



Innst. 345 S

(2009–2010)

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

Prop. 124 S (2009–2010)

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om
kommuneproposisjonen 2011**

Innhold

	Side		Side
1. Regjeringens politikk for kommunesektoren	5	5.1.7 Hva samarbeider kommunene om?	13
1.1 Sammendrag	5	5.1.8 Kommunesammenslåinger – kompensasjon og inndelingstilskudd ...	13
1.1.1 Bedre resultat og økt tjenestetilbud i kommunal sektor	5	5.2 Komiteens merknader	14
1.1.2 Styrket rammefinansiering og innlemming av tilskudd til barnehage	5	6. Konsultasjonsordningen	15
1.1.3 Et mer rettferdig inntektssystem	5	6.1 Sammendrag	15
1.1.4 Utviklingsarbeid i kommunesektoren ...	5	6.2 Komiteens merknader	15
1.1.5 Prinsipper for statlig styring og utviklingstrekk i statens styring av kommunene	6	7. Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder	15
1.1.6 Kommunestruktur og samarbeidsformer i kommunesektoren	6	7.1 Sammendrag	15
1.2 Komiteens generelle merknader	6	7.2 Komiteens merknader	16
2. Det økonomiske opplegget for 2011 ..	8	7.2.1 Samferdselsdepartementet	16
2.1 Sammendrag	8	7.2.2 Helse- og omsorgsdepartementet	17
2.1.1 Inntektsrammer i 2011	8	7.2.3 Kommunal- og regionaldepartementet .	18
2.1.2 Skjønnsrammen for 2011	8	8. Bruken av nynorsk i kommunane	18
2.1.3 Pensjonsreformen og endringer i levealdersforutsetninger – konsekvenser for kommunesektoren	8	8.1 Sammendrag	18
2.2 Komiteens merknader	8	8.2 Komiteens merknader	18
3. Rammefinansiering	10	9. Utvikling i kommuneøkonomien til og med 2009	18
3.1 Sammendrag	10	9.1 Sammendrag	18
3.2 Komiteens merknader	10	9.2 Komiteens merknader	19
4. Endringer i det økonomiske opplegget for 2010	11	10. Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	20
4.1 Sammendrag	11	10.1 Sammendrag	20
4.2 Komiteens merknader	12	10.1.1 Utviklingstrekk i kommunale tjenester 2005–2009	20
5. Lokal utvikling og samarbeid	12	10.1.2 Eiendomsforvaltning	21
5.1 Sammendrag	12	10.2 Komiteens merknader	21
5.1.1 Kvalitet i kommunale tjenester	12	10.2.1 Barnevern	21
5.1.2 Kvalitetskommuneprogrammet	12	10.2.2 Pleie- og omsorgstjenester	22
5.1.3 Sykefravær i kommunesektoren	12	10.2.3 Barnehager	24
5.1.4 Interkommunalt samarbeid – lovfestede samarbeidsmodeller	13	11. Reformbehov	24
5.1.5 Interkommunale samarbeidsmodeller – lovpålagte oppgaver	13	11.1 Sammendrag	24
5.1.6 Interkommunale samarbeidsmodeller – forretningsdrift og tjenesteyting	13	11.2 Komiteens merknader	24
		12. Demografi og levekår	26
		12.1 Sammendrag	26
		12.2 Komiteens merknader	26

	Side		Side
13. Forutsetninger og metodevalg ved utarbeiding av nye kostnadsnøkler for kommunene	27	16. Samlet ny kostnadsnøkkel for kommunene	32
13.1 Sammendrag	27	16.1 Sammendrag	32
13.2 Komiteens merknader	27	16.2 Komiteens merknader	33
14. Innlemming av barnehagetilskuddene i inntektssystemet	28	17. Endring i øvrige elementer i inntektssystemet	33
14.1 Sammendrag	28	17.1 Sammendrag	33
14.2 Komiteens merknader	28	17.2 Komiteens merknader	34
15. Delkostnadsnøkler i kostnadsnøkkel for kommunene	30	18. Totale fordelingseffekter	35
15.1 Sammendrag	30	18.1 Sammendrag	35
15.2 Komiteens merknader	31	18.2 Komiteens merknader	37
		19. Forslag fra mindretall	37
		20. Komiteens tilråding	38



Innst. 345 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 124 S (2009–2010)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2011

Til Stortinget

1. Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Sammendrag

1.1.1 *Bedre resultat og økt tjenestetilbud i kommunal sektor*

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at en sterk og sunn kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet. Regjeringen har i perioden 2006–2009 gitt kommunene et betydelig økonomisk løft. Også for 2010 og 2011 legger regjeringen opp til vekst i kommunesektorens inntekter. Det økonomiske resultatet i kommunesektoren er betydelig forbedret i 2009.

Det gode resultatet skyldes sterk vekst i kommunesektorens frie inntekter i 2009, gevinster på finansielle plasseringer, lavere lønns- og prisvekst enn opprinnelig anslått, lavt rentenivå og moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter.

Som en del av tiltakspakken mot finanskrisen ble rammeoverføringene til kommunesektoren betydelig styrket gjennom året i 2009. Kommunene fikk også tilført et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner.

Enkelte kommuner er fremdeles i en vanskelig økonomisk situasjon. Den enkelte kommune må ha et aktivitetsnivå som er tilpasset kommunens egen økonomi, og sørge for å få mest mulig ut av hver krone.

1.1.2 *Styrket rammefinansiering og innlemming av tilskudd til barnehage*

Regjeringens mål er en sterk og effektiv kommunesektor. Dette kan best oppnås ved at kommunene selv får frihet til å prioritere tjenester innenfor den samlede økonomiske rammen. Innlemmingen i rammetilskuddet av de øremerkede tilskuddene til barnehagesektoren medfører en betydelig styrking av rammefinansieringen og en kraftig reduksjon i andelen av inntekter fra øremerkede tilskudd.

Regjeringen mener at øremerkede tilskudd som hovedregel skal være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvaret for.

1.1.3 *Et mer rettferdig inntektssystem*

I proposisjonen foreslås det ny kostnadsnøkkel for kommunene. Som følge av dette er det grunnlag for å justere de regionalpolitiske elementene i inntektssystemet. Det foreslås derfor å redusere småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet noe.

De største byene har særlige utfordringer knyttet til urbanitet. Det foreslås derfor å innføre et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Som en konsekvens at dette foreslås hovedstadstilskuddet avviklet.

For å sikre en jevnere fordeling av inntekter mellom landets kommuner og utjevne uønskede forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene, foreslår regjeringen å redusere skattens andel av samlede inntekter for kommunene til 40 pst.

1.1.4 *Utviklingsarbeid i kommunesektoren*

Regjeringen ønsker at kommunene skal jobbe aktivt med å redusere sykefraværet. Kvalitetskommuneprogrammet har vært departementets viktigste

satsing på kvalitetsutvikling og reduksjon av sykefravær i kommunesektoren.

For å opprettholde høy tillit til kommunal sektor må kommunene ha verdier som åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet og arbeide aktivt mot misligheter og uetiske forhold. Departementet vurderer tilrådingene fra arbeidsgruppen som i desember 2009 leverte rapporten 85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane, og er i dialog med organisasjonene på feltet om oppfølgingen av arbeidsgruppens tilrådingar.

Det forventes at alle kommuner innen 1. juli 2010 skal ha første generasjons klima- og energiplanlegging som en del av kommuneplanen eller i egen delplan.

1.1.5 Prinsipper for statlig styring og utviklings- trekk i statens styring av kommunene

I proposisjonen er det redegjort for rapporten Statlig styring av kommunene. Om utviklingen av juridiske virkemidler på tre sektorer, utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

Rapporten viser at det i perioden har vært en omfattende økning i bruken av juridiske virkemidler innen begge de to velferdssektorene helse og skole, mens miljøvernområdet har vært preget av mindre endringer. Helseområdet skiller seg ut med det største antallet lover og forskrifter. Kommunehelsetjenesteloven har vært endret 15 ganger i løpet av tiårsperioden, og endringene dreier seg både om nye plikter for kommunene og om nye individuelle rettigheter for innbyggerne.

Difis kartlegging viser også blant annet en betydelig økning i tilsyn og kontroll av kommunenes virksomhet. Dette kommer delvis av mål- og resultatstyringen, men også som følge av flere individuelle rettigheter og kommunale plikter som skaper et behov for tettere oppfølging av kommunene.

Kommunenes sentrale plass i gjennomføringen av velferdspolitikken medfører at regjering og storting også stilles til ansvar for resultatene av kommunenes virksomhet. Etter departementets syn er det avgjørende at den statlige styringen baserer seg på rammestyring, som både ivaretar nasjonale hensyn og gir plass til lokale veivalg. For sterk statlig styring undergraver kommunenes fortrinn som lokale prioriteringsorgan. Å sikre det lokale folkestyret handlingsrom bidrar til å spre makt utover landet.

Departementet vil fremme en melding til Stortinget som gir anledning til å drøfte utviklingen i forholdet mellom stat og kommunesektoren og prinsippene for statlig styring.

1.1.6 Kommunestruktur og samarbeidsformer i kommunesektoren

Regjeringen ønsker å ta hele landet i bruk. Folk skal ha reell mulighet til å bosette seg der de ønsker.

Dagens kommunestruktur bidrar til å opprettholde bosettingsmønsteret. Det er derfor et sentralt prinsipp for regjeringen at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet. Dersom kommuner vil slå seg sammen, må det være fordi innbyggerne og lokalpolitikere mener at det vil gi et bedre tilbud og en bedre kommune å bo i.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at kommunene selv skal kunne velge om interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing er den beste løsningen på de utfordringene de ser måtte komme.

1.2 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson Lydvo, Inga-lill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Heikki Holmås, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Kommuneproposisjonen 2011.

Komiteen viser til at kommunal sektor forvalter en stor del av fellesskapets ressurser og er en viktig arbeidsgiver, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og tjenestetilbyder. Kommunesektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge, og én av fem sysselsatte er ansatt i kommunal sektor.

Komiteen vil understreke at gode og forutsigbare rammevilkår for kommunesektoren er viktig for landets utvikling, for utviklingen i lokalsamfunnene og for den enkelte innbyggers livskvalitet. Et godt tilbud innenfor basistjenester som barnehage, barnevern, skole, lokalt helsevesen og omsorgen for eldre og andre pleietrengende er etter komiteens mening helt nødvendig i et moderne velferdssamfunn.

Komiteen vil vise til at det er bred oppslutning om kommunesektorens viktige rolle som grunnmur i det norske velferdssamfunnet, og vil understreke betydningen av kommuner og fylkeskommuner som arena for et sterkt lokaldemokrati.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at regjeringen i perioden 2006–2009 har gitt kommunene et betydelig økonomisk løft. Også for 2010 og 2011 legger regjeringen opp til vekst i kommunesektorens inntekter. Det økonomiske resultatet i kommunesektoren er betydelig forbedret i 2009.

Flertallet viser til at regjeringen har som mål at alle familier som ønsker barnehageplass, skal få tilbud om dette. De siste fire årene har 47 000 flere barn fått plass i barnehage, hvorav 8 300 i løpet av 2009. Barnehagedekningen har økt fra om lag 76 pst. i 2005 til 88,5 pst. i 2009. Fra høsten 2009 ble det innført rett til barnehageplass, og målet om full barnehagedekning er ut fra gjeldende regelverk om rett til barnehageplass, oppnådd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at kommunene bør ha den nødvendige friheten til å legge til rette for lokal vekst, velstandsovekning og velferdsproduksjon, og mener regjeringens forslag til kommuneproposisjon for 2011 ikke tar de nødvendige grep for å sikre lokal utvikling og vekst.

Disse medlemmer har sett fordelene av konkurranse innen en rekke områder, og ser et stort potensial hvis kommunene på samme måte konkurrerer om å tiltrekke seg næringsliv og dyktige samfunnsborgere.

Disse medlemmer mener at lokal selvbestemmelse sikrer nærhet til beslutningene, medbestemmelse for innbyggerne og et levende demokrati. Disse medlemmer mener Kommuneproposisjonen for 2011 ikke gir kommunene det nødvendige handlingsrom for å drive sin virksomhet på en rasjonell og kostnadseffektiv måte, og at de virkemidler regjeringen bebuder ikke er tilstrekkelige for å sørge for en kommunepolitikk som sørger for lokal innflytelse og medbestemmelse.

Disse medlemmer oppfatter regjeringens tilnærming som lite dynamisk og viser til at disse medlemmer i behandlingen av regionreformen i Innst. S. nr. 166 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007), fremmet en rekke forslag om nye oppgaver til kommunene, samt forslag om overgang fra dagens trenivåmodell med stat, fylker og kommuner, til en mer effektiv forvaltningsmodell med de to nivåene stat og kommuner.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Stoltenberg II har skapt en forventningskrise i Kommune-Norge. Gjennom media og i den politiske debatten skapes det et inntrykk av at Kommune-Norge har fått 32 mrd. kroner til å forbedre tjenestetilbudet. Det er etter disse medlemmers oppfatning feil.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at disse medlemmer har et annet kommunalpolitisk utgangspunkt enn de andre partiene, og at kjernen i disse medlemmers kommunepolitikk er å øke enkeltmennes-

kets handlefrihet gjennom å begrense offentlige inngrep og restriksjoner. Det offentlige skal derfor ikke ta på seg oppgaver som enkeltpersoner, bedrifter og private kan løse like godt eller bedre.

Disse medlemmer vil fremheve at kommunenes og lokaldemokratiets rolle er å sikre enkeltmennesket valgfrihet og mulighet til i størst mulig grad å påvirke beslutninger som angår dem selv. Samtidig ser disse medlemmer at det på grunn av blant annet stordriftsfordeler er hensiktsmessig at en del klart avgrensede offentlige oppgaver løses og finansieres av staten.

Disse medlemmer mener det er urovekende at regjeringen ikke på en tilstrekkelig måte fremmer virkemidler som er bedre egnet til å ta igjen de meget store etterslep mange kommuner opplever i forhold til rehabilitering av kommunal bygningsmasse som følge av en anstrengt kommuneøkonomi. Disse medlemmer etterlyser klarere tiltak fra regjeringen som tar på alvor at kommunesektoren, som landets største produsent og tilrettelegger av velferdstjenester, har en god nok økonomi som muliggjør en nødvendig oppgradering av spesielt sykehjem og skoler. Disse medlemmer viser til flertallsregjeringens politiske plattform der det fastslås at en styrket kommunesektor er viktig for å sikre at kompetansearbeidsplasser spres utover hele landet og for at denne sektoren skal være i stand til å drive aktiv næringsutvikling. Disse medlemmer mener Kommuneproposisjonen ikke tilgodeser kommunesektoren tilstrekkelige ressurser for å oppnå en slik målsetting. Disse medlemmer viser til at kommunenes økonomiske muligheter til å sikre kompetansearbeidsplasser ikke er tilstrekkelige for å sikre sterke lokale fagmiljøer som oppfyller denne målsettingen, eller som gir de nødvendige incentiver for langsiktig og forutsigbar næringsutvikling.

Disse medlemmer mener at det påståtte økonomiske løftet for kommunesektoren kun er å betrakte som illusorisk. Disse medlemmer påpeker at selv om aktivitetsnivået i kommunesektoren øker, medfører ikke dette en forbedring for kommunenes evne til å disponere sine inntekter på en måte som sikrer nødvendig utbygging av infrastrukturen.

Disse medlemmer frykter dette vil medføre negativ effekt på produksjonen og kvaliteten på lov-pålagte tjenester i kommunal regi.

Disse medlemmer mener regjeringen i 2011 bør evaluere kost-/nytteverdiene av kommunale klimaplaner, for eksempel ved å gjennomgå planene, kostnadene og nytteverdien fra (tilfeldig) utvalgte kommuner av varierende størrelser.

2. Det økonomiske opplegget for 2011

2.1 Sammendrag

2.1.1 *Inntektsrammer i 2011*

Regjeringen legger opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2011 på mellom 4 og 5 mrd. kroner, som tilsvarer knapt 1 1/2 pst. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 2 1/2 og 3 mrd. kroner kommer som frie inntekter, som tilsvarer en realvekst på om lag 1 1/4 pst.

Inntektsveksten i 2011 må ses i sammenheng med konsekvenser av den demografiske utviklingen for kommunesektoren. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2011 på om lag 2,4 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Knapt 2 1/4 mrd. kroner av de beregnede merutgiftene er knyttet til kommunene, mens om lag 170 mill. kroner gjelder fylkeskommunene.

Av samlet vekst i frie inntekter på mellom 2 1/2 og 3 mrd. kroner legges det opp til at 200 mill. kroner fordeles til fylkeskommunene, mens resterende midler fordeles til kommunene.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet til høsten. Som ledd i endringene i inntektssystemet for kommunene foreslås det at skatteandelen for kommunene reduseres fra 45 til 40 pst.

Det foreslås at Kommunal- og regionaldepartementet får fullmakt til å fordele 2 504 mill. kroner i skjønnstilsnudd i 2011.

Det samlede økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2011 vil gi rom for fortsatt utbygging av det kommunale tjenestetilbudet. I statsbudsjettet til høsten vil regjeringen komme tilbake med en ytterligere konkretisering av inntektsrammene for 2011.

2.1.2 *Skjønnsrammen for 2011*

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2011 blir satt til 2 504 mill. kroner. Av denne rammen fordeles 2 097 mill. kroner til kommunene, mens 407 mill. kroner går til fylkeskommunene. Av kommunerammen vil 400 mill. kroner bli fordelt direkte av departementet til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet.

Departementet foreslår en basisramme på 1 026 mill. kroner for kommunene og 341 mill. kroner for fylkeskommunene i 2011.

Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift etter avviklingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) utgjør i 2011 369 mill. kroner for kommunene og 66 mill. kroner for fylkeskommunene.

Skjønnstilsnudd til inntektssvake kommuner i Sør-Norge foreslås videreført med 100 mill. kroner i 2011.

Departementet foreslår at det settes av 84 mill. kroner innenfor skjønnsrammen til kommuner som får uforutsette utgifter i løpet av budsjettåret. Søknader fra kommunene om ekstraordinære skjønnsmidler går via fylkesmannen.

Prosjektskjønnet innenfor skjønnsrammen utgjør 143 mill. kroner i 2010. Departementet foreslår at prosjektskjønnet settes til 119 mill. kroner i 2011, herunder 74 mill. kroner til E-valgprosjektet.

2.1.3 *Pensjonsreformen og endringer i levealdersforutsetninger – konsekvenser for kommunesektoren*

Pensjonsreformen innføres fra 1. januar 2011. Pensjonsforliket fra 2005 og avtalen fra tariffoppgjøret i 2009 innebærer at alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning skal levealdersjusteres og reguleres som i folketrygden, mens AFP i offentlig sektor skal reguleres som i folketrygden.

Regelendringene som følge av pensjonsreformen vil isolert sett medføre betydelig reduserte kommunale pensjonsforpliktelser. Det er nærmere redegjort for dette i Prop. 107 L (2009–2010).

Konsekvensene for kommunesektoren av pensjonsreformen og nye levealdersforutsetninger vil bli nærmere vurdert i kommuneproposisjonen for 2012.

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2011 på mellom 4 og 5 mrd. kroner. Av veksten i de samlede inntekter legges det opp til at mellom 2,5 og 3 mrd. kroner kommer som frie inntekter.

Av samlet vekst i frie inntekter legges det opp til at 200 mill. kroner fordeles til fylkeskommunene, mens resterende midler fordeles til kommunene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det samlede økonomiske opplegget for kommunesektoren for 2011 vil gi rom for fortsatt utbygging av det kommunale tjenestetilbudet. Dette flertallet viser til at regjeringen i statsbudsjettet vil komme tilbake med en ytterligere konkretisering av inntektsrammene for 2011.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti registrerer at kommunene vil få en økning

i sine frie inntekter på mellom 2,5 og 3 mrd. kroner i 2011. Disse medlemmer vil påpeke at det er halvparten av det behovet som Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) varslet i forkant. Disse medlemmer viser til at det blir stadig flere eldre innbyggere i kommunene, og at spesielt andelen eldre over 90 år øker. I Kommuneproposisjonen for 2011 viser regjeringen selv til beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkekommunal økonomi (TBU) som indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2011 på om lag 2,4 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Disse medlemmer viser til at 400 mill. kroner av de frie inntektene er avsatt til skjønnstilskudd, som skal fordeles av Kommunal- og regionaldepartementet til de kommuner som taper mer enn 100 kr pr. innbygger på omleggingen av inntektssystemet. Den varslede veksten i frie inntekter for kommunene vil med andre ord bare være nok til å dekke utgifter som oppstår på grunn av endringene i sammensetningen av befolkningen. Disse medlemmer mener derfor at det ikke er riktig at opplegget for kommuneøkonomien i 2011 vil gi mulighet til forbedret tjenestetilbud og fortsatt vekst utover det demografiutviklingen krever. Realiteten for mange kommuner vil i beste fall være status quo, og aller mest sannsynlig vil kommuneøkonomien neste år føre til at mange kommuner må kutte viktige tjenestetilbud som pleie og omsorg, skole og barnevern.

Når det gjelder kommuneopplegget for neste år, er disse medlemmer spesielt skuffet over at regjeringen ikke vil gjennomføre en opptrapping av barnevernet, men kun nøyer seg med å vurdere utviklingen i barnevernet fram mot budsjettet for 2011. Det er trist at ikke regjeringen styrker barnevernet. Dette handler om å gi de mest sårbare barna best mulig omsorg.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet er ikke tilfreds med de økonomiske rammer for 2011 som regjeringen signaliserer gjennom Kommuneproposisjonen 2011. Disse medlemmer mener at inntektene til kommunene må økes med 2,5 til 3 mrd. kroner utover det som regjeringen og stortingsflertallet går inn for. Disse medlemmer viser i denne forbindelse til at beløpet samsvarer med det KS har vurdert som nødvendig nivå.

Disse medlemmer viser til at KS mener at den samlede veksten på mellom 2,5 og 3 mrd. kroner i frie inntekter ikke på langt nær oppfyller behovet for å gi alle eldre som trenger hjemmetjenester eller institusjonsplass et godt og verdig tilbud, sørge for vedlikehold av veier, skoler, sykehjem og kirker, miljøvennlig kollektivtrafikk eller begrense kommune-

nes kraftige gjeldsvekst. Disse medlemmer er bekymret for at en allerede anstrengt økonomi i mange kommuner vil forverres.

På bakgrunn av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2011 om å foreslå en økning i inntektene til kommunene med 2,5 til 3 mrd. kroner utover det regjeringen har signalisert i kommuneproposisjonen 2011.»

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre i sitt forslag til statsbudsjett for 2011 vil ha et opplegg for kommunesektoren som vil gi sektoren en økonomisk handlefrihet på om lag samme nivå som regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Kristelig Folkeparti ønsker et kommuneopplegg som blant annet vil gi større økonomisk handlefrihet, økt lærertetthet i skolen og en bedre eldreomsorg. Dette innebærer at det økonomiske opplegget for kommunene bør styrkes utover regjeringens opplegg for 2011.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at kommunene burde beholde en større del av egne skatteinntekter lokalt. Disse medlemmer vil gi kommunene større frihet og la dem beholde en større del av verdiskapingen lokalt. Disse medlemmer viser til sine merknader og forslag om dette i denne innstillingen.

Disse medlemmer viser til at et enstemmig landsstyre i KS 28. mai 2010 uttaler:

«Regjeringen foreslår at skatteinntektenes andel av kommunesektorens inntekter reduseres fra 45 pst. til 40 pst. Skattesvake kommuner vil tjene på det, mens kommuner hvor innbyggerne bidrar med mer skatt taper. Landsstyret i KS mener at lokal forankring av inntektene er viktig for det lokale selvstyret.»

Disse medlemmer deler denne oppfatningen, og mener at kommunene må få beholde minst halvparten av egne skatteinntekter. Det er viktig at kommunene stimuleres til å drive aktivt nærings- og utviklingsarbeid slik at man bidrar til økt verdiskaping og vekst i skatteinntektene. Ved stadig å redusere skatteinntektenes betydning for kommunene, motvirker regjeringen en slik utvikling.

Disse medlemmer viser til at kommunene under regjeringen Bondevik II fikk beholde 50 pst. av skatteinntektene. Nå går regjeringen inn for å redusere andelen til 40 pst.

På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer:

«Stortinget ber regjeringen sikre nødvendig lokal sammenheng mellom finansieringsgrunnlaget, næringsutviklingen og tjenesteproduksjonen i kommunesektoren. I statsbudsjettet for 2011 må derfor skatteinntektene som andel av samlede inntekter ligge på om lag 50 pst., og Stortinget ber regjeringen fremme forslag til kommunalt skattøre som ivaretar denne målsettingen.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er svært viktig at kommunene får beholde deler av selskapsskatten lokalt. Det skaper et viktig grunnlag for kommunene til å føre en positiv og fremtidsrettet næringspolitikk. Med regjeringens opplegg hvor man reduserer skatteandelen til kommunene til 40 pst. og heller ikke lar kommunene beholde en del av selskapsskatten, er insentivene for utvikling av en vekstkraftig næringspolitikk i kommunene effektivt fjernet. Dette er svært uheldig, og sender signaler om at kommunenes innsats på dette området er av liten betydning, hvilket er stikk i strid med hva disse partiene mener. Disse medlemmer foreslår derfor at 4,25 pst. av selskapsskatten tilbakeføres til kommunene.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreslå en endring av Stortingets skattevedtak slik at 4,25 pst. av selskapsskatten tilfaller kommunene.»

Komiteen slutter seg til forslaget i proposisjonen om å gi Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til fordeling av skjønnsrammen for 2011.

3. Rammefinansiering

3.1 Sammendrag

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Det gir effektivitet og lokalt tilpassede tjenester og kommunesektoren forutsigbare inntektsrammer ved planlegging av kommunale tjenester og aktivitet. Øremerkede ordninger innebærer sterk statlig styring og kan gi utilsiktede prioriteringsvridninger. Regjeringen ønsker derfor i hovedsak at kommunene skal rammefinansieres.

Innlemmingen av barnehagetilskuddene i rammetilskuddet fra 1. januar 2011 medfører at kommunal sektor i all hovedsak er rammefinansiert fra 2011. Andelen øremerkede tilskudd anslås å synke fra 12 pst. i 2010 til om lag 4 pst.

De øremerkede tilskuddene til barnehager utgjør til sammen om lag 26,3 mrd. kroner i 2010. Endelig beløp som skal innlemmes i rammetilskuddet presen-

teres i statsbudsjettet for 2011. Se kapittel 14 i innstillingen for omtale av delkostnadsnøkkelen for barnehager og fordelingsvirkninger av innlemmingen.

Opptappingsplanen for rusfeltet utløper i 2010. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om innlemming av kap. 718 post 63 og kap. 763 post 61 Rusmiddeltiltak i statsbudsjettet for 2011.

Tilskuddet til krisesentre foreslås innlemmet i kommunenes rammetilskudd fra 2011. Om lag 231 mill. kroner vil bli overført fra kap. 840, post 60 til rammetilskuddet til kommunene.

Kvalifiseringsprogrammet er en oppgave som alle kommuner er lovpålagt å tilby fra 1. januar 2010. Tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet, kap. 621 post 62, foreslås innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2011. Bevilgningen i 2011 gis det innlemmede beløpet en særskilt fordeling og holdes utenfor fordelingen etter kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Endelig beløp som skal innlemmes i rammetilskuddet presenteres i statsbudsjettet for 2011.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at innlemmingen av barnehagetilskuddene medfører at kommunal sektor i all hovedsak er rammefinansiert fra 2011. Andelen øremerkede tilskudd anslås å synke fra 12 pst. i 2010 til om lag 4 pst.

Komiteen viser til sine merknader under punkt 14.2 om innlemming av barnehagetilskuddene i inntektssystemet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet på sitt ønske å avvikle rammefinansieringssystemet, gjennom en kombinasjon av fri kommunal beskatningsrett og behovsstyrt statlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester, basert på prinsippene om valgfrihet og at pengene fra det offentlige skal følge brukeren.

Disse medlemmer vil videre understreke at gjennom en behovsstyrt statlig finansiering vil forutsigbarheten i tilbudet av grunnleggende velferdstjenester øke i større grad enn ved dagens rammefinansiering.

Inntil stykkpris er blitt innført, vil disse medlemmer forholde seg til det eksisterende rammefinansieringssystemet, og bidra til at dette systemet blir så rettferdig som mulig. Disse medlemmer går derfor inn for at kommunene skal få beholde en større andel av selskapsskatt og kommuneskatt generert i kommunen.

Disse medlemmer vil påpeke at det også er knyttet problemer til øremerking av midler til bestemte forhold, og ser derfor på øremerking kun som et skritt på veien mot full differensiert stykkprisfinansiering av sentrale velferdstjenester.

Komiteens medlemmer fra Høyre støtter et inntektssystem for kommunene som i størst mulig grad baserer seg på rammefinansiering. Disse medlemmer merker seg at andelen øremerkede tilskudd vil synke fra 12 pst. i 2010 til 4 pst. i 2011 om barnehagetilskuddene blir innlemmet i rammen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at lov om kommunale krisesentertilbud ble vedtatt i Stortinget i juni 2009 og trådte i kraft 1. januar 2010. Selv om kommunene har hatt noe tid på å forberede seg på å ta over ansvaret for å sørge for et krisesentertilbud, har flertallet merket seg at mange er bekymret for finansieringen av eksisterende krisesentre. Flertallet vil derfor be regjeringen følge situasjonen for krisesentrene nøye.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at krisesentrene i de siste tretti år har hatt en sentral plass i arbeidet mot vold i nære relasjoner, og disse medlemmer mener det var nødvendig at det kommunale krisesentertilbudet ble lovfestet for å sikre krisesentertilbudet. Lovfestingen skulle tydeliggjøre at det offentlige har et ansvar for å sørge for at personer som er utsatt for vold i nære relasjoner, får vern, hjelp og oppfølging. Disse medlemmer er prinsipielt for lokalt tilpassede løsninger og lokalt selvstyre. Men disse medlemmer viser til at deres respektive partier har advart mot at krisesentertilbudet innlemmes i rammetilskuddet før lovfestingen er veletablert, kommunene har hatt tid og mulighet til å sikre et godt tilbud og det reelle kostnadsnivået er kjent. Disse medlemmer viser til at mange eksisterende krisesentre frykter at de må bygge ned sin virksomhet, dersom bevilgningen ikke økes radikalt. Det viktigste for disse medlemmer er å sikre stabil fullfinansiering av krisesentrene. En overførsel av ansvaret for krisesentertilbudet i tråd med lovens krav til kommunene, er etter disse medlemmers syn ikke fornuftig før tilbudet er utviklet til den standard og ivaretar de funksjoner som loven setter. Disse medlemmer er på dette grunnlag uenig i at det settes en så vidt kort tidsramme som ett år før overføringen til kommunen skjer, og mener overføring først bør skje når tilbudet er utviklet og kostnadsrammen for det kommende krisesentertilbud er nærmere definert. Disse medlemmer støtter ikke forslaget om at de øremerkede tilskuddene skal avløses av rammefinansiering fra 2011. Disse medlemmer frykter konsekvensene av en overgang til rammeoverføring uten bedre overgangsordninger.

Disse medlemmer vil vise til at det er store utfordringer på rusfeltet, og mener den omtalte opptrappingsplanen på rusfeltet har gitt få synlige resultater. Fortsatt øker ventetiden for ruspasienter til behandling. Oppfølgingen har ikke blitt mer helhetlig, med risiko for å falle ut av behandling både mellom avrusing og behandling, mens man er i behandling, og i overgangen mellom avsluttet behandling og videre oppfølging i det kommunale apparatet. 59 pst. av bostedsløse har et rusproblem. Disse medlemmer mener opptrappingsplanen for rusfeltet bør forlenges etter 2010.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener det systematisk må bygges opp kapasitet og kompetanse innen forebygging, behandling, rehabilitering og ettervern innenfor rusfeltet, både i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Dette skal skje gjennom en egen opptrappingsplan. I den forbindelse skal det også innføres en plikt som pålegger rusinstitusjoner og den enkeltes hjemkommune å utarbeide en avtale om ettervernstilbud fra dag én.

I forbindelse med behandlingen av Samhandlingsreformen Innst. 212 S (2009–2010) fremmet medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en egen opptrappingsplan for rusfeltet innen våren 2012. Planen skal legge til rette for en systematisk oppbygging av kapasitet og kompetanse innen forebygging, behandling, rehabilitering og ettervern, både i kommunene og spesialisthelsetjenesten.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at 169 kommuner i 2010 har fått redusert tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet med 57,3 mill. kroner sammenlignet med 2009 på grunn av omfordeling til andre kommuner. Dette medlem er opptatt av at kvalifiseringsprogrammet blir benyttet fullt ut for å sikre at flest mulig kommer i arbeid og aktivitet, og har derfor i revidert nasjonalbudsjett 2010 foreslått å øke bevilgningen til kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet med 28,65 mill. kroner, som tilsvarer halvårseffekten av den samlede reduserte bevilgningen for 2010 for de berørte kommunene.

4. Endringer i det økonomiske opplegget for 2010

4.1 Sammendrag

Nasjonalbudsjettet for 2010 innebar en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2010 på om lag 6 mrd. kroner (1,9 pst.). Veksten i de frie inntek-

tene ble anslått til 3 mrd. kroner (1,3 pst.). Veksten ble regnet i forhold til anslag på regnskap for 2009.

Det er enkelte mindre anslagsjusteringer i revidert nasjonalbudsjett av betydning for kommunesektorens inntekter i 2010 sammenliknet med anslagene i nasjonalbudsjettet 2010.

Realveksten i frie inntekter anslås nå til 3,5 mrd. kroner, mot 3 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet. Nivået på de frie inntektene er imidlertid uendret sammenliknet med anslaget i nasjonalbudsjettet. Grunnen til at veksten nå anslås høyere er at skatteinntektene ble noe lavere i 2009 enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet. Skatteanslaget for 2010 er opprettholdt. Den samlede kostnadsveksten i 2010 (deflator) anslås uendret på 3,1 pst.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2010 anslås nå til 7 mrd. kroner, mot 6 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet 2010. Grunnen til at veksten anslås høyere enn i nasjonalbudsjettet er at skatteinntektene og forbruket av enkelte øremerkede tilskudd ble lavere i 2009 enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2010.

De viktigste bevilgningsendringene i revidert nasjonalbudsjett, Prop. 125 S (2009–2010) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2010, og som berører kommunesektoren er omtalt i kommuneproposisjonen.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

5. Lokal utvikling og samarbeid

5.1 Sammendrag

Staten skal gi kommunesektoren gode rammebetingelser, men fylkeskommuner og kommuner har selv et ansvar for egen utvikling. Kommunesektoren må kontinuerlig forbedre sin virksomhet i takt med utfordringer og nye krav. Kommunene må i tiden framover bl.a. tilpasse sitt tjenestetilbud til de demografiske endringene og innbyggernes forventninger til kvalitet i tjenesten. Dette betyr at det må pågå et utviklings- og omstillingsarbeid i kommunesektoren. Systematisk arbeid med kvalitet i tjenestene, reduksjon i sykefravær og helhetlig styring og utvikling står sentralt. Kommunene må prioritere god økonomistyring og effektiv bruk av ressurser. Det gir god økonomi på lang sikt, og trykker gode tjenester til innbyggerne. Det er også viktig at kommunene utnytter det potensialet som ligger i samarbeid over kommunegrensene.

5.1.1 Kvalitet i kommunale tjenester

Innbyggerundersøkelsen 2009 viser at nær 90 pst. av innbyggerne er fornøyd med å bo og leve i sin

kommune. Respondentene oppgir også stort sett at de er tilfreds med tjenestene det offentlige tilbyr på ulike forvaltningsnivå. Syv av ti er tilfreds med de statlige tjenestene, nesten like mange er fornøyd med de kommunale tjenestene, og over halvparten er tilfreds med de fylkeskommunale tjenestene.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom de ulike tjenestene. Det er derfor fortsatt rom for forbedring og utvikling av kvaliteten på flere områder.

5.1.2 Kvalitetskommuneprogrammet

Kvalitetskommuneprogrammet har vært regjeringens viktigste satsing på kvalitetsutvikling i kommunene i perioden 2007–2010. Aktivitetene i programmet er primært rettet mot pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren (skole, skolefritidsordning og barnehage). Arbeidet konsentreres om to hovedområder – kvalitetsforbedrende tiltak i møtet med innbyggeren og tiltak for å redusere sykefraværet.

Programmet avsluttes i 2010, men departementet vil i samarbeid med kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene vurdere hvordan erfaringene og intensjonene i programmet kan ivaretas i en fase 2. Spesielt viktig er betydningen av ledelse, politisk engasjement samt trepartssamarbeid for å lykkes i kvalitetsheving og redusert sykefravær.

Resultatene viser at de kommunene som har deltatt lengst i programmet er mest positive i sine vurderinger av hvilke resultater som er oppnådd. Dette indikerer at kvalitetsarbeid er tidkrevende, og at virkningene av kvalitetskommuneprogrammet er langsiktige.

5.1.3 Sykefravær i kommunesektoren

Fra 2008 til 2009 steg sykefraværet på landsbasis fra 7,1 til 7,6 pst. Veksten i sykefraværet gjorde seg gjeldende innen alle næringer, men den største økningen kom i privat sektor. Sykefraværet i kommunal sektor er likevel jevnt over om lag 2 prosentpoeng høyere enn fraværet i privat og statlig sektor.

Det gjennomsnittlige sykefraværet i kommunal sektor varierer mellom 3 og 16 pst.

Proposisjonen påpeker at det er viktig at lokalpolitikkerne setter sykefraværet i sin kommune på dagsorden. Kommunestyrene er arbeidsgivere, og har et klart ansvar for sine ansatte. Kommunestyrene bør sette klare mål for sykefraværsutviklingen og kreve hyppig rapportering på tiltak og resultat fra sine rådmenn. God ledelse og tett oppfølging på arbeidsplassen av den enkelte arbeidstaker er avgjørende for å redusere sykefraværet. Dette er hovedelementer som også inngår i den nye avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og tiltakspakken på sykefravær.

5.1.4 Interkommunalt samarbeid – lovfestede samarbeidsmodeller

Kompleksiteten i oppgavene og kravene som stilles til kommunenes tjenestetilbud øker stadig. Det stilles større krav til kompetanse og spesialisering enn tidligere. Denne utviklingen kan være vanskelig å møte for en del kommuner. Regjeringen mener derfor det er viktig å legge til rette for at kommuner skal kunne samarbeide på områder der en enkelt kommune vil kunne ha vanskeligheter med å etablere fagmiljøer som vil kunne tiltrekke seg kompetent arbeidskraft i framtiden.

5.1.5 Interkommunale samarbeidsmodeller – lovpålagte oppgaver

Fram til 2007 var det nødvendig med hjemmel i den enkelte særlov for at kommunene kunne samarbeide om utøvelse av offentlig myndighet. I 2007 fikk vi en generell hjemmel i kommuneloven (§§ 28 a-k, vertskommunemodellen) som åpnet for interkommunalt samarbeid om slike oppgaver.

Både vertskommunemodellen og samkommunemodellen er utformet for å gjøre det forsvarlig for kommunene å overlate kommunale kjerneoppgaver, herunder innbyggerrettet tjenesteyting og myndighetsutøvelse, til andre kommuner (vertskommunemodellen) og til egne interkommunale enheter (samkommunemodellen). En kan således si at begge modellene fyller det samme formålet.

Departementet fikk høsten 2009 gjennomført en kartlegging av bruken av vertskommunemodellen. Hovedbildet er at modellen er ganske utbredt gitt den korte perioden den har vært tilgjengelig som lovfestet modell i kommuneloven.

Vertskommunemodellen er ikke tilpasset samarbeid der det i betydelig grad delegeres beslutningsmyndighet i saker på et bredere oppgavefelt. Det antas at det ikke vil være aktuelt for kommuner å overlate betydelige deler av sine ressurser og oppgaver til en annen kommune i et vertskommunesamarbeid. For omfattende samarbeid vil det kunne være nødvendig å opprette en egen selvstendig politisk og administrativ enhet; samkommunen. Dette er bakgrunn for at et forslag om en mulig ny modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune ble sendt på høring 26. april 2010. Regjeringen vil ta endelig stilling til om det skal fremmes lovforslag om samkommunemodellen etter at høringen er gjennomført.

5.1.6 Interkommunale samarbeidsmodeller – forretningsdrift og tjenesteyting

For samarbeid om andre oppgaver enn utøvelse av offentlig myndighet, benyttes særlig følgende organisasjonsmodeller: interkommunalt samarbeid

etter kommuneloven § 27, interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper og aksjeselskap etter aksjeselskapsloven

Departementet har satt i gang en evaluering av interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven for bl.a. å undersøke hvilke oppgaver det samarbeides om og hvordan denne samarbeidsformen blir benyttet i dag.

5.1.7 Hva samarbeider kommunene om?

Ifølge Kommunal organisasjonsdatabase (NIBR 2008:20) skjer fremdeles en stor del av det interkommunale samarbeidet innenfor avgiftsfinansierte områder som renovasjon, vann og avløp. De fleste kommuner samarbeider om revisjon, mange samarbeider om brannvern og om administrative støttetjenester som innkjøp, IKT og regnskap.

I tillegg deltar nå de fleste kommunene i ett av de 69 regionrådene i landet (NIVI-rapport 2007:2).

5.1.8 Kommunesammenslåinger – kompensasjon og inndelingstilskudd

Regjeringen legger til grunn at endring av kommunestruktur skal være basert på frivillighet. Der det er lokal tilslutning til endring dekkes de faktiske kostnadene knyttet til sammenslåingsprosessen av staten.

Departementet viderefører den praksis som man hittil har hatt med at departementet gir støtte til utredning av konsekvenser av sammenslåing. Videre gir departementet støtte til informasjon og innbyggerhøringer før vedtak om sammenslåing.

I perioden etter at kommunene har vedtatt en kommunesammenslåing og til iverksettingen av vedtaket, vil staten dekke 100 pst. av engangskostnader som departementet vurderer som nødvendige for å få etablert den nye kommunen. Departementet vil foreta en skjønnsmessig vurdering av hva som vil bli dekket i hvert enkelt tilfelle.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet er en kompensasjonsordning til sammenslåtte kommuner for reduksjon i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåinger. Inndelingstilskuddet kompenserer for tap av basistilskuddet som er et gitt beløp per kommune samt eventuelle tap av regionalpolitiske tilskudd.

Av de kommunene som i dag mottar inndelings-tilskudd, er bortfall av småkommunetilskuddet det eneste regionalpolitiske tilskuddet det har vært aktuelt å kompensere for.

I 2009 ble det opprettet et nytt distriktstilskudd Sør-Norge. Det har ikke vært gjennomført kommunesammenslåinger etter 2009, men Kommunal- og regionaldepartementet vil behandle distriktstilskudd Sør-Norge på samme måte som småkommunetil-

skuddet ved en eventuell kommunesammenslåing mellom to kommuner i Sør-Norge.

Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen, og gis en varighet på 10 år. Tilskuddet vil deretter trappes gradvis ned over fem år.

Departementet legger opp til at kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing, kompenseres gjennom inndelingstilskuddet for den beregnede merutgiften dette medfører ved innlemmingstidspunktet.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at utviklingen den senere tid har gitt norske kommuner stadig nye oppgaver, noe som har ført til økt krav til kvalitet, et voksende omfang av tjenester og behov for styrking av kompetanse hos ansatte. Økt fokus på rettssikkerhet for innbyggerne er for mange kommuner en krevende oppgave.

På bakgrunn av disse utfordringene har komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, merket seg de positive resultatene fra Kvalitetskommuneprogrammet, slik de er beskrevet i proposisjonen.

Flertallet er glad for at departementet vil bygge videre på erfaringene og intensjonene i programmet i en fase 2, i samarbeid med kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene. Flertallet er opptatt av ledelse, politisk engasjement, samt trepartssamarbeid for å lykkes i kvalitetsheving og redusert sykefravær. Derfor mener flertallet at dette arbeidet er viktig å videreføre.

Komiteen vil understreke at de ansatte må ha en sentral rolle i arbeidet med kvalitetsforbedringer og videreutvikling av nye velferdstjenester. Etter komiteens oppfatning kan ikke en fornying av og utvikling av offentlig sektor skje uten de ansattes kompetanse.

Komiteen vil peke på at sykefravær gir høye kostnader og store utgifter for sektoren, samt at de påfører den enkelte ansatte belastninger og lidelser.

En reduksjon i sykefraværet er en sentral målsetting i alle sektorer, også i kommunal sektor. Dersom en kan oppnå en reduksjon av sykefraværet i offentlig sektor på 1 pst., vil det gi innsparing på om lag 1,25 mrd. kroner ifølge beregninger gjort av KS. En slik reduksjon kan være mulig å oppnå i kommunesektoren med godt samarbeid mellom partene, og det synliggjør mulige frigjorte midler som kan gå til forbedrede kommunale tjenester til befolkningen.

Komiteen vil understreke betydningen av å fortsatt ha stor oppmerksomhet rettet mot å redusere sykefraværet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, vil slå fast at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet. Borgeutvalget pekte på flere elementer i det kommunale inntektssystemet som kan hindre endringer som fører til en mer hensiktsmessig kommunestruktur med hensyn til de oppgavene kommunene skal løse.

Flertallet viser til at mange kommuner er opptatt av denne problemstillingen.

Flertallet har forståelse for dette problemet og ønsker at det skal være en reell frivillighet knyttet til valget å forbli egen kommune eller starte en sammenslåingsprosess.

Flertallet viser til at kommuner som slår seg sammen, får beholde samme nivå på inndelingstilskuddet i 10 år. Flertallet ber regjeringen om å vurdere å forlenge denne perioden ytterligere, slik at kommunene får beholde inndelingstilskuddet i 15 år før nedtrappingen over 5 år begynner.

Flertallet ønsker derfor å komme tilbake til denne problemstillingen senere i perioden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti peker på at antallet oppgaver som tilfaller kommunene øker i omfang og at denne økningen kan føre til at kommuner kan finne sammen for å løse felles utfordringer, men at incentivene til sammenslåing ikke er tilstrekkelige for å gjennomføre sammenslåing.

Disse medlemmer etterlyser flere incentiver fra regjeringen med hensyn til å muliggjøre kommunesammenslåinger. Disse medlemmer peker på at kommunestrukturen med mange små kommuner er en utfordring med tanke på å sørge for at kommunene skal være i stand til å gi et mest mulig likeverdig tilbud med hensyn til de offentlige tjenester som kommuner forventes å yte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti ønsker at kommunesammenslåinger skal baseres på frivillighet, men at de tilskudd som er tiltenkt å sørge for en forsvarlig sammenslåingsprosess med lokalbefolkningens støtte, ikke fremstår som tilstrekkelig attraktivt for å igangsette en slik prosess.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil gjennomføre en

omfattende oppgavereform som skaper bedre tjenester og større og mer robuste kommuner.

Disse medlemmer vil peke på at regjeringen stadig gir kommunene mindre handlingsrom gjennom å øke antallet lovpålagte oppgaver, uten at det følger penger med.

Disse medlemmer har merket seg at stadig flere kommuner peker på at staten, ved departementer og direktorater, sender brev til kommunene hvor de kommer med forventninger til hvordan oppgaver skal utføres. Dette legger et press på kommunene, og bidrar til at det politiske handlingsrommet blir stadig mindre. Fylkesrådmann Jan Øhlckers skriver følgende i årsmeldinga for Sogn og Fjordane fylkeskommune:

«Det er urovekkende at fleire departement og direktorat gjennom forventingsbrev legg detaljerte føringar på korleis fylkeskommunen skal løyse dei nye oppgåvene. Vi skal sjølvstakt følgje vedtekne rikspolitiske retningslinjer, men summen av alle forventningane som no kjem, samsvarar ikkje på noko vis med dei ressursane vi har til rådvelde.»

Disse medlemmer mener regjeringen gjennom sine mange pålegg, forventninger og krav svekker det lokale selvstyret og undergraver kommunens handlingsfrihet. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn gjennomføre reformer som sikrer lokalsamfunnene mer frihet og større ansvar.

Disse medlemmer påpeker at en forenkling fra dagens system til en tonivåmodell med kun stat og kommune, vil bidra til effektivisering, særlig når dette kombineres med stykkpris som legger til rette for konkurranse og innovasjon. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til sine respektive merknader i Innst. S. nr. 166 (2006–2007) Om forvaltningsreformen, jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007), samt i Innst. O. nr. 30 (2008–2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.

6. Konsultasjonsordningen

6.1 Sammendrag

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon). Ordningen legger til rette for en samordnet diskusjon om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Hovedformålet med ordningen er å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. Et annet mål er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved at staten og kommunesektoren blir enige om prioriteringer knyttet til bruk av kommunesektorens ressur-

ser. Ordningen har bidratt til bedre kontakt mellom KS og staten, og større grad av enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

7. Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder

7.1 Sammendrag

I proposisjonen omtales endringer i oppgavefordeling og regelverk som har konsekvenser for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging av aktivitet i 2011.

Sakene som er omtalt er følgende:

Helse- og omsorgsdepartementet

- Samhandlingsreformen
- Omsorgsplan 2015
- Ny refusjonsordning for helsehjelp i andre EØS-land
- Opptrappingsplan for rusfeltet
- Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
- Folkehelselov
- Helse- og sosialfagskoler

Kunnskapsdepartementet

- Endringer i opplæringsloven og privatskoleloven
- Aktuelle meldinger til Stortinget
- Melding til Stortinget om oppfølgingen av Midtlyngutvalget
- Melding til Stortinget om ungdomstrinnet
- Ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd
- Oppnevning av et offentlig utvalg – styring av barnehagesektoren
- Utgifter til skoleskyss
- En styrket felles innsats i arbeidet mot frafall
- Fagskoler
- Oppfølging av forvaltningsreformen – regionale forskningsfond

Arbeidsdepartementet

- Kvalifiseringsprogrammet
- Arbeids- og velferdsforvaltningen – status og ekspertgruppe som skal se på forholdet mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter
- Felleserklæring mellom KS og Arbeidsdepartementet knyttet til det videre samarbeidet om arbeids- og velferdsforvaltningen

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

- Bosetting og integrering av flyktninger
- Samarbeidsavtale med KS om bosetting
- Krisesentertilbudet
- Kommunalt barnevern

Kommunal- og regionaldepartementet

- Bolyst
- Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)
- Bygningspolitikk
- Ressurskrevende tjenester

Miljøverndepartementet

- Oppfølging av ny plan- og bygningslov og naturmangfoldloven
- Plan og miljøkompetansen i kommunene
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging
- Ny modell for lokal forvaltning av verneområdene
- Revisjon av vannforskriften
- Ny naturmangfoldlov
- Statlig planretningslinje for kommunal klima- og energiplanlegging
- Oppfølging av forvaltningsreformen

Samferdselsdepartementet

- Arbeidet med nasjonale føringer for fylkesveg og fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid

Finansdepartementet

- Portoutgiftsrefusjon fra kommunene til skatteetaten

Justis- og politidepartementet

- Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nød-etatene
- Prop. 91 L (2009–2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

Kulturdepartementet

- Spillemidler til idrettsformål/idrettsanlegg
- Spillemidler til kulturbygg
- Styrerepresentasjon i kulturinstitusjoner
- Endring i lov om folkebibliotek
- Konesjonsordningen for videoomsetning

Landbruks- og matdepartementet

- Melding til Stortinget om landbruks- og matpolitikk
- Oppfølging av forvaltningsreformen

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

- Samepolitikk og politikk overfor nasjonale minoriteter
- IKT-standarder i forvaltningen
- Universell utforming
- Standard format for elektronisk faktura
- Offentlig elektronisk postjournal (OEP)

Nærings- og handelsdepartementet

- Oppfølging av forvaltningsreformen – endringer i lov om Innovasjon Norge
- Status for implementering av delt eierskap i Innovasjon Norge

Fiskeri- og kystdepartementet

- Havne- og farvannsloven
- Oppfølging av forvaltningsreformen

7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har ingen merknader.

7.2.1 Samferdselsdepartementet

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at stortingsflertallet overførte over 17 000 km med dårlig vedlikeholdte veier fra staten til fylkene 1. januar 2010 i forbindelse med den såkalte regionsreformen. Disse medlemmer har merket seg at det i en rekke fylker nå er stor frustrasjon over stort etterslep på veinettet som er overført fra staten pr. 1. januar 2010. Disse medlemmer har merket seg klare signaler fra en rekke fylker om at man ikke ser hvordan etterslepet på denne delen av fylkesveinettet skal kunne forbedres i løpet av NTP-perioden 2010–2019. Disse medlemmer viser til at totalt etterslep på riksveier og fylkesveier i rapporten «State of the Nation» fra Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) fra 10. mars 2010, er beregnet til 300 mrd. kroner, mens kostnad for fremtidssikring der veiene tilfredsstiller krav og behov i 2020 er estimert til ytterligere 700 mrd. kroner. Etter forvaltningsreformen som ble iverksatt i 2010 utgjør riksveinettet 10 206 km og fylkesveinettet 44 206 km.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er imot enhver form for unødvendig byråkrati og sløsing med skattebetalernes penger, og påpeker at fylkeskommunene er et unødvendig og fordyrende forvaltningsnivå. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet derfor gikk imot hele regionsreformen i Innst. S. nr. 166 (2006–2007) til St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn –

regional framtid, noe som har blitt fulgt opp i etterfølgende saker innenfor de berørte komiteene på Stortinget. Disse medlemmer viser til Fremskrittspartiets forslag til Nasjonal transportplan i Innst. S. nr. 300 (2008–2009), der det ble foreslått å investere 90 mrd. kroner i de nye fylkesveiene utover rammene i regjeringens NTP i planperioden 2010–2019. Dette ble fulgt opp i forbindelse med Fremskrittspartiets alternative statsbudsjett for 2010, jf. forslag om å øke rammen for rentekompenasjonsordningen i kap. 1320 post 61 med 6 mrd. kroner utover regjeringens ramme med en budsjettmessig konsekvens på 84 mill. kroner utover regjeringens bevilgningsforslag. Disse medlemmer viser til sitt representantforslag Dokument 8:149 S (2009–2010) om innhenting av vedlikeholdsetterslepet i offentlig sektor.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan i Innst. S. nr. 300 (2008–2009) ville bruke 31 mrd. kroner mer enn regjeringens 76 mrd. kroner på investeringer i nye riksveger. Disse medlemmer ville også sette av en egen pott på 3 mrd. kroner til utbygging av superbuss eller bybaner i planperioden. Disse medlemmer stemte imot overføringen av riksveier til fylkeskommunene, og mener at dette er en ansvarsfraskrivelse fra statens side.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti understreker at det fortsatt må være statens ansvar å sørge for at fylkeskommunene er i stand til å vedlikeholde og drifte fylkesvegnettet på en god måte. Dette medlem mener det er viktig at fylkene gis mulighet til å investere i et sikkert og effektivt vegnett. Dette medlem mener det økonomiske opplegget knyttet til ansvarsoverføringen må bidra til å møte de store utfordringene fylkene nå står overfor, all den tid fylkene må ta igjen et stort vedlikeholdsetterslep. Regjeringen har lovet at det skulle følge tilstrekkelig penger med når store deler av riksveinettet overføres til fylkeskommunen. Dette medlem er skuffet over at regjeringen fremdeles ikke innfrir på et så viktig område, og at fylkene dermed blir sittende igjen med ansvaret for et stort vedlikeholdsetterslep uten at det stilles nødvendige statlige midler til rådighet. Dette medlem mener fylkene må settes bedre i stand til å ta igjen etterslepet på vei, slik at vi raskere oppnår en standard på veiene som på en bedre måte ivaretar enkeltmenneskers og næringslivets behov for effektive og sikre veier.

7.2.2 Helse- og omsorgsdepartementet

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Fremskrittspartiets merknader under punkt 10.2 i denne innstillingen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil vise til eldreaftalen mellom Kristelig Folkeparti, Venstre og regjeringspartiene høsten 2007, der det blant annet var enighet om å innføre en verdighetsgaranti for eldreomsorgen. Forslag til verdighetsgaranti ble sendt på høring i juni 2009. Forslaget vil styrke de eldres rettstilstand og innebære et forsterket tjenestetilbud. I spørretimen 12. mai 2010 lovet helse- og omsorgsministeren at verdighetsgarantien vil komme i 2010. Dette medlem vil understreke at det legges til grunn at de økonomiske konsekvensene av disse endringene i lovverket vil bli kompensert gjennom vekst i kommunenes frie inntekter.

Dette medlem mener det er behov for å stimulere kommunene ytterligere til å bygge sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Det er gitt mulighet til tilsagn om 6 000 heldøgns plasser siden tilskuddet ble opprettet i 2008 til og med 2010. Ved utgangen av 2009 var det gitt tilsagn til 3 131 boenheter. Et tilstrekkelig antall sykehjemsplasser og omsorgsboliger er avgjørende for å sikre et verdig omsorgstilbud til de sykeste eldre. Det gjennomsnittlige statlige stimuleringsstilskuddet bør derfor økes fra 25 til 35 pst.

Dette medlem etterlyser utarbeidelse av offentlig statistikk på kommunenivå som gir grunnlag for å fastlegge behov for heldøgns pleie- og omsorgstjenester/sykehjemsplasser ut fra en faglig vurdering av den enkeltes behov, slik det fremgår av avtalen mellom Kristelig Folkeparti, Venstre og regjeringspartiene fra 2007.

I henhold til denne avtalen skal det også etableres tilrettelagte dagaktivitetstilbud til demente i alle kommuner senest innen 2015. Over 70 000 personer er rammet av demens. Antallet vil fordobles i løpet av 30 år. Over halvparten av personer med demens bor hjemme. Ett av hovedsatsingsområdene i Demensplan 2015 er dagaktivitetstilbud for demente. Kun sju demente mottar et slikt tilbud i dag. Dagtilbud for demente kan forsinke utviklingen av sykdommen, øker den dementes trygghet og fungering, og kan i tillegg fungere som avlastning for pårørende. Det vil også kunne utsette behovet for institusjonsplass. Dette medlem mener arbeidet med å etablere flere slike tilbud må intensiveres, og viser til at Kristelig Folkeparti ved en rekke anledninger har foreslått stimuleringsstilskudd for etablering av dagtilbud for demente, senest i revidert nasjonalbudsjett for 2010.

7.2.3 Kommunal- og regionaldepartementet

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at regjeringen i statsbudsjettet 2010 fikk gjennomslag for å svekke toppfinansieringen for ressurskrevende tjenester med tilbakevirkende kraft. Disse medlemmer konstaterer at denne svekkelsen gjør det vanskeligere for kommunene å gi et tilfredsstillende tilbud til denne gruppen. Disse medlemmer mener derfor at dette var en svært dårlig endring som dessverre vil ramme mottakerne av ressurskrevende tjenester på en uheldig måte.

På bakgrunn av dette vil disse medlemmer fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2011 igjen foreslå en økning av prosentsatsen fra 80 pst. til 85 pst. og redusere innslagspunktet til 800 000 kroner for ressurskrevende tjenester.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen økte innslagspunktet fra 835 000 kroner til 865 000 kroner, og reduserte kompensasjonsgraden fra 85 pst. til 80 pst. for ressurskrevende tjenester i 2010. Dette rammet en svært sårbar gruppe. Dette medlem viser til at regjeringen ikke varslet innstramming i ordningen i kommuneproposisjonen for 2010, og at KS heller ikke var blitt varslet om dette i sine konsultasjonsmøter med departementet. Endringen betydde en ekstraregning til kommunene på ca. 300 mill. kroner. Dette medlem viser til at Kristelig Folkeparti i sitt alternative budsjett beholdt ordningen med en kompensasjonsgrad på 85 pst. og innslagspunkt på 835 000 kroner. Dette medlem mener at dette er nødvendig for å ivareta hensyn til forutsigbarhet for kommunene, og for å ivareta behovene til de innbyggerne som har behov for ressurskrevende tjenester.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gå i dialog med KS for å finne frem til en bedre fordeling mellom stat og kommune når det gjelder kostnadene knyttet til ressurskrevende tjenester.»

8. Bruken av nynorsk i kommunane

8.1 Sammendrag

Regjeringen er opptatt av å styrke bruken av nynorsk i det offentlige, og legger derfor vekt på å sikre en god utvikling for nynorsk målbruk. Regjeringen vil også i 2010 dele ut en egen nynorskpris til en kommune som har gjort en innsats for å fremme,

videreutvikle og vedlikeholde nynorsk som målform i kommunen.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

9. Utvikling i kommuneøkonomien til og med 2009

9.1 Sammendrag

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3,0 pst. av inntektene i 2009, en økning fra 0,4 pst. i 2008. Bedringen hadde sammenheng med høy inntektsvekst, moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter, lavere rentenivå, samtidig som utviklingen i finansmarkedene har gitt gevinster på finansielle plasseringer. Veksten i kommunesektorens samlede inntekter var reelt nærmere 4 pst. i 2009, mens de frie inntektene økte med om lag 3 pst. Aktivitetsnivået i kommunal sektor fortsatte å øke kraftig også i 2009. Veksten fra 2008 utgjorde 3,4 pst.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de nasjonale økonomiske ressursene. Målt som andel av bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter 16,3 pst. i 2008 og 17,6 pst. i 2009.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 målt i forhold til norsk økonomi må både ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og den sterke konjunkturedgangen i næringslivet som følge av finanskrisen og konjunkturedgangen internasjonalt.

Aktiviteten i kommuneforvaltningen kan måles med en indikator, hvor sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats og bruttoinvesteringer inngår som komponenter.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinngangen er usikker og kan avvike fra de 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.

Fra 2003 til 2006 var det en markert bedring i den økonomiske balansen i kommunesektoren. I 2007 og 2008 avtok inntektsveksten til henholdsvis 1,4 og 1,0 pst., mens aktivitetsveksten økte ytterligere til drøyt 5 pst. i 2007 og drøyt 3 pst. i 2008. Den høye aktivitetsveksten i kommunesektoren fortsatte i 2009, men var lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i samlede inntekter i 2009 anslås til 11,4 mrd. kroner, eller 3,9 pst. Veksten i de frie inntektene anslås til 6,2 mrd. kroner, eller 3,0 pst.

Regjeringen la i januar 2009 fram en tiltakspakke for å stimulere sysselsettingen i norsk økonomi. En

stor del av denne tiltakspakken var rettet mot kommunesektoren.

Rapporteringen fra sektoren viser at av de 4 mrd. kronene har kommunene og fylkeskommunene brukt vel 30 pst. på skolebygg, nærmere 20 pst. på samferdsel, 10 pst. på barnehager, 10 pst. på sykehjem, 10 pst. på omsorgsboliger og andre kommunale utleieboliger og 20 pst. til administrasjonsbygg, idrettsanlegg, kulturbygg, kirkebygg m.m.

Kommunene og fylkeskommunene har i all hovedsak klart å oppfylle kriteriene som ble satt.

Netto driftsresultatet for kommuner og fylkeskommuner økte fra 0,6 pst. i 2003 til 5,5 pst. av inntektene i 2006. I 2007 og 2008 ble netto driftsresultat i kommunesektoren sterkt redusert til 2,5 pst. i 2007 og videre ned til 0,4 pst. i 2008. I 2009 har driftsresultatene tatt seg betydelig opp igjen, til om lag 3 pst. samlet for kommuner og fylkeskommuner. Gjennomsnittlig årlig netto driftsresultat for perioden 2002–2009 var 2,3 pst.

En generell økning i rentenivået bidro til økte renteutgifter i 2007 og 2008. I tillegg fikk kommunene (i mindre grad fylkeskommunene) tap på finansielle plasseringer både i 2007 og 2008. Bedringen i resultatene i 2009 har vært sterkere i netto driftsresultat enn i brutto driftsresultat, pga. en sterk nedgang i finansutgifter. Nedgangen i finansutgifter er dels knyttet til en generell reduksjon i rentenivået i 2009, dels har det vært betydelige kursgevinster på verdipapirer. Bedringen av netto driftsresultat fra 0,4 pst. i 2008 til 3,0 pst. i 2009 utgjør 2,6 prosentpoeng. Noe av det resterende kan også henføres til at en del av midlene i det midlertidige vedlikeholdstilskuddet, som kommunesektoren mottok og inntektsførte i 2009, først vil bli brukt og utgiftsført i 2010.

De store svingningene i netto driftsresultat de siste årene gjelder primært kommunene, mens fylkeskommunene både har hatt mindre svingninger og et klart høyere nivå på netto driftsresultat.

Ved inngangen til mai 2010 står i alt 53 kommuner og ingen fylkeskommuner oppført i ROBEK. De innmeldte kommunene er i all hovedsak inne på bakgrunn av at de enten har vedtatt å dekke inn tidligere underskudd over mer enn to år, eller at de ikke har klart å følge inndekningsplanen. Et fåtall er innmeldt utelukkende som følge av å ha vedtatt et årsbudsjetten eller en økonomiplan i ubalanse.

Selv om antall ROBEK-kommuner forventes å bli om lag uendret, gjenspeiles bedringen fra 2008 til 2009 i netto driftsresultat i at færre kommuner nå ser ut til å stå overfor økonomiske utfordringer og til å ha et behov for å tilpasse driftsnivået. Ved utgangen av 2008 hadde i overkant av 140 kommuner et akkumulert merforbruk. Ved utgangen av 2009 var tilsvarende tall i overkant av 70 kommuner. Flere av kommunene som hadde et akkumulert underskudd i 2008

og som den gang var «i faresonen» for å kunne bli meldt inn i ROBEK, har altså gjenopprettet den økonomiske balansen.

Den høye inntektsveksten i 2009, sammen med reduserte renteutgifter, bidro til en viss nedgang i underskuddene i 2009. Nettofinansinvesteringene i kommunesektoren ble redusert til -22,2 mrd. kroner i 2009, tilsvarende 6,8 pst. av inntektene. Det høye nivået på underskuddene bidrar likevel til en fortsatt økning i gjeldsnivået i kommunesektoren.

Økningen i underskuddene de siste årene må ses i sammenheng med høy vekst i bruttoinvesteringene. Etter at bruttoinvesteringene i kommunesektoren hadde falt reelt med om lag 10 pst. over de to årene 2004 og 2005 har investeringene steget reelt med 37 pst. fra 2005 til 2009. Investeringsnivået i kommunesektoren har etter dette kommet opp på et høyt nivå.

9.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet i sine alternative statsbudsjett for 2009 og 2010 gikk inn for å øke kommunenes økonomiske handlingsrom med henholdsvis 4,9 mrd. kroner og 4,2 mrd. kroner i forhold til regjeringens opplegg.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre har foreslått en økonomisk ramme for kommunesektoren i 2007, 2008, 2009 og 2010 som hadde gitt kommunene et økonomisk handlingsrom på linje med regjeringens opplegg. Høyres alternativ innebærer at en større andel av inntektene hadde kommet gjennom at kommunene hadde fått beholdt en større andel av egne skatteinntekter. Men i motsetning til regjeringens opplegg ville et samlet opplegg fra Høyre ha betydd en jevnere vekst for sektoren, fortsatt fokus på effektivisering og fornying og forventninger til sektoren i samsvar med de økonomiske rammene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at kommunenes utgifter de siste årene har økt mer enn det regjeringen overfører. Praksisen fra dagens regjering er at kommuner får tilskudd det første året et tiltak blir innført, men at regjeringen deretter fjerner tilskuddet. Denne praksisen medfører at kommuner blir pålagt oppgaver som ikke er finansierte.

Under dagens regjering har kommuner og fylkeskommuner fått stadig flere lovpålagte oppgaver, uten at finansieringen følger med. Dette medfører at kommunene må kutte i sine øvrige ansvarsområder.

10. Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

10.1 Sammendrag

I proposisjonen redegjøres det for en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i perioden 2005 til 2009. Det er lagt særlig vekt på utviklingen fra 2008 til 2009.

10.1.1 *Utviklingstrekk i kommunale tjenester 2005–2009*

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere 67 år og over. I løpet av de siste fire årene har antall innbyggere i disse gruppene økt med rundt 38 200, og dette indikerer et økt behov for kommunale tjenester.

For 2009 indikerer beregninger fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi at kommunesektorens merkostnader knyttet til den demografiske utviklingen var 1,6 mrd. kroner. Det er usikkerhet knyttet til beregningene, bl.a. fordi det er lagt til grunn samme standard og dekningsgrader som året før.

BARNEHAGER

Antall barn i barnehagealder har i løpet av de siste fire årene økt kraftig. Barnehagedekningen økte fra i overkant av 76 pst. i 2005 til i overkant av 88 pst. i 2009. Vel halvparten av barna har plass i en kommunal barnehage.

De fire siste årene har det også vært en kraftig økning i andelen heltidsplasser. Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det vært en kraftig økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk.

GRUNNSKOLE

Elevtallet i grunnskolen har gått ned de siste fire årene samlet sett, men flatet ut i 2009. Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, har på sin side økt gjennom hele perioden. Økningen kan i stor grad henføres til spesialundervisningen.

Nærmere seks av ti barn mellom seks og ni år hadde i 2009 plass i skolefritidsordningen (SFO). Andelen har økt med i alt sju prosentpoeng de siste fire årene, men var uendret fra 2008 til 2009.

PLEIE- OG OMSORGSTJENESTER

Innen pleie- og omsorgstjenestene er det økende behov knyttet til at det blir flere eldre, særlig i aldersgruppen over 90 år, samtidig som det blir flere yngre mottakere. De siste årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt betydelig mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og denne gruppen

utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett har utviklingen de siste årene vist en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere mottakere blant de yngre og de eldste kan tyde på økt pleietyngde blant mottakerne.

SOSIALE TJENESTER

Innenfor sosialtjenesten har det vært en nedgang i antall sosialhjelpstilfeller gjennom fireårsperioden, men det har vært en stor økning i antall tilfeller fra 2008 til 2009. Gjennomsnittlige utbetalinger har derimot økt i perioden, men har blitt noe redusert fra 2008 til 2009. Også stønadslengden er redusert, både i perioden og det siste året. Det antas at endringene fra 2008 til 2009 har sammenheng med økt pågang på sosialhjelp som følge av svekkelsen i arbeidsmarkedet.

BOLIGER FOR VANSKELIGSTILTE

På nasjonalt nivå i 2009 var antall kommunalt disponerte boliger for vanskeligstilte per 1 000 innbygger 20,5. I 2009 ble det gitt tilsagn om tilskudd til å framskaffe 2 400 utleieboliger. Dette er en stor økning fra tidligere år. Utviklingen er i tråd med regjeringens politiske ambisjoner om å øke antallet utleieboliger. Husbanken har i denne perioden hatt fokus på at kommunene får en hensiktsmessig boligmasse som kommer vanskeligstilte til gode.

Foreløpige KOSTRA-tall for 2009 viser at tre av fire husstander som oppholder seg i midlertidig botilbud har opphold av kortere varighet enn tre måneder. Regjeringens mål er at ingen skal oppholde seg lenger enn tre måneder i midlertidig botilbud. Det gjenstår derfor noe før målet er nådd.

Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelser utgjør årlig en høy andel av dem som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at andelen tilgjengelige kommunalt disponerte utleieboliger fortsatt øker.

BARNEVERN

Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger i målgruppen har økt i perioden. Det er særlig de siste årene at økningen har vært sterk, ikke minst fra 2008 til 2009. Andelen netto driftsutgifter til barnevern i forhold til netto driftsutgifter til andre tjenester er stabil i perioden.

VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Antall 16–18-åringer har i tidligere år økt kraftig, og den demografiske utviklingen har dermed hatt større konsekvenser for fylkeskommunene enn for kommunene. Andelen av 16–18-åringene som er i

videregående opplæring har ligget relativt stabilt rundt 90 pst. I 2009 flatet veksten i antallet unge i alderen 16–18 år ut, og antall personer i videregående opplæring er om lag uendret fra 2008 til 2009. Det har imidlertid vært en klar nedgang i antall lærlinger, mens antall elever i videregående skole har økt tilsvarende.

Ressursinnsatsen ved de fylkeskommunale skolene, målt ved avtalte lærerårsverk korrigert for legeomdelt sykefravær og fødselspermisjon, var noe høyere i 2009 enn året før, men veksten var svakere enn veksten i elevtallet. Andelen av elevene som fikk oppfylt førstevalget i 2009 gikk ned sammenlignet med året før, mens andelen som sluttet i løpet av året ligger om lag på samme nivå som i 2008.

10.1.2 Eiendomsforvaltning

Ansvaret for å prioritere eiendomsforvaltning ligger til kommunesektoren selv. Kommunal- og regionaldepartementet følger opp ved å tilrettelegge for rammebetingelser som skal gjøre kommunesektoren i stand til å ivareta eiendomsforvaltningen.

En av de store utfordringene i kommunesektoren har vært mangel på kunnskap og kompetanse om eiendomsforvaltning.

Fra og med 2009 fikk kommunesektoren bedre styringsinformasjon i form av nøkkeltall om eiendomsforvaltning i KOSTRA.

Av proposisjonen framgår det at kommunesektoren prioriterer eiendomsforvaltning av sentrale formålsbygg sterkere i 2009 enn i 2008. Utgiftene for kommunene til vedlikeholdsaktiviteter har økt betydelig for både kommuner og fylkeskommuner. Dette kan ha sammenheng med tiltakspakken som i stor grad ble brukt i 2009. Energikostnadene per kvadratmeter ble redusert med 1,8 pst. for kommunene og 12,4 pst. for fylkeskommunene. Siden dette er relativt ny statistikk, er det grunn til å ta forbehold om enkelte feil i tallene.

Departementet vil gi Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet 2 471 000 kroner i tilskudd i 2010 til gjennomføring av et femårig FoU-program om kommunal eiendomsforvaltning.

Det er fortsatt nødvendig for de fleste kommuner å høyne statusen på eiendomsforvaltning og prioritere ressurser på kort sikt med tanke på et godt, verdibevarende vedlikehold, noe som igjen vil sikre gode tjenester for brukerne av de kommunale og fylkeskommunale bygningene, god økonomi og økt handlingsrom i framtiden for kommunene og fylkeskommunene.

10.2 Komiteens merknader

10.2.1 Barnevern

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre-

parti og Senterpartiet, registrerer at veksten i de frie inntektene i 2010 legger til rette for en styrking av det kommunale barnevernet med 400 årsverk, og at regjeringen vil følge utviklingen i det kommunale barnevernet fram mot framleggelsen av statsbudsjettet for 2011. Flertallet har merket seg at regjeringen i revidert nasjonalbudsjett foreslår å øke bevilgningen til det statlige barnevernet med 90 mill. kroner knyttet til de nye standardkontraktene for statlige beredskaps- og familiehjem.

Flertallet viser til at barne-, likestillings- og inkluderingsministeren er i dialog med KS om å bedre vilkårene for de kommunale fosterhjemmene. Komiteen er opptatt av likebehandling av de kommunale og statlige fosterhjemmene når det gjelder ferie- og pensjonsordninger.

Flertallet understreker at også det kommunale barnevernet har store utfordringer, og flertallet ser positivt på at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har satt i gang en full gjennomgang både av barnevernets oppgaver og av ansvarsfordelingen mellom det statlige barnevernet (Bufetat) og kommunenes oppgaver og ansvar.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen ifølge proposisjonen mener det er «ønskelig å styrke kapasiteten og kvaliteten i det kommunale barnevernet». Disse medlemmer viser videre til at barne-, likestillings- og inkluderingsministeren har pekt på behov for økte ressurser i barnevernet. Statsråden uttalte til Stavanger Aftenblad 3. mai 2010 at det er en kritisk situasjon i det kommunale barnevernet. Disse medlemmer vil understreke at situasjonen i barnevernet i dag er at det er store mangler og utfordringer i nesten alle ledd. Disse medlemmer viser til fylkesmennenes rapporteringer om det kommunale barnevernet. Kommunene har for liten kapasitet, for få ansatte til å løse alle arbeidsoppgavene og for lite tid og ressurser til å skaffe tilstrekkelig kompetanse. Det kommunale barnevernet har en sterk vekst i antall bekymringsmeldinger som kommer inn. De er kraftig underbemannet og legger til side saker som burde blitt undersøkt.

Det er svært viktig at barnevernet har de ressurser og den kompetanse som er nødvendig for å sikre de aller svakeste i vårt samfunn.

Disse medlemmer viser til behandlingen av Dokument 8:21 S (2009–2010) jf. Innstilling 186 S (2009–2010) hvor Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti fremmet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om en opptrappingsplan for barnevernet som sikrer full barnevernsdekning innen 2017. Full barnevernsdekning innebærer blant annet:

- Nok behandlingskapasitet i det kommunale barnevernet.
- Nok fosterhjemsplasser og institusjonsplasser til å gi alle barn et tilbud tilpasset den enkeltes behov.
- Nok kapasitet i fylkesnemndene til å sikre rask saksbehandling.
- Tilstrekkelig antall tilsynsførere.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet noterer seg videre veksten i netto driftsutgifter per innbygger innen barnevernstjenesten, og mener dette er et område det er viktig å prioritere med tilstrekkelige midler for å oppnå et forsvarlig nivå på tjenestene. Disse medlemmer viser til at Barneombudet i 2009 avdekket grove mangler innen den kommunale barnevernstjenesten, hvor tilfeller av kommuner som i perioder var fullstendig uten barnevernsdekning ble avslørt. Disse medlemmer presiserer at dette ikke kan lastes små kommuner med en allerede presset økonomi, men vil like fullt få frem at slike brudd er uholdbare i en situasjon hvor norske kommuner har fått ekstra midler til barnevern. Disse medlemmer mener det er regjeringens ansvar å påse at midlene i kommunene går til å opprettholde et fast barnevernstilbud, og mener krav om minimumsbemanning i barnevernet må inn snarest mulig. Disse medlemmer mener det trengs vilje og handlekraft for å løse utfordringene, og ber regjeringen ta de nødvendige grep for å ivareta et kommunalt barnevern over hele landet som har en forsvarlig bemanning hver dag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen mener veksten i kommunenes frie inntekter gir rom for styrking av det kommunale barnevernet med 400 stillinger i 2010. Mye tyder på dette ikke skjer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser videre til at regjeringen vil vurdere andre virkemidler for å sikre at det kommunale barnevernet styrkes.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener derfor det er behov for å styrke barnevernet og trappe opp innsatsen for å sikre full dekning i alle ledd. Dette medlem viser til representantforslag fra Kristelig Folkeparti om en opptrappingsplan for å nå full barnevernsdekning innen 2017, jf. Dokument 8:21 S (2009–2010).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med tiltak som sikrer opptrapping for å styrke kapasiteten og kvaliteten i den kommunale barnevernstjenesten, og om nødvendig øremerke midler til dette formålet.»

10.2.2 Pleie- og omsorgstjenester

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til det økende behovet for flere omsorgsboliger. Boligbyggelagene har vært og er en viktig mulig bidragsyter i arbeidet med å fremskaffe tilstrekkelig med omsorgsboliger. Flertallet er derfor positive til at regjeringen foretar en ny gjennomgang av regelverket for støtte til bygging av omsorgsboliger for å klargjøre om det er mulig å inkludere boligbyggelagene i prosessen med å fremskaffe omsorgsboliger der tilskuddet er klausulert innenfor EØS-regelverket.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser er en av kommunenes viktigste oppgaver innen pleie og eldreomsorg. Disse medlemmer finner det derfor meget underlig at regjeringen gjennom endrede retningslinjer for Husbanken har fratatt kommunene muligheten til fritt å velge samarbeidspartner for denne type utbygging. Det er kommunene som mottar tilskuddet fra Husbanken, og det må derfor oppfattes som manglende tillit til norske kommuner at regjeringen nå vil begrense kommunenes handlefrihet på dette området. Disse medlemmer vil be regjeringen omgjøre Husbankens retningslinjer, og sørge for en likebehandling av offentlige aktører, frivillige organisasjoner, borettslag og private utbyggere.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at boligbyggelag må få delta i bygging av omsorgsboliger med tilskudd fra Husbanken. Dette medlem viser til den muntlige spørretimen i Stortinget onsdag 3. juni 2010 hvor spørsmålet ble tatt opp med kommunalministeren. Dette medlem er tilfreds med at helseminister Anne-Grete Strøm-Erichsen dagen etter kom med oppløftende signaler, da hun i Aftenposten uttalte at regjeringen kan ha tolket EØS-reglene for strengt, og at de raskt vil sjekke ut om det likevel er mulig å tildele statlige støttemidler til omsorgsboliger som bygges av boligbyggelag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at eldre, pleietrengende mennesker må få en lovfestet rett til å få dekket grunnleggende behov. Disse medlem-

mer mener det er uakseptabelt at eldre pleietrengende mennesker står uten rettigheter, og at man er prisgitt den enkelte kommunes økonomiske situasjon og politikeres prioriteringer. Eldreomsorgen i Norge har vært gjenstand for en kontinuerlig debatt siden midten av 1980-tallet. Sjokkerende nyheter og oppslag i pressen som: «Tvang mot eldre – daglig kost i sykehjem», «Gamle bindes og låses inne», «Tørstet i hjel på sykehjem», «De gamle brytes ned av motløshet», og «Eldre blir mishandlet», er dessverre ikke uvanlig. Disse medlemmer viser til at det har vært en nedgang i antallet sykehjemsplasser i forhold til befolkningsutviklingen og behovet for slike plasser siden den rød-grønne regjeringen overtok i 2005. Det vises i denne sammenheng til Riksrevisjonens rapport, fremlagt våren 2009.

Disse medlemmer viser til at skiftende regjeringer og stortingspolitikere i alle valgkamper de siste 30 årene har lovet en verdig eldreomsorg. Jens Stoltenberg uttalte i valgkampen 2005 at eldreomsorgen «skal skinne». Disse medlemmer er av den oppfatning at ingen har klart oppgaven med å skape en verdig eldreomsorg.

Disse medlemmer mener det er på høy tid at det innføres en lovfestet rett til pleie og omsorg for eldre med behov for slike tjenester, betalt av Folke-trygden.

Disse medlemmer konstaterer at det fortsatt er langt frem til en eldreomsorg som skinner, og viser til sitt omfattende og helhetlige forslag i Dokument nr. 8:83 (2006–2007) med i alt 19 konkrete tiltak som bør gjennomføres.

Disse medlemmer viser til at kommunenes ansvar for omsorgsoppgavene blir ivaretatt svært forskjellig fra kommune til kommune. Vekslede regjeringer har lagt frem planer, handlingsplaner og forslag til endringer, men situasjonen i eldreomsorgen og kritikken mot det kommunale tilbudet har ikke stilnet eller endret seg vesentlig. Økte bevilgninger til kommunene, som blir gjenstand for kommunestyrers og kommuneadministrasjoners prioriteringer, fører ofte ikke til satsing på eldreomsorg.

Disse medlemmer synes det er et stort paradoks at verdens rikeste land, per capita, og med selvskryt om en velferdsstat som alle andre land visstnok ser opp til, fremdeles har en jevn nyhetsdekning i media om store problemer og elendighet i sitt eldreomsorgssystem. Disse medlemmer mener situasjonen er en helt naturlig konsekvens av et sosialistisk system som rasjonerer eldreomsorgstilbudet gjennom rammebevilgninger. De økonomiske rammene er for små og kan fritt brukes til andre formål som fortrenger omsorg av pleietrengende eldre. Når det ikke er automatikk i at det stilles midler til rådighet i takt med et voksende behov og en voksende

eldrebefolkning, må køer, ventelister og høyere terskler for hjelp bli resultatet.

Disse medlemmer er av den oppfatning at det må igangsettes en betydelig innsats knyttet til bygging av sykehjemsplasser. Dette bør gjøres ved at tilskuddsordningen for bygging av sykehjemsplasser økes til minst 800 000 kroner per plass, og at totalrammen økes slik at det kan bygges 2 500 sykehjemsplasser per år frem til behovet er dekket.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å fremme forslag til lov som gir de pleietrengende lovfestet rett til å få dekket grunnleggende behov – uavhengig av hvor i landet de bor – innen 1. januar 2011.»

«Stortinget ber regjeringen, med hjemmel i ny lov, utarbeide en ny kvalitetsforskrift hvor grunnleggende behov blir klart og tydelig definert.»

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2011, fremme forslag om å øke tilskuddet og rammen til bygging av nye sykehjemsplasser, slik at det blir mulig å bygge minst 2 500 nye sykehjemsplasser i 2011.»

Disse medlemmer er av den oppfatning at teknologiske løsninger vil være en del av fremtidens hjemmebaserte omsorg. Dette kan for eksempel være bruk av sensorteknologi og andre løsninger som skaper økt trygghet og sikkerhet for den enkelte eldre. I denne sammenheng er det viktig at nye omsorgsboliger har tilgang på nødvendig infrastruktur for å kunne implementere teknologiske løsninger som krever god kapasitet på nettilgang mv. Det bør derfor, slik disse medlemmer ser det, legges til rette for slik infrastruktur i bygging av nye omsorgsboliger i 2011.

Disse medlemmer peker på at teknologiske nyvinninger vil kunne ha betydelig samfunnsmessig gevinst, og at forholdene må legges til rette for at innovasjon innen pleie- og omsorgssektoren blir bedre ivaretatt gjennom utprøving av teknologi som kan være med på å skape både forutsigbarhet for brukere av pleie- og omsorgstjenester, og deres pårørende, og som kan være med på stimulere teknologibedrifter til å prøve ut nye løsninger som forbedrer etablerte prosesser og utrustning innen denne sektoren.

Disse medlemmer er av den oppfatning at det i forbindelse med Husbankens tildelingsmidler til omsorgsboliger må kunne ytes et eget tilskudd i forbindelse med tilrettelegging for infrastruktur til å kunne ta i bruk nye teknologiske virkemidler, for eksempel mer tidsriktige trygghetsalarmer. Dette for å kunne møte de utfordringene og mulighetene som vil kunne tas i bruk i relativt nær fremtid.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med tilskuddsordning for bygging av omsorgsboliger, legge til rette for nødvendig teknologisk infrastruktur til å kunne ta i bruk teknologiske løsninger i fremtiden.»

10.2.3 Barnehager

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer veksten i antall barn i barnehagealder, og vil understreke viktigheten av et bredt og godt tilbud til disse barna. Disse medlemmer er opptatt av mangfoldet innen barnehage-sektoren, og mener full barnehagedekning gir unike muligheter til å ha et variert og velfungerende samspill mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Disse medlemmer vil påpeke at stabile og forutsigbare rammer for alle enheter er nødvendige for å oppnå best mulige resultater.

11. Reformbehov

11.1 Sammendrag

Kommunene har ulike forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud. Den viktigste forklaringen på forskjeller i tjenestetilbud mellom kommunene er forskjeller i inntekter.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Kostnadsnøkkelen er den mekanismen i inntektssystemet som i praksis sørger for dette, og som fordeler tilskudd til kommunene etter deres varierende behov.

Grunnlaget for dagens utgiftsutjevning skriver seg fra midt på 1990-tallet og er i hovedsak basert på Rattsø-utvalgets utredning.

Sammensetningen av ulike aldersgrupper og karakteristika ved befolkningen påvirker etterspørselen etter og kostnadene ved å produsere kommunale tjenester. Siden midten av 1990-tallet er både alderssammensetningen og levekårene endret. Det har også skjedd store endringer i bosettingsmønsteret.

Regjeringen legger i proposisjonen fram forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Samtidig er det også foretatt en gjennomgang av de øvrige elementene i inntektssystemet for kommunene, og det foreslås endringer i skattens andel av kommunenes samlede inntekter, i enkelte av de regionalpolitiske tilskuddene, i hovedstadstilskuddet, i fordelingen av skjønnstilskudd, og det innføres et Storbytilskudd til Bergen, Trondheim, Oslo og Stavanger.

Enkelte kommuner har merkostnader som følge av at de også skal betjene samiske brukere. I forbin-

delse med gjennomgangen av kostnadsnøkklene er hele denne problemstillingen vurdert. Det er imidlertid teknisk meget vanskelig å få dette innarbeidet i kostnadsnøkkelen.

Med bakgrunn i arbeidet til Inntektssystemutvalget (Borgeutvalget) har Kommunal- og regionaldepartementet gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i de samme metodene som utvalget benyttet, men har utført nye analyser med et oppdatert datagrunnlag. I tillegg er det på flere sektorer gjennomført flere forskningsprosjekter som er lagt til grunn for utarbeidelsen av kostnadsnøkkelen.

Departementet har også gjennomgått kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene, og på noen områder er det behov for ytterligere utredningsarbeid. Det legges derfor ikke fram forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene nå.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at en helhetlig gjennomgang av kostnadsnøkklene ikke er foretatt siden Rattsø-utvalget på midten av 1990-tallet. Siden den gang har det skjedd store endringer i forhold som er av betydning for kommunenes muligheter til å tilby velferdstjenester, herunder alderssammensetningen i befolkningen, endrete levekår og endringer i bosettingsmønsteret. Dagens kostnadsnøkler tar ikke i tilstrekkelig grad opp i seg de reelle forskjellene mellom kommunenes utgifter knyttet til å tilby velferdstjenester. Bedre datagrunnlag, oppdaterte analyser og modeller ligger til grunn for den foreslåtte endringen av kostnadsnøkklene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, er fornøyd med at det er foreslått et bedre og mer rettferdig system for å utjevne utgiftsforskjeller mellom kommunene. Det faktum at det er lenge siden sist kostnadsnøkklene ble endret, sammen med oppdatert datagrunnlag og analyser, gir betydelige omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Flertallet mener derfor det er klokt at departementet legger opp til regelmessig revisjon av kostnadsnøkklene.

Flertallet vil peke på at revideringen av kostnadsnøkklene ble varslet både i St.prp. nr. 57 (2007–2008) Kommuneproposisjonen 2009 og St.prp. nr. 68 (2008–2009) Kommuneproposisjonen 2010. Departementets forslag til nye kostnadsnøkler bygger på Borge-utvalgets utredning (NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring), som var på en bred høring da den ble lagt fram. Flertallet understreker at det er faglige vurderinger og analyser som ligger til grunn

for revideringen av utgiftsjevnningen, ikke politiske prioriteringer.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at det derfor har vært tilfredsstillende muligheter for å gi innspill og forslag til revisjonen av kostnadsnøklerne som er foreslått.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at finansieringen av grunnleggende velferdstjenester skal skje gjennom en behovsstyrt statlig finansiering til den enkelte driftsenhet, basert på de lovfestede rettigheter den enkelte innbygger har til helse, eldreomsorg og undervisningstjenester. Disse medlemmer mener at det innenfor stykkprissystemet må være en tjenestegaranti som sikrer innbyggerne en viss standard på de offentlige tjenestene. Det er etter disse medlemmers mening uheldig at regjeringen ikke ønsker å lovfeste rett til sykehjemsplass, når regjeringen på den annen side ikke har noen betenkeligheter med verken å lovfeste rett til barnehageplass, eller rett til frukt og grønt i kombinerte skoler med elever fra 1. til 10. skoletrinn og rene ungdomsskoler. Kommunenes øvrige oppgaver utover grunnleggende velferdstjenester skal med disse medlemmers system hovedsakelig finansieres gjennom inntekter fra kommunal inntektsskatt der kommunen selv fastsetter skattøret. Dette betyr at kommunepolitikere i en kommune kan bestemme seg for å ha et høyt kommunalt skattøre, prangende kulturhus og gratis konserter for alle, eller eventuelt et lavt kommunalt skattøre og kun grunnleggende stykkprisfinansierte velferdstjenester som skole og eldreomsorg.

Disse medlemmer mener at slike lokale tilpasninger kan trekke til seg arbeidskraft, næringsvirksomhet og investeringer. Dette vil ikke bare være positivt for den enkelte kommune, men også for velstandsutviklingen i hele landet sett under ett. Innbyggerne vil også i større grad få det skattøre og tjenestetilbudet de ønsker seg.

Disse medlemmer konstaterer at noen av de viktigste velferdstjenestene i dag er kommunenes ansvar, nemlig eldreomsorg og grunnskoletilbud. Det er derfor avgjørende at man sørger for tilstrekkelige økonomiske rammer slik at disse viktige velferdsoppgavene blir ivaretatt. En rekke kommuner melder om anstrengt økonomi, og det foreslås redusert tilbud mange steder innenfor disse velferdsområdene.

Disse medlemmer fremmer derfor forslag om ekstraordinære, øremerkede midler til eldreomsorg og grunnskole i hvert eneste alternative budsjett-opplegg. Det er imidlertid viktig for disse medlemmer å understreke at øremerking ikke er noen

optimal løsning, men den beste løsningen inntil Fremskrittspartiet får innført stykkprisfinansiering av grunnleggende velferdstjenester.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen avvikle dagens rammefinansieringssystem og erstatte dette med et nytt system for behovsstyrt statlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester som helse, omsorg, grunnskole, videregående utdanning samt sosiale tjenester.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til KS' uttalelse på den åpne høringen i Stortinget i forbindelse med fremleggelsen av Kommuneproposisjonen for 2011, hvor det fremkom at KS stiller seg kritiske til at arbeidet med revidering av kostnadsnøklerne har vært en lukket prosess, og at de ikke har hatt reell mulighet til å kryssjekke og kvalitetssikre regjeringens forslag.

Disse medlemmer vil vise til den enstemmige uttalelsen fra Landsstyret i Kommunenes Sentralforbund avgitt 28. mai 2010:

«Regjeringen varslet en lenge ventet endring av kostnadsnøklerne i inntektssystemet for kommunesektoren for 2011. Resultatet ble forslag om en mer omfattende omlegging av hele inntektssystemet, med klare konsekvenser for mange kommuner. Landsstyret i KS registrerer med forbauselse hvor lukket arbeidet med kostnadsnøklerne har vært. De har ikke vært drøftet i utvalg med representasjon fra sektoren, eller vært på høring. Dette svekker både forslaget, forståelsen og legitimiteten til et nytt system. Landsstyret krever åpenhet rundt utviklingen av det nye systemet nå og framover.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, har merket seg at enkelte kommuner har merkostnader som følge av at de har både norsk og samisk befolkning. Ni kommuner og fire fylkeskommuner omfattes av forvaltningsområdet for samisk språk. De får en særlig skjønsmessig kompensasjon for å følge opp forpliktelsene som følger av samelovens språkregler. Også andre kommuner har utgifter som er relatert til at de har både samiske og norske innbyggere.

Flertallet viser til at det er etablert enkelte ordninger for å refundere kommunenes særskilte kostnader til tospråklighet, men det er fortsatt slik at kommuner har utgifter i forbindelse med samiske brukere, uten at dette blir kompensert. Samtidig blir enkelte utgifter, som for eksempel til samisk undervisning i grunnskolen bare delvis kompensert. Flertallet tar til etterretning at problemstillingen er vur-

dert i forbindelse med gjennomgangen av kostnadsnøkklene, men at det er teknisk meget vanskelig å innarbeide slike forskjeller i utgifter.

Flertallet mener at kommunene og fylkeskommunene skal være i stand til å ivareta sine forpliktelser overfor samiske brukere i tråd med Norges internasjonale forpliktelser og i tråd med nasjonal lovgivning. Flertallet viser for øvrig til St.meld. nr. 28 (2007–2008) Samepolitikken hvor det slås det fast at staten har ansvaret for at kommuner og fylkeskommuner har rammebetingelser som gjør at de kan ivareta sine forpliktelser.

Flertallet mener at systemet for kompensasjon av kommunenes utgifter er for fragmentert og ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for kommunenes reelle utgifter overfor samiske brukere. Dette kan medføre at samiske brukere ikke mottar kommunale tjenester tilpasset sin språk- og kulturbakgrunn. Flertallet er opptatt av at det er et likeverdig tjenestetilbud overfor den samiske befolkningen, der de særlige språklige og kulturelle behov ivaretas.

Flertallet ber på denne bakgrunn departementet i forbindelse med statsbudsjettet for 2011 vurdere hvordan man bedre kan gi kommuner med samisk befolkning bedre rammebetingelser for å ivareta sine nasjonale og internasjonale forpliktelser, spesielt med hensyn til hvordan språklige og kulturelle behov ivaretas i velferdstilbudet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser ingen gode grunner til at den økonomiske særbehandlingen av samiske kommuner skal utvides. Disse medlemmer viser til at de fleste kommuner kan påvise spesielle lokale forhold hvor utfordringer ikke i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom etablerte statlige finansieringsordninger, uten at det nødvendigvis fører til endringer i de rammebetingelser som gis av Stortinget. Etter disse medlemmers vurdering er samiske kommuner meget godt ivaretatt innenfor de ordninger som allerede eksisterer, kanskje i overkant godt i forhold til situasjonen i andre kommuner.

12. Demografi og levekår

12.1 Sammendrag

Kriterier som beskriver trekk ved befolkningen, dvs. alderskriterier og sosiale kriterier, utgjør størstedelen av kostnadsnøkkel for kommunene.

Siden forrige revidering av kostnadsnøkkel har det vært befolkningsvekst i landet sett under ett. Fra 1998–2008 økte innbyggertallet fra 4,4 til 4,7 mill., noe som tilsvarer en økning på 7,2 pst. i perioden sett under ett. I all hovedsak har befolkningsveksten vært større jo høyere innbyggertall kommunene hadde i

utgangspunktet. De fleste av de minste kommunene har opplevd en befolkningsnedgang.

Alderssammensetningen i befolkningen varierer også mellom kommunene. Hovedmønsteret i aldersfordelingen har holdt seg ved like de siste årene, men det har likevel vært visse utviklingstrekk.

Forslaget til ny kostnadsnøkkel fanger opp hvordan utviklingen i alderssammensetningen påvirker utgifter til kommunale tjenester. Den vil imidlertid ikke gjenspeile utfordringen som kommunene står overfor de kommende årene: andelen av de eldste i voksenbefolkningen mellom 16–66 år er økende, og disse vil de nærmeste årene bli alderspensjonister, og en avtagende andel av yngre aldersgrupper vil utgjøre arbeidsstyrken. En rettferdig fordeling av inntektene er en forutsetning for å sikre gode kommunale tjenester til hele befolkningen. Det er derfor nødvendig å oppdatere kostnadsnøkkel jevnlig, om lag hvert fjerde år.

Kriterier som beskriver levekår og andre sosiale forhold har betydning for de fleste sektorer som inngår i utgiftsutjevningen. De sosiale kriteriene fordeles seg ikke jevnt mellom kommunene. I forslaget til ny kostnadsnøkkel er disse kriteriene vektlagt noe sterkere enn i dagens nøkkel. Forslaget inneholder også flere sosiale kriterier enn før. Dette gir dermed fordelingsvirkninger. Forskjellige grupper i befolkningen etterspør kommunale tjenester i ulik grad. Uføre, fattige, arbeidsledige, skilte og separerte, ugifte over 67 år, barn med enslig forsørger, psykisk utviklingshemmede og flyktninger er kriterier som synes å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov på en god måte.

Dette betyr imidlertid ikke at den enkelte innbygger innenfor disse gruppene er kostnadskrevende for kommunen, men at en overrepresentasjon innenfor disse gruppene fanger opp strukturelle variasjoner i kommunenes utgiftsbehov.

12.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, har ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener de kriterier som ligger til grunn for revidering av kostnadsnøkkel for kommunene baserer seg på statistiske demografiske forhold som er med på å videreføre et rammefinansieringssystem disse medlemmer ønsker erstattet med behovsstyrt statlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester og en lokal beskatningsrett til å finansiere ytterligere ikke-lovpålagte oppgaver.

13. Forutsetninger og metodevalg ved utarbeiding av nye kostnadsnøkler for kommunene

13.1 Sammendrag

Gjennom utgiftsutjevningen skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Utgiftsutjevningen er utformet som et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Gjennom kostnadsnøkkelen og et oppdatert sett med kriteriedata, beregnes utgiftsbehovet for den enkelte kommune. Kommuner med et lavt utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet.

Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunene og fylkeskommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de kommunale tjenestene. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til standard/kvalitet og effektivitet.

Å kompensere for «frivillige kostnadsforskjeller» vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingssystem vil dette bety at kommuner som produserer effektivt blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som kommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

Siden det kun skal kompenseres for utgifter kommunen selv ikke kan påvirke, må det settes strenge krav til hvilke type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene må være: objektive, basert på offisiell statistikk og mulige å oppdatere jevnlig.

På bakgrunn av hensynet til enkelhet og gjennomførbarhet er det, på linje med Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18) og dagens kostnadsnøkkel, valgt å legge statistiske metoder til grunn for etablering av kriterier for utgiftsutjevningen. I tillegg er det lagt vekt på at en ved denne metoden ikke griper inn i kommunenes prioriteringer.

I analysene som er lagt til grunn for kostnadsnøkkelene er det benyttet multipl regressjonsanalyse. Det vil si at alle aktuelle forklaringsvariabler som antas å påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Dette er en stor fordel, siden det betyr at en gjennom analysen kan isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor, dvs. få et mål på nettoeffekten av hver og én kostnadsfaktor på utgiftsnivået i kommunene.

Gjennom regresjonsanalyse kan en derfor etablere modeller som langt på vei forklarer utgiftsforskjeller mellom kommunene. Variabler som har forklaringskraft i analysen kan deretter inngå som kriterier i kostnadsnøkkelen. Vekten på kriteriet fastsettes videre av hvor mye kriteriet forklarer av samlet utgiftsvariasjon kommunene i mellom.

Dagens kostnadsnøkler bygger i hovedsak på arbeidet til Rattsøutvalget (NOU 1996:1). Rattsøutvalget foretok partielle analyser innen de enkelte delsektorene som inngikk i utgiftsutjevningen.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en simultan modell for å forklare variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, KOMMODE-modellen (Langørgen og Aaberge 2001).

For å fastsette vektene på basiskriteriet og bosettingskriteriene har departementet valgt å bruke et gjennomsnitt av resultater fra KOMMODE-modellen (2008-data) og partielle analyser hovedsakelig utført i departementet. Gjennomgående er utslagene for bosettingskriteriene og kommunestørrelse (basiskriteriet) lavere i de partielle analysene enn i KOMMODE, og etter departementets skjønn gir dette den mest korrekte vektleggingen av disse sektorovergripende kriteriene innen de sektorer der departementet har funnet effekter av basiskriteriet (grunnskole, helse og pleie og omsorg) og bosettingsmønster (grunnskole og helse).

Innen pleie- og omsorgssektoren viser ikke departementets egne partielle analyser en effekt av bosettingsmønster på utgiftene, mens KOMMODE-modellen viser en sterk effekt av bosettingsmønster. I tråd med Borgeutvalgets vurderinger legger departementet vekt på resultatene fra KOMMODE, og vektlegger bosettingskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg ut fra resultatene fra SSBs analyser. På grunn av at resultatene varierer fra år til år er det valgt å benytte et treårig gjennomsnitt.

For å fastsette vekten av basiskriteriet innen administrasjonssektoren tas det utgangspunkt kun i SSBs resultat fra KOMMODE-modellen, og basiskriteriet i kostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljø fastsettes som et resultat av gjennomsnittlige effekter i KOMMODE-modellen 2006–2008.

13.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, har ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er prisverdig at regjeringen har som intensjon å ikke premiere kommuner som driver ineffektivt. Disse med-

lemmer noterer seg likevel at regjeringen ikke tar høyde for skjevheten som allerede eksisterer når det gjelder kommuner som driver kostnadseffektiv tjenesteyting, og at deres rammevilkår ikke ivaretas på en god nok måte i den nye kostnadsnøkkelen som legges til grunn i det nye inntektssystemet.

14. Innlemming av barnehagetilskuddene i inntektssystemet

14.1 Sammendrag

Regjeringens mål er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Siden utgangen av 2002 har om lag 72 000 flere barn fått plass i barnehage, og dekningsgraden har økt fra 66 pst. i 2002 til over 88 pst. i 2009. Til sammen gikk det om lag 270 000 barn i barnehage i 2009.

De øremerkede tilskuddene til barnehager utgjør til sammen om lag 26,3 mrd. kroner i 2010.

Innlemming av de øremerkede tilskuddene til barnehager i rammetilskuddet til kommunene innebærer at midlene blir fordelt etter kriteriene i inntektssystemet, i stedet for etter faktisk aktivitetsnivå som i dag.

Departementet legger til grunn de samme metodene for barnehagenøkkelen som for de øvrige delkostnadsnøkklene i inntektssystemet, og kriterier og tilhørende vektorer er bestemt ut fra statistiske analyser. Kriteriene i delkostnadsnøkkelen skal være objektive (kommunen skal ikke kunne påvirke verdien på kriteriene), være hentet fra offentlig tilgjengelig statistikk, og bidra til å forklare hvorfor kostnadene varierer mellom kommunene.

Tabell 14.1 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage.

Kriterium	Vekt
Barn 3–5 år	0,5286
Barn 1–2 år uten kontantstøtte	0,3572
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

Driftstilskuddet til barnehager fordeles i dag ut fra antall barn i barnehage, barnas alder og avtalt oppholdstid. I forslaget til delkostnadsnøkkel fanges variasjoner i etterspørsel etter barnehageplass opp av kriteriene barn 3–5 år, antall barn 1–2 år uten kontantstøtte og innbyggere med høyere utdanning. Kommuner med høy dekningsgrad får i dag mer i øremerkede tilskudd enn kommuner der færre barn i aldersgruppen går i barnehage. Når midlene blir fordelt etter kostnadsnøkkelen vil en del kommuner med lav dekningsgrad komme bedre ut enn med dagens øremerkede tilskudd. Det er imidlertid grunn til å tro

at dekningsgraden over tid vil øke i kommuner som i dag ligger lavt.

Tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage fordeles i dag etter antall barn 1–5 år i kommunen, og en fordeling etter delkostnadsnøkkelen vil ikke gi store endringer i fordelingen.

Det tilskuddet som gir de største omfordelingsvirkningene ved innlemming er skjønnsmidlene til barnehage. I 2010 er størrelsen på skjønnsmidlene om lag 5,8 mrd. kroner, og er skjevt fordelt mellom kommuner. Kommuner som var tidlig ute med å nå målet om full dekning, og som dermed har fått lite skjønnsmidler, vil komme godt ut av innlemmingen av disse midlene. Når midlene fordeles i inntektssystemet får kommunen uttelling uavhengig av når kommunene nådde målet om full barnehagedekning.

14.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det er et mål at alle barn skal sikres et barnehagetilbud med høy kvalitet og lav pris. Gjennom en historisk satsing på barnehageutbygging er målet om full dekning av tilbudet endelig nådd.

Flertallet viser til at barnehagetilskuddet, som skal innlemmes i inntektssystemet, utgjør til sammen 26,3 mrd. kroner i 2010. Tilskuddet fordeles mellom kommunene ut fra tre kriterier: 1) Barn i alderen 3–5 år, 2) barn 1–2 år uten kontantstøtte og 3) utdanningsnivå i befolkningen. Barn 1–5 år er målgruppen for barnehagene, og betyr mest for kommunens utgifter. Utdanningsnivå og kontantstøtte forklarer best forskjeller i kommunens pengebruk på barnehager.

Flertallet vil peke på at mange kommuner har fått store skjønnstilskudd til bygging av barnehager. Nå som arbeidet med full barnehagedekning er fullført, vil disse midlene bli fordelt etter objektive kriterier. Flertallet er oppmerksomme på at innlemming av skjønnsmidlene gir store omfordelingsvirkninger for noen kommuner. Det har hele tiden vært varslet at disse midlene er ekstraordinære tilskudd som ville forsvinne ved full barnehagedekning og innlemmingen i inntektssystemet. Flertallet vil understreke at målet er at alle kommuner skal ha samme mulighet til å bygge og drive barnehager, og at en slik mulighet må bygge på objektive kriterier som utligner forskjellene mellom kommunene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er tilfreds med at etter innlemmingen av barnehagene i det ordinære inntektssystemet, vil andelen av kommunenes inntekter som er frie midler være historisk høy. Dette gir etter dette flertallets oppfatning kommu-

nene enda bedre forutsetninger for å gjøre lokale valg og prioriteringer, ut i fra de utfordringer og muligheter den enkelte kommune har.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det faktum at barnehetilskuddet ikke lenger skal være et øremerket tilskudd, innebærer en stor endring for hele barnehagesektoren. Flertallet understreker derfor at utviklingen må følges nøye med sikte på å raskt avdekke eventuelle uheldige konsekvenser. Særlig er flertallet opptatt av at utsatte barn fortsatt stimuleres til å benytte barnehage, og ber om at kommunenes innsats på dette området følges opp spesielt.

Flertallet viser for øvrig til følgende flertallsmerknad i Innst. 162 S (2009–2010) om behovet for styring av barnehagesektoren:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, registrerer at det økonomiske styringsvirkemiddelet får redusert betydning når sektoren rammefinansieres, og at staten fra dette tidspunktet hovedsakelig må styre via lov og myke virkemidler, for eksempel veiledere. Flertallet mener derfor det kan være fornuftig med en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å vurdere eventuelle behov for endringer i lovverket for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset framtidens barnehagesektor.»

Når det gjelder likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, viser flertallet til de samme partiers merknad i kapittel 2.2.4 i Innst. 162 S (2009–2010) fra familie- og kulturkomiteen om kvalitet i barnehagene:

«Når de øremerkede tilskuddene bortfaller, vil kommunene ha en lovfestet plikt til å finansiere eksisterende ikke-kommunale barnehager, og nasjonale forskrifter vil legge føringer for likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Flertallet viser til at regjeringen har satt som mål å gjennomføre full likeverdig behandling gjennom fem års opptrapping fra og med 2010. Det er kostnadsberegnet til opp imot en milliard kroner å innføre full likeverdig behandling. Dette vil bidra til å forhindre utvikling av økende forskjeller i kvalitet i det offentlige og private tilbudet. Flertallet mener at innføringen av rett til plass, lovfestet forpliktelse til finansiering av de private barnehagene og opptrappingsplanen mot likeverdig behandling er momenter som sammen med tiltakene i stortingsmeldingen vil gi viktige bidrag til at barnehetilbudet kan utvikle seg i positiv retning, når de øremerkede midlene faller bort.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil peke på at viktige høringsinstanser som KS, Private barnehagers landsforbund (PBL) og Unio, har pekt på at det er mange usikkerhetsmomen-

ter knyttet til finansieringen av barnehagene. Disse medlemmer vil peke på at en reell likebehandling av private og kommunale barnehager fortsatt ikke er på plass, på tross av lovnader fra regjeringen om dette. For disse partier er det avgjørende at forskrifter og lovverk sikrer denne likebehandlingen fullt ut, og ber om at regjeringen snarest sørger for at dette blir avklart. Den nye kostnadsnøkkelen for utregning av barnehetilskuddet stilles det også spørsmål ved fra de samme høringsinstansene. Disse medlemmer vil be om at regjeringen i budsjettet for 2011 svarer på om kriteriet for utdanningsnivå er for spesifikt, om smådrift og spredt bosetting fanges opp og om det er tatt tilstrekkelig hensyn til områder med høye kostnader på eiendom. Videre vil disse medlemmer vise til rapporten fra Telemarksforskning for KS om innlemming av barnehetilskuddet hvor det står:

«Dagens tilskuddsbaserte tildeling gir perfekt kompensasjon for variasjon i behov (etterspørsel) siden det utbetales tilskudd til hver faktiske plass. Ingen annen modell kan derfor gi bedre samsvar mellom finansieringen og faktisk omfang av etterspørselen etter barnehageplasser.»

Disse medlemmer vil be om at regjeringen vurderer disse problemstillingene, og samtidig får på plass i forskriftene en reell likebehandling av private og kommunale barnehager.

Disse medlemmer ser med bekymring på deler av regjeringens høringsutkast til Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Disse medlemmer vil understreke betydningen av fortsatt å ta vare på de private barnehagene og sikre sunn utvikling i den delen av barnehagesektoren.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en konkret tidsplan for innfasingen av 100 pst. økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener innlemmingen av barnehetilskuddet i inntektssystemet har den effekt at fokuset på aktivitet er fraværende, og at tilskuddet utbetales på grunnlag av antall barn i kommunene og foreldrenes utdanningsnivå. Disse medlemmer er bekymret for i hvilken grad dette rammer kommunenes aktivitet når det gjelder bygging og drift av barnehageplasser, og at dette underminerer intensjonene i barnehageløftet som lå til grunn for Innst. S. nr. 250 (2002–2003).

Disse medlemmer ser med bekymring på utslagene regjeringens forslag om å innlemme barnehetilskuddene i inntektssystemet vil få. Disse

medlemmer fastholder at et finansieringssystem basert på faktisk aktivitetsnivå er det mest rettferdige, mest målrettede og gir best grunnlag for vurdering av tjenestene. Disse medlemmer vil påpeke at en finansiering basert på rammetilskudd vil gi uheldige effekter, uavhengig av de statistiske analysene som skal ligge til grunn for det nye systemet. Mange barn med dagpendlende foreldre vil for eksempel ha barnehageplass i nærheten av fars eller mors arbeidssted, og disse medlemmer påpeker at disse vil da falle utenfor finansieringssystemet. Disse medlemmer mener det er svært uheldig at kommuner skal rammes ulikt pga. forskjellig struktur i forholdet mellom boligstrøk og arbeidsmarked. Disse medlemmer ser også en fare for at dette systemet vil tvinge kommunene til å gi foreldre mindre valgfrihet, og at rammetilskudd vil gå utover ikke-kommunale barnehager i ekstra stor grad. I dagens norske samfunn bor, ferdes og jobber mennesker på tvers av kommune- og fylkesgrensene, og disse medlemmer mener at politikerne må ta høyde for dette. Disse medlemmer mener det er en selvfølge at tilskuddene skal følge den faktiske aktiviteten, slik at systemet tilpasses brukerne – i stedet for at brukerne må tilpasses systemet.

Disse medlemmer registrerer videre at regjeringen fortsatt ikke oppfyller kravet om en fullstendig likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, både gjennom at de holder kostnadskrevende barnehager utenfor beregningsgrunnlaget for tilskuddene til de ikke-kommunale barnehagene og gjennom at tilskuddet til ikke-kommunale barnehager fortsatt ligger på 85 pst. av de kommunale.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om behovsstyrt statlig finansiering av barnehagesektoren, basert på antall barn og antall timer i den enkelte barnehage.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er i prinsippet for en innlemming av barnehagene i rammetilskuddet.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil avvente å ta stilling til innlemming av barnehagetilskuddet i rammen inntil en slik avklaring som omtalt ovenfor, foreligger.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti støtter ikke at barnehagetilskuddene innlemmes i rammetilskuddet fra 2011. Dette medlem vil understreke at de økonomiske rammene må

settes slik at det blir rom for kommunene til å møte etterspørselsveksten uten å redusere kvaliteten.

Dette medlem anser det som positivt at kommunal sektor i økende grad rammefinansieres og viser i denne forbindelse til at regjeringen Bondevik II hadde som utgangspunkt at ansvaret for finansieringen av barnehager på sikt skulle overføres til kommunene, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Dette medlem viser videre til Innst. O. nr. 103 (2008–2009), jf. Ot.prp. nr. 57 (2007–2008), hvor Kristelig Folkepartis syn på den framtidige finansieringsordningen for barnehagesektoren kommer fram.

Dette medlem mener det er uheldig at kommunene får økonomisk ansvar for barnehagesektoren gjennom rammefinansiering før målet om full behovsdekning er nådd og før full økonomisk likebehandling av private og offentlige barnehager er innført. Dette medlem mener det er viktig at det reelle kostnadsnivået er kjent og har stabilisert seg før finansieringsansvaret overføres fra stat til kommune.

15. Delkostnadsnøkklene i kostnadsnøkkelen for kommunene

15.1 Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i Borgeutvalgets arbeid i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. I tillegg er det gjennomført eksterne forskningsprosjekter innen flere sektorer, som er lagt til grunn for utarbeidelsen av kostnadsnøkklene. I proposisjonen presenterer departementets forslag til nye delkostnadsnøkler på de sektorene som i dag inngår i kostnadsnøkkelen for kommunene.

For å fastsette kriterier og vektingen av disse er det benyttet statistiske analyser av variasjoner i kommunenes utgifter til de ulike sektorene. Vektingen er i hovedsak bestemt ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter de ulike kriteriene forklarer i analysene. Gjennom analysene er det ikke mulig å forklare hele variasjonen, og den resterende vekten (restvekten) må da fordeles på en annen måte. På noen tjenestområder er det spesielle målgrupper, for eksempel på grunnskole er målgruppen barn 6–15 år, og i disse tilfellene er restvekten fordelt på disse innbyggergruppene. I andre tilfeller legges den resterende vekten på antall innbyggere, det vil si at deler av nøkkelen fordeles med et likt beløp per innbygger.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk deles opp i tre grupper; alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier. Alderskriterier og sosi-

ale kriterier er nærmere omtalt foran i kapittel 12. Strukturelle kriterier er kriterier som sier noe om forhold ved kommunen som kan forklare deler av variasjonen i kommunenes utgifter, som kommunestørrelse og bosettingsmønster. Smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse fanges i dag opp av basiskriteriet. Basiskriteriet er lik for alle kommuner, og gjennom dette kriteriet får alle kommuner et likt beløp per kommune gjennom utgiftsutjevningen. I inntektssystemet for kommunene i dag, ivaretas variasjoner i bosettingsmønster gjennom kriteriene sone, nabo og reisetid. Disse tre kriteriene sier noe om avstandsforhold innad i kommunen, og fanger opp at for enkelte tjenesteområder er det merkostnader knyttet til en spredt bosettingsstruktur.

I proposisjonen er det nærmere redegjort for valg av kriterier og vektingen innen den enkelte delkostnadsnøkkel.

Tabell 15.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskolesektoren

Kriterium	Vekt
Innbyggere 6–15 år	0,8988
Sone	0,0254
Nabo	0,0254
Basis	0,0184
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte med innvanderforeldre 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0032
Sum	1,0000

Tabell 15.2 Forslag til ny kostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–66 år	0,1146
Innbyggere 67–79 år	0,1102
Innbyggere 80–89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1400
Ikke-gifte 67 år og over	0,1323
Dødelighetskriteriet	0,1323
Sone	0,0116
Nabo	0,0116
Basiskriteriet	0,0120
Sum	1,0000

Tabell 15.3 Forslag til ny kostnadsnøkkel for helse-tjenesten

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4481
Dødelighetskriteriet	0,0546
Sone	0,0478
Nabo	0,0478
Basiskriteriet	0,0568
Sum	1,0000

Tabell 15.4 Forslag til ny kostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,3590
Fattige	0,1926
Innbyggere 0–22 år	0,4485
Sum	1,0000

Tabell 15.1.5 Forslag til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Vekt
Uføre 18–49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Opphopningsindeks	0,2793
Urbanitetskriteriet	0,3575
Innbyggere 16–66 år	0,1759
Sum	1,0000

Tabell 15.6 Forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Kriterium	Vekt
Basiskriteriet	0,1172
Innbyggere i alt	0,8518
Landbrukskriteriet	0,0310
Sum	1,0000

15.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Flertallet viser til at departementet har tatt utgangspunkt i Borge-utvalgets arbeid (NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring) og at de har utført nye analyser av de ulike sektorene med et

oppdatert datagrunnlag. Flertallet vil også peke på at det i tillegg er gjennomført eksterne forskningsprosjekter innen flere sektorer, som er lagt til grunn for utarbeidelsen av kostnadsnøkler.

Flertallet støtter regjeringens forslag til delkostnadsnøkler for kommunene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet går imot regjeringens forslag til kostnadsnøkler. Disse medlemmer anser at kommunale oppgaver i større grad bør finansieres gjennom en behovsstyrt statlig finansiering som bedre fanger opp faktisk aktivitet enn det kriteriene til de foreslåtte kostnadsnøkler innebærer.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen viderefører sin praksis med å innarbeide smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse i basiskriteriet. Disse medlemmer anser at økonomiske virkemidler, som kan føre til frivillige kommunesammenslåinger, vil være et egnet middel for å redusere slike smådriftsulemper på lengre sikt.

16. Samlet ny kostnadsnøkkel for kommunene

16.1 Sammendrag

Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkelen i samlet kostnadsnøkkel bestemmes ut fra sektorens andel av kommunenes netto driftsutgifter (eksklusive avskrivninger) i 2008.

Sektorvektene er basert på den enkelte sektors størrelse i 2008, korrigert for endringer i kommunenes utgifter etter 2008.

Tabell 16.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–2 år	0,0084
Innbyggere 3–5 år	0,0934
Innbyggere 6–15 år	0,2944
Innbyggere 16–22 år	0,0212
Innbyggere 23–66 år	0,0952
Innbyggere 67–79 år	0,0455
Innbyggere 80–89 år	0,0692
Innbyggere 90 år og over	0,0463
Basiskriteriet	0,0233
Sone	0,0133
Nabo	0,0133
Landbrukskriteriet	0,0031
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0085

Norskfødte med innvandrerforeldre	0,0009
6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0040
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0458
Dødelighetskriteriet	0,0115
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,0062
Fattige	0,0039
Uføre 18–49 år	0,0119
Opphopningsindeks	0,0153
Urbanitetskriteriet	0,0460
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0435
Ikke-gifte 67 år og over	0,0575
Barn 1–2 år uten kontantstøtte	0,0184
Innbyggere med høyere utdanning	1,0000
SUM	

Basiskriteriet, som ivaretar smådriftsulemper, får en relativt sett høyere vekt i forslaget til ny kostnadsnøkkel. I dagens kostnadsnøkkel ligger basiskriteriet inne i delkostnadsnøkler for grunnskole og administrasjon, landbruk og miljø. I forslaget til ny kostnadsnøkkel er basiskriteriet også inne i delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorgssektoren og i delkostnadsnøkkelen for kommunehelsetjenesten.

I dagens kostnadsnøkkel er det tre ulike bosettingskriterier; beregnet reisetid, nabo og sone. I forslaget til ny nøkkel foreslås det å fjerne kriteriet for beregnet reisetid. Beregnet reisetid er et mål på innbyggernes samlede reisetid til kommunesenteret (definert som den grunnkretsen rådhuset ligger i). For de aller fleste kommuner vil det imidlertid ikke være aktuelt kun å organisere de kommunale tjenestene i kommunesenteret. I tråd med resultatene fra flere analyser fjernes kriteriet fra kostnadsnøkkelen, og kostnadsulemper knyttet til bosettingsmønster fanges nå i sin helhet opp av sone- og nabokriteriet.

De nye analysene viser, i tråd med Borgeutvalgets forslag, at bosettingsmønster også har betydning innenfor pleie- og omsorgssektoren og helsetjenesten. I ny kostnadsnøkkel inngår bosettingskriteriene også på disse sektorene, i tillegg til i grunnskolenøkkelen. Relativt sett går vektingen av bosettingskriteriene ned i forhold til dagens kostnadsnøkkel, men sammensetningen av kriteriene er endret. Nedgangen skyldes en kraftig nedjustering av bosettingskriteriene i grunnskolenøkkelen, på grunn av at man har gått bort fra den normative grunnskolenøkkelen basert på Agdermodellen.

I forslaget til ny kostnadsnøkkel er det en annen aldersinndeling enn i dagens kostnadsnøkkel. Dette skyldes blant annet den nye delkostnadsnøkkelen på barnehagesektoren. Gruppen 16–22 år er også skilt ut som egen gruppe, i dagens kostnadsnøkkel er disse inne i gruppen 16–66 år. En slik inndeling har sam-

menheng med at innen primærhelsetjenesten er deler av tjenestene (helsestasjon og skolehelsetjeneste) spesielt innrettet mot barn og ungdom. Også på barnevernområdet er en slik inndeling fornuftig, med tanke på at barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til og med fylte 23 år.

Det blir flere levekårsvariabler og sosiale kriterier i forslaget til ny kostnadsnøkkel. I sosialhjelpsnøkkelen inkluderes en opphopningsindeks for levekårsproblemer og kriteriet for uføre 18–49 år. Analysene viser at en høy andel uføre virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Opphopningsindeksen fanger opp at storbyer gjennomgående har større sosialhjelpsutgifter enn mindre kommuner. Opphopningsindeksen består av antall skilte, ledige og fattige.

Barn 0–15 år med enslig forsørger inkluderes i barnevernsnøkkelen i stedet for skilte og separerte 16–59 år. Dette er to sammenfallende kriterier som begge har signifikant effekt på variasjoner mellom kommuner i utgifter til barnevern, men førstnevnte kriterium ansees som mer treffsikkert.

16.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, har ingen merknader og støtter regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet støtter ikke regjeringens forslag og viser til forslag under punkt 14.2 i innstillingen.

17. Endring i øvrige elementer i inntekts-systemet

17.1 Sammendrag

Oppdaterte analyser og modeller, samt bedre datagrunnlag, gjør at det nye forslaget til kostnadsnøkkel for kommunene på en bedre måte enn dagens nøkkel fanger opp de faktiske ufrivillige forskjellene mellom kommunene i etterspørsel og kostnader ved å tilby velferdstjenester.

Dette gir grunnlag for å justere de regionalpolitiske elementene i inntektssystemet.

Småkommunetilskuddet

I det nye forslaget til kostnadsnøkkel blir basis-kriteriet vektet opp. Dette betyr at smådriftsulemper blir bedre ivaretatt i utgiftsutjevningen, og det gir grunnlag for å redusere nivået på dagens småkommunetilskudd. Det foreslås at satsene for småkommunetilskuddet reduseres med 1 mill. kroner fra og med

2011. Dette tilsvarer om lag effekten av økt vekt på basiskriteriet.

Reduksjonen i bevilgningen til småkommunetilskuddet vil bli overført til innbyggertilskuddet, og fordeles med et likt beløp per innbygger til alle landets kommuner.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet

Også utfordringene for kommunene i Nord-Norge og Namdalen fanges bedre opp i kostnadsnøkkelen, og behovet for et særskilt tilskudd til disse kommunene er blitt noe redusert. Etter en samlet vurdering foreslås det å redusere det særskilte tilskuddet til kommuner i Nord-Norge og Namdalen med 10 pst. Reduksjonen vil bli gjennomført ved at satsen per innbygger for Nord-Norge- og Namdalstilskuddet reduseres med 10 pst. Reduksjonen i bevilgningen til Nord-Norge- og Namdalstilskudd som følge av endringen, vil bli overført til innbyggertilskuddet og fordeles til alle landets kommuner etter antall innbyggere.

Skattens andel av samlede inntekter og varslet opptrapping av skatteutjevningen

Den viktigste forklaringen på forskjeller i tjenestetilbud mellom kommunene er forskjeller i inntekter. Gjennom inntektssystemet sikres det i prinsippet full utjevning av kostnadsforskjellene mellom kommunene. Skatteinntektene utjevnes imidlertid bare delvis. Med sikte på større grad av inntektsutjevning og dermed et mer likeverdig tjenestetilbud, legges det i proposisjonen fram forslag om å redusere skatteandelen for kommunene fra 45 til 40 pst. gjennom å redusere den kommunale skattøren.

Gjennom inntektssystemet blir forskjeller i skatt delvis utjevnet gjennom inntektsutjevningen, hvor skattesterke kommuner får et trekk i rammetilskuddet mens skattesvake kommuner får et tillegg.

Departementet påpeker at hensynet til at kommunene skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud og ha forutsigbare rammer, må telle mer enn hensynet til lokal forankring av inntektene. En reduksjon av inntekter fra skatt vil bli oppveid av en økning i innbyggertilskuddet. Innbyggertilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger, og vil derfor føre til en jevnere fordeling av inntekter mellom kommunene enn inntekter gjennom skatt, selv etter inntektsutjevning. Forslaget vil isolert sett medføre en inntektsreduksjon for kommuner med skatt per innbygger over landsgjennomsnittet, mens det vil gi en inntektsøkning for kommuner med skatt per innbygger under landsgjennomsnittet.

Endringer i skatt omfattes ikke av inntektsgarantitilskuddet. Fordelingsvirkningene av denne endringen vil dermed få fullt gjennomslag allerede fra 2011.

Utjevningen av skatteinntekter mellom kommuner har de siste årene, som varslet i kommuneproposisjonen for 2009, blitt trappet opp. I 2008 var den symmetriske inntektsutjevningen 55 pst., i 2009 var den 57 pst. og i 2010 er den 59 pst. I 2011 vil den trappes opp til 60 pst. I tillegg til den symmetriske utjevningen er det i inntektsutjevningen en tilleggs-kompensasjon for kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet.

Storbytilskuddet

Selv om en mer rettferdig nøkkel vil legge til rette for at kommunene kan gi mer likeverdige velferdstjenester har de største byene likevel særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon. Det foreslås derfor å innføre et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Siden storbyutfordringene oppstår i byer av en viss størrelse, er det naturlig å avgrense storbytilskuddet til å gjelde disse fire byene.

Storbytilskuddet til Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger foreslås fordelt med et likt beløp per innbygger. Tilskuddet finansieres gjennom dagens hovedstadstilskudd til Oslo som fylkeskommune. Den delen av hovedstadstilskuddet som er knyttet til barnevernsoppgaver holdes utenom. Dette innebærer at Oslo ikke lenger vil få noe særskilt hovedstadstilskudd, men motta et storbytilskudd på linje med de tre andre største byene. For Oslo vil innføringen av et felles storbytilskudd til de fire største byene innebære en reduksjon i dagens hovedstadstilskudd med om lag 171 mill. kroner.

Tapskompensasjon gjennom skjønnstilskuddet

Innenfor veksten i frie inntekter for 2011 avsettes 400 mill. kroner til skjønnstilskuddet. Midlene skal fordeles av Kommunal- og regionaldepartementet til de kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på omleggingen av inntektssystemet, dvs. totale virkninger av ny kostnadsnøkkel, redusert skatteandel og endring i regionale tilskudd.

17.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det er store variasjoner i skattegrunnlag mellom kommunene, noe som skaper store forskjeller i inntektsnivå. Forskjeller i inntektsnivå er den viktigste årsaken til ulikt tjenestetilbud. For å sikre en jevnere fordeling av inntekter mellom landets kommuner og utjevne uønskede forskjeller, støtter flertallet regjeringens forslag om å redusere skattens andel av kommunenes

samlede inntekter fra 45 til 40 pst. Skatt vil fortsatt være den viktigste inntektskilden for kommunene.

Flertallet vil understreke at redusert skatteandel er et viktig omfordelingsgrep. Med dette overføres midler fra skattesterke til skattesvake kommuner.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at smådriftsulemper blir iva-retatt bedre i utgiftsutjevningen og at dette gir grunnlag for å kunne redusere nivået på dagens småkommunetilskudd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, støtter at småkommunetilskuddet reduseres med 1 mill. kroner fra og med 2011.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, vil peke på at også utfordringene for kommunene i Nord-Norge og Namdalen fanges bedre opp i kostnadsnøkkel og at behovet for et særskilt tilskudd til disse kommunene er blitt noe redusert. Etter en samlet vurdering foreslås det derfor å redusere det særskilte tilskuddet til kommuner i Nord-Norge og Namdalen med 10 pst. Dette flertallet støtter dette forslaget.

Dette flertallet viser til at de største byene har særlig utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon. Regjeringen foreslår derfor å innføre et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Dette flertallet støtter opprettelsen av et eget storbytilskudd.

Dette flertallet viser til at innenfor veksten i de frie inntektene for 2011 avsettes 400 mill. kroner til skjønnstilskuddet. Midlene skal fordeles av Kommunal- og regionaldepartementet til de kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på omleggingen av inntektssystemet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti konstaterer med skuffelse at regjeringen fortsatt legger opp til en svært urimelig forskjellsbehandling mellom Finnmark- og Nord-Troms-kommunene som inngår i tiltakssonen. Disse medlemmer kan ikke se noen faglig begrunnelse for denne inkonsekvente politikken, og forventer at regjeringen senest ved fremleggelsen av statsbudsjettet for 2011 klargjør disse forholdene. Tiltaks-kommunene i Nord-Troms utgjør et historisk fellesskap som i dagens situasjon står overfor sammenlignbare

utfordringer, noe som også må komme til uttrykk gjennom inntektssystemet til kommunene og fastsettelse av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag som innebærer likebehandling av kommunene i tiltaksso-

nen.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet anser at kommunenes økonomiske handlefrihet innskrenkes ettersom regjeringen legger opp til å redusere skatteandelen for kommunene fra 45 til 40 pst. gjennom å redusere den kommunale skattøren. Disse medlemmer understreker Fremskrittspartiets primære standpunkt om å utvikle rammetransferringssystemet gjennom en kombinasjon av fri kommunal beskatningsrett og statlig stykkprisfinansiering av primæroppgavene innenfor skole og omsorg, basert på prinsippene om valgfrihet og at pengene fra det offentlige skal følge brukeren.

Disse medlemmer mener at det foreslåtte storbytilskuddet i liten grad er et egnet virkemiddel. Disse medlemmer enig med regjeringen i at de største byene i Norge har særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningsskonsentrasjon, men vil samtidig påpeke at dette gir et ufullstendig bilde av lokale forhold. Disse medlemmer mener et storbytilskudd fordelt med et likt beløp per innbygger ikke i god nok grad fanger opp spesifikke utfordringer for tjenesteproduksjon vedrørende en rekke oppgaver knyttet til pleie og omsorg, skole, rus og samferdsel.

Komiteens medlemmer fra Høyre er tilfreds med at regjeringen innfører et storbytilskudd, dette er noe Høyre har etterlyst.

Disse medlemmer viser til KS landsstyres enstemmige vedtak av 28. mai 2010 hvor det står:

«Det nye inntektssystemet gir både 'vinnere' og 'tapere' i alle deler av landet. Landsstyret vil likevel peke på at de fire største byene nå må dele på det hovedstadstilskuddet som Oslo før hadde alene, og at regjeringen på basis av de særlige utfordringene for disse folketunge områdene bør øke dette tilskuddet og vurdere antallet kommuner i ordningen. Vekstkommunene er også i liten grad hensyntatt i det nye opplegget.»

Disse medlemmer slutter seg til denne vurderingen, og mener at profilen i det nye inntektssystemet i for stor grad favoriserer små kommuner, mens de store byene og vekstkommunene har blitt taperne. Disse medlemmer finner dette uheldig, all den tid de største sosiale utfordringene, det største presset på skole, sykehjemsplasser, rusbehandling og eldreomsorg er i disse kommunene. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn komme tilbake med forslag i forbindelse med statsbudsjettet for 2011 som retter opp disse skjevhetene.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader under punkt 2.2.

18. Totale fordelingseffekter

18.1 Sammendrag

De totale fordelingsvirkninger av forslagene til endring i inntektssystemet for kommunene gruppert etter innbyggertall vises i tabell 18.1.

Departementet presiserer at fordelingsvirkningene som er vist her er foreløpige, og at den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2011 ikke vil foreligge før i statsbudsjettet til høsten.

Fordelingsvirkningene som er oppgitt i tabell 18.1 er i kroner per innbygger basert på innbyggertall per 1. januar 2009.

Tabell 18.1 *Fordelingsvirkninger for kommuner gruppert etter innbyggertall (kolonneforklaringer i tabellnoter)*

Kommunegruppe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
< 2 059 innb.	116 002	45	777	-734	-109	0	142	172	248	866
2 060 – 3 941 innb.	256 701	80	344	-224	-57	0	132	82	277	751
3 942 – 7 131 innb.	485 481	-51	98	33	-10	0	117	56	295	724
7 132 – 20 000 innb.	1 071 579	-153	-114	33	-14	0	97	92	94	565
> 20 000 innb.	1 715 649	-30	-150	33	8	0	11	95	-4	449
Oslo*	575 475	582	804	33	30	-298*	-330	0	238	599
Bergen, Trondheim og Stavanger	541 918	-230	-611	33	30	316	-79	131	-180	180
Kraftkommuner	36 447	71	676	-77	17	0	105	39	761	1 174

*) Finansiering av storbytilskuddet gjøres gjennom et trekk i hovedstadstilskuddet til Oslo som fylkeskommune. Trekket utgjør 353 mill. kroner eller 614 kroner per innbygger for Oslo.

Tabellforklaring:

- 1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009
- 2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage
- 3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel
- 4) viser endring av småkommunetilskuddet
- 5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet
- 6) viser storbytilskuddet
- 7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.
- 8) viser 400 mill. kroner i skjønn til kommuner som taper på nytt inntektssystem
- 9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)
- 10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter til kommuner i 2011 på 2,5 mrd. kroner

Som tabell 18.1 viser tjener i snitt kommunene med under drøyt 7 100 innbyggere og Oslo på ny kostnadsnøkkel, mens de andre storbyene og større kommuner i snitt kommer negativt ut av forslaget til ny kostnadsnøkkel. Imidlertid vil det være kommuner som tjener og kommuner som taper på endringene i alle grupper.

Når det gjelder endringene i de politiske elementene vil kommuner med under 3 200 innbyggere isolert tape på at småkommunetilskuddet reduseres. Dette tapet veies opp av at basiskriteriet vektas opp i ny kostnadsnøkkel. Kommunene i Nord-Norge- og Namdalen vil isolert sett få et trekk i rammetilskuddet om Nord-Norge- og Namdalstilskuddet reduseres. Midlene overføres til innbyggertilskuddet og fordeles med et likt beløp per innbygger til alle landets kommuner og gir dermed økt tilskudd til kommunene som ikke mottar småkommunetilskudd eller Nord-Norge- og Namdalstilskudd.

Nytt storbytilskudd gir en økning på om lag 316 kroner per innbygger til Bergen, Trondheim og Stavanger. Endelige tall vil foreligge i statsbudsjettet basert på oppdaterte befolkningstall. Finansiering av storbytilskuddet gjøres gjennom å avvike i hovedstadstilskuddet til Oslo som fylkeskommune. Storbytilskuddet. Trekket utgjør 353 mill. kroner eller 614 kroner per innbygger for Oslo, og gir da en netto virkning på -298 kroner per innbygger for Oslo siden Oslo også får storbytilskuddet. Siden storbytilskuddet finansieres i sin helhet gjennom dagens hoved-

stadstilskudd, påvirker ikke storbytilskuddet de andre kommunene.

Fordelingen av 400 mill. kroner i skjønnstilskudd til kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på endringene i inntektssystemet, vil dempe de negative effektene av de ulike endringene for kommuner som i sum kommer ut med tap.

Skattesvake kommuner tjener på å redusere dagens skatteandel for kommunene til 40 pst. Alle kommunegrupper under 20 000 innbyggere tjener på denne endringen, og de minste kommunegruppene tjener mest. Av kommunene med innbyggertall over 20 000 innbyggere er det 15 kommuner som har skatteinntekter over landsgjennomsnittet og derfor vil tape på lavere skatteandel, mens 36 kommuner har skatteinntekter under landsgjennomsnittet og vil tjene på at skattens andel av samlede inntekter går ned.

I beregningene er det teknisk lagt til grunn en vekst på 2,5 mrd. kroner til kommunene. Av denne veksten går 400 mill. kroner til finansieringen av skjønnstilskuddet til kommuner som taper på endringene i inntektssystemet. Resten av veksten på 2,1 mrd. kroner er fordelt med et likt beløp per innbygger og utgjør 438 kroner per innbygger for alle landets kommuner. Den samlede førsteårsvirkningen inkluderer også inntektsgarantitilskuddet. Med veksten som er lagt til grunn i denne beregningen og inntektsgarantitilskuddet, får de aller fleste kommunene en økning i rammene, også etter at det er tatt høyde for

omfordelingene som følger av de foreslåtte endringene i inntektssystemet.

18.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, vil peke på at omfordelingsvirkningene er en konsekvens av at kostnadsnøklerne i all hovedsak ikke er blitt revidert siden Rattsø-utvalget midt på 1990-tallet. Flertallet er fornøyd med at regjeringen har til hensikt å revidere kostnadsnøklerne om lag hvert fjerde år.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at de ønsker å utvikle rammefinansieringssystemet gjennom en kombinasjon av fri kommunal beskatningsrett og statlig stykkprisfinansiering av primæroppgavene innenfor skole og omsorg, basert på prinsippene om valgfrihet og at pengene fra det offentlige skal følge den individuelle bruker. Disse medlemmer ønsker en slik avvikling da de ikke ser at rammefinansieringssystemet i tilstrekkelig grad sørger for et likest mulig tilbud til individuelle brukere av kommunale grenser uavhengig av bostedskommune.

19. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge frem en konkret tidsplan for innfasingen av 100 pst. økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag som innebærer likebehandling av kommunene i tiltaksso-

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen foreslå en endring av Stortingets skattevedtak slik at 4,25 pst. av selskaps-skatten tilfaller kommunene.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med tiltak som sikrer opptrapping for å styrke

kapasiteten og kvaliteten i den kommunale barnevernstjenesten, og om nødvendig øremerke midler til dette formålet.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2011 om å foreslå en økning i inntektene til kommunene med 2,5 til 3 mrd. kroner utover det regjeringen har signalisert i kommuneproposisjonen 2011.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2011 igjen foreslå en økning av prosentsatsen fra 80 pst. til 85 pst. og redusere innslagspunktet til 800 000 kroner for ressurskrevende tjenester.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen om å fremme forslag til lov som gir de pleietrengende lovfestet rett til å få dekket grunnleggende behov – uavhengig av hvor i landet de bor – innen 1. januar 2011.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen, med hjemmel i ny lov, utarbeide en ny kvalitetsforskrift hvor grunnleggende behov blir klart og tydelig definert.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2011, fremme forslag om å øke tilskuddet og rammen til bygging av nye sykehjemsplasser, slik at det blir mulig å bygge minst 2 500 nye sykehjemsplasser i 2011.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med tilskuddsordning for bygging av omsorgsboliger, legge til rette for nødvendig teknologisk infrastruktur til å kunne ta i bruk teknologiske løsninger i fremtiden.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen utvikle dagens rammefinansieringssystem og erstatte dette med et nytt system for behovsstyrt statlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester som helse, omsorg, grunnskole, videregående utdanning samt sosiale tjenester.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om behovsstyrt statlig finansiering av barnehagesektoren, basert på antall barn og antall timer i den enkelte barnehage.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:*Forslag 13*

Stortinget ber regjeringen sikre nødvendig lokal sammenheng mellom finansieringsgrunnlaget, næringsutviklingen og tjenesteproduksjonen i kommunesektoren. I statsbudsjettet for 2011 må derfor skatteinntektene som andel av samlede inntekter ligge på om lag 50 pst., og Stortinget ber regjeringen fremme forslag til kommunalt skattøre som ivaretar denne målsettingen.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:*Forslag 14*

Stortinget ber regjeringen gå i dialog med KS for å finne frem til en bedre fordeling mellom stat og

kommune når det gjelder kostnadene knyttet til ressurskrevende tjenester.

20. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 504 mill. kroner for 2011. Beløpet foreslås bevilget over kap. 571 Rammetilskudd til kommuner og kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 10. juni 2010

Heikki Holmås

leder

Ingalill Olsen

ordfører

