



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsministeren

Arbeiderpartiets stortingsgruppe

Deres ref

Vår ref

Dato

19/2749-4

31. mai 2019

**Spørsmål fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe til Prop. 113 S (2018-2019)
- Kommuneproposisjonen 2020**

Jeg viser til brev fra Arbeiderpartiets kommunal- og forvaltningsfraksjon 23. mai, med spørsmål i forbindelse med behandlingen av Prop. 113 S – Kommuneproposisjonen 2020.

Spørsmål 1:

Gitt oppdaterte anslag i RNB 2019 og regjeringens forslag til vekst i frie inntekter for 2020:

- Hva er gjennomsnittlig årlig oppgavekorrigert realvekst i frie inntekter i hhv. kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene for perioden 2018-2019?
- Hva er gjennomsnittlig årlig oppgavekorrigert realvekst i frie inntekter i hhv. kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene i perioden 2013-2019?
- Hva er gjennomsnittlig årlig oppgavekorrigert realvekst i frie inntekter i hhv. kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene i perioden 2018-2020?
- Hva er gjennomsnittlig årlig oppgavekorrigert realvekst i frie inntekter i hhv. kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene i perioden 2013-2020?

Svar:

Ved beregning av vekst i frie inntekter korrigeres det for endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, endringer i regelverk, innlemming av øremerkede tilskudd mv. Dette gjøres for at veksttallene skal være sammenliknbare over tid. Videre beregnes realvekst ved å korrigere for lønnsvekst og prisvekst på varer og tjenester (deflator). Dette er praksis i budsjettokumenter som regjeringen legger fram for Stortinget og i rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Disse prinsippene for vekstberegninger legges til grunn i svarene som gis i dette brevet.

Realvekst i hhv. kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i de ulike periodene er gjengitt i tabell 1. Fram til og med 2018 er vekstberegningene basert på regnskapstall, som i mindre grad vil være gjenstand for endring. Anslag på veksten i frie inntekter i 2019 og 2020 er i tråd med Revidert Nasjonalbudsjett 2019.

Realveksten i kommunesektorens inntekter ble i fjor klart høyere enn anslått. Realveksten i de frie inntektene er 2,1 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst og 0,7 mrd. kroner høyere enn det Stortinget la opp til høsten 2017 i det opprinnelige budsjettet for 2018. Også i årene 2015 - 2017 ble inntektsveksten klart sterkere enn opprinnelig lagt til grunn. Den høyere inntektsveksten i 2018 skyldes først og fremst at kommunene har fått høyere skatteinntekter. Det er særlig høye innbetalinger av restskatter i forbindelse med skattelikningen for inntektsåret 2017 som trekker opp. Dette er blant annet knyttet til formuesskatter og aksjegevinster, som er volatile skattegrunnlag som erfaringsvis svinger mye.

Ny informasjon om kommuneøkonomien i 2018 påvirker anslagene for sektorens inntekter både i 2018 og 2019. Målt mot oppdatert anslag på sektorens inntekter i 2018 ventes det nå en nedgang i de frie inntektene i 2019 på 1,8 mrd. kroner, til tross for at nivået på de frie inntektene i 2019 er oppjustert. Dette må ses i sammenheng med at de økte inntektene fra skatt på inntekt og formue bare i begrenset grad er videreført i anslagene for 2019. Det anslås en reell nedgang i frie inntekter i kommunesektoren 2019 med 1,8 mrd. kroner tilsvarende -0,5 prosent.

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2020 på mellom 1,0 og 2,0 mrd. kroner. Dette tilsvarer en realvekst på mellom 0,3 og 0,5 pst. Fylkeskommunene får mellom -0,2 og 0,1 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Kommunene får mellom 1,0 og 2,0 mrd. kroner av veksten i frie inntekter. I tabell 1 har vi vist anslag for realvekst i periodene 2018-2020 og 2013-2020 der vi beregningsteknisk har lagt oss omtrent midt i intervallet.

Anslagene for vekst i frie inntekter i 2019 og 2020 er beheftet med betydelig usikkerhet. Erfaringsmessig kan blant annet anslagene for kommunesektorens skatteinntekter bli betydelig justert når ny informasjon kommer til. Den varslede inntektsveksten i 2020 er regnet fra anslått inntektsnivå i 2019 i revidert nasjonalbudsjett 2019. Det innebærer at regjeringen nå varsler et nivå på kommunesektorens inntekter i 2020. I statsbudsjettet til høsten vil nivået på kommunesektorens inntekter i 2019 vurderes på nytt, først og fremst skatteanslaget. Dersom nivået på kommunesektorens inntekter i 2019 endres når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2020 som nå varsles kunne bli endret.

I Tabell 1 vises vekst i frie inntekter i de ulike periodene. I perioden 2013-2018 er det vekst for årene 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 og 2017-2018 som inngår. Tilsvarende er det for perioden 2018-2020 vekst for årene 2018-2019 og 2019-2020 som inngår. Vi viser anslag på vekst i frie inntekter i alt og per innbygger.

Tabell 1. Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst i kommunesektorens frie inntekter i ulike perioder. I alt og per innbygger. Foreløpige tall og anslag.

	I alt			Per innbygger**		
	Kommuner	Fylkeskommuner	Kommunesektoren i alt	Kommuner	Fylkeskommuner	Kommunesektoren i alt
2013-2018	1,9	0,9	1,7	0,9	0,0	0,7
2018-2019	-0,4	-0,5	-0,5	-1,1	-1,1	-1,1
2013-2019	1,5	0,7	1,3	0,6	-0,2	0,4
2018-2020*	0,0	-0,2	0,0			
2013-2020*	1,3	0,6	1,2			

*Beregningsteknisk er det lagt til grunn tilnærmet den midtre verdien av varslet intervall for vekst i frie inntekter fra 2019-2020.

**Vekst i innbyggertallet fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020 er ikke kjent, slik at vekst i frie inntekter per innbygger ikke presenteres der tall for 2020 inngår.

Spørsmål 2:

Regjeringen skriver at veksten i frie inntekter må ses i sammenheng med merutgiftene grunnet demografiske endringer. Hvilke kostnader knyttet til demografi, som skal dekkes innenfor de frie inntektene, ligger til grunn for regjeringens forslag til frie inntekter for 2020 for hhv. kommunene og fylkeskommunene?

Svar:

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter som belaster de frie inntektene med om lag 0,9 mrd. 2019-kroner i 2020. Merutgiftene for kommunene er anslått til 1,3 mrd. kroner, mens det er anslått at fylkeskommunene får mindreutgifter på 0,4 mrd. kroner.

Spørsmål 3:

Regjeringen skriver at det for 2019 «anslås en reell nedgang i de frie inntektene på 1,8 mrd. kroner.» Er eiendomsskatten inkludert i disse beregningene?

Svar:

Spørsmålet er forelagt Finansdepartementet som har gitt følgende svar:

Målt mot oppdatert anslag på sektorens inntekter i 2018 ventes det nå en nedgang i de frie inntektene i 2019 på 1,8 mrd. kroner. Dette til tross for at nivået på de frie inntektene for 2019 er oppjustert. Dette må ses i sammenheng med at de økte inntektene fra skatt på inntekt og formue i 2018 bare i begrenset grad er videreført i anslagene for 2019. Frie inntekter inkluderer rammeoverføringer fra staten, kommunesektorens andel av skatt på inntekt og formue (etter skattørene), eiendomsskatt og naturressursskatt. Anslag knyttet til frie inntekter inneholder derfor, i tråd med innarbeidet praksis, også eiendomsskatt.

Spørsmål 4:

I saldert budsjett 2019 er rammetilskuddet for kommunene 136,757 mrd. kroner mens tabell 3.1 i Kommuneproposisjonen 2020 viser rammetilskuddet for 2019 på 136,990 mrd. kroner. Hva skyldes denne differansen på 233 mill. kroner?

Svar:

Differansen skyldes følgende økninger i rammetilskuddet (kap. 571, post 60) som er foreslått i Prop. 114 S (2018–2019):

- forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenester, 142,4 mill. kroner
- kompensasjon for endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger, 90 mill. kroner

Spørsmål 5:

Hvordan har vedlikeholdsetterslep på fylkesveinettet utviklet seg siden 2013? Hvor stort er etterslepet i dag og hvordan forventes etterslepet å utvikle seg i 2019 og 2020 gitt det økonomiske opplegget som er vedtatt og som foreslås i kommuneproposisjonen?

Svar:

I arbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023, ble kostnadene ved å fjerne etterslepet på fylkesvegnettet estimert til om lag 58 mrd. 2014-kr ved inngangen av 2014, med et usikkerhetsspenn på 47–79 mrd. kr. Som grunnlag for arbeidet med Nasjonal transportplan 2018-2029, ble tilsvarende kostnader estimert til om lag 59 mrd. 2014-kr ved inngangen av 2018, med et usikkerhetsspenn på 47-79 mrd. kr.

Etterslep på vegdekke isolert sett måles en gang i året i en egen tilstandsmåling. Ved inngangen til 2013 viste målingene at andelen fylkesveger med tilfredsstillende standard på vegdekke var 49,3 pst., mens den ved inngangen av 2019 var 51,7 pst.

Fylkeskommunene prioriterer opprusting og vedlikehold av fylkesvegnettet innenfor rammen av frie midler (rammetilskudd og skatter). Fordeling av midler til opprusting og vedlikehold av fylkesvegnettet, basert på en kartlegging av vedlikeholdsetterslepet, har blitt gjort fra budsjettet for 2014 og videreføres i 2020. Midlene som fordeles på denne måten har økt fra 892 mill. 2019-kr i 2014 til 1 493 mill. 2019-kr i 2019.

Spørsmål 6:

I tabell 11.9 side 110 i proposisjonen viser kolonne 1 de frie inntektene for blant annet sammenslåtte fylkeskommuner. Hvilke konkrete tall for frie inntekter er lagt til grunn for beregningen?

Svar:

De frie inntektene i tabell 11.9 består av rammetilskudd og skatt på inntekt i 2018. Variasjoner i skatteinntekter mellom fylkeskommunene utjevnes delvis gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet, og tabell 11.9 viser de frie inntektene etter denne utjevningen. Tallene for rammetilskudd er hentet fra nysaldert budsjett for 2018, og

inkluderer ikke den delen av skjønnstilskuddet som ble fordelt gjennom året (til sammen 18,9 mill. kroner for hele landet). Tallene for skatteinntekter er basert på rapportering fra Statistisk sentralbyrå til departementet.

Spørsmål 7:

Det vises i proposisjonen til at kostnader knyttet til demografi og pensjon er lavere enn anslått de siste årene. Hvordan har den generelle kostnadsveksten, deflatoren, utviklet seg de siste årene sammenlignet med regjeringens anslag og hvor store ekstrakostnader utgjør eventuelt dette – årlig og samlet?

Svar:

Spørsmålet er forelagt Finansdepartementet som har gitt følgende svar:

Tabellen nedenfor viser den kommunale deflatoren sammenlignet med Finansdepartementets opprinnelige anslag på kommunal deflator i de årlige budsjettforslagene siden 2014. I 2014, 2018 og 2019 har deflatoren blitt justert opp sammenlignet med opprinnelig budsjett, mens for årene 2015 til 2017 har deflatoren blitt redusert.

En endring i deflatoren vil isolert sett endre realveksten i kommunenes inntekter fra foregående år. For 2019 er deflatoren oppjustert med 0,2 prosentenheter. Det anslås at dette isolert sett reduserer realveksten fra 2018 til 2019 med om lag 1 mrd. kroner. Sett over hele perioden fra 2014 har imidlertid endringene i deflatoren ikke ført til vesentlige ekstrakostnader for kommunesektoren.

Tabell 2 Kommunal kostnadsdeflator i opprinnelig budsjettforslag og nå. Prosent

	Deflator i opprinnelig		
	budsjett	Deflator nå	Avvik. Prosentenheter
2014	3,0	3,1	0,1
2015	3,0	2,4	-0,6
2016	2,7	2,6	-0,1
2017	2,5	2,4	-0,1
2018	2,6	3,1	0,5
2019	2,8	3,0	0,2

Kilde: Finansdepartementet.

Spørsmål 8:

Hva er de estimerte kostnadene for kommunene ved innfasing av nye læremidler i forbindelse med fagfornyelsen i årene 2020, 2021, og 2022 (årene med trinnvis innfasing av nye læremidler), om en legger til grunn en lignende ordning som ved innfasing av Kunnskapsløftet, der kommunene ble kompensert med 400 mill. kr. årlig over tre år for merutgifter ved raskere utskiftning av læremidler enn normalt?

Svar:

Forslagene til nye læreplaner i grunnskolen og gjennomgående fag i videregående skole er nå sendt på høring. De nye læreplanene skal fastsettes av Kunnskapsdepartementet høsten 2019. Fagfornyelsen skal ha en trinnvis innføringstakt på tre år, der 1.–9. trinn og Vg1 trer i kraft til skolestart 2020, 10. trinn og Vg2 trer i kraft til skolestart 2021 og Vg3 trer i kraft til skolestart 2022. Læreplanene har status som forskrift og kommunesektoren må følgelig ta i bruk de nye læreplanene fra det tidspunkt de trer i kraft.

Det er først når læreplanene skal tas i bruk at det er aktuelt å gå til innkjøp av nye læremidler. Forlagene og andre produsenter av læremidler arbeider nå med å vurdere utkastene til nye læreplaner, revidere eksisterende læreverk og produsere nye læremidler, både trykte og digitale. Kostnader til normal utskifting av læremidler i kommunene og fylkeskommunene dekkes i dag gjennom rammetilskuddet. Da det ble innført gratis læremidler i videregående opplæring i 2010, ble det lagt til grunn at en tredjedel av læremidlene normalt skiftes ut hvert år, og fylkeskommunene ble kompensert i henhold til dette.

Med Kunnskapsløftet ble kommunene kompensert for merkostnader ved raskere utskifting av læremidler med 400 mill. kroner i tre år. 400 mill. kroner i 2006 tilsvarer om lag 620 mill. 2019-kroner. Sammenliknet med i 2006 da Kunnskapsløftet ble innført, er det imidlertid nå en stadig større andel av læremidlene som er digitale med årlige lisenser. Dette påvirker utskiftingstakten og dermed kostnaden ved omlegging til nye læremidler som følger nye læreplaner. Hva eventuelle merutgifter til læremidler som følge av fagfornyelsen vil bli vil avhenge av flere faktorer. Blant annet av hvor store endringene i læreplanene for de enkelte fagene vil bli, hvor stor andel digitale læremidler kommuner og fylkeskommuner tar i bruk og hvor mye kommuner og fylkeskommuner sparer inn på læremiddelinnkjøp i årene før de nye læreplanene trer i kraft. Departementet vil i de ordinære budsjettene vurdere behovet for kompensasjon for eventuelle merutgifter knyttet til fagfornyelsen.

Spørsmål 9:

I Kommuneproposisjonen for 2019 er opptrappingsplanen for rusfeltet prioritert innenfor veksten i de frie inntektene til kommunene. Dette er ikke omtalt i proposisjonen for 2020 og det ligger ikke inne en satsing. Hva er grunnen til dette med tanke på at opptrappingsplanen gjelder ut 2020?

Svar:

Regjeringen kommer tilbake i statsbudsjettet for 2020 med forslag til bevilgning i tilknytning til Opptrappingsplanen for rusfeltet.

Spørsmål 10:

Regjeringen skriver i proposisjonen at de frie inntektene har økt med 30 mrd. kroner siden regjeringen tiltrådte i 2013. Hvor mye av denne økningen skyldes ekstra skatteinntekter, dvs. skatteinntekter som regjeringen ikke har lagt til grunn i sine årlige budsjetter? Som et eksempel anslo regjeringen i saldert budsjett for 2016 skatteinntektene i sektoren til totalt

175,15 mrd. kroner, mens regnskapstallene for 2016 viste at skatteinntektene endre på 181,2 mrd. kroner, en merskattevekst på 6 mrd. kroner.

Svar:

Regjeringen har anslått at de frie inntektene har økt med rundt 30 mrd. kroner siden regjeringen tiltrådte i 2013. I budsjettoppleggene baserer en seg på anslag på regnskap på RNB-tidspunktet. Dette inntektsanslaget tar ikke hensyn til merskattevekst etter revidert nasjonalbudsjett. Merskattevekst eller skattesvikt etter revidert nasjonalbudsjett antas normalt ikke å endre nivået på frie inntekter kommende budsjettår. For perioden 2014 -2018 er det derfor i hovedsak merskattevekst i 2018 som er relevant for å vurdere hvor mye av veksten i perioden 2014-2018 som skyldes merskattevekst. I 2018 var merskatteveksten i kommunesektoren 4,2 mrd. kroner sammenliknet med anslagene gitt året før i saldert budsjett for 2018.

Spørsmål 11:

Hvordan har investering i og drift av miljøvennlige ferger påvirket kostnadene i fylkeskommunene? Er regjeringen enig i KS sine beregninger om at driftskostnadene øker med 200 mill. kr. i 2019 og 480 mill. kr. i 2020?

Svar:

Bruk av miljøkrav i offentlige innkjøp fra staten og fylkeskommunene i kombinasjon med ulike støtteordninger som Enova og NOx-fondet har vært et effektivt virkemiddel for å stimulere til utvikling av null- og lavutslippsferjer. Men dette har også medført en merkostnad for fylkene. Det er knyttet usikkerhet til kostnadene fylkeskommunene får ved å legge om ferjedriften til lav- og nullutslipp. DNV GL har sett på ni anbudspakker og estimert at netto merkostnad for miljøkrav om null- og lavutslippsferjer sammenlignet med nye dieselferjer i gjennomsnitt ligger på rundt fem prosent over kontraktperioden. Det er stor variasjon mellom ulike samband når det gjelder merkostnaden, og DNV GL påpeker at for noen anbudspakker har kostnadene blitt lavere ved bruk av lav- og nullutslippsferjer.

Kostnadene knyttet til omleggingen ansees som kostnader i en overgangsfase, og det forventes at neste anbudsperiode vil dra nytte av investeringene som nå gjøres. I tillegg forventer vi at investeringskostnadene også vil reduseres ettersom produksjonen av el-ferjer og tilknyttet infrastruktur tiltar.

I 2016 delte Klima- og miljødepartementet etter søknad ut 20 mill. kroner til kompetansehevende tiltak for fylkeskommuner og kommuner som ønsket å stille miljøkrav i anskaffelser av ferjer og hurtigbåter. I 2018 ble det gitt 100 mill. kroner i frie inntekter til fylkeskommunene for å styrke båt- og ferjesektoren. I 2019 blir dette videreført. Midlene er fordelt mellom fylkeskommunene etter delkostnadsnøkkelen for hurtigbåt og ferje. I revidert nasjonalbudsjett for 2019 foreslår regjeringen i tillegg å benytte 25 mill. kroner til en midlertidig øremerket ordning innenfor Klimasatsordningen, som skal gi økt bruk av null- og lavutslippsløsninger i fylkeskommunale hurtigbåtsamband. Disse satsingene kommer i tillegg til ordningene fra Enova og Nox-fondet.

Kostnader knyttet til omlegging av ferjedriften en problemstilling vi er oppmerksomme på, og regjeringen arbeider med tre handlingsplaner innenfor det grønne skifte i samferdselssektoren: grønn skipsfart, fossilfri kollektivtransport og infrastruktur for alternative drivstoff. Vi tar sikte på å legge frem handlingsplanene før sommeren. Formålet med handlingsplanene er å samle og forsterke politikken for et grønt skifte innenfor transport og samferdsel.

Spørsmål 12:

Sams veiadministrasjon skal avvikles og oppgaver overføres fylkeskommunene. Hvorfor følger ikke regjeringen i denne saken prinsippet vedrørende overføring av oppgaver mellom staten og kommunesektoren om at midlene skal følge oppgavene, ikke personene?

Svar:

Fylkeskommunene har det finansielle ansvaret for fylkesveinettet, finansiert over rammetilskuddet og øremerkede tilskudd. I 2017 utgjorde fylkeskommunenes samlede utgifter til samferdselsformål 29,7 mrd. kr, jf. Prop. 1 S (2018-2019) for Samferdselsdepartementet.

Når fylkesveiadministrasjonen skal overføres fra Statens vegvesen til fylkeskommunene, innebærer det at oppgavene med felles veiadministrasjon som har vært utført av Statens vegvesen i over 125 år vil bli opphevet. Statens vegvesen har løst oppgavene knyttet til riksveiene og fylkesveiene på en svært samordnet måte, der en vesentlig del av Statens vegvesens organisasjon har arbeidet med oppgaver på både fylkesvei og riksvei. Om lag 4 000 av Statens vegvesens ansatte har i større eller mindre grad utført oppgaver knyttet til fylkesveiene. Nær det samme antallet har også levert oppgaver knyttet til riksveiene.

Dette innebærer at bare et fåtall av Statens vegvesens ansatte har hatt oppgaver på fylkesveiene på en slik måte at de vil være direkte omfattet av reglene som gjelder for virksomhetsoverdragelse iht. arbeidsmiljøloven kapittel 16. Av de 4 000 ansatte som har arbeidet med oppgaver på fylkesveiene, er det beregnet at om lag 1 850 årsverk ble benyttet til å utføre fylkesveioppgavene i 2018. Overføringen av fylkesveiadministrasjonen er derfor en svært sammensatt og særegen reform. I Statens vegvesens arbeid med utredning av overføringen er det ikke funnet oppgaveoverføringer i offentlig sektor som kan sammenlignes med denne reformen, med hensyn til hvordan oppgavene er utført før overføringen, se nærmere rapporten Fra sams og samling kapittel 4.

Fra regjeringens side er det vektlagt at fylkeskommunene skal ha handlefrihet med hensyn til hvordan fylkeskommunene ønsker å organisere oppgaven som overføres fra Statens vegvesen. Det er imidlertid også vektlagt at reformen berører et stort antall ansatte i Statens vegvesen som etter gjeldende rett ikke gis en lovregulert rett til å følge oppgavene over til en fylkeskommune. Regjeringen har vektlagt at hensynet til de ansatte det gjelder skal ivaretas i reformen, og departementet viser her til fremstillingen i Prop. 79 L (2018-2019) kapittel 6.2, og særlig vurderingene i kapittel 6.2.4. Samtidig er det også viktig for regjeringen at fylkeskommunene tar over ansatte som har kompetanse til å løse oppgavene knyttet til

fylkesveiene fra det tidspunktet reformen trer i kraft. Ved manglende insentiver fra statens side i oppgaveoverføringen, risikerer også Statens vegvesen å sitte igjen med et stort antall overtallige, noe som ikke minst vil være uheldig i en fase med redusert oppgavevolum som følge av reformen og den pågående omorganiseringen av etaten.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink that reads "Monica Mæland". The signature is written in a cursive, flowing style.

Monica Mæland