst.

I snitt tilbrakte barna mer tid i barnehagen i 2013 sammenlignet med 2012. Antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (korrigerte oppholdstimer), økte med 0,4 pst. Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk vokste på sin side med 1,5 pst.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning samt andelen assistenter med fagutdanning fortsatte å øke i 2013.

Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen perioden 2008–2013. Økningen kan henføres til de private skolene, mens elevtallet i de kommunale skolene gikk litt ned. Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, vokste noe sterkere enn elevtallet i perioden, og veksten kan knyttes til at spesialundervisningen økte i omfang. Det kan indikere endringer i lærertettheten, men tallene er også påvirket av økningen i spesialundervisning i samme periode. I løpet av perioden hadde også en stadig større del av elevene plass i skolefritidsordningen (SFO).

Også i 2013 var det en liten nedgang i elevtallet i de kommunale skolene, mens elevtallet i de private fortsatte å vokse. Den sterke veksten som en tidligere så i omfanget av spesialundervisningen, ser imidlertid ut til å ha snudd i løpet av de to siste årene. Nedgangen i 2013 skyldtes både at færre elever fikk spesialundervisning, og at de som fikk det, i snitt hadde færre timer utenfor klassen enn i 2012.

Rundt 63 pst. av barn mellom seks og ni år hadde i 2012 plass i skolefritidsordningen (SFO), om lag på samme nivå som året før.

Videregående opplæring

I perioden 2008–2013 økte elevtallet i videregående skole med om lag 13 000. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de fylkeskommunale. Det økte elevtallet kan henføres til at det ble flere unge i alderen 16–18 år, samt at en litt høyere andel i denne aldersgruppen tok videregående opplæring. Veksten i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk, var noe svakere enn veksten i elevtallet. Antallet lærlinger er tilbake på 2008-nivået etter en nedgang i perioden 2008–2010.

For videregående opplæring var bildet i 2013 i all hovedsak det samme som i 2012.

Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2008–2013. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når en ser det i forhold til veksten i antallet barn og unge.

Når barnevernet får en melding, skal det innen én uke avklares om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder (i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder). Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden overskred fristen i lovverket på tre måneder, gikk noe opp i 2013 etter en liten nedgang i 2012.

Sosialtjenester

Innenfor sosialhjelpstjenestene var det en økning i antall sosialhjelpstilfeller i perioden 2008–2013, og andelen i aldersgruppen 20–66 år som mottok sosialhjelp, var høyere i 2013 enn i 2008 og 2012.

Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte om lag i takt med folketallet i perioden 2008–2013. Siden 2008 har en stadig større andel av boligene vært tilrettelagt for personer som bruker rullestol.

Andelen husstander som oppholdt seg i midlertidig botilbud av kortere varighet enn tre måneder, ble

reduisert med tre prosentpoeng i 2013. Fra 2011 til 2012 var det en tilsvarende nedgang, mens statistikkene ikke har sammenlignbare tall fra før 2011.

Pleie- og omsorgstjenester

Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene økte i perioden 2008–2013. Antall årsverk økte med 12 600, tilsvarende en årlig vekst på to pst., og en stadig høyere andel av disse hadde fagutdanning.

Det økende behovet skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmehaserte pleie- og omsorgstjenestene.

Hjemmetjenestemottakerne under 67 år får i snitt tildelt flere timer hjemmesykepleie og praktisk bistand enn mottakere i de øvrige aldersgruppene.

Også innen den institusjonsbaserte omsorgen var det i perioden 2008–2013 en vekst i antallet yngre mottakere og en nedgang i andelen eldre. Samtidig har det skjedd en dreining i hvor tjenestene ytes, med flere boliger med heldøgns bemanning, mens antallet plasser i syke- og aldershjem har vært tilnærmet uendret.

Utviklingen fra de foregående årene i pleie- og omsorgstjenestene fortsatte i 2013. Flere innbyggere mottok pleie- og omsorgstjenester fra kommunene, og veksten kom i de hjemmehaserte tjenestene og hovedsakelig i aldersgruppen under 67 år. Avtalte årsverk økte med om lag 2 600, tilsvarende den gjennomsnittlige årsveksten i den siste femårsperioden, og lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre.

Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren vokste med vel én pst. årlig i perioden 2008–2013. Til sammenligning var årsverksveksten i samme periode om lag 1 1/2 pst. årlig for sektoren samlet sett. Veksten var sterkere i fylkeskommunene enn i kommunene i denne perioden. I 2013 var antall årsverk i administrasjonen tilnærmet uendret.

Effektivitet i kommunale tjenester

Senter for økonomisk forskning (SØF) har foretatt beregninger av effektivitetsutviklingen fra 2010 til 2011 og fra 2011 til 2012. På nasjonalt nivå er effektiviteten nokså stabil. På nasjonalt nivå (veid gjennomsnitt) er effektiviseringspotensialet beregnet

til 14 pst. i sektorene barnehager, grunnskole og pleie og omsorg samlet sett.

13.2 Komiteens merknader

Komiteen mener det fra regjeringens side bør arbeides aktivt for å få ned sykefraværet i kommunesektoren. Komiteen viser til at sykefraværet i kommunesektoren ligger høyere enn gjennomsnittet for befolkningen for øvrig. Der befolkningen for øvrig hadde sykefravær på 6,44 pst., har kommunesektoren sykefravær på 9,4 pst. Blant kvinner i kommunesektoren er sykefraværet 2,4 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittlig sykefravær blant kvinner. Blant menn i kommunesektoren er sykefraværet 1,8 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet.

Komiteen peker på at det er en rekke positive aspekter ved å jobbe for lavere sykefravær, blant annet økt trivsel blant ansatte, økt kontinuitet i tjenestetilbudet, mindre bruk av vikarer, samt store økonomiske gevinster. Komiteen viser til at KS estimerer at en reduksjon i sykefraværet på ett prosentpoeng tilsvarer en innsparing på 1 1/2 mrd. kroner per år. Dette tilsvarer 2 700 årsverk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener det er viktig å arbeide aktivt for å redusere belastningsskader og helseproblemer og slitasje som oppstår som følge av arbeidssituasjonen. Flertallet vil framheve at tilstrekkelig bemanning, god kompetanse og ledelse, tillit og tid nok til å gjøre de viktige oppgavene, er en viktig del av arbeidet for å redusere fravær. Hele og faste stillinger gir bedre kompetanseoppbygging og større trygghet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til varslet behovet for en tillitsreform, som skal fjerne unødvendig byråkrati og gi ansatte og brukere tillit til å finne gode løsninger sammen.

Dette medlem vil også vise til Tillits- og sykefraværprosjektet i Mandal kommune med 365 dagers egenmelding og at sykefraværet der har gått ned.

Dette medlem vil også vise til ordningen med 6 timers arbeidsdag ved Tine Melhus og at der har sykefraværet gått ned og produktiviteten og lønnsomheten opp.

Dette medlem mener dette viser at slike ordninger kan være gode for mange formål og at det må gjennomføres lengre og større forsøk med dette også i offentlig sektor.

14. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2015 kompensere kommunesektoren dersom skatteinntektene i 2014 blir lavere enn forutsatt i statsbudsjettet for 2014. Kompensasjonen skal ta hensyn til kostnadsvekst og befolkningsvekst.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at skattens andel av kommunenes totale inntekter (40 pst.) og den symmetriske utjevningen i inntektssystemet for kommunene (60 pst.) beholdes på dagens nivå. Gjeldende ordning med at kommunene ikke mottar en andel av selskapskatten, beholdes.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen om at økonomiske virkemidler til sammenslåingskommuner gis uten frist for tidspunkt for sammenslåing.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen trekke tilbake lovforslaget om statlig godkjenning gjennom fylkesmannen av kommunale låneopptak og langsiktige leieavtaler.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som, uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift, sikrer full åpenhet rundt sentrale kvalitetsindikatorer, herunder bemanningssituasjonen, ved tjenester kommunene har ansvaret for.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen om at refusjonsordningen av kommunale utgifter til barnevernstiltak knyttes til enslige mindreårige asylsøkere opprettholdes som egen ordning.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen opprettholde ordningen med kommunal medfinansiering til spesialisthelsetjenesten.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen legge til grunn i sitt forslag til statsbudsjett for 2015 til høsten at veksten

i kommunesektorens frie inntekter skal være 5,7–6,0 mrd. kroner for 2015.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen utrede særskilt etablering av et regionalt folkevalgt nivå i hovedstadsområdet. Målet er å slå sammen minimum Oslo og Akershus fylkeskommune, eventuelt også større deler av hovedstadsområdet. Kommunal- og moderniseringsministeren skal sammen med fylkesmannen i Oslo og Akershus ha et særskilt ansvar for denne prosessen.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen sammen med fylkeskommunene på en grundig måte gå gjennom de fylkeskommunale kostnadsnøklerne og den foreslåtte tapkompensasjonsordningen, og legge fram saken på nytt for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2015.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen kartlegge kommunenes betydning for bosetting i hele landet og konsekvensene av forslag om store endringer i kommunestrukturen. Resultatet av dette arbeidet legges fram for Stortinget som grunnlag for arbeidet med reformer i kommunesektoren.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen legge fram en gjennomgang av oppgavedelingen mellom forvaltningsnivåene med forslag til desentralisering av ansvar til laveste effektive nivå. Alle statlig initierte prosesser til endringer i kommunestrukturen må stilles i bero til oppgavedelingen mellom kommuner, fylkeskommuner og staten er vedtatt av Stortinget.

Forslag 13

Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg for å gå gjennom omfanget av og virkningene av statlig styring av kommunesektoren, og for å fremme forslag til forenklinger av statlig regelstyring, rapportering og rammer for oppgaveløsningen.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen om at dekning av engangskostnader og reformstøtte til kommuner som slår seg sammen, dekkes utenfor den ordinære inntektsrammen til kommunesektoren.

Forslag 15

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at inntektssystemet for fylkeskommunene forblir uendret i 2015 og at regjeringen legger til rette for en god prosess, med høring og konsultasjoner med fylkeskommunen før forslag til endringer i inntektssystemet fremmes i kommuneproposisjonen for 2016.

Forslag 16

Stortinget ber regjeringen om at realisering av ferjeavløsningsprosjekt på fylkesveiene ikke medfører reduksjon i overføringene de første 40 årene etter oppstart.

Forslag 17

Stortinget ber regjeringen om at økningen i vekstkommunetilskuddet finansieres ved en tilsvarende økning i kommunerammen slik at ordningen ikke fører til nedtrekk for kommunene som ikke oppnår veksttilskuddet.

Forslag fra Senterpartiet:*Forslag 18*

Stortinget ber regjeringen legge til grunn i sitt forslag til statsbudsjett til høsten at veksten i kommunesektorens samlede inntekter skal være mellom 7,5 og 8 mrd. kroner for 2015.

Forslag 19

Stortinget ber regjeringen legge til grunn i sitt forslag til statsbudsjett til høsten at veksten i kommunesektorens frie inntekter skal være mellom 6 3/4 og 7 1/4 mrd. kroner for 2015.

Forslag 20

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om en tapskompensasjonsordning for nytt inntektssystem for fylkeskommunene, som på varig grunnlag demper fordelingsvirkningen fylkene imellom. Det vises til alternative forslag til regjeringens modell som ble lagt fram av Sogn og Fjordane fylkeskommune i kommunal- og forvaltningskomiteens høring 20. mai, alternativt til gjeldende inntektsgarantiordning.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 21*

Veksten i kommunesektorens samlede inntekter skal være mellom 8,3 og 8,8 mrd. kroner for 2015.

Forslag 22

Veksten i kommunesektorens frie inntekter skal være mellom 6,2 og 6,5 mrd. kroner for 2015.

Forslag 23

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2015 foreslå en tilsvarende nasjonal låneordning for kommunale og fylkeskommunale bygg som Oslo kommune ga for å fase ut fossil oljefyring.

Forslag 24

Stortinget ber regjeringen opprette en finansieringsordning for lokale klimatiltak som skal støtte kommuner og fylkeskommuner i å gjennomføre prosesser for klimavennlig omstilling.

Forslag 25

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2015 og i kommuneøkonomien for 2016 legge inn nødvendig statlig medfinansiering slik at kommunene kan nå sitt mål om klimagassreduksjoner og foreta nødvendige klimatilpassinger.

15. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre slike

vedtak:

I

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 510 mill. kroner for 2015. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

II

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

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 12. juni 2014

Helge André Njåstad
leder og ordfører

**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Arbeiderpartiets stortingsgruppe
v/ stortingsrepresentant Helga Pedersen
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

14/4499-8

02.06.2014

Spørsmål fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe vedrørende Kommuneproposisjonen 2015

Jeg viser til brev av 28. mai 2014 med spørsmål om Kommuneproposisjonen 2015.

Spørsmål 1: I Kommuneproposisjonen varsler regjeringen i kapitel 10.9.7 at den vil innlemme tilskudd til leirskoleopplæring i kommunenes rammetilskudd. Fra flere er det blitt påpekt at denne øremerkingen ikke går til følgelærere på den skolen som reiser på leirskole, som er regjeringens forståelse. Kan statsråden bekrefte at kap. 225 Tiltak i grunnskoleopplæringen, post 66 Tilskudd til leirskoleopplæring på Kunnskapsdepartementets budsjett, går til det kommunalt ansatte undervisningspersonalet som jobber på leirskolen det reises til?

Svar: Det utbetales ikke tilskudd direkte til leirskolene eller de kommunene som er vertskommuner for en leirskole for å dekke utgifter til den faste pedagogiske bemanningen. Det øremerkede tilskuddet til leirskoleopplæring skal bidra til å dekke utgifter til leirskoleopplæringen (uten at det er knyttet til pedagogisk personale ved leirskolen). Kommunene dekker selv kostnader knyttet til selve leirskoleoppholdet. Alle kommuner som har sendt elever på leirskole kan etterskuddsvis søke om dette øremerkede tilskuddet. Med leirskole menes leirskoleopplæring ved bemannet leirskole eller annen aktivitet med en varighet på minst tre overnattinger i sammenheng (ekskursjoner eller turer som er en del av grunnsopplæringen – for eksempel ”hvite busser”). Kommunen velger selv hvilket leirskoletilbud de ønsker å sende elevene på.

Spørsmål 2: Regjeringen foreslår å fordele tabell C-midlene med merkelappen ”styrking frie inntekter” etter MOTIV-modellen. Det ønskes en oversikt på fylkesnivå over omfordelingsvirkningen av dette sammenlignet med en fordeling med kriteriene veilegende som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen og innbyggertall,

vektet med 50 pst. hver.

Svar: Midlene med merkelappen ”styrking frie inntekter” som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble i perioden 2010-2013 fordelt som et vektet gjennomsnitt (50/50) av to fordelingsmodeller utarbeidet av Statens vegvesen (”Bindingsmodellen” og ”NTP-modellen”).

I 2014 ble midlene fordelt etter kriteriene innbyggertall og veilengde vektet med 50 prosent hver. I 2015 er det foreslått at midlene skal inngå i utgiftsutjevningen, og fordeles etter Vegdirektoratets modell for bergning av vedlikeholdsbehovet på vegnettet, MOTIV.

Vedlegg 1 viser 2014 fordelingen og anslag på fordeling av midlene etter MOTIV (det tas sikte på å oppdatere tallmaterialet fra MOTIV i statsbudsjettet til høsten), samt differansen mellom de to fordelingene. Positive tall indikerer at man kommer bedre ut med fordeling etter MOTIV modellen.

Spørsmål 3: Hvordan vil en vekst i de frie inntektene til fylkeskommunene på henholdsvis 300, 400, 500 og 600 millioner kroner i 2015 fordele seg mellom fylkeskommunenes gitt nye kostnadsnøkler?

Svar: Per i dag foreligger ikke informasjonsgrunnlaget til å regne ut den fylkesvise fordelingen av rammetilskuddet i 2015. Bl.a. kriteriedata som inngår i beregningen av rammetilskuddet, som befolkningstall per 1. juli 2014 og de øvrige kriteriene i utgiftsutjevningen, er ikke klare før til statsbudsjettet.

Spørsmål 4: Regjeringen reduserte innbyggertilskuddet med 344 millioner kroner i 2014 i forbindelse med økt kontantstøtte. Hva er helårsvirkningen av dette i 2015 og hva er fordeling av dette på kommunenivå?

Svar: I forbindelse med økt kontantstøtte for ettåringer fra 1. august 2014 ble innbyggertilskuddet til kommunene redusert med 344 mill. kroner for 2014. Helårseffekten av dette er 825 mill. kroner i 2015.

Regjeringen vil vurdere metoden for å beregne etterspørselseffekter og vil gå i dialog med KS om dette. Formålet med en slik gjennomgang vil være å sikre et best mulig grunnlag for å anslå etterspørselseffekter av eventuelle framtidige endringer i kontantstøtten og foreldrebetalingen i barnehagene. Regjeringen vil som en del av dette arbeidet sammen med KS gjennomgå bevilgningsendringene knyttet til endret kontantstøtte og foreldrebetaling i perioden 2012-2014.

Spørsmål 5: Arbeiderpartiet ber om en oversikt på kommunenivå av en vekst i de frie inntektene på henholdsvis 0,5, 1, 1,5 og 2 mrd. kroner i 2015.

Svar: Per i dag foreligger ikke informasjonsgrunnlaget til å regne ut den kommunevise fordelingen av frie inntekter i 2015. Kriteriedata som inngår i beregningen av

rammetilskuddet, som befolkningstall per 1. juli 2014 og kriteriene i utgiftsutjevningen, er ikke klare før til statsbudsjettet.

Spørsmål 6: Regjeringen skriver i Kommuneproposisjonen 2015: ”enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessig ut fra regionale og nasjonale hensyn”. Kan statsråden definere hva regjeringen mener med henholdsvis ”regionale” og ”nasjonale” hensyn?

Svar: Utgangspunktet for kommunereformen er god lokal forankring og frivillighet. Videreføring av dagens generalistkommuneprinsipp er også et utgangspunkt for reformen.

Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget våren 2017 om en ny helhetlig kommunestruktur. Det forutsettes at det da er gjennomført gode lokale prosesser som i all hovedsak legger grunnlaget for ny kommunestruktur. I dette arbeidet vil det som nevnt i spørsmålet bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessig ut fra regionale og nasjonale hensyn.

Det kan for eksempel oppstå situasjoner hvor tre kommuner ønsker å slå seg sammen, mens den fjerde ikke vil. Da mener jeg at det bør vurderes en sammenslåing som inkluderer alle fire kommunene. Andre situasjoner hvor det vil kunne være nødvendig å ta regionale grep er dersom for eksempel en kommune faller mellom to robuste kommuner og ingen av disse ønsker at ”midtkommunen” blir inkludert.

Spørsmål 7: Hvor stor prosentvis vekst tilsvarer en realvekst i 2015 i de frie inntektene på 4,2 mrd. kroner?

Svar: En realvekst i frie inntekter på 4,2 mrd. kroner i 2015 tilsvarer om lag 1,3 pst.

Spørsmål 8: Hvor stor prosentvis vekst tilsvarer en realvekst i 2015 i de samlede inntektene på 4,5-5 mrd. kroner?

Svar: En realvekst i samlede inntekter på 4,5-5 mrd. kroner i 2015 tilsvarer om lag 1,1 pst.

Spørsmål 9: Flere fylkeskommuner har påpekt lite åpenhet fra departementets side når det gjelder analyser og bakgrunnstall knyttet til endringene i de fylkeskommunale kostnadsnøkklene. På bakgrunn av dette bes det om tilgang på analyser og underlagsmaterialet som er brukt i forbindelse med revideringen.

Svar: Bakgrunnstall til beregning av omfordelingsvirkninger av nye kostnadsnøkler for fylkeskommunene er vedlagt. Vedlegg 2 viser kriteriedata som er benyttet, samt gamle og nye indekser innenfor hver enkelt delkostnadsnøkkel.

Kostnadsnøkklene blir brukt sammen med kriteriedata til å lage indekser for beregnet utgiftsbehov for hver fylkeskommune. Det tas utgangspunkt i disse indeksene når utgiftsutjevningen for hver fylkeskommune regnes ut. I indeksen for beregnet utgiftsbehov er

landsgjennomsnittet 1,00. Fylkeskommuner med en indeks som er større enn 1,00 innenfor en sektor/et kriterium har et utgiftsbehov som er større enn landsgjennomsnittet for sektoren/kriteriet. Hvis samlet indeks for alle delnøkklene er større enn 1,00 får fylkeskommunen tilført midler via utgiftsutjevningen. Tilsvarende har fylkeskommuner med en indeks som er lavere enn 1,00 et utgiftsbehov som er mindre enn landsgjennomsnittet, og får et fratrekk i utgiftsutjevningen. Oppdateringen av kostnadsnøkklene vil gi endrede indekser innenfor hver sektor og samlet. Fylkeskommuner som får en lavere indeks med ny nøkkel har fått et redusert utgiftsbehov, og vil tape på ny kostnadsnøkkel. Fylkeskommuner som får en høyere indeks med ny nøkkel har fått økt utgiftsbehov, og vil vinne på oppdateringen.

I tillegg til oppdateringene innenfor hver sektor, vil den innbyrdes vektingen mellom sektorene endres. Nye sektorandeler basert på netto driftsutgifter 2010-2012 er vist i tabell 7.11 i kommuneproposisjonen. Oppdaterte sektorandeler vil også gi til dels betydelige fordelingsvirkninger.

Spørsmål 10: Regjeringen varsler at kommunene vil få lavere skatteinntekter i 2014 enn forutsatt i statsbudsjettet for 2014. Hvor stor ville inntektssvikten i kommunene blitt, dersom skattens andel av kommunenes totale inntekter hadde vært 50 prosent?

Svar: I revidert nasjonalbudsjett er anslaget for skatteinntektene for kommunesektoren i 2014 nedjustert med 1,2 mrd. kroner. Hvis man legger til grunn samme prosentvise reduksjon ville nedjusteringen for kommunesektoren utgjøre om lag 1,5 mrd. kroner ved en skatteandel på 50 prosent.

Spørsmål 11: Hvordan vil implementeringen av ny boligsosial strategi forplikte kommunene økonomisk og vil staten øke sine økonomiske forpliktelser for å få flere kommuner til aktivt å delta i strategiarbeidet?

Svar: Den nasjonale strategien, Bolig for velferd (2014-2020), har som formål å samle og målrette innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. I strategien fastsetter regjeringen mål og prioriterte innsatsområder for arbeidet fram til 2020. Kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Staten skal sikre gode rammebetingelser. Frivillige og ideelle organisasjoner er viktige samarbeidspartnere. Brukere, pårørende og interesseorganisasjoner skal involveres og høres. Vi er avhengige av at alle slutter opp om strategien og tar sin del av ansvaret for å sikre god måloppnåelse. Skal vi lykkes, må vi samarbeide bedre på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Derfor tydeliggjør strategien ansvar, oppgaver og forventninger i det boligsosiale arbeidet.

Strategien er verken en lovproposisjon eller et budsjettokument. Den forplikter derfor ikke kommunene ut over ansvar og oppgaver de allerede har. Eventuelle nye økonomiske forpliktelser fra statens side må tas i de ordinære budsjettproposisjonene.

Alle kommuner har imidlertid et ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og alle kommuner må ta dette ansvaret. Noen kommuner har større utfordringer enn andre. Derfor har Husbanken siden 2009, inngått langsiktige og forpliktende samarbeid med rundt 50

kommuner med store boligsosiale utfordringer. Den nasjonale strategien støtter opp om Husbankens kommunesatsing og satsingen skal utvides ved å trekke med andre statlige instanser når dette er relevant. Gjennom strategien har fem departementer forpliktet seg til å prioritere det boligsosiale arbeidet, og innsatsen overfor barnefamilier og unge som ikke bor bra skal forsterkes. De statlige virkemidlene, både på bolig- og tjenestesiden, skal i større grad koordineres og målrettes der behovene er størst. I sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2014 foreslår regjeringen å øke tilsagnsrammen til tilskudd til utleieboliger med 222 millioner kroner, til om lag 795 millioner kroner. Den ekstraordinære satsingen på utleieboliger i 2014 støtter opp om målene i strategien. Satsingen forsterker innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet, og barnefamilier og unge er høyest prioritert.

Spørsmål 12: Har kommunal og moderniseringsdepartementet vurdert andre modeller for finansiering av utleieboliger og som kan gi kommunene flere leieboliger raskere?

Svar: Å skaffe flere utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet er et høyt prioritert innsatsområde for regjeringen. Grunnlån og tilskudd til utleieboliger er viktige virkemidler i dette arbeidet. I sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2014 foreslår regjeringen å øke tilsagnsrammen til tilskudd til utleieboliger med 222 millioner kroner, til om lag 795 millioner kroner. Den totale rammen gir med dette rom for å gi tilsagn til rundt 1 500 boliger i inneværende år. Forslaget fører til et økt bevilgningsbehov på posten på 100 millioner kroner i 2014. Lån til utleieboliger er det høyest prioriterte formålet for grunnlån. Husbanken samarbeider med kommuner, utbyggere og andre for å skaffe flere utleieboliger på en effektiv måte, og nye metoder og modeller for dette er stadig under vurdering.

Spørsmål 13: Mener regjeringen at den varslede økte rammen for tilskudd til utleieboliger vil gi behov for flere tilsagn om grunnlån til kommunene fra Husbanken?

Svar: Husbankens låneramme er på 20 mrd. kroner. Denne skal Husbanken selv fordele til startlån, prioriterte formål innen grunnlån og grunnlån til utbedring og oppføring av nye boliger, gitt at de tilfredsstiller areal, kostnad og kvalitetskravene.

Prioriterte formål for grunnlånet er utleieboliger til blant annet flyktninger, utbedring av bolig for eldre og funksjonshemmede, studentboliger, boliger i distriktene og andre boligsosiale søknader om grunnlån. Lån til utleieboliger er høyest prioritert formål for grunnlån. Forslaget om økt ramme for tilskudd til utleieboliger i revidert budsjett 2014 vil innebære at det kan gis tilsagn om tilskudd til om lag 1500 utleieboliger. I de foregående årene har det blitt gitt tilskudd til om lag 1000 utleieboliger per år. Regjeringen mener at Husbankens låneramme på 20 mrd. kroner i 2014 er tilstrekkelig for å dekke etterspørselen etter grunnlån til utleieboliger. Dette gjelder også etter forslaget om å øke rammen for tilskudd til utleieboliger i revidert budsjett for 2014.

Spørsmål 14: Regjeringen vil avvikling refusjonsordningen for utgifter til barnevernstiltak for enslige, mindreårige asylsøkere. Hvordan skal staten møte de kommuner som vil ha behov for barnevernstjenester i kombinasjon med andre tjenester til denne gruppen etter 1.1.2015?

Svar: Ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger får kommunene utbetalt integreringstilskudd, som utløses ved bosetting av alle flyktninger, og et særskilt tilskudd som utløses ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til blant annet innvandrers- og flyktningkontortjenester, bolig- og boligadministrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, sosialkontortjenester, sosialhjelp, barneverntjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, helsetjenester og kultur- og ungdomstiltak. Det særskilte tilskuddet er ment å dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til enslige mindreårige.

Når refusjonsordningen avvikles overføres hoveddelen av midlene i refusjonsordningen til ordningen med særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Dette innebærer at det særskilte tilskuddet styrkes.

Tilskuddsordningene skal samlet sett gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter ved bosetting flyktninger.

Spørsmål 15: Hvordan vil regjeringen med sitt opplegg for investeringstilskudd kunne nå 12 000 plasser innen 2015?

Svar: Regjeringen er opptatt av at staten skal ta et større økonomisk ansvar for å sikre at kommunene bygger ut tilstrekkelig kapasitet og kvalitet i eldreomsorgen. Derfor er det statlige investeringstilskuddet styrket betraktelig for å øke den økonomiske stimuleringen av kommunene. Regjeringen har økt den gjennomsnittlige tilskuddsandelen per boenhet i investeringsordningen fra 35 pst. av maksimal godkjent anleggskostnad til 50 pst. av maksimal godkjent anleggskostnad. Videre er den maksimale godkjente anleggskostnaden i ordningen økt for kommuner i pressområder. I tillegg har regjeringen økt ordningens tilsagnsramme for 2014 tilsvarende ytterligere 500 heldøgns omsorgsplasser utover forrige regjeringens forslag. Til sammen er det gitt rom for 2 500 plasser i 2014. Samlet tilsagnsramme i 2014 er på 3,87 mrd. kroner – en økning på 1,85 mrd. kroner fra Stoltenberg II-regjeringens forslag i Prop. 1 S (2013-2014). Ved utgangen av 2013 var det gitt tilsagn om tilskudd til 7 451 heldøgns omsorgsplasser.

Spørsmål 16: Hvordan har regjeringen tenkt å sikre at kommunene satser på forebygging, bygger opp forebyggende virksomhet og gode tjenester når de blir fratatt incentivene som ligger i kommunal medfinansiering?

Svar: Regjeringen mener at målene i samhandlingsreformen kan nås bedre med andre virkemidler enn kommunal medfinansiering. Ordningen er administrativt krevende og fører til økonomisk utforsigbarhet for kommunene. Regjeringen ønsker å utvikle robuste og kompetente fagmiljøer i kommunene, som kan ivareta pasientene på en god måte. Kommunene har et sørge for-ansvar for sine innbyggere. Regjeringen er opptatt av et godt samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunale helse- og omsorgstjenester. Vi vet

at de lovpålagte samarbeidsavtalene i samhandlingsreformen har bidratt til dette, og vi vil sørge for at dette fortsetter. Det er behov for å rette oppmerksomhet mot områder der det særlig trengs økt innsats. Dette gjelder forebygging, rehabilitering, psykisk helse, kreft og personer med kronisk sykdommer. Regjeringen mener at de kommunale helse- og omsorgstjenestene må utvikles og styrkes, og det er behov for å se tjenestene i en større sammenheng. Derfor er det satt i gang et arbeid om framtidens primærhelsetjeneste, som vil kunne ut i en stortingsmelding. Den skal etter planen legges fram våren 2015. Utformingen av meldingen skal ses i sammenheng med den varslede kommunereformen.

Spørsmål 17: Hvilke dilemmaer ser regjeringen ved en statlig overtakelse av eldreomsorgen – slik de legger opp til i en forsøksordning?

Svar: Regjeringen vil gjennomføre en forsøksordning med statlig finansiering av eldreomsorgen. Forsøksordningen skal inkludere et begrenset antall kommuner, vare over tid og evalueres. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke hvordan statlig finansiering kan øke kvaliteten i omsorgstjenesten og sikre at brukernes behov dekkes på en god måte. Omsorgstjenestene er et stort kommunalt tjenesteområde og omfatter mange brukere, og regjeringen vil utrede nøye rammer og utforming av en forsøksordning før forsøket etableres. For å få en god innretning av forsøket, vil utredningsfasen ta noe tid. Denne prosessen vil belyse de momenter som er viktige å vurdere for gjennomføring av forsøket, og det vil bli lagt vekt på god dialog med kommunene og KS.

Spørsmål 18: Hvordan mener regjeringen at befolkningen har styrkede rettigheter ved en evt. ny rettighetsfesting av omsorgstjenester - slik de legger opp til i kommuneproposisjonen - da befolkning i dag allerede har rett til helse- og omsorgstjenester etter behov?

Svar: Formålet med å se nærmere på dagens rettighetslovgivning knyttet til heldøgns pleie- og omsorgstjenester er å se om dagens regelverk bør tydeliggjøres og forbedres, og eventuelt endre regelverket slik at brukernes rettssituasjon styrkes dersom det er behov for det.

Spørsmål 19: Hvordan har regjeringen tenkt å sikre at de 200 mill. kr. til kommunenes helsestasjoner og skolehelsetjeneste faktisk går til tiltaket?

Svar: 200 mill. kroner av veksten i frie inntekter er begrunnet i behovet for å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten, samt jordmortjenesten. Midlene fordeles til kommunene som frie inntekter. Det er kommunene som kjenner sine innbyggers behov best, og dermed er nærmest til å vurdere omfang og bredde i tjenestetilbudet. Og jeg føler meg trygg på at kommunene er sitt ansvar bevisst overfor denne brukergruppen, på lik linje med andre brukergrupper. Styrkingen med ytterligere 200 mill kroner i 2015 vil kunne innebære om lag 300-350 nye årsverk – litt avhengig av hvilken yrkesgruppe det er snakk om. Midlene vil bli fordelt kommunene ut fra innbyggere i alderen 0-19 år. Det er imidlertid krevende å tallfeste årsverk eller annen aktivitetsvekst knyttet til midler som fordeles i frie inntekter, da kommunene står fritt til å bruke midlene slik de mener er mest hensiktsmessig. Den innretningen som ble valgt, gir tydelig signal til kommunene, samtidig som det er en ubyråkratisk ordning. Den legger også til grunn prinsippet om at kommunene best vet hvor

skoen trykker. Det pågår et arbeid med revisjon av helsestasjons- og skolehelsetjenesteforskriften som skal tydeliggjøre innholdet i tjenesten og kommunenes ansvar. Helsedirektoratet arbeider med faglige retningslinjer på dette området som skal være ferdig neste år. Det jobbes også med en melding til Stortinget om fremtidens primærhelsetjenester. Tilbudet til barn og unge vil være ett av flere områder vi vil se nærmere på.

I sitt budsjettforslag for 2014 la Regjeringen Stoltenberg II inn 180 mill. kroner til helsestasjon- og skolehelsetjeneste. Midlene ble da fordelt på samme måte som vi nå legger opp til for de 200 mill. kroner.

Spørsmål 20: Hvordan skal regjeringen sikre at de 200 mill. kr. til kommunenes rus- og psykisk helsearbeid faktisk går til formålet?

Svar: 200 mill. kroner av veksten i frie inntekter er begrunnet i behovet for å styrke kommunale tjenester til personer med rus- og/eller psykiske problemer. Midlene fordeles til kommunene som frie inntekter. Det er kommunene som kjenner sine innbyggers behov best, og dermed er nærmest til å vurdere omfang og bredde i tjenestetilbudet. Og jeg føler meg trygg på at kommunene er sitt ansvar bevisst overfor denne brukergruppen, på lik linje med andre brukergrupper.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

Vedlegg

1. Fordeling midler fylkeskommuner, spm 2
2. Inntektsystemet fylkeskommuner, spm. 9 (se flere ark i filen)

Kopi: Kommunal- og forvaltningskomiteen

Vedlegg 1 Fordeling "Styrking frie inntekter"

Fylke	Styrking frie inntekter		Fordeling etter MOTIV	
	2014 (tilleggsprp)	(1 000 kr)	(per oktober 2013)	Differanse
	(1 000 kr)	(1 000 kr)	(1 000 kr)	(1 000 kr)
01 Østfold	56 047	40 480	-15 567	
02 Akershus	90 110	69 120	-20 991	
03 Oslo	70 532	47 446	-23 087	
04 Hedmark	64 347	63 687	-661	
05 Oppland	52 639	62 974	10 335	
06 Buskerud	50 712	48 603	-2 110	
07 Vestfold	45 149	42 902	-2 247	
08 Telemark	44 824	44 508	-316	
09 Aust-Agder	28 962	32 496	3 533	
10 Vest-Agder	43 893	45 989	2 096	
11 Rogaland	71 246	66 615	-4 631	
12 Hordaland	96 369	99 383	3 014	
14 Sogn og Fjordane	47 177	56 549	9 373	
15 Møre og Romsdal	74 298	86 100	11 802	
16 Sør-Trøndelag	69 426	68 125	-1 301	
17 Nord-Trøndelag	55 387	57 275	1 889	
18 Nordland	76 959	91 130	14 170	
19 Troms	56 333	68 341	12 009	
20 Finnmark	34 919	37 608	2 688	
Sum	1 129 329	1 129 329	0	

Indekser enkeltkriterier, indeks per delønøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delønøkkel
 - Dagens kostnadsøkkel

	Tannhelse										Videregående opplæring			
	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, dagens nøkkel (prosent)	Indeks innbyggere over 74 år	Indeks 15-18 åringer	Indeks 19-34 åringer	Indeks 35-66 åringer	Indeks 67-74 åringer	Indeks 16-18 åringer	Indeks 16-18 åringer yrkesfag	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	
01 Østfold	0.9708	1.0210	0.8827	1.0386	1.1125	1.0908	0.9797	0.0547	1.0210	1.0727	1.0326	0.0577		
02 Akershus	1.0881	1.0479	0.8680	1.0467	0.9680	0.8711	1.0551	0.1182	1.0479	0.8768	1.0094	0.1131		
03 Oslo	0.9179	0.7068	1.3756	0.9499	0.7595	0.7798	0.9139	0.1126	0.7068	0.4161	0.6414	0.0790		
04 Hedmark	0.9002	1.0029	0.8289	1.0462	1.2339	1.3063	0.9330	0.0359	1.0029	1.1031	1.0255	0.0395		
05 Oppland	0.9124	1.0002	0.8473	1.0412	1.2154	1.2648	0.9408	0.0351	1.0002	1.1532	1.0347	0.0386		
06 Buskerud	0.9800	0.9693	0.9166	1.0381	1.0699	1.0329	0.9784	0.0521	0.9693	0.8904	0.9516	0.0506		
07 Vestfold	0.9708	1.0442	0.8932	1.0343	1.0906	1.0913	0.9831	0.0466	1.0442	0.9813	1.0301	0.0488		
08 Telemark	0.9290	1.0364	0.8835	1.0370	1.1470	1.1757	0.9558	0.0325	1.0364	1.1574	1.0636	0.0361		
09 Aust-Agder	1.0281	1.0509	0.9243	1.0152	1.0460	0.9887	1.0227	0.0229	1.0509	1.1578	1.0750	0.0240		
10 Vest-Agder	1.0628	1.1087	1.0017	0.9670	0.9709	0.9824	1.0588	0.0370	1.1087	1.2098	1.1315	0.0395		
11 Rogaland	1.1131	1.0608	1.0760	0.9573	0.8381	0.8215	1.0845	0.0967	1.0608	1.0511	1.0586	0.0944		
12 Hordaland	1.0337	1.0246	1.0607	0.9632	0.9345	0.9887	1.0296	0.1013	1.0246	1.1390	1.0503	0.1034		
14 Sogn og Fjordane	1.0264	1.1406	0.8919	0.9791	1.0641	1.2407	1.0398	0.0225	1.1406	1.2351	1.1619	0.0251		
15 Møre og Romsdal	1.0043	1.0454	0.9278	0.9942	1.0576	1.1632	1.0107	0.0520	1.0454	1.1404	1.0668	0.0548		
16 Sør-Trøndelag	0.9858	0.9672	1.0922	0.9736	0.9881	0.9501	0.9901	0.0591	0.9672	0.9820	0.9706	0.0580		
17 Nord-Trøndelag	1.0189	1.1196	0.8767	0.9953	1.1527	1.1430	1.0301	0.0275	1.1196	1.3025	1.1608	0.0310		
18 Nordland	0.9570	1.1005	0.8951	1.0098	1.1593	1.1795	0.9860	0.0469	1.1005	1.3216	1.1502	0.0547		
19 Troms	0.9802	1.0693	0.9774	1.0113	1.0619	0.9626	0.9947	0.0316	1.0693	1.1632	1.0904	0.0347		
20 Finnmark	0.9906	1.0944	0.9474	1.0290	1.0355	0.9263	1.0017	0.0148	1.0944	1.3050	1.1418	0.0169		
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000		

Indekser enkeltkriterier, indeks per delnøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel
 - Dagens kostnadsnøkkel

		Fylkesveier	
	Indeks vei-Indeks vei- faktor vedlike-reinvestering hold	Indeks beregnet utgiftsbehov fylkesveger, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov fylkesveger, dagens nøkkel (prosent)
01 Østfold	0.6256	0.6330	0.0353
02 Akershus	0.5567	0.5024	0.0563
03 Oslo	0.2624	0.2172	0.0268
04 Hedmark	2.2969	2.1428	0.0825
05 Oppland	1.7754	1.7497	0.0653
06 Buskerud	0.7113	0.7009	0.0373
07 Vestfold	0.5567	0.5487	0.0260
08 Telemark	1.0348	1.0791	0.0367
09 Aust-Agder	1.6783	1.6132	0.0360
10 Vest-Agder	1.3064	1.2874	0.0450
11 Rogaland	0.7124	0.7021	0.0626
12 Hordaland	0.6187	0.6585	0.0648
14 Sogn og Fjordane	1.9519	2.2314	0.0482
15 Møre og Romsdal	1.1966	1.2736	0.0655
16 Sør-Trøndelag	1.0432	1.0829	0.0647
17 Nord-Trøndelag	2.3113	2.3992	0.0640
18 Nordland	1.8929	1.9650	0.0935
19 Troms	2.0602	2.0803	0.0661
20 Finnmark	1.7222	1.5807	0.0234
	1.0000	1.0000	1.0000

Indekser enkeltkriterier, indeks per delønkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel
 - Dagens kostnadsøkkel

	Kollektivtransport (Lokale ruter)											
	Indeks inbyg- gere	Indeks inbyg- storby-fak- tor	Indeks inbyg- gere bosatt spredt	Indeks bosatte areal	Indeks bosatte på øy	Indeks rutene til sjøs	Indeks beregnet utgiftsbe- hov buss/ bane, dagens nøkkel	Indeks beregnet utgiftsbe- hov båt/ ferge, dagens nøkkel	Indeks beregnet utgiftsbe- hov lokale ruter sam- let, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbe- hov buss/ bane, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbe- hov båt/ ferge, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbe- hov lokale ruter sam- let, dagens nøkkel
01 Østfold	1.000	0.000	0.7588	0.2313	0.0260	0.0258	0.8054	0.0259	0.6263	0.0450	0.0014	0.0350
02 Akershus	1.000	0.7548	0.4974	0.1355	0.0210	0.0257	0.8480	0.0247	0.6587	0.0950	0.0028	0.0738
03 Oslo	1.000	5.7727	0.0139	0.0114	0.0023	0.0000	1.3532	0.0005	1.0418	0.1668	0.0001	0.1284
04 Hedmark	1.000	0.0000	2.1612	2.1980	0.0000	0.0000	1.1264	0.0000	0.8673	0.0434	0.0000	0.0334
05 Oppland	1.000	0.0000	2.1215	2.0852	0.0000	0.0019	1.1144	0.0015	0.8583	0.0416	0.0001	0.0320
06 Buskerud	1.000	0.0000	0.9647	0.8656	0.0021	0.0000	0.8705	0.0005	0.6705	0.0463	0.0000	0.0357
07 Vestfold	1.000	0.0000	0.7594	0.1449	0.0493	0.0122	0.8010	0.0202	0.6216	0.0380	0.0010	0.0295
08 Telemark	1.000	0.0000	1.1575	1.3907	0.4071	0.1380	0.9279	0.1964	0.7597	0.0315	0.0067	0.0258
09 Aust-Agder	1.000	0.0000	1.4647	1.2657	0.2022	0.0871	0.9693	0.1121	0.7722	0.0217	0.0025	0.0173
10 Vest-Agder	1.000	0.0000	0.9543	0.6433	0.2756	0.0351	0.8573	0.0873	0.6803	0.0300	0.0030	0.0238
11 Rogaland	1.000	0.0000	0.6935	0.3247	0.5568	0.4835	0.8001	0.4994	0.7311	0.0714	0.0445	0.0652
12 Hordaland	1.000	1.5165	1.0449	0.4845	0.8878	0.9239	1.0406	0.9161	1.0119	0.1024	0.0902	0.0996
14 Sogn og Fjordane	1.000	0.0000	2.0804	2.6607	1.5745	11.9450	1.1379	9.6946	3.1049	0.0246	0.2096	0.0671
15 Møre og Romsdal	1.000	0.0000	1.5135	0.9080	7.1292	0.4937	0.9583	1.9336	1.1833	0.0493	0.0994	0.0608
16 Sør-Trøndelag	1.000	0.9166	1.0455	0.9753	0.1830	0.8091	0.9961	0.6733	0.9218	0.0595	0.0402	0.0550
17 Nord-Trøndelag	1.000	0.0000	2.0298	2.5950	0.7125	1.4217	1.1266	1.2678	1.1589	0.0301	0.0338	0.0309
18 Nordland	1.000	0.0000	1.5095	2.4957	7.2866	5.9689	1.0403	6.2548	2.2397	0.0495	0.2977	0.1066
19 Troms	1.000	0.0000	1.6058	2.5141	1.0612	3.2355	1.0562	2.7637	1.4487	0.0336	0.0878	0.0460
20 Finnmark	1.000	0.0000	1.2285	10.1467	1.1757	6.5100	1.3943	5.3525	2.3039	0.0206	0.0792	0.0341
	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Indekser enkeltkriterier, indeks per delnøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel - Forslag til ny kostnadsøkkel

	Fylkesveier				Andel beregnet utgiftsbehov, forslag nøkkel (prosent)
	Indeks beregnet utgiftsbehov, forslag nøkkel	Indeks veifaktor	Indeks vei-lengde	Indeks innbyggertall	
01 Østfold	0.6743	0.6948	1.0000	0.7147	0.0399
02 Akershus	0.5688	0.3907	1.0000	0.5983	0.0670
03 Oslo	0.1508	0.0544	1.0000	0.2388	0.0294
04 Hedmark	1.5134	2.1834	1.0000	1.5317	0.0590
05 Oppland	1.4904	1.7917	1.0000	1.4683	0.0548
06 Buskerud	0.8426	0.7598	1.0000	0.8513	0.0453
07 Vestfold	0.8239	0.5943	1.0000	0.8177	0.0388
08 Telemark	1.1932	1.2295	1.0000	1.1748	0.0399
09 Aust-Agder	1.3520	1.5003	1.0000	1.3282	0.0297
10 Vest-Agder	1.1972	1.3285	1.0000	1.1895	0.0416
11 Rogaland	0.6622	0.6369	1.0000	0.6987	0.0623
12 Hordaland	0.9393	0.6775	1.0000	0.9158	0.0901
14 Sogn og Fjordane	2.3546	2.6130	1.0000	2.2266	0.0481
15 Møre og Romsdal	1.5008	1.3532	1.0000	1.4251	0.0733
16 Sør-Trøndelag	1.0096	1.1204	1.0000	1.0214	0.0610
17 Nord-Trøndelag	1.9120	2.5076	1.0000	1.8750	0.0500
18 Nordland	1.7049	1.8919	1.0000	1.6444	0.0783
19 Troms	1.9603	2.0200	1.0000	1.8551	0.0590
20 Finnmark	2.3920	2.1568	1.0000	2.2020	0.0326
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Fylke	Primær-søkere til høykostnads										Veilengde (km)
	Innbyggere 16-18 år (2012)	Innbyggere utdannings-pro-grammer (snitt 2010-2012)	Reiseavstand til sonesenter 2011 (meter)	Innbyggere 1-18 år (2012)	Innbyggere 19-20 år (2012)	PU 18 år og over (2012)	Innbyggere 67 år og over (2012)	Fylkes-fak-tor hold	Fylkes-fak-tor hold	Innbyggere 67 år og over (2012)	
01 Østfold	11,101	1,956	1,209,679	61,997	998	7,284	40,905	1.4	1.4	1,811	
02 Akershus	22,869	3,362	1,880,256	137,899	1,448	14,653	68,350	2.1	2.1	2,044	
03 Oslo	16,964	1,810	691,834	119,812	1,200	13,770	63,170	4.0	4.0	313	
04 Hedmark	7,519	1,389	2,386,158	39,967	889	4,985	32,592	1.0	1.0	3,924	
05 Oppland	7,268	1,395	2,242,459	38,966	825	4,984	30,827	1.2	1.2	3,121	
06 Buskerud	10,043	1,572	1,804,982	59,183	902	6,383	37,182	1.6	1.6	1,887	
07 Vestfold	9,638	1,562	919,845	52,764	988	6,166	34,407	2.0	2.0	1,315	
08 Telemark	6,857	1,289	1,514,213	36,392	623	4,456	26,273	1.4	1.4	1,950	
09 Aust-Agder	4,573	853	1,032,509	26,134	369	3,063	15,101	1.3	1.3	1,565	
10 Vest-Agder	7,544	1,397	1,045,051	42,227	519	5,075	22,714	1.3	1.3	2,167	
11 Rogaland	18,426	3,124	2,162,728	111,172	1,735	12,270	49,217	1.5	1.5	2,652	
12 Hordaland	19,638	3,628	2,936,112	114,298	1,723	13,315	63,081	2.0	2.0	3,113	
14 Sogn og Fjordane	4,802	870	2,276,191	25,557	453	3,160	16,653	1.3	1.3	2,637	
15 Møre og Romsdal	10,467	1,925	2,800,281	58,805	958	6,882	38,098	1.6	1.6	3,248	
16 Sør-Trøndelag	11,247	1,939	2,566,856	66,064	889	8,401	38,457	1.3	1.3	3,123	
17 Nord-Trøndelag	5,817	1,181	1,973,487	31,244	654	3,775	20,371	1.1	1.1	3,123	
18 Nordland	10,201	2,039	5,318,484	52,699	1,059	6,716	37,057	1.3	1.3	4,204	
19 Troms	6,618	1,213	2,226,626	35,533	666	4,559	21,344	1.4	1.4	2,997	
20 Finnmark	3,154	615	2,683,502	16,746	297	2,118	9,627	1.6	1.6	1,490	
Sum landet	194,746	33,119	39,671,252	1,127,459	17,195	132,015	665,426	30.4	30.4	46,684	

Fylke	Fylkes-faktor vedlike-hold * veilengde	Innbyggere i alt (2012)	Fylkes-faktor båt, basert på driftsutg per innb	Fylkesfaktor båt * innbygger-tall	Antall ferge-samband 2012	Innbyggere per km off. vei (2012), skalert (utover 16)	Innbyggere bosatt spredt, skalert (utover 0,002)	Innbyggere 6-34 år (2012), skalert (utover 36 pst)
01 Østfold	2,535.4	280,078	0.1	28,007.8	0	58	42298	7772
02 Akershus	4,292.4	562,137	0.4	224,854.8	0	102	55263	21565
03 Oslo	1,252.0	618,238	0.0	0.0	0	449	503	45497
04 Hedmark	3,924.0	193,119	0.0	0.0	0	12	83780	3069
05 Oppland	3,745.2	187,174	0.0	0.0	0	16	79703	3480
06 Buskerud	3,019.2	266,883	0.0	0.0	1	47	51388	8313
07 Vestfold	2,630.0	237,751	0.0	0.0	0	71	35931	6958
08 Telemark	2,730.0	170,422	0.6	102,253.2	0	24	39438	4126
09 Aust-Agder	2,034.5	112,088	0.2	22,417.6	0	20	32884	4308
10 Vest-Agder	2,817.1	175,270	0.0	0.0	2	27	33379	9190
11 Rogaland	3,978.0	447,423	2.1	939,588.3	6	56	61679	29820
12 Hordaland	6,226.0	493,706	0.8	394,964.8	17	56	103039	26866
14 Sogn og Fjordane	3,428.1	108,442	4.9	531,365.8	7	3	45277	3961
15 Møre og Romsdal	5,196.8	257,913	1.0	257,913.0	20	23	78202	9354
16 Sør-Trøndelag	4,059.9	299,521	0.8	239,616.8	4	40	62551	15433
17 Nord-Trøndelag	3,435.3	133,827	1.0	133,827.0	6	8	54510	4512
18 Nordland	5,465.2	238,771	5.6	1,337,117.6	23	10	72204	6971
19 Troms	4,195.8	159,426	2.2	350,737.2	11	12	51307	6337
20 Finnmark	2,384.0	74,234	6.2	460,250.8	5	1	18242	460
Sum landet	67,348.9	5,016,423	25.9	5,022,914.7	102	1035	1001578	217992

**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Senterpartiets stortingsgruppe
v/ stortingsrepresentant Heidi Greni

Deres ref

Vår ref

Dato

14/4499-6

02.06.2014

Spørsmål fra Senterpartiets stortingsgruppe vedrørende Kommuneproposisjonen 2015

Jeg viser til brev av 21. mai 2014 med spørsmål om Kommuneproposisjonen 2015.

Spørsmål 1: Regjeringen varsler at refusjonsordningen for kommunale utgifter til barnevernstiltak for enslige, mindreårige flyktninger vil bli avviklet fra 1.1.2015. Dette begrunnes med at ikke alle som bosettes har behov for barneverntiltak. Er det gjort vurderinger av hvilke konsekvenser fjerning av refusjonsordningen vil ha for kommunenes vilje og evne til å bosette enslige, mindreårige som ofte vil slite med en traumatisk bakgrunn?

Svar: Regjeringen foreslår å avvikle refusjonsordningen fra 1. januar 2015. Hoveddelen av midlene foreslås lagt over på det særskilte tilskuddet som kommunene mottar når de bosetter enslige mindreårige flyktninger¹.

Refusjonsordningen delfinansierer kommunenes utgifter kun dersom den enslige mindreårige mottar et tiltak som er etablert og levert av barneverntjenesten. Regjeringen ønsker at den statlige finansieringen ikke skal være knyttet til en enkelt tjeneste. Særskilt tilskudd utbetales ved bosetting av alle enslige mindreårige, ikke bare dersom det fattes barnevernvedtak.

Barn skal få den oppfølging som hver enkelt trenger. Men ikke alle barn trenger et barnevernstiltak. Ved å overføre midlene fra refusjonsordningen til det særskilte tilskuddet, får kommunene større frihet til selv å finne de løsningene som er best for det enkelte barn.

¹ *En liten andel av midlene fra refusjonsordningen skal dekke utgiftene til vertskommuner som har særskilt høye utgifter til barneverntiltak knyttet til omsorgsplassering av enslige mindreårige asylsøkere. De resterende midlene fra refusjonsordningen foreslås overført til vertskommunetilskuddet.*

Vi forventer at kommunene vil bosette de enslige mindreårige som det er behov for både i 2014 og årene fremover.

Spørsmål 2: Regjeringen vil innføre en ny modell for beregning av distriktstilskudd Sør Norge. Hvor mange kommuner ble omfattet av tidligere ordning og hvor mange vil bli omfattet av ny ordning? Vi ber om en beregning av inntektsvirkningene for berørte kommuner.

Svar: 65 kommuner mottar distriktstilskudd Sør-Norge i 2014. Med den foreslåtte endringen ville 73 kommuner kvalifisert for tilskuddet i 2014. Vedlegg 1 viser distriktstilskudd Sør-Norge i 2014, hva tilskuddet ville blitt i 2014 med den foreslåtte endringen og endringen for de berørte kommunene.

Endringen gir isolert sett en økning i tilskuddet på 3,8 mill. kroner, som finansieres gjennom et likt trekk per innbygger i innbyggertilskuddet for alle kommuner. Effekten av finansieringen er ikke vist i tabellen. Kommuner som får redusert tilskudd vil også omfattes av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet.

Spørsmål 3: Faktagrunnlaget bak endringer i kostnadsnøkler for fylkeskommunene framstår som uklart. Vi ber om å få tilgang på underlagsmaterialet som er brukt og de kriterier som er lagt til grunn for utregningene.

Svar: Bakgrunnstall til beregning av omfordelingsvirkninger av nye kostnadsnøkler for fylkeskommunene er vedlagt. Vedlegg 2 viser kriteriedata som er benyttet, mens vedlegg 3 viser gamle og nye indekser innenfor hver enkelt delkostnadsnøkkel.

Kostnadsnøklerne blir brukt sammen med kriteriedata til å lage indekser for beregnet utgiftsbehov for hver fylkeskommune. Det tas utgangspunkt i disse indeksene når utgiftsutjevningen for hver fylkeskommune regnes ut. I indeksen for beregnet utgiftsbehov er landsgjennomsnittet 1,00. Fylkeskommuner med en indeks som er større enn 1,00 innenfor en sektor/et kriterium har et utgiftsbehov som er større enn landsgjennomsnittet for sektoren/kriteriet. Hvis samlet indeks for alle delnøklerne er større enn 1,00 får fylkeskommunen tilført midler via utgiftsutjevningen. Tilsvarende har fylkeskommuner med en indeks som er lavere enn 1,00 et utgiftsbehov som er mindre enn landsgjennomsnittet, og får et fratrekk i utgiftsutjevningen. Oppdateringen av kostnadsnøklerne vil gi endrede indekser innenfor hver sektor og samlet. Fylkeskommuner som får en lavere indeks med ny nøkkel har fått et redusert utgiftsbehov, og vil tape på ny kostnadsnøkkel. Fylkeskommuner som får en høyere indeks med ny nøkkel har fått økt utgiftsbehov, og vil vinne på oppdateringen.

I tillegg til oppdateringene innenfor hver sektor, vil den innbyrdes vektningen mellom sektorene endres. Nye sektorandeler basert på netto driftsutgifter 2010-2012 er vist i tabell 7.11 i kommuneproposisjonen.

Spørsmål 4: Inntektsgarantiordningen (INGAR) for fylkeskommunene er foreslått erstattet med en 5-års overgangsordning. Hvordan ville fordelingsvirkningene av nye kostnadsnøkler for fylkene bli om kriteriene i INGAR fortsatt legges til grunn? Vi viser til tabell 7.13 som viser fordelingsvirkninger etter ny overgangsordning.

Svar: I inntektsgarantiordningen (INGAR) begrenses den negative veksten i forhold til landsgjennomsnittet, slik at ingen fylkeskommuner får lavere utvikling i rammetilskuddet enn 100 kroner under gjennomsnittlig vekst på landsbasis, når en ser bort fra finansieringen av ordningen.

INGAR finansieres gjennom at alle fylkeskommuner trekkes et likt beløp. De foreslåtte endringene i inntektssystemet fører til omfattende omfordeling. Inntektsreduksjonen hos enkelte fylkeskommuner er såpass stor at finansieringen av INGAR isolert sett vil innebære en betydelig inntektsreduksjon for alle fylkeskommuner. INGAR begrenser ikke inntektsøkninger på annen måte enn at alle fylkeskommuner er med på finansieringen.

Departementet har laget anslag på hvordan INGAR ville ha dempet fordelingsvirkningene første året, som er basert på samme forutsetninger som de foreløpige anslagene på fordelingsvirkninger gjennom den foreslåtte overgangsordningen i kommuneproposisjonen. Nye befolkningstall og andre kriteriedata, som er klare til statsbudsjettet til høsten, ville også kunnet påvirke INGAR.

Departementets anslag tilsier at ved bruk av INGAR i stedet for overgangsordningen ville finansieringsbehovet vært på 159 kroner per innbygger, og inntektsreduksjon som følge av ny kostnadsnøkkel ville blitt begrenset til -259 kr per innbygger for alle fylkeskommunene første året, samtidig som alle fylkeskommuner som kommer positivt ut av endringene også ville få en reduksjon på 159 kr per innbygger som følge av finansieringen.

Sogn og Fjordane er den eneste av fylkeskommunene hvor førsteårseffekten i den foreslåtte overgangsordningen (1/5 av reduksjonen i tilskudd) er større enn -259 kroner per innbygger. Sogn og Fjordane ville derfor fått en mindre reduksjon første året med INGAR, enn hva de får med departementets forslag til overgangsordning.

De andre fylkeskommunene som får en større inntektsnedgang som følge av endringene i kostnadsnøkkelen (Nordland, Troms, Finnmark, Nord-Trøndelag), men hvor førsteårseffekten er mindre enn -259 kroner per innbygger, ville fått en større inntektsnedgang første året ved bruk INGAR enn ved den foreslåtte overgangsordningen. Ved bruk av INGAR ville de fått en inntektsnedgang som var på 259 kr det første året.

Fylkeskommunene som får en inntektsøkning på mer enn 159 kroner per innbygger som følge av endringene i kostnadsnøkkelen (Oslo, Buskerud, Vestfold, Rogaland), ville fått en større del av økningen i rammetilskuddet første året gjennom INGAR.

Fylkeskommuner som får en inntektsøkning som følge av endringene i kostnadsnøkkelen, men på mindre enn 159 kr per innbygger (Oppland, Aust-Agder, Vest-Agder, Møre og

Romsdal) ville fått en reduksjon i inntektene det første året gjennom INGAR på grunn av finansieringen på 159 kroner per innbygger.

Oppsummert kommer de fleste fylkeskommunene bedre ut av den valgte overgangsordningen første året, enn de ville gjort med INGAR.

Med den valgte overgangsordningen vil inntektsøkninger nå fases inn over fem år, i stedet for at fylkeskommunene får hele inntektsøkningen det første året etter omleggingen (f.eks Oslo). Samtidig vil også den største inntektsreduksjonen fases inn raskere enn i inntektsgarantiordningen (f.eks Sogn og Fjordane). Ved valget av overgangsordning har behovet for tid til omstilling for fylkeskommunene som får en inntektsreduksjon blitt vektlagt, samtidig som man sørger for at inntektsøkninger fases inn i løpet av rimelig tid.

Spørsmål 5: I forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er antall samband kriterium for ferge drift. Innbyggertetthet gir store forskjeller i inntektene på ferge drift. Hvorfor er dette ikke vektlagt i kostnadsnøkkel?

Svar: Når det gjelder valg av kriteriet "antall fergesamband", så baserer det seg på analyser av fylkeskommunenes faktiske brutto driftsutgifter til ferger, fratrukket brutto driftsinntekter og avskrivninger. Ved at brutto driftsinntekter trekkes ut av analysegrunnlaget tas det hensyn til at inntektsgrunnlaget for ferge driften varierer mellom fylkeskommunene.

Alle kriteriene i kostnadsnøkkel er normert etter innbyggertall, også "antall fergesamband". I praksis er det "antall fergesamband per innbygger" som er kriteriet,

Som varslet i kommuneproposisjonen vil departementet arbeide videre med kostnadsnøkkel for båt og ferge fram mot statsbudsjettet.

Spørsmål 6: Fergeavløsningsmidler er tradisjonelt brukt som finansieringsgrunnlag for utbyggingsprosjekt hvor veiutløsning erstatter fergesamband. Antall samband er gitt som kriterium i de nye kostnadsnøkkelene. Hvilke endringer følger av dette for fylker som har gjennomført eller har planer om gjennomføring av veiutløsning på fergestrekninger? Kan det gis anslag på konsekvenser av å åpne for at fergesamband som på grunn av veiutløsning for strekningen, får beholde midlene til fergesambandet over 25 til 30 år.

Svar: Fergeavløsning innebærer å erstatte et fergesamband med en broforbindelse eller en undersjøisk tunell. Ordningen for riksveiferge fungerer slik at det blir trukket midler fra fergeposten (kap 1320, post 72) som blir overført til drifts- og investeringspostene (kap 1320 post 23 og 30). Det er i dag ingen egen fergeavløsningsordning for fylkesveiferge.

Fylkesveifergene finansieres gjennom rammetilskuddet, delvis gjennom utgiftsutjevningen ("gamle" ferjer), og delvis gjennom midler med særskilt fordeling, såkalt tabell C fordeling ("nye" fylkesveifergene som ble overtatt fra staten i forbindelse med forvaltningsreformen). Fra 2015 vil også de "nye" fylkesveifergene bli en del av utgiftsutjevningen.

Når et fergesamband erstattes med en broforbindelse eller tunell, vil det for den aktuelle fylkeskommunen føre til økte drift- og vedlikeholdskostnader for fylkesveier og økte utgifter til buss, samtidig som driftsutgiftene til ferger reduseres (alt annet likt). Dette er forhold som vil bli fanget opp i utgiftsutjevningen ved oppdatering av kriterieverdier (eksempelvis veilengde og faktor for drift/vedlikehold av veier) og sektorvekter (den enkelte sektorsvekt i den samlede kostnadsnøkkelen – veier og buss/bane vil vektas høyere, båt/ferge vil vektas lavere).

Det er ikke mulig for KMD å gi anslag på konsekvenser av å åpne for at fergesamband som på grunn av veiutløsning for strekningen, får beholde midlene til fergesambandet over 25 til 30 år.

Spørsmål 7: I kostnadsnøklene for fylkeskommunene har faktoren ”søkere til yrkesfag” en kostnadsvekst på 0,149 i nåværende nøkler. I forslaget til nye kostnadsnøkler foreslås faktoren ”Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer” gitt en kostnadsvekst på 0,1021. Er disse faktorene sammenfallende når det gjelder innhold og hvilke fordelings effekter fylkene i mellom får den reduserte vektningen av faktoren?

Svar: Søkerkriteriet i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring skal gi et uttrykk for merkostnaden ved å ha elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer sett i forhold til gjennomsnittlige utgifter per elev. Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring er basert på analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring i 1993, dvs. før Reform 94 og før Kunnskapsløftet, da det var en annen tilbudsstruktur innenfor videregående opplæring enn nå. Tall fra fylkeskommuneregnskapene viser at utgifter per elev til utdanningsprogrammet musikk, dans og drama de siste årene har vært betydelig høyere enn utgifter per elev for de øvrige studieforbereende utdanningsprogrammene. Dette utdanningsprogrammet foreslås derfor inkludert i ”antall søkere til høykostnads utdanningsprogrammer” sammen med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Merkostnaden ved å ha en elev i høykostnads utdanningsprogrammer får en lavere vekt i videregåendenøkkelen. Dette skyldes både at det har blitt relativt flere elever i lavkostnads utdanningsprogrammer, spesielt studiespesialisering, etter Kunnskapsløftet. Og i tillegg er kostnadsforskjellen mellom gruppene av utdanningsprogrammer mindre enn det dagens nøkkel skulle tilsi.

Kriteriene for videregående opplæring vektas også ned samlet sett på grunn av at midler fra forvaltningsreformen blir innlemmet i nøkkelen.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Vedlegg:

1. Distriktstilskudd Sør-Norge, spm. 2
2. Kriteriedata, spm. 3
3. Indekser ny og gammel nøkkel, spm. 3

Kopi til: Kommunal- og forvaltningskomiteen

Vedlegg 1: Distriktstilskudd Sør-Norge.

Isolert effekt av den foreslåtte endringen i Kommuneproposisjonen 2015.

Kolonne 1: Innbyggere per 1.1.2013Kolonne 2: Distriktstilskudd Sør-Norge 2014 (1000 kr)Kolonne 3: Distriktstilskudd Sør-Norge, med nye tildelingskriterier (hva tilskuddet ville vært i 2014 med de foreslåtte endringene). (1000 kr)Kolonne 4: Isolert effekt av endringen i Distriktstilskudd Sør-Norge (1000 kr)Kolonne 5: Isolert effekt av endringen i Distriktstilskudd Sør-Norge (kr per innb)

Kommune	Innbyggere per 01.01.2013	Distrikts-tilskudd Sør-Norge 2014 (1000 kr)	Nytt distrikts-tilskudd Sør-Norge (tall for 2014) (1000 kr)	Omfordeling (1000 kr)	Omfordeling (kr per innb)
	1	2	3	4	5
0119 Marker	3 587	0	2 067	2 067	576
0402 Kongsvinger	17 638	0	8 612	8 612	488
0415 Løten	7 479	0	3 094	3 094	414
0418 Nord-Odal	5 190	0	4 962	4 962	956
0419 Sør-Odal	7 806	0	3 181	3 181	408
0420 Eidskog	6 282	4 149	7 411	3 262	519
0423 Grue	4 997	6 069	6 569	500	100
0425 Åsnes	7 600	7 774	8 274	500	66
0426 Våler	3 826	5 302	5 802	500	131
0428 Trysil	6 689	9 588	7 677	-1 911	-286
0429 Åmot	4 387	7 571	4 540	-3 031	-691
0437 Tynset	5 570	8 607	2 590	-6 017	-1 080
0515 Vågå	3 716	6 983	5 730	-1 253	-337
0516 Nord-Fron	5 827	8 832	7 113	-1 719	-295
0517 Sel	5 952	8 942	7 195	-1 747	-294
0520 Ringebu	4 496	7 666	6 241	-1 425	-317
0522 Gausdal	6 141	2 741	2 741	0	0
0529 Vestre Toten	12 999	0	4 552	4 552	350
0536 Søndre Land	5 703	5 231	7 031	1 800	316
0538 Nordre Land	6 758	5 785	5 785	0	0
0542 Nord-Aurdal	6 396	0	7 485	7 485	1 170
0616 Nes	3 435	0	4 040	4 040	1 176
0617 Gol	4 667	0	2 352	2 352	504
0619 Ål	4 761	3 551	3 551	0	0
0621 Sigdal	3 538	4 094	0	-4 094	-1 157
0807 Notodden	12 497	0	6 591	6 591	527
0814 Bamble	14 129	0	2 425	2 425	172
0815 Kragerø	10 700	3 945	3 945	0	0
0817 Drangedal	4 139	5 507	6 007	500	121
0819 Nome	6 625	1 435	4 284	2 849	430
0822 Sauherad	4 369	2 273	3 397	1 124	257
0826 Tinn	5 973	8 960	7 208	-1 752	-293
0901 Risør	6 848	4 371	7 781	3 410	498
0937 Evje og Hornnes	3 556	2 059	0	-2 059	-579

Kommune	Innbyggere per 01.01.2013	Distrikts-tilskudd Sør-Norge 2014 (1000 kr)	Nytt distrikts-tilskudd Sør-Norge (tall for 2014) (1000 kr)	Omfordeling (1000 kr)	Omfordeling (kr per innb)
	1	2	3	4	5
1003 Farsund	9 441	0	7 194	7 194	762
1004 Flekkefjord	9 060	3 512	3 512	0	0
1037 Kvinesdal	5 899	5 334	3 998	-1 336	-226
1111 Sokndal	3 286	4 948	2 971	-1 977	-602
1135 Sauda	4 745	7 885	6 404	-1 481	-312
1211 Etne	4 040	5 442	1 093	-4 349	-1 076
1224 Kvinnherad	13 305	6 909	9 222	2 313	174
1228 Odda	6 988	9 849	7 873	-1 976	-283
1231 Ullensvang	3 403	6 709	5 525	-1 184	-348
1235 Voss	14 061	4 832	4 832	0	0
1238 Kvam	8 584	6 744	3 386	-3 358	-391
1251 Vaksdal	4 132	5 502	3 304	-2 198	-532
1416 Høyanger	4 222	5 561	6 061	500	118
1424 Årdal	5 521	5 136	6 912	1 776	322
1426 Luster	5 041	6 098	4 884	-1 214	-241
1438 Bremanger	3 945	5 380	5 880	500	127
1439 Vågsøy	6 119	6 804	7 304	500	82
1443 Eid	5 920	2 683	1 341	-1 342	-227
1445 Gloppen	5 676	5 217	5 217	0	0
1449 Stryn	7 105	2 996	2 996	0	0
1511 Vanylven	3 336	4 981	5 481	500	150
1520 Ørsta	10 456	5 789	0	-5 789	-554
1525 Stranda	4 610	2 337	3 492	1 155	251
1535 Vestnes	6 626	1 435	4 284	2 849	430
1539 Rauma	7 421	6 133	3 079	-3 054	-412
1554 Averøy	5 651	1 306	0	-1 306	-231
1563 Sunndal	7 205	6 020	8 015	1 995	277
1566 Surnadal	5 927	8 920	7 178	-1 742	-294
1576 Aure	3 570	6 855	5 634	-1 221	-342
1612 Hemne	4 228	7 432	6 065	-1 367	-323
1617 Hitra	4 477	7 650	4 587	-3 063	-684
1620 Frøya	4 506	7 675	6 247	-1 428	-317
1621 Ørland	5 155	0	4 943	4 943	959
1624 Rissa	6 652	4 294	4 294	0	0
1627 Bjugn	4 665	7 815	6 352	-1 463	-314
1630 Åfjord	3 237	6 564	5 416	-1 148	-355
1634 Oppdal	6 794	9 680	5 804	-3 876	-571
1636 Meldal	3 967	7 203	5 894	-1 309	-330
1640 Røros	5 589	8 624	3 876	-4 748	-850
1648 Midtre Gauldal	6 266	2 774	0	-2 774	-443
1664 Selbu	4 030	3 264	0	-3 264	-810
1702 Steinkjer	21 392	10 087	10 087	0	0
1718 Leksvik	3 531	5 109	3 068	-2 041	-578
1721 Verdal	14 539	7 394	2 479	-4 915	-338

Kommune	Innbyggere per 01.01.2013	Distrikts- tilskudd Sør- Norge 2014 <i>(1000 kr)</i>	Nytt distrikts- tilskudd Sør- Norge (tall for 2014) <i>(1000 kr)</i>	Omfordeling <i>(1000 kr)</i>	Omfordeling <i>(kr per innb)</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1756 Inderøy	6 692	0	5 750	5 750	859
Hele landet	5 051 275	378 317	382 167	3 850	1

Vedlegg 2: Kriteriedata

Fylke	Innbyggere 16-18 år (2012)	Primær- søkere til høykostnads utdannings- programmer (snitt 2010- 2012)	Reiseavstan- d til sonesenter 2011 (meter)	Innbyggere 1-18 år (2012)	Innbyggere 19-20 år (2012)	PU 18 år og over (2012)	Innbyggere 67 år og over (2012)	Fylkes- faktor vedlike- hold	Veilengde fylkesveger (km)
01 Østfold	11 101	1 956	1 209 679	61 997	998	7 284	40 905	1,4	1 811
02 Akershus	22 869	3 362	1 880 256	137 899	1 448	14 653	68 350	2,1	2 044
03 Oslo	16 964	1 810	691 834	119 812	1 200	13 770	63 170	4,0	313
04 Hedmark	7 519	1 389	2 386 158	39 967	889	4 985	32 592	1,0	3 924
05 Oppland	7 268	1 395	2 242 459	38 966	825	4 984	30 827	1,2	3 121
06 Buskerud	10 043	1 572	1 804 982	59 183	902	6 383	37 182	1,6	1 887
07 Vestfold	9 638	1 562	919 845	52 764	988	6 166	34 407	2,0	1 315
08 Telemark	6 857	1 289	1 514 213	36 392	623	4 456	26 273	1,4	1 950
09 Aust-Agder	4 573	853	1 032 509	26 134	369	3 063	15 101	1,3	1 565
10 Vest-Agder	7 544	1 397	1 045 051	42 227	519	5 075	22 714	1,3	2 167
11 Rogaland	18 426	3 124	2 162 728	111 172	1 735	12 270	49 217	1,5	2 652
12 Hordaland	19 638	3 628	2 936 112	114 298	1 723	13 315	63 081	2,0	3 113
14 Sogn og Fjordane	4 802	870	2 276 191	25 557	453	3 160	16 653	1,3	2 637
15 Møre og Romsdal	10 467	1 925	2 800 281	58 805	958	6 882	38 098	1,6	3 248
16 Sør-Trøndelag	11 247	1 939	2 566 856	66 064	889	8 401	38 457	1,3	3 123
17 Nord-Trøndelag	5 817	1 181	1 973 487	31 244	654	3 775	20 371	1,1	3 123
18 Nordland	10 201	2 039	5 318 484	52 699	1 059	6 716	37 057	1,3	4 204
19 Troms	6 618	1 213	2 226 626	35 533	666	4 559	21 344	1,4	2 997
20 Finnmark	3 154	615	2 683 502	16 746	297	2 118	9 627	1,6	1 490
Sum landet	194 746	33 119	39 671 252	1 127 459	17 195	132 015	665 426	30,4	46 684

Vedlegg 2: Kriteriedata

Fylke	Fylkes- faktor vedlike-hold * veilengde	Innbyggere i alt (2012)	Fylkes- faktor basert på driftsutg per innb	Fylkesfaktor båt * innbygger-tall	Antall ferge- samband 2012	Innbyggere per km off. vei (2012), skalert (utover 16)	Innbyggere bosatt spredt, skalert (utover 0,002)	Innbyggere 6-34 år (2012), skalert (utover 36 pst)
01 Østfold	2 535,4	280 078	0,1	28 007,8	0	58	42 298	7 772
02 Akershus	4 292,4	562 137	0,4	224 854,8	0	102	55 263	21 565
03 Oslo	1 252,0	618 238	0,0	0,0	0	449	503	45 497
04 Hedmark	3 924,0	193 119	0,0	0,0	0	12	83 780	3 069
05 Oppland	3 745,2	187 174	0,0	0,0	0	16	79 703	3 480
06 Buskerud	3 019,2	266 883	0,0	0,0	1	47	51 388	8 313
07 Vestfold	2 630,0	237 751	0,0	0,0	0	71	35 931	6 958
08 Telemark	2 730,0	170 422	0,6	102 253,2	0	24	39 438	4 126
09 Aust-Agder	2 034,5	112 088	0,2	22 417,6	0	20	32 884	4 308
10 Vest-Agder	2 817,1	175 270	0,0	0,0	2	27	33 379	9 190
11 Rogaland	3 978,0	447 423	2,1	939 588,3	6	56	61 679	29 820
12 Hordaland	6 226,0	493 706	0,8	394 964,8	17	56	103 039	26 866
14 Sogn og Fjordane	3 428,1	108 442	4,9	531 365,8	7	3	45 277	3 961
15 Møre og Romsdal	5 196,8	257 913	1,0	257 913,0	20	23	78 202	9 354
16 Sør-Trøndelag	4 059,9	299 521	0,8	239 616,8	4	40	62 551	15 433
17 Nord-Trøndelag	3 435,3	133 827	1,0	133 827,0	6	8	54 510	4 512
18 Nordland	5 465,2	238 771	5,6	1 337 117,6	23	10	72 204	6 971
19 Troms	4 195,8	159 426	2,2	350 737,2	11	12	51 307	6 337
20 Finnmark	2 384,0	74 234	6,2	460 250,8	5	1	18 242	460
Sum landet	67 348,9	5 016 423	25,9	5 022 914,7	102	1035	1 001 578	217 992

Vedlegg 3: Indekser enkeltkriterier, indeks per delønøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delønøkkel - Dagens kosnadsøkkel

	Tannhelse										Videregående opplæring									
	Indeks 0-15-åringer	Indeks 16-18-åringer	Indeks 19-34-åringer	Indeks 35-66-åringer	Indeks 67-74-åringer	Indeks 74-åringer	Indeks innbyggere over 74 år	Andel beregnet utgiftsbehov tannhelse, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, dagens nøkkel (prosent)	Indeks 16-18-åringer	Indeks 16-18-åringer yrkesfag	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)			
01 Østfold	0.9708	1.0210	0.8827	1.0386	1.1125	1.0908	1.0908	0.9797	0.0547	1.0210	1.0727	1.0326	0.0577	1.0210	1.0727	1.0326	0.0577			
02 Akershus	1.0881	1.0479	0.8680	1.0467	0.9680	0.8711	0.8711	1.0551	0.1182	1.0479	0.8768	1.0094	0.1131	1.0479	0.8768	1.0094	0.1131			
03 Oslo	0.9179	0.7068	1.3756	0.9499	0.7595	0.7798	0.7798	0.9139	0.1126	0.7068	0.4161	0.6414	0.0790	0.7068	0.4161	0.6414	0.0790			
04 Hedmark	0.9002	1.0029	0.8289	1.0462	1.2339	1.3063	1.3063	0.9330	0.0359	1.0029	1.1031	1.0255	0.0395	1.0029	1.1031	1.0255	0.0395			
05 Oppland	0.9124	1.0002	0.8473	1.0412	1.2154	1.2648	1.2648	0.9408	0.0351	1.0002	1.1532	1.0347	0.0386	1.0002	1.1532	1.0347	0.0386			
06 Buskerud	0.9800	0.9693	0.9166	1.0381	1.0699	1.0329	1.0329	0.9784	0.0521	0.9693	0.8904	0.9516	0.0506	0.9693	0.8904	0.9516	0.0506			
07 Vestfold	0.9708	1.0442	0.8932	1.0343	1.0906	1.0913	1.0913	0.9831	0.0466	1.0442	0.9813	1.0301	0.0488	1.0442	0.9813	1.0301	0.0488			
08 Telemark	0.9290	1.0364	0.8835	1.0370	1.1470	1.1757	1.1757	0.9558	0.0325	1.0364	1.1574	1.0636	0.0361	1.0364	1.1574	1.0636	0.0361			
09 Aust-Agder	1.0281	1.0509	0.9243	1.0152	1.0460	0.9887	0.9887	1.0227	0.0229	1.0509	1.1578	1.0750	0.0240	1.0509	1.1578	1.0750	0.0240			
10 Vest-Agder	1.0628	1.1087	1.0017	0.9670	0.9709	0.9824	0.9824	1.0588	0.0370	1.1087	1.2098	1.1315	0.0395	1.1087	1.2098	1.1315	0.0395			
11 Rogaland	1.1131	1.0608	1.0760	0.9573	0.8381	0.8215	0.8215	1.0845	0.0967	1.0608	1.0511	1.0586	0.0944	1.0608	1.0511	1.0586	0.0944			
12 Hordaland	1.0337	1.0246	1.0607	0.9632	0.9345	0.9887	0.9887	1.0296	0.1013	1.0246	1.1390	1.0503	0.1034	1.0246	1.1390	1.0503	0.1034			
14 Sogn og Fjordane	1.0264	1.1406	0.8919	0.9791	1.0641	1.2407	1.2407	1.0398	0.0225	1.1406	1.2351	1.1619	0.0251	1.1406	1.2351	1.1619	0.0251			
15 Møre og Romsdal	1.0043	1.0454	0.9278	0.9942	1.0576	1.1632	1.1632	1.0107	0.0520	1.0454	1.1404	1.0668	0.0548	1.0454	1.1404	1.0668	0.0548			
16 Sør-Trøndelag	0.9858	0.9672	1.0922	0.9736	0.9881	0.9501	0.9501	0.9901	0.0591	0.9672	0.9820	0.9706	0.0580	0.9672	0.9820	0.9706	0.0580			
17 Nord-Trøndelag	1.0189	1.1196	0.8767	0.9953	1.1527	1.1430	1.1430	1.0301	0.0275	1.1196	1.3025	1.1608	0.0310	1.1196	1.3025	1.1608	0.0310			
18 Nordland	0.9570	1.1005	0.8951	1.0098	1.1593	1.1795	1.1795	0.9860	0.0469	1.1005	1.3216	1.1502	0.0547	1.1005	1.3216	1.1502	0.0547			
19 Troms	0.9802	1.0693	0.9774	1.0113	1.0619	0.9626	0.9626	0.9947	0.0316	1.0693	1.1632	1.0904	0.0347	1.0693	1.1632	1.0904	0.0347			
20 Finnmark	0.9906	1.0944	0.9474	1.0290	1.0355	0.9263	0.9263	1.0017	0.0148	1.0944	1.3050	1.1418	0.0169	1.0944	1.3050	1.1418	0.0169			
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000			

Vedlegg 3: Indekser enkeltkriterier, indeks per delønøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel - Dagens kostnadsøkkel

	Fylkesveier				Andel beregnet utgiftsbehov fylkesveger, dagens nøkkel (prosent)
	Indeks beregnet utgiftsbehov fylkesveger, dagens nøkkel	Indeks vei-faktor	Indeks reinvestering	Indeks vei-faktor	
01 Østfold	0.6256	0.6479	0.6330	0.0353	
02 Akershus	0.5567	0.3921	0.5024	0.0563	
03 Oslo	0.2624	0.1254	0.2172	0.0268	
04 Hedmark	2.2969	1.8298	2.1428	0.0825	
05 Oppland	1.7754	1.6973	1.7497	0.0653	
06 Buskerud	0.7113	0.6800	0.7009	0.0373	
07 Vestfold	0.5567	0.5322	0.5487	0.0260	
08 Telemark	1.0348	1.1691	1.0791	0.0367	
09 Aust-Agder	1.6783	1.4810	1.6132	0.0360	
10 Vest-Agder	1.3064	1.2488	1.2874	0.0450	
11 Rogaland	0.7124	0.6811	0.7021	0.0626	
12 Hordaland	0.6187	0.7393	0.6585	0.0648	
14 Sogn og Fjordane	1.9519	2.7989	2.2314	0.0482	
15 Møre og Romsdal	1.1966	1.4299	1.2736	0.0655	
16 Sør-Trøndelag	1.0432	1.1635	1.0829	0.0647	
17 Nord-Trøndelag	2.3113	2.5778	2.3992	0.0640	
18 Nordland	1.8929	2.1112	1.9650	0.0935	
19 Troms	2.0602	2.1210	2.0803	0.0661	
20 Finnmark	1.7222	1.2936	1.5807	0.0234	
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	

Indekser enkeltkriterier; indeks per delønøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel
- Forslag til ny kostnadsøkkel

	Tannhelse				Videregående opplæring					
	Indeks 1-18 år og 20-åringere over	Indeks 19-18 år og innbyggere over	Indeks PU	Andel beregnet utgiftsbehov tannhelse, forslag nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, forslag nøkkel	Indeks søkere høykostn utd. pro-sonekriter	Indeks beregnet utgiftsbehov vgo, forslag til nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov vgo, forslag til nøkkel		
01 Østfold	0.9849	1.0395	0.9882	1.1010	1.0016	1.0210	1.0576	0.5461	1.0170	0.0568
02 Akershus	1.0915	0.7515	0.9905	0.9166	1.0468	1.0479	0.9060	0.4230	1.0081	0.1130
03 Oslo	0.8623	0.5663	0.8463	0.7703	0.8320	0.7068	0.4435	0.1415	0.6463	0.0797
04 Hedmark	0.9208	1.3430	0.9809	1.2723	0.9897	1.0029	1.0892	1.5624	1.0311	0.0397
05 Oppland	0.9263	1.2859	1.0118	1.2416	0.9877	1.0002	1.1286	1.5149	1.0351	0.0386
06 Buskerud	0.9867	0.9860	0.9088	1.0503	0.9918	0.9693	0.8924	0.8552	0.9528	0.0507
07 Vestfold	0.9874	1.2123	0.9855	1.0910	1.0139	1.0442	0.9951	0.4892	1.0229	0.0485
08 Telemark	0.9501	1.0665	0.9936	1.1622	0.9828	1.0364	1.1453	1.1235	1.0582	0.0359
09 Aust-Agder	1.0374	0.9604	1.0384	1.0156	1.0299	1.0509	1.1531	1.1648	1.0720	0.0240
10 Vest-Agder	1.0720	0.8639	1.1003	0.9770	1.0483	1.1087	1.2070	0.7540	1.1186	0.0391
11 Rogaland	1.1055	1.1313	1.0421	0.8293	1.0745	1.0608	1.0575	0.6112	1.0501	0.0937
12 Hordaland	1.0301	1.0181	1.0248	0.9632	1.0216	1.0246	1.1132	0.7520	1.0346	0.1018
14 Sogn og Fjordane	1.0486	1.2187	1.1073	1.1577	1.0736	1.1406	1.2147	2.6542	1.1880	0.0257
15 Møre og Romsdal	1.0145	1.0836	1.0139	1.1136	1.0302	1.0454	1.1305	1.3729	1.0682	0.0549
16 Sør-Trøndelag	0.9814	0.8659	1.0658	0.9679	0.9744	0.9672	0.9807	1.0837	0.9723	0.0581
17 Nord-Trøndelag	1.0388	1.4257	1.0719	1.1475	1.0774	1.1196	1.3363	1.8647	1.1757	0.0314
18 Nordland	0.9820	1.2939	1.0688	1.1700	1.0260	1.1005	1.2933	2.8166	1.1740	0.0559
19 Troms	0.9917	1.2187	1.0866	1.0093	1.0111	1.0693	1.1528	1.7661	1.1001	0.0350
20 Finnmark	1.0037	1.1672	1.0842	0.9776	1.0136	1.0944	1.2555	4.5711	1.2016	0.0178
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Indekser enkeltkriterier; indeks per delønøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel - Forslag til ny kostnadsøkkel

		Fylkesveier		Andel beregnet utgiftsbehov, forslag nøkkel (prosent)	
		Indeks ny veifaktor	Indeks vei-innbygger-tall	Indeks beregnet utgiftsbehov, forslag nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov, forslag nøkkel (prosent)
01 Østfold	0.6743	0.6948	1.0000	0.7147	0.0399
02 Akershus	0.5688	0.3907	1.0000	0.5983	0.0670
03 Oslo	0.1508	0.0544	1.0000	0.2388	0.0294
04 Hedmark	1.5134	2.1834	1.0000	1.5317	0.0590
05 Oppland	1.4904	1.7917	1.0000	1.4683	0.0548
06 Buskerud	0.8426	0.7598	1.0000	0.8513	0.0453
07 Vestfold	0.8239	0.5943	1.0000	0.8177	0.0388
08 Telemark	1.1932	1.2295	1.0000	1.1748	0.0399
09 Aust-Agder	1.3520	1.5003	1.0000	1.3282	0.0297
10 Vest-Agder	1.1972	1.3285	1.0000	1.1895	0.0416
11 Rogaland	0.6622	0.6369	1.0000	0.6987	0.0623
12 Hordaland	0.9393	0.6775	1.0000	0.9158	0.0901
14 Sogn og Fjordane	2.3546	2.6130	1.0000	2.2266	0.0481
15 Møre og Romsdal	1.5008	1.3532	1.0000	1.4251	0.0733
16 Sør-Trøndelag	1.0096	1.1204	1.0000	1.0214	0.0610
17 Nord-Trøndelag	1.9120	2.5076	1.0000	1.8750	0.0500
18 Nordland	1.7049	1.8919	1.0000	1.6444	0.0783
19 Troms	1.9603	2.0200	1.0000	1.8551	0.0590
20 Finnmark	2.3920	2.1568	1.0000	2.2020	0.0326
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe
v/ stortingsrepresentant Karin Andersen
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

14/4499-7

02.06.2014

**Spørsmål fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe vedrørende
Kommuneproposisjonen 2015**

Jeg viser til brev av 23. og 28. mai 2014 med spørsmål om Kommuneproposisjonen 2015.

Brev av 23. mai

Spørsmål 1: KS melder at kollektivtransport i fylkene er underfinansiert med 240 millioner. Hva er statsrådets syn på saken?

Vi ber om beregningsgrunnlaget som sammenligner 2013 og 2014 og 2015 når det gjelder kompensasjon for kollektivtransport i FK.

Svar: Kollektivtransport finansieres gjennom fylkeskommunenes frie inntekter. Det er opp til fylkeskommunene i hvilken grad de vil prioritere kollektivtransport innenfor de frie inntektene.

Det er lagt fram ny kostnadsnøkkel for kollektivtransport med virkning fra 2015, basert på oppdaterte tall og analyser.

Spørsmål 2: På hvilken måte er det i kommuneopplegget for 2015 lagt inn midler til kommunenes oppfølging av klimaforliket og midler til kompenserende tiltak for ekstremvær?

Svar: Det er ikke bevilget særskilte midler til kommunene på dette området i kommuneproposisjonen for 2015.

Innen klimatilpasning er det et stort behov for økt kunnskap om dagens og framtidens klima. Detaljerte data er viktig blant annet for flomsikring i vassdrag og i tettbygde strøk, dimensjonering og sikringstiltak for vei og bane, med mer. Det ble i 2014 bevilget 3 mill. kroner til senter for klimatjenester som vil tilrettelegge informasjon om framtidens klima i en form som har god nytteverdi for brukere, herunder kommuner. Det ble i 2014 også avsatt 4 mill. kroner til lovutvalg for overvann til Miljødirektoratet, som blant annet vil bidra til å avklare kommunale myndigheters ansvarsforhold innen dette temaet. Videre er det bevilget midler til utarbeidelse av en statlig planretningslinje med føringer for hvordan klimatilpasning skal håndteres i planlegging og vedtak etter plan- og bygningsloven. Dette arbeidet er nylig startet opp. Miljødirektoratet fikk i 2014 også midler til å utvikle evaluering av arbeidet med klima- og energiplanlegging i kommunene, som grunnlag for å utvikle mer målrettet veiledning innen området. Det er imidlertid for tidlig å si noe om videreføring av midler til dette formålet i 2015.

Spørsmål 3: Når det gjelder veksttilskuddet skal jo det beregnes utifra befolkningstall fra 1. juli året før det budsjettåret det er snakk om, men vi ber om å få fordelingsvirkningene for kommunene basert på befolkningstallet i dag for å kunne se virkningene av tilskuddet.

Svar: Veksttilskuddet beregnes med innbyggertall per 1.1 året før budsjettåret, slik at veksttilskuddet for 2015 beregnes med innbyggertall per 1.1.2014. Vedlegg 1 viser veksttilskuddet i 2014, og hva tilskuddet vil bli i 2015 med den foreslåtte endringen i tilskuddet.

Spørsmål 4: Vi ber om å få fordelingsvirkningene for kommunene som følge av omleggingen av tilskuddet for Sør-Norge.

Svar: Vedlegg 2 viser distriktstilskudd Sør-Norge i 2014, hva tilskuddet ville blitt i 2014 med den foreslåtte endringen og endringen for de berørte kommunene. Endringen gir isolert sett en økning i tilskuddet på 3,8 mill. kroner, som finansieres gjennom et likt trekk per innbygger i innbyggertilskuddet for alle kommuner. Effekten av finansieringen er ikke vist i tabellen. Kommuner som får redusert tilskudd vil også omfattes av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet.

Spørsmål 5: Vil regjeringen gjøre tiltak for å sikre at gjeldsrådgivningen i kommunene som i dag har fått øremerket tilskudd til gjeldsrådgivning, ikke reduserer sin virksomhet på området og kan regjeringen gi en oversikt over antall stillinger og interkommunale nettverk på området?

Svar: Innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til gjeldsrådgivning i rammen markerer at økonomisk rådgivning (herunder gjeldsrådgivning) er en obligatorisk oppgave for Nav-kontoret. For å følge med på kommunenes arbeid med gjeldsrådgivning, vil økonomisk rådgivning bli vektlagt i embetsoppdraget til fylkesmennene i 2015. Kommunene rapporterer også omfang av økonomisk rådgivning gjennom KOSTRA, slik at man kan følge med på aktiviteten.

I 2013 var det 23 stillingshjempler knyttet til de 22 interkommunale nettverkene.

Spørsmål 6: Rådmann Steinar Sørensen i Evenes hevdet tidligere i år at finansieringsordningen for barnevernet resulterer i kynisk transport av barn mellom kommunene. Bakgrunnen for påstanden er at kommunen som fatter vedtak, blir sittende med regningen uavhengig av om barnets bostedskommune etter vedtaket er fattet. Med andre ord mener han at kommunen har et sterkt insentiv til ikke å fatte vedtak. Intensjonen i barnevernloven er barnets beste. Er det gjort beregninger på om kommunens finansieringsmodell gjennom kriteriene og kostnadsnøkkelen i inntektssystemet dekker eller gjenspeiler om lag de faktiske kostnadene i barnevernet?

Svar: På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Telemarksforskning i samarbeid med Senter for økonomisk forskning, analysert kommunenes utgifter til barnevernstjenester for å identifisere forhold som har betydning for variasjonene i kommunenes utgifter til sektoren. Prosjektet ble gjennomført i 2013 og rapporten er publisert på departementets hjemmesider.

Rapporten vil danne grunnlaget for departementets videre arbeid med delkostnadsnøkkelen for barnevern i den neste helhetlige gjennomgangen av kostnadsnøkkelen for kommunene.

For øvrig vises det til brev datert 20. februar 2014 fra barne-, likestillings- og inkluderingsministeren med svar på spørsmål 388 fra stortingsrepresentant Karin Andersen.

Spørsmål 7: Utgifter til barnevern varierer mye mellom kommunene. Det er avgjørende viktig at kostnader ikke reduserer bistand og nødvendig omsorg for barn som trenger hjelp fra barnevernet. Kan det være aktuelt å vurdere en modell som tilsvarer kostnadskrevende tjenester for deler av barnevernet, slik at store variasjoner i kommunenes utgifter som i dag ikke dekkes gjennom inntektssystemet, bedre kan fanges opp?

Svar: I regjeringsplattformen står det at regjeringen vil at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernstjenesten. I en kommunereform vil kommunenes mulighet til faglig og økonomisk å sikre et godt barnevern være et viktig element.

Spørsmål 8: På side 96 andre spalte står det om den planlagte avviklingen av refusjonsordningen for kommunale utgifter til barnevernet for EMA at hoveddelen av tilskuddet flyttes til det særskilte tilskuddet. Hva skjer med resten som ikke flyttes? Mener regjeringen at omleggingen skal føre til total sett færre utgifter for kommunen til tiltak til barna?

Svar: Regjeringen foreslår å avvikle refusjonsordningen fra 1. januar 2015. Hoveddelen av midlene foreslås lagt over på det særskilte tilskuddet som kommunene mottar når de bosetter enslige mindreårige flyktninger (kap 821, post 61). Dette betyr at disse midlene fortsatt vil gå til kommunenes arbeid med bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

En liten andel av midlene i refusjonsordningen skal dekke utgiftene til vertskommuner som har særskilt høye utgifter til barneverntiltak knyttet til omsorgsplassering av enslige mindreårige asylsøkere. De resterende midlene fra refusjonsordningen foreslås derfor overført til vertskommunetilskuddet (kap 490, post 60).

Refusjonsordningen delfinansierer kommunenes utgifter kun dersom den enslige mindreårige mottar et tiltak som er etablert og levert av barneverntjenesten. Regjeringen ønsker at den statlige finansieringen ikke skal være knyttet til en enkelt tjeneste. Særskilt tilskudd utbetales ved bosetting av alle enslige mindreårige, ikke bare dersom det fattes barnevernvedtak.

Barn skal få den oppfølging som hver enkelt trenger. Men ikke alle barn trenger et barneverntiltak. Ved å overføre midlene fra refusjonsordningen til det særskilte tilskuddet, får kommunene større frihet til selv å finne de løsningene som er best for det enkelte barn.

Spørsmål 9: Det er forslag fra regjeringen om å kutte det øremerkede tilskuddet til leirskoleopplæring (Kap 225, post 66) basert på en feil begrunnelse. Tilskuddet går ikke til alle skolenes medfølgende lærere ved leirskoleopphold slik det står i kommuneproposisjonen. Dette tilskuddet går derimot til dekning av den faste pedagogiske bemanningen ute på de kommunalt pedagogisk drevne leirskolene. Det er pr. nå ca. 55 kommuner som tar seg av dette tilbudet, til frivillig benyttelse for alle landets kommuner. De kommunene som har en leirskole innenfor sine grenser skal iht opplæringsloven §10-3 ansette undervisningspersonalet. Disse leirskolelærerne tar seg av det pedagogiske leirskoletilbudet for gjesteelever fra andre kommuner. Derfor er denne utgiften øremerket til det slik at kostnaden ikke skal belaste det lokale skolebudsjettet i den kommunen leirskolen ligger. Utgiften til skolenes medfølgende lærere på leirskole er en kostnad knyttet til kommunens egne elever og tas på skolens/kommunens eget budsjett, regulert gjennom SGS 10-10. Det må ikke forveksles med Tilskuddet til leirskoleopplæring, post 66. Ved å fjerne denne øremerkingen, rives grunnlaget bort for kommuner til å påta seg det pedagogiske ansvaret for leirskoleopplæring. Er Regjeringen klar over denne sammenhengen og er endringen tilsiktet?

Svar: Det øremerkede tilskuddet til leirskoleopplæring skal bidra til å dekke utgifter til leirskoleopplæringen (uten at det er knyttet til pedagogisk personale ved leirskolen). Kommunene dekker selv kostnader knyttet til selve leirskoleoppholdet. Alle kommuner som har sendt elever på leirskole kan etterskuddsvis søke om dette øremerkede tilskuddet. Med leirskole menes leirskoleopplæring ved bemannet leirskole eller annen aktivitet med en varighet på minst tre overnattinger i sammenheng (ekskursjoner eller turer som er en del av grunnopplæringen – for eksempel ”hvite busser”). Kommunen velger selv hvilket leirskoletilbud de ønsker å sende elevene på. Det utbetales ikke tilskudd direkte til leirskolene eller de kommunene som er vertskommuner for en leirskole for å dekke utgifter til den faste pedagogiske bemanningen.

Regjeringen har som mål å øke lokal handlefrihet og redusere omfanget av statlig styring gjennom øremerkede tilskudd. Dette innebærer at behovet for øremerking generelt må vurderes strengt. Formålet med forslaget om å innlemme det øremerkede tilskuddet til

leirskoleopplæring er å gi kommunene et helhetlig ansvar for å legge til rette for og finansiere leirskoleopplæring. Det ansvaret mener regjeringen kommunene er fullt i stand til å ta.

Spørsmål 10: Vi ber om å få de siste oppdaterte tallene på ankomst av asylsøkere til Norge og oppdaterte prognoser for året

Svar: Per 30. april var det kommet 2 835 asylsøkere til Norge. Statistikken er publisert på UDIs nettsider: <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-fordelt-pa-statsborgerskap-januar-2014/>. I revidert nasjonalbudsjett er prognosene for asylsøkere til Norge satt til 11 000.

Spørsmål 11: Vi ber om å få tabeller som viser fylkesfordelte virkninger av de ulike endringene på skatt og de nye kostnadsnøkklene for samferdsel, tannhelse, videregående, fylkesveier og kollektivtransport, der virkningen av de ulike endringene fremgår hver for seg.

Svar: Vedlegg 3 viser kriteriedata som ligger til grunn for de nye kostnadsnøkklene i forslaget til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Kriteriedataene skriver seg fra 2012. Som varslet i kommuneproposisjonen gjør vi oppmerksom på at det her kan komme justeringer i nøklene i statsbudsjettet. Det er dette tallmaterialet som ligger til grunn for beregningen av de samlede, foreløpige, fordelingsvirkningene av ny (samlet) kostnadsnøkkel som vises i tabell 7.13 i kommuneproposisjonen 2015. Kostnadsnøkkel for 2014 og forslag til nøkkel for 2015 med tilhørende vektorer og sektorandeler er også vist i vedlegg 3. De ulike delkostnadsnøkklene vises også indekset for det enkelte fylke. Om en sammenligner ny og gammel nøkkel fylkesvis gis det et inntrykk av virkning av ny nøkkel for de ulike sektorene.

På grunn av at det er svært mange elementer som endrer seg samtidig, og som påvirker hverandre (f.eks. nye kriterier, nye sektorandeler, innlemming av saker med særskilt fordeling) er det vanskelig å gjøre en detaljert, dekomponert oppsplitting av omfordelingsvirkningen målt i kroner, av forslag til ny samlet kostnadsnøkkel på en slik måte at deeffektene summerer seg til den samlede effekten. I tillegg vil inntektssystemet for 2015 bli beregnet ut fra oppdaterte kriteriedata og utgiftsbehov beregnet ut fra endelige KOSTRA-data.

I vedlegg 3 vises isolerte virkninger av forslag til endring i skatteutjevningen.

Spørsmål 12: Vi ber om å få en tabell som viser totalvirkningen av det foreslåtte kommuneopplegget for 2015 fordelt på kommunene, sammenholdt med 2014-budsjettet.

Svar: Per i dag foreligger ikke informasjonsgrunnlaget til å regne ut den kommunevise fordelingen av rammetilskuddet i 2015. Kriteriedata som inngår i beregningen av rammetilskuddet, som befolkningstall per 1. juli 2014 og kriteriene i utgiftsutjevningen, er ikke klare før til statsbudsjettet.

Brev av 28. mai:

Spørsmål 1: Det er et mål for regjeringen at fossil oljefyring skal fases ut i offentlige bygg innen 2018. Mange offentlige byggforetak venter på investeringsmidler til å kunne gjennomføre utfasingen. Da Oslo kommune faset ut fossil oljefyring, ble investeringene i all hovedsak finansiert av lån gitt over kommunebudsjettet, som i sin tid nedbetales av leietaker gjennom en noe økt månedlig husleie. Hvordan må et budsjettvedtak formuleres dersom man skal opprette en tilsvarende nasjonal låneordning for kommunale og fylkeskommunale bygg?

Svar: Dagens regelverk åpner også i dag opp for at alle kommuner og fylkeskommuner (heretter omtalt som kommuner) kan gjøre som Oslo om kommunestyret selv ønsker det.

Etter kommuneloven § 50 kan kommunene ta opp lån til investeringer i egne bygg og anlegg. Dette vil også omfatte påkostninger på bygget, slik som f.eks. større oppgraderinger av oppvarmingsløsningene i kommunens bygg.

Hvis kommunestyret ønsker å erstatte fossil oljefyring med mer miljøvennlige oppvarming, må investeringene med tilhørende lånefinansiering på vanlig vis innarbeides i investeringsdelen i kommunens investeringsbudsjett ("investeringsbudsjettet"). Økte leieinntekter samt økte renter og avdrag må innarbeides i driftsdelen av kommunens årsbudsjett ("driftsbudsjettet").

Spørsmål 2: Kommunesektoren må ta sin del av arbeidet med å redusere norske klimautslipp. Det er vanskelig å se hva som er regjeringens satsinger på å redusere klimautslipp og å forebygge skader fra klimaendringer. Hvor i kommuneopplegget finner man regjeringens satsing på klimakutt og klimasatsing?

Svar: Det er ikke bevilget særskilte midler til kommunene på dette området i kommuneproposisjonen for 2015.

I det lokale klimaarbeidet spiller kommunene en viktig rolle, og er gitt oppgaver og virkemidler som gir mulighet til å påvirke kilder til utslipp av klimagasser. Kommunene er både politiske aktører, tjenesteytere, myndighetsutøvere, innkjøpere, eiendomsbesittere og ansvarlige for planlegging og tilrettelegging for gode levesteder for befolkningen. Det er opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan den ønsker å følge opp de mål og føringer som er gitt på klimaområdet, innen kommunenes alminnelige økonomiske rammer. For å hindre at utslipp og skader oppstår, er det særlig viktig at kommunene som arealmyndighet tilrettelegger for reduserte utslipp, samt slik at risiko for skader som følge av klimaendringer reduseres. Staten skal bistå kommunene med veiledning i deres arbeid på dette området.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

Vedlegg:

1. Veksttilskuddet 2014 og 2015, spm. 3 brev 23.5
2. Distriktstilskudd Sør-Norge, spm. 4 brev 23.5
3. Inntektssystemet fylkeskommuner, spm. 11 brev 23.5 (se flere ark i filen).

Kopi: Kommunal- og forvaltningskomiteen

Vedlegg 1: Veksttilskudd 2014 og 2015

Kolonne 1: Veksttilskudd 2014 (1000 kr)

*Kolonne 2: Veksttilskudd 2015, med endringene foreslått i
Kommuneproposisjonen 2015 (1000 kr)*

Kommune	Vekst- tilskudd 2014	Vekst-tilskudd 2015 (med ny vekst-grense og ny sats)
	<i>(1000 kr)</i>	<i>(1000 kr)</i>
0111 Hvaler	0	208
0123 Spydeberg	0	1 682
0137 Våler	1 137	3 492
0138 Hobøl	0	1 713
0211 Vestby	3 569	9 817
0214 Ås	496	7 590
0215 Frogn	0	1 808
0221 Aurskog-Høland	0	2 228
0226 Sørumsund	0	8 652
0227 Fet	0	1 551
0228 Rælingen	0	1 227
0233 Nittedal	0	2 493
0234 Gjerdrum	545	0
0235 Ullensaker	9 848	16 474
0236 Nes	0	2 592
0237 Eidsvoll	0	9 590
0238 Nannestad	0	36
0301 Oslo	0	84 777
0604 Kongsberg	0	296
0618 Hemsedal	0	906
0624 Øvre Eiker	0	1 036
0626 Lier	0	7 639
0627 Røyken	0	7 362
0713 Sande	0	1 320
0719 Andebu	0	1 401
0919 Froland	1 149	1 914
1102 Sandnes	13 336	46 081
1114 Bjerkreim	233	645
1119 Hå	2 320	8 686
1120 Klepp	1 928	3 800
1121 Time	3 700	12 350
1122 Gjesdal	1 824	5 453
1124 Sola	2 305	10 763
1130 Strand	0	3 485
1142 Rennesøy	4 992	7 153
1160 Vindafjord	0	378

Kommune	Vekst-tilskudd 2014	Vekst-tilskudd 2015 (med ny vekst-grense og ny sats)
	<i>(1000 kr)</i>	<i>(1000 kr)</i>
1216 Sveio	798	1 198
1243 Os	4 595	11 947
1245 Sund	128	920
1246 Fjell	0	9 884
1247 Askøy	1 317	8 548
1256 Meland	4 068	7 695
1259 Øygarden	0	3 778
1420 Sogndal	0	1 878
1523 Ørskog	0	1 475
1529 Skodje	978	1 990
1531 Sula	0	2 776
1532 Giske	292	4 544
1648 Midtre Gauldal	0	694
1653 Melhus	0	743
1657 Skaun	824	5 962
1663 Malvik	0	742
1818 Herøy	439	0
1828 Nesna	0	4
2015 Hasvik	377	299
2017 Kvalsund	0	25
2023 Gamvik	0	1 171
2028 Båtsfjord	0	586
SUM	61 197	343 461

Vedlegg 2: Distriktstilskudd Sør-Norge.

Isolert effekt av den foreslåtte endringen i Kommuneproposisjonen 2015.

Kolonne 1: Innbyggere per 1.1.2013

Kolonne 2: Distriktstilskudd Sør-Norge 2014 (1000 kr)

Kolonne 3: Distriktstilskudd Sør-Norge, med nye tildelingskriterier (hva tilskuddet ville vært i 2014 med de foreslåtte endringene). (1000 kr)

Kolonne 4: Isolert effekt av endringen i Distriktstilskudd Sør-Norge (1000 kr)

Kolonne 5: Isolert effekt av endringen i Distriktstilskudd Sør-Norge (kr per innb)

Kommune	Innbyggere per 01.01.2013	Distrikts- tilskudd Sør- Norge 2014 (1000 kr)	Nytt distrikts- tilskudd Sør- Norge (tall for 2014) (1000 kr)	Omfordeling (1000 kr)	Omfordeling (kr per innb)
	1	2	3	4	5
0119 Marker	3 587	0	2 067	2 067	576
0402 Kongsvinger	17 638	0	8 612	8 612	488
0415 Løten	7 479	0	3 094	3 094	414
0418 Nord-Odal	5 190	0	4 962	4 962	956
0419 Sør-Odal	7 806	0	3 181	3 181	408
0420 Eidskog	6 282	4 149	7 411	3 262	519
0423 Grue	4 997	6 069	6 569	500	100
0425 Åsnes	7 600	7 774	8 274	500	66
0426 Våler	3 826	5 302	5 802	500	131
0428 Trysil	6 689	9 588	7 677	-1 911	-286
0429 Åmot	4 387	7 571	4 540	-3 031	-691
0437 Tynset	5 570	8 607	2 590	-6 017	-1 080
0515 Vågå	3 716	6 983	5 730	-1 253	-337
0516 Nord-Fron	5 827	8 832	7 113	-1 719	-295
0517 Sel	5 952	8 942	7 195	-1 747	-294
0520 Ringebu	4 496	7 666	6 241	-1 425	-317
0522 Gausdal	6 141	2 741	2 741	0	0
0529 Vestre Toten	12 999	0	4 552	4 552	350
0536 Søndre Land	5 703	5 231	7 031	1 800	316
0538 Nordre Land	6 758	5 785	5 785	0	0
0542 Nord-Aurdal	6 396	0	7 485	7 485	1 170
0616 Nes	3 435	0	4 040	4 040	1 176
0617 Gol	4 667	0	2 352	2 352	504
0619 Ål	4 761	3 551	3 551	0	0
0621 Sigdal	3 538	4 094	0	-4 094	-1 157
0807 Notodden	12 497	0	6 591	6 591	527
0814 Bamble	14 129	0	2 425	2 425	172
0815 Kragerø	10 700	3 945	3 945	0	0
0817 Drangedal	4 139	5 507	6 007	500	121
0819 Nome	6 625	1 435	4 284	2 849	430
0822 Sauherad	4 369	2 273	3 397	1 124	257
0826 Tinn	5 973	8 960	7 208	-1 752	-293
0901 Risør	6 848	4 371	7 781	3 410	498
0937 Evje og Hornnes	3 556	2 059	0	-2 059	-579

Kommune	Innbyggere per 01.01.2013	Distrikts-tilskudd Sør-Norge 2014 (1000 kr)	Nytt distrikts-tilskudd Sør-Norge (tall for 2014) (1000 kr)	Omfordeling (1000 kr)	Omfordeling (kr per innb)
	1	2	3	4	5
1003 Farsund	9 441	0	7 194	7 194	762
1004 Flekkefjord	9 060	3 512	3 512	0	0
1037 Kvinesdal	5 899	5 334	3 998	-1 336	-226
1111 Sokndal	3 286	4 948	2 971	-1 977	-602
1135 Sauda	4 745	7 885	6 404	-1 481	-312
1211 Etne	4 040	5 442	1 093	-4 349	-1 076
1224 Kvinnherad	13 305	6 909	9 222	2 313	174
1228 Odda	6 988	9 849	7 873	-1 976	-283
1231 Ullensvang	3 403	6 709	5 525	-1 184	-348
1235 Voss	14 061	4 832	4 832	0	0
1238 Kvam	8 584	6 744	3 386	-3 358	-391
1251 Vaksdal	4 132	5 502	3 304	-2 198	-532
1416 Høyanger	4 222	5 561	6 061	500	118
1424 Årdal	5 521	5 136	6 912	1 776	322
1426 Luster	5 041	6 098	4 884	-1 214	-241
1438 Bremanger	3 945	5 380	5 880	500	127
1439 Vågsøy	6 119	6 804	7 304	500	82
1443 Eid	5 920	2 683	1 341	-1 342	-227
1445 Gloppen	5 676	5 217	5 217	0	0
1449 Stryn	7 105	2 996	2 996	0	0
1511 Vanylven	3 336	4 981	5 481	500	150
1520 Ørsta	10 456	5 789	0	-5 789	-554
1525 Stranda	4 610	2 337	3 492	1 155	251
1535 Vestnes	6 626	1 435	4 284	2 849	430
1539 Rauma	7 421	6 133	3 079	-3 054	-412
1554 Averøy	5 651	1 306	0	-1 306	-231
1563 Sunndal	7 205	6 020	8 015	1 995	277
1566 Surnadal	5 927	8 920	7 178	-1 742	-294
1576 Aure	3 570	6 855	5 634	-1 221	-342
1612 Hemne	4 228	7 432	6 065	-1 367	-323
1617 Hitra	4 477	7 650	4 587	-3 063	-684
1620 Frøya	4 506	7 675	6 247	-1 428	-317
1621 Ørland	5 155	0	4 943	4 943	959
1624 Rissa	6 652	4 294	4 294	0	0
1627 Bjugn	4 665	7 815	6 352	-1 463	-314
1630 Åfjord	3 237	6 564	5 416	-1 148	-355
1634 Oppdal	6 794	9 680	5 804	-3 876	-571
1636 Meldal	3 967	7 203	5 894	-1 309	-330
1640 Røros	5 589	8 624	3 876	-4 748	-850
1648 Midtre Gauldal	6 266	2 774	0	-2 774	-443
1664 Selbu	4 030	3 264	0	-3 264	-810
1702 Steinkjer	21 392	10 087	10 087	0	0
1718 Leksvik	3 531	5 109	3 068	-2 041	-578
1721 Verdal	14 539	7 394	2 479	-4 915	-338

Kommune	Innbyggere per 01.01.2013	Distrikts- tilskudd Sør- Norge 2014 <i>(1000 kr)</i>	Nytt distrikts- tilskudd Sør- Norge (tall for 2014) <i>(1000 kr)</i>	Omfordeling <i>(1000 kr)</i>	Omfordeling <i>(kr per innb)</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1756 Inderøy	6 692	0	5 750	5 750	859
Hele landet	5 051 275	378 317	382 167	3 850	1

Indekser enkeltkriterier, indeks per delnøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel - Dagens kostnadsnøkkel

	Tannhelse										Videregående opplæring			
	Indeks 0-15-åringer	Indeks 16-18-åringer	Indeks 19-34-åringer	Indeks 35-66-åringer	Indeks 67-74-åringer	Indeks innbyggere over 74 år	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov tannhelse, dagens nøkkel (prosent)	Indeks 16-18-åringer	Indeks 16-18-åringer yrkesfag	Indeks beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov, dagens nøkkel (prosent)		
01 Østfold	0.9708	1.0210	0.8827	1.0386	1.1125	1.0908	0.9797	0.0547	1.0210	1.0727	1.0326	0.0577		
02 Akershus	1.0881	1.0479	0.8680	1.0467	0.9680	0.8711	1.0551	0.1182	1.0479	0.8768	1.0094	0.1131		
03 Oslo	0.9179	0.7068	1.3756	0.9499	0.7595	0.7798	0.9139	0.1126	0.7068	0.4161	0.6414	0.0790		
04 Hedmark	0.9002	1.0029	0.8289	1.0462	1.2339	1.3063	0.9330	0.0359	1.0029	1.1031	1.0255	0.0395		
05 Oppland	0.9124	1.0002	0.8473	1.0412	1.2154	1.2648	0.9408	0.0351	1.0002	1.1532	1.0347	0.0386		
06 Buskerud	0.9800	0.9693	0.9166	1.0381	1.0699	1.0329	0.9784	0.0521	0.9693	0.8904	0.9516	0.0506		
07 Vestfold	0.9708	1.0442	0.8932	1.0343	1.0906	1.0913	0.9831	0.0466	1.0442	0.9813	1.0301	0.0488		
08 Telemark	0.9290	1.0364	0.8835	1.0370	1.1470	1.1757	0.9558	0.0325	1.0364	1.1574	1.0636	0.0361		
09 Aust-Agder	1.0281	1.0509	0.9243	1.0152	1.0460	0.9887	1.0227	0.0229	1.0509	1.1578	1.0750	0.0240		
10 Vest-Agder	1.0628	1.1087	1.0017	0.9670	0.9709	0.9824	1.0588	0.0370	1.1087	1.2098	1.1315	0.0395		
11 Rogaland	1.1131	1.0608	1.0760	0.9573	0.8381	0.8215	1.0845	0.0967	1.0608	1.0511	1.0586	0.0944		
12 Hordaland	1.0337	1.0246	1.0607	0.9632	0.9345	0.9887	1.0296	0.1013	1.0246	1.1390	1.0503	0.1034		
14 Sogn og Fjordane	1.0264	1.1406	0.8919	0.9791	1.0641	1.2407	1.0398	0.0225	1.1406	1.2351	1.1619	0.0251		
15 Møre og Romsdal	1.0043	1.0454	0.9278	0.9942	1.0576	1.1632	1.0107	0.0520	1.0454	1.1404	1.0668	0.0548		
16 Sør-Trøndelag	0.9858	0.9672	1.0922	0.9736	0.9881	0.9501	0.9901	0.0591	0.9672	0.9820	0.9706	0.0580		
17 Nord-Trøndelag	1.0189	1.1196	0.8767	0.9953	1.1527	1.1430	1.0301	0.0275	1.1196	1.3025	1.1608	0.0310		
18 Nordland	0.9570	1.1005	0.8951	1.0098	1.1593	1.1795	0.9860	0.0469	1.1005	1.3216	1.1502	0.0547		
19 Troms	0.9802	1.0693	0.9774	1.0113	1.0619	0.9626	0.9947	0.0316	1.0693	1.1632	1.0904	0.0347		
20 Finnmark	0.9906	1.0944	0.9474	1.0290	1.0355	0.9263	1.0017	0.0148	1.0944	1.3050	1.1418	0.0169		
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000		

Indekser enkeltkriterier, indeks per delnøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel
 - Dagens kostnadsnøkkel

	Fylkesveier		Andel beregnet utgiftsbehov fylkesveger, dagens nøkkel (prosent)
	Indeks vei-faktor vedlikehold	Indeks vei-faktor reinvestering	
01 Østfold	0.6256	0.6479	0.6330
02 Akershus	0.5567	0.3921	0.5024
03 Oslo	0.2624	0.1254	0.2172
04 Hedmark	2.2969	1.8298	2.1428
05 Oppland	1.7754	1.6973	1.7497
06 Buskerud	0.7113	0.6800	0.7009
07 Vestfold	0.5567	0.5322	0.5487
08 Telemark	1.0348	1.1691	1.0791
09 Aust-Agder	1.6783	1.4810	1.6132
10 Vest-Agder	1.3064	1.2488	1.2874
11 Rogaland	0.7124	0.6811	0.7021
12 Hordaland	0.6187	0.7393	0.6585
14 Sogn og Fjordane	1.9519	2.7989	2.2314
15 Møre og Romsdal	1.1966	1.4299	1.2736
16 Sør-Trøndelag	1.0432	1.1635	1.0829
17 Nord-Trøndelag	2.3113	2.5778	2.3992
18 Nordland	1.8929	2.1112	1.9650
19 Troms	2.0602	2.1210	2.0803
20 Finnmark	1.7222	1.2936	1.5807
	1.0000	1.0000	1.0000

Indekser enkeltkriterier, indeks per delnøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel - Dagens kostnadsøkkel

		Kollektivtransport (Lokale ruter)													
		Indeks innbyggere	Indeks storby-tor	Indeks innbyggere	Indeks innbyggere	Indeks bosatte på øyer	Indeks bosatte på rutene	Indeks til sjøs	Indeks beregnet utgiftsbehov buss/hov båt/ferge, dagens nøkkel	Indeks beregnet utgiftsbehov buss/hov båt/ferge, dagens nøkkel	Indeks beregnet utgiftsbehov lokale ruter sam-bane, dagens nøkkel	Indeks beregnet utgiftsbehov lokale ruter sam-bane, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov buss/hov båt/ferge, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov lokale ruter sam-bane, dagens nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov lokale ruter sam-bane, dagens nøkkel
01	Østfold	1.0000	0.0000	0.7588	0.2313	0.0260	0.0258	0.8054	0.0259	0.6263	0.0450	0.0014	0.0350	0.0350	0.0350
02	Akershus	1.0000	0.7548	0.4974	0.1355	0.0210	0.0257	0.8480	0.0247	0.6587	0.0950	0.0028	0.0738	0.0738	0.0738
03	Oslo	1.0000	5.7727	0.0139	0.0114	0.0023	0.0000	1.3532	0.0005	1.0418	0.1668	0.0001	0.1284	0.1284	0.1284
04	Hedmark	1.0000	0.0000	2.1612	2.1980	0.0000	0.0000	1.1264	0.0000	0.8673	0.0434	0.0000	0.0334	0.0334	0.0334
05	Oppland	1.0000	0.0000	2.1215	2.0852	0.0000	0.0019	1.1144	0.0015	0.8583	0.0416	0.0001	0.0320	0.0320	0.0320
06	Buskerud	1.0000	0.0000	0.9647	0.8656	0.0021	0.0000	0.8705	0.0005	0.6705	0.0463	0.0000	0.0357	0.0357	0.0357
07	Vestfold	1.0000	0.0000	0.7594	0.1449	0.0493	0.0122	0.8010	0.0202	0.6216	0.0380	0.0010	0.0295	0.0295	0.0295
08	Telemark	1.0000	0.0000	1.1575	1.3907	0.4071	0.1380	0.9279	0.1964	0.7597	0.0315	0.0067	0.0258	0.0258	0.0258
09	Aust-Agder	1.0000	0.0000	1.4647	1.2657	0.2022	0.0871	0.9693	0.1121	0.7722	0.0217	0.0025	0.0173	0.0173	0.0173
10	Vest-Agder	1.0000	0.0000	0.9543	0.6433	0.2756	0.0351	0.8573	0.0873	0.6803	0.0300	0.0030	0.0238	0.0238	0.0238
11	Rogaland	1.0000	0.0000	0.6935	0.3247	0.5568	0.4835	0.8001	0.4994	0.7311	0.0714	0.0445	0.0652	0.0652	0.0652
12	Hordaland	1.0000	1.5165	1.0449	0.4845	0.8878	0.9239	1.0406	0.9161	1.0119	0.1024	0.0902	0.0996	0.0996	0.0996
14	Sogn og Fjordane	1.0000	0.0000	2.0804	2.6607	1.5745	11.9450	1.1379	9.6946	3.1049	0.0246	0.2096	0.0671	0.0671	0.0671
15	Møre og Romsdal	1.0000	0.0000	1.5135	0.9080	7.1292	0.4937	0.9583	1.9336	1.1833	0.0493	0.0994	0.0608	0.0608	0.0608
16	Sør-Trøndelag	1.0000	0.9166	1.0455	0.9753	0.1830	0.8091	0.9961	0.6733	0.9218	0.0595	0.0402	0.0550	0.0550	0.0550
17	Nord-Trøndelag	1.0000	0.0000	2.0298	2.5950	0.7125	1.4217	1.1266	1.2678	1.1589	0.0301	0.0338	0.0309	0.0309	0.0309
18	Nordland	1.0000	0.0000	1.5095	2.4957	7.2866	5.9689	1.0403	6.2548	2.2397	0.0495	0.2977	0.1066	0.1066	0.1066
19	Troms	1.0000	0.0000	1.6058	2.5141	1.0612	3.2355	1.0562	2.7637	1.4487	0.0336	0.0878	0.0460	0.0460	0.0460
20	Finnmark	1.0000	0.0000	1.2285	10.1467	1.1757	6.5100	1.3943	5.3525	2.3039	0.0206	0.0792	0.0341	0.0341	0.0341
		1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Indekser enkeltkriterier, indeks per delnøkkel (markert i gult og med fet skrift) samt andel beregnet utgiftsbehov per delnøkkel - Forslag til ny kostnadsnøkkel

	Tannhelse				Andel				Videregående opplæring			
	Indeks 1-18-åring over	Indeks 19-20-åring over	Indeks 19-18-åring og innbyggere over	Indeks PU Indeks over	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, forslag nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, forslag nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, forslag nøkkel (prosent)	Indeks beregnet utgiftsbehov tannhelse, forslag nøkkel (prosent)	Indeks søkere høystkostn	Indeks utd.pro- sonekriter grammer iet	Indeks beregnet utgiftsbehov vgo, forslag til nøkkel	Andel beregnet utgiftsbehov vgo, forslag til nøkkel
01 Østfold	0.9849	1.0395	0.9882	1.1010	1.0027	0.0559	1.0210	1.0576	0.5461	1.0170	0.0568	
02 Akershus	1.0915	0.7515	0.9905	0.9166	1.0431	0.1173	1.0479	0.9060	0.4230	1.0081	0.1130	
03 Oslo	0.8623	0.5663	0.8463	0.7703	0.8292	0.1025	0.7068	0.4435	0.1415	0.6463	0.0797	
04 Hedmark	0.9208	1.3430	0.9809	1.2723	0.9948	0.0381	1.0029	1.0892	1.5624	1.0311	0.0397	
05 Oppland	0.9263	1.2859	1.0118	1.2416	0.9921	0.0369	1.0002	1.1286	1.5149	1.0351	0.0386	
06 Buskerud	0.9867	0.9860	0.9088	1.0503	0.9919	0.0528	0.9693	0.8924	0.8552	0.9528	0.0507	
07 Vestfold	0.9874	1.2123	0.9855	1.0910	1.0161	0.0481	1.0442	0.9951	0.4892	1.0229	0.0485	
08 Telemark	0.9501	1.0665	0.9936	1.1622	0.9848	0.0334	1.0364	1.1453	1.1235	1.0582	0.0359	
09 Aust-Agder	1.0374	0.9604	1.0384	1.0156	1.0292	0.0230	1.0509	1.1531	1.1648	1.0720	0.0240	
10 Vest-Agder	1.0720	0.8639	1.1003	0.9770	1.0463	0.0366	1.1087	1.2070	0.7540	1.1186	0.0391	
11 Rogaland	1.1055	1.1313	1.0421	0.8293	1.0732	0.0958	1.0608	1.0575	0.6112	1.0501	0.0937	
12 Hordaland	1.0301	1.0181	1.0248	0.9632	1.0212	0.1005	1.0246	1.1132	0.7520	1.0346	0.1018	
14 Sogn og Fjordane	1.0486	1.2187	1.1073	1.1577	1.0755	0.0232	1.1406	1.2147	2.6542	1.1880	0.0257	
15 Møre og Romsdal	1.0145	1.0836	1.0139	1.1136	1.0312	0.0530	1.0454	1.1305	1.3729	1.0682	0.0549	
16 Sør-Trøndelag	0.9814	0.8659	1.0658	0.9679	0.9736	0.0582	0.9672	0.9807	1.0837	0.9723	0.0581	
17 Nord-Trøndelag	1.0388	1.4257	1.0719	1.1475	1.0809	0.0287	1.1196	1.3363	1.8647	1.1757	0.0314	
18 Nordland	0.9820	1.2939	1.0688	1.1700	1.0294	0.0488	1.1005	1.2933	2.8166	1.1740	0.0559	
19 Troms	0.9917	1.2187	1.0866	1.0093	1.0131	0.0321	1.0693	1.1528	1.7661	1.1001	0.0350	
20 Finnmark	1.0037	1.1672	1.0842	0.9776	1.0149	0.0150	1.0944	1.2555	4.5711	1.2016	0.0178	
	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	

Omfordelingseffekt av omlegging til 87.5 pst. symm.

	skatteutjevning	
	(1000 kr)	(kr per innb)
01 Østfold	385	1
02 Akershus	25,602	45
03 Oslo	-87,572	-140
04 Hedmark	-811	-4
05 Oppland	-140	-1
06 Buskerud	5,968	22
07 Vestfold	2,768	12
08 Telemark	1,359	8
09 Aust-Agder	749	7
10 Vest-Agder	1,763	10
11 Rogaland	22,558	50
12 Hordaland	14,952	30
14 Sogn og Fjordane	1,499	14
15 Møre og Romsdal	3,887	15
16 Sør-Trøndelag	4,536	15
17 Nord-Trøndelag	-425	-3
18 Nordland	1,264	5
19 Troms	1,228	8
20 Finnmark	430	6

Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene 2015 (alle nøkler avrundet)*

	Hovednøkkel 2015	Tannhelse- tjeneste	Videregående opplæring	Lokale ruter	Fylkesveger
Innbyggere 1-18 år	0.0355	0.7812			
Innbyggere 19-20 år	0.0033	0.0735			
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0.0013	0.0277			
Innbyggere 67 år og over	0.0053	0.1176			
Innbyggere 16-18 år	0.4469		0.7959		
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0.1021		0.1817		
Gjennomsnittlig reiseavstand	0.0126		0.0224		
Innbyggere per km offentlig vei (utover 16)	0.0657			0.2915	
Andel innbyggere bosatt spredt (utover 0.002)	0.0729			0.3236	
Andel innbyggere 6-34 år (utover 0.36)	0.0262			0.1165	
Fylkesfaktor (båter)	0.0232			0.1029	
Antall samband (ferger)	0.0373			0.1655	
MOTIV/Fylkesfaktor drift og vedlikehold	0.1285				0.7664
Innbyggertall	0.0196				0.1168
Veilengde	0.0196				0.1168
Sum	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Nøkkelandel	1.0000	0.0454	0.5616	0.2253	0.1677

* Som påpekt iKPRP 2015 - det kan komme endringer og justeringer i statsbudsjettet

Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene 2014 (alle nøkler avrundet)

	Hovednøkkel 2014	Tannhelsestjen- este	Videregående opplæring	Lokale ruter	Fylkesveger
0-15 år	0.064	0.714		0.107	
16-18 år	0.526	0.142	0.775	0.019	
19-34 år	0.027	0.076		0.126	
35-66 år	0.035	0.007		0.193	
67-74 år	0.008	0.030		0.036	
Over 75 år	0.009	0.031		0.038	
Rutenett til sjøs	0.032			0.180	
Bosatt spredt	0.022			0.120	
Areal	0.007			0.040	
Storbyfaktor	0.016			0.090	
Befolkning på øyer	0.009			0.050	
Vedlikeholdskostnader veg	0.064				0.670
Reinvesteringskostnader veg	0.032				0.330
Søkere yrkesfag	0.149		0.225		
Sum	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Nøkkelandel*	1.000	0.063	0.661	0.180	0.096

Fylke	Primær-søkere til høykostnads										Veilengde fylkes-veger (km)
	Innbyg- gere 16-18 år (2012)	Utdannings-pro- grammer (snitt 2010-2012)	Rei- seavstand til sonesenter 2011 (meter)	Innbyg- gere 1-18 år (2012)	Innbyg- gere 19-20 år (2012)	PU 18 år og over (2012)	Innbyg- gere 67 år og over (2012)	Fylkes-fak- hold	Fylkes-veger (km)		
01 Østfold	11,101	1,956	1,209,679	61,997	998	7,284	40,905	1.4	1,811		
02 Akershus	22,869	3,362	1,880,256	137,899	1,448	14,653	68,350	2.1	2,044		
03 Oslo	16,964	1,810	691,834	119,812	1,200	13,770	63,170	4.0	313		
04 Hedmark	7,519	1,389	2,386,158	39,967	889	4,985	32,592	1.0	3,924		
05 Oppland	7,268	1,395	2,242,459	38,966	825	4,984	30,827	1.2	3,121		
06 Buskerud	10,043	1,572	1,804,982	59,183	902	6,383	37,182	1.6	1,887		
07 Vestfold	9,638	1,562	919,845	52,764	988	6,166	34,407	2.0	1,315		
08 Telemark	6,857	1,289	1,514,213	36,392	623	4,456	26,273	1.4	1,950		
09 Aust-Agder	4,573	853	1,032,509	26,134	369	3,063	15,101	1.3	1,565		
10 Vest-Agder	7,544	1,397	1,045,051	42,227	519	5,075	22,714	1.3	2,167		
11 Rogaland	18,426	3,124	2,162,728	111,172	1,735	12,270	49,217	1.5	2,652		
12 Hordaland	19,638	3,628	2,936,112	114,298	1,723	13,315	63,081	2.0	3,113		
14 Sogn og Fjordane	4,802	870	2,276,191	25,557	453	3,160	16,653	1.3	2,637		
15 Møre og Romsdal	10,467	1,925	2,800,281	58,805	958	6,882	38,098	1.6	3,248		
16 Sør-Trøndelag	11,247	1,939	2,566,856	66,064	889	8,401	38,457	1.3	3,123		
17 Nord-Trøndelag	5,817	1,181	1,973,487	31,244	654	3,775	20,371	1.1	3,123		
18 Nordland	10,201	2,039	5,318,484	52,699	1,059	6,716	37,057	1.3	4,204		
19 Troms	6,618	1,213	2,226,626	35,533	666	4,559	21,344	1.4	2,997		
20 Finnmark	3,154	615	2,683,502	16,746	297	2,118	9,627	1.6	1,490		
Sum landet	194,746	33,119	39,671,252	1,127,459	17,195	132,015	665,426	30.4	46,684		

Fylke	Fylkes-faktor vedlikehold * veilengde	Innbyggere i alt (2012)	Fylkes-faktor for båt, basert på driftsutg per innb	Fylkesfaktor båt * innbygger-tall	Antall ferge-samband 2012	Innbyggere per km off. vei (2012), skalert (utover 16)	Innbyggere bosatt spredt, skalert (utover 0,002)	Innbyggere 6-34 år (2012), skalert (utover 36 pst)
01 Østfold	2,535.4	280,078	0.1	28,007.8	0	58	42298	7772
02 Akershus	4,292.4	562,137	0.4	224,854.8	0	102	55263	21565
03 Oslo	1,252.0	618,238	0.0	0.0	0	449	503	45497
04 Hedmark	3,924.0	193,119	0.0	0.0	0	12	83780	3069
05 Oppland	3,745.2	187,174	0.0	0.0	0	16	79703	3480
06 Buskerud	3,019.2	266,883	0.0	0.0	1	47	51388	8313
07 Vestfold	2,630.0	237,751	0.0	0.0	0	71	35931	6958
08 Telemark	2,730.0	170,422	0.6	102,253.2	0	24	39438	4126
09 Aust-Agder	2,034.5	112,088	0.2	22,417.6	0	20	32884	4308
10 Vest-Agder	2,817.1	175,270	0.0	0.0	2	27	33379	9190
11 Rogaland	3,978.0	447,423	2.1	939,588.3	6	56	61679	29820
12 Hordaland	6,226.0	493,706	0.8	394,964.8	17	56	103039	26866
14 Sogn og Fjordane	3,428.1	108,442	4.9	531,365.8	7	3	45277	3961
15 Møre og Romsdal	5,196.8	257,913	1.0	257,913.0	20	23	78202	9354
16 Sør-Trøndelag	4,059.9	299,521	0.8	239,616.8	4	40	62551	15433
17 Nord-Trøndelag	3,435.3	133,827	1.0	133,827.0	6	8	54510	4512
18 Nordland	5,465.2	238,771	5.6	1,337,117.6	23	10	72204	6971
19 Troms	4,195.8	159,426	2.2	350,737.2	11	12	51307	6337
20 Finnmark	2,384.0	74,234	6.2	460,250.8	5	1	18242	460
Sum landet	67,348.9	5,016,423	25.9	5,022,914.7	102	1035	1001578	217992