



Innst. 375 S

(2014–2015)

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

Prop. 121 S (2014–2015)

**Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om kommune-
proposisjonen 2016**

Innhold

	Side
1. Regjeringens politikk for kommunesektoren	7
1.1 Samandrag	7
1.1.1 Sterke kommuner for fremtiden	7
1.1.2 Utdfordringer i kommunesektoren	7
1.1.3 Levende lokaldemokrati	8
1.1.4 En enklere hverdag for folk flest	9
1.2 Generelle merknader	9
1.2.1 Generelle merknader frå komiteen	9
1.2.2 Generelle merknader frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre	10
1.2.3 Generelle merknader frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti	10
1.2.4 Generelle merknader frå Høgre og Framstegspartiet	10
1.2.5 Generelle merknader frå Arbeidarpartiet	11
1.2.6 Generelle merknader frå Kristeleg Folkeparti og Venstre	12
1.2.7 Generelle merknader frå Senterpartiet	12
1.2.8 Generelle merknader frå Venstre	13
1.2.9 Generelle merknader frå Sosialistisk Venstreparti	14
2. Det økonomiske opplegget for 2016	16
2.1 Samandrag	16
2.1.1 Inntektsrammer	16
2.1.2 Pensjonskostnader	17
2.2 Merknader frå komiteen	17
3. Endringer i det økonomiske opplegget for 2015	19
3.1 Samandrag	19
3.1.1 Inntektsveksten i 2015	19
3.1.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i 2015	19
3.2 Merknader frå komiteen	22
4. En enklere hverdag for folk flest	23
4.1 Samandrag	23
4.1.1 Forenkling i offentlig sektor	23
4.1.2 IKT-politikk	24
4.1.3 Innovasjon	24
4.1.4 Brukervalg	25
4.2 Merknader frå komiteen	25
5. Levende lokaldemokrati	26
5.1 Samandrag	26
5.1.1 Kommunereformen	26
5.1.2 Tvisteløsningsorgan	32
5.1.3 Lovprosjekt om særlige medvirkningsordninger i kommunene	32
5.1.4 Kommunelovutvalget	32
5.1.5 Norsk lokaldemokrati i en internasjonal sammenheng	32
5.1.6 Hytte- og studentkommuner	33
5.1.7 Utviklingsprogram for byregioner	34
5.2 Merknader frå komiteen	34
6. Lokaldemokrati i utvikling – Statusrapportering om lokaldemokratiet	37
6.1 Samandrag	37
6.1.1 Innledning	37
6.1.2 Departementets oppsummering og vurderinger	37
6.2 Merknader frå komiteen	38

	Side
7. Kompetanse i kommunene	42
7.1 Samandrag	42
7.1.1 Innledning	42
7.1.2 Oppsummering	42
7.2 Merknader frå komiteen	43
8. Inntektssystemet for fylkeskommunene	45
8.1 Samandrag	45
8.1.1 Alternativ bruk av ferjetilskudd – ferjeavløsningsordning for fylkesveiferjer	45
8.1.2 Kostnadsnøkkel båt og ferje	45
8.2 Merknader frå komiteen	47
9. Inntektssystemet for kommunene	50
9.1 Samandrag	50
9.1.1 Tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene	50
9.2 Merknader frå komiteen	52
10. Skjønnsstilskuddet	54
10.1 Samandrag	54
10.2 Merknader frå komiteen	56
11. Oppgavefordeling og regelverk	57
11.1 Arbeids- og sosialdepartementet	57
11.1.1 Samandrag	57
11.1.2 Merknader frå komiteen	57
11.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	59
11.2.1 Samandrag	59
11.2.2 Merknader frå komiteen	59
11.3 Finansdepartementet	62
11.3.1 Samandrag	62
11.3.2 Merknader frå komiteen	63
11.4 Helse- og omsorgsdepartementet	63
11.4.1 Samandrag	63
11.4.2 Merknader frå komiteen	65
11.5 Justis- og beredskapsdepartementet	66
11.5.1 Samandrag	66
11.5.2 Merknader frå komiteen	66
11.6 Klima- og miljødepartementet	67
11.6.1 Samandrag	67
11.6.2 Merknader frå komiteen	67
11.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet	68
11.7.1 Samandrag	68
11.7.2 Merknader frå komiteen	68
11.8 Kulturdepartementet	68
11.8.1 Samandrag	68
11.8.2 Merknader frå komiteen	69
11.9 Kunnskapsdepartementet	69
11.9.1 Samandrag	69
11.9.2 Merknader frå komiteen	70
11.10 Nærings- og fiskeridepartementet	71
11.10.1 Samandrag	71
11.10.2 Merknader frå komiteen	71
11.11 Samferdselsdepartementet	71
11.11.1 Samandrag	71
11.11.2 Merknader frå komiteen	72

	Side
12. Konsultasjonsordningen med KS	72
12.1 Samandrag	72
12.2 Merknader frå komiteen	73
13. Utviklingen i kommuneøkonomien	73
13.1 Samandrag	73
13.1.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	73
13.1.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	73
13.1.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling	73
13.1.4 Økonomisk balanse	74
13.1.5 Nettofinansinvesteringer og gjeld	74
13.2 Merknader frå komiteen	76
14. Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	76
14.1 Samandrag	76
14.2 Merknader frå komiteen	78
15. Forslag frå mindretal	78
16. Tiltråding frå komiteen	79



Innst. 375 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 121 S (2014–2015)

Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2016

Til Stortinget

1. Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Samandrag

1.1.1 *Sterke kommuner for framtiden*

Det går fram av proposisjonen at regjeringen ønsker sterke kommuner som ivaretar sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere.

Kommunesektoren spiller en viktig rolle på alle samfunnsområder, og er sentrale aktører i å løse framtidens utfordringer. Regjeringen vil gjennomføre et kunnskapsløft for alle.

Regjeringen vil gi et velferdsløft for eldre og syke, og vil utvikle en helse- og omsorgssektor med større aktivitet og kvalitet. Regjeringen vil øke innsatsen for å styrke sikkerhet og beredskap. Regjeringen vil forbedre det sosiale sikkerhetsnettet, slik at flere inkluderes i samfunnet og kan bidra til å skape framtidens velferd. Kommunesektoren spiller en avgjørende rolle i å realisere regjeringens målsettinger.

Kommunene har svart på regjeringens initiativ til kommunereform og er godt i gang med å diskutere hvordan framtidens kommuner skal se ut.

Kommunene er avhengige av stabile og forutsigbare inntektsrammer for å ivareta sine oppgaver. Regjeringen vil sørge for fortsatt inntektsvekst.

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 6 og 7 mrd.

kroner i 2016. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 4,5 og 5 mrd. kroner er frie inntekter.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for videre utvikling av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

Regjeringen ønsker å la kommunene beholde en større del av verdiskapningen lokalt og foreslår å tilbakeføre en del av selskapskatten til kommunene fra og med 2016.

Regjeringen vil føre en aktiv storbypolitikk, og en ny regionalpolitikk der storbyene og regionene omkring utvikler et samspill til det felles beste.

Kommuner med sterk befolkningsvekst har særskilte utfordringer. I 2015 ble veksttilskuddet til kommunene økt, og flere kommuner fikk ta del i ordningen. Regjeringen vil videreføre denne satsingen på vekstkommuner i 2016.

1.1.2 *Utfordringer i kommunesektoren*

Tjenestene kommunene skal yte til sine innbyggere er de siste tiårene blitt stadig mer komplekse og krever høy kompetanse. Mange kommuner har utfordringer knyttet til både å rekruttere og til å holde på arbeidstakere med etterspurt kompetanse.

Disse utfordringene vil bli enda større i årene framover.

Den demografiske utviklingen vil gi økt behov for offentlige velferdstjenester de neste tiårene. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles, og det vil være stadig færre personer i yrkesaktiv alder bak hver person over 67 år.

Befolkningen i byområdene øker og forventes å øke kraftig i årene framover. Rask befolkningsvekst gir stort behov for utbygging av infrastruktur og offentlige tjenester. Mange kommunegrenser innenfor

samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det utfordrende å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk.

Økt privat kjøpekraft og velferd bidrar til at innbyggernes forventninger til kvaliteten på og omfanget av det kommunale tjenestetilbudet vil øke.

Regjeringen prioriterer kommunesektoren og vil sørge for solide og forutsigbare inntektsrammer. For å sikre en bærekraftig drift er det imidlertid viktig at kommunene bidrar med god økonomistyring og planlegging for fremtiden. Det er viktig at kommunene utnytter ressursene sine godt og til det beste for innbyggerne.

Produktivitetskommissjonen, som la fram sin første rapport i januar 2015, viser til analyser fra Senter for økonomisk forskning om potensialet for effektivisering i kommunesektoren.

Norske kommuner påvirkes av regelverksutviklingen som følger av internasjonalisering og samarbeidet i EU og EØS. Det er viktig at kommunene holder seg oppdatert om regelverksutviklingen og utnytter de mulighetene som dette samarbeidet gir.

I takt med at kommunesektorens oppgaver har blitt flere og mer komplekse har den statlige detaljstyringen av kommunesektoren tiltatt. Mange kommuner har gått inn i interkommunale samarbeid for å kunne levere gode tjenester til innbyggerne. Det pekes i proposisjonen på at utviklingen i retning av sterk statlig styring og omfattende interkommunale samarbeid bidrar til å snevre inn kommunenes handlingsrom, og til å flytte makt ut av kommunestyresalen.

1.1.3 Levende lokaldemokrati

For å ruste kommunene til å håndtere framtidens utfordringer har regjeringen tatt initiativ til en kommunereform.

Bykommuner og byområder har noen særskilte utfordringer, og det vil være like viktig å vurdere om kommunegrensene er hensiktsmessige i store som i små kommuner. Kommunegrenser som danner mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder vil styrke kommunenes mulighet til å gjennomføre en helhetlig areal- og samfunnsplanlegging.

Det er bred politisk enighet om behovet for en kommunereform.

Kommuner over hele landet har fulgt opp regjeringens invitasjon og er nå godt i gang med å diskutere hvordan framtidens kommuner skal se ut.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en verktøykasse til bruk i de lokale prosessene. Veilederen Veien til en ny kommune viser hvordan kommunene kan gjennomføre en god prosess fram mot vedtak om sammenslåing. Departementet vil også lage en veileder for kommuner som har vedtatt å slå seg sammen, med råd om hva de bør

gjøre fram til den nye kommunen er på plass, samt en veileder for styrket lokaldemokrati i den nye kommunen.

Nettløsningen Ny kommune gir kommunene mulighet til å få oversikt over hvordan en ny sammenslått kommune vil se ut med hensyn til blant annet befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov i barnehage, skole og helse- og omsorgssektoren, pendlingstall inn og ut av kommunen samt ulike økonomiske indikatorer.

Departementet har laget et opplegg for en innbyggerundersøkelse som kommunene kan bruke i høringen av sine innbyggere.

Regjeringen ønsker at flere oppgaver skal løses nærmere innbyggerne.

Regjeringen foreslår i Meld. St. 14 (2014–2015) Nye oppgaver til større kommuner å overføre oppgaver til kommunene på en rekke områder. Større og mer robuste kommuner er en forutsetning for overføring av oppgavene.

I stortingsmeldingen vises det videre til at det vil kunne være gevinster å hente på at enkelte oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun overføres til de største kommunene.

Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Overføring av oppgaver til kommunene vil følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Rammestyring skal være prinsippet for statens styring.

Regjeringen legger prinsippet om juridisk og økonomisk rammestyring til grunn, og detaljert styring gjennom lovverk eller øremerking bør bare benyttes når det er nødvendig for å sikre nasjonale hensyn. Regjeringen har satt i gang et arbeid med en gjennomgang av den statlige styringen av kommunene med sikte på å redusere statlig detaljstyring. Resultatet av denne gjennomgangen vil presenteres for Stortinget våren 2017.

Rammefinansiering er og vil fortsatt være hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren.

Internasjonale avtaler, og da særlig EØS-avtalen, påvirker kommunenes rammebetingelser og det kommunale selvstyret. Regjeringen er opptatt av å støtte opp om det lokale handlingsrommet og å finne helhetlige løsninger for kommunesektoren. Det er også viktig at kommunene utnytter de mulighetene internasjonale avtaler gir for utvikling og innovasjon.

Regjeringen ønsker å la kommunene beholde en større del av verdiskapningen lokalt, og å gi kommunene incentiver til å øke eget inntektsgrunnlag. Regjeringen foreslår å gi kommunene en ny inntekt basert på vekst i lønnssummen i privat sektor. Den nye inntekten vil innføres i 2016, men vil først gis virkning fra og med 2017.

For å styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst, har regjeringen styrket veksttilskuddet med virkning fra 2015.

1.1.4 En enklere hverdag for folk flest

Et av regjeringens åtte satsingsområder er En enklere hverdag for folk flest. I dette inngår flere temaer – digitalisering, regelverksforenkling, fjerning av tidstyver, økt valgfrihet samt bedre styring og ledelse.

Flere kommuner vurderer å etablere brukervalg for sine innbyggere. Departementet har utarbeidet veilederen Brukervalg i kommunal tjenesteyting til bruk for kommuner som vurderer å innføre brukervalg.

For å støtte opp om samarbeidet mellom norske kommuner og frivillig sektor har departementet gått i gang med å utarbeide en veileder for samarbeid med frivillige.

Departementet vil utarbeide en ny Digital agenda, en stortingsmelding om nasjonal IKT-politikk.

Digital kommunikasjon er nå hovedregelen når offentlig forvaltning kommuniserer med innbyggere og næringsliv. Det er etablert et felles register for stat og kommuner med innbyggernes digitale kontaktinformasjon. Fra 1. februar 2016 er det obligatorisk for alle forvaltningsorganer, også kommuner, å benytte dette registeret. Digital post fra forvaltningen til innbyggere skal sendes til en sikker digital postkasse som innbyggerne velger selv. Mange kommuner har tatt i bruk SvarUt, som en løsning for å kunne sende digital post til innbyggere og næringsliv. Denne skal sommeren 2015 kobles til sikker digital postkasse, slik at innbyggerne vil få post fra stat og kommune i samme postkasse.

1.2 Generelle merknader

1.2.1 Generelle merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirik Sivertsen, frå Høgre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, frå Framstegspartiet, Peter N. Myhre og leiaren Helge André Njåstad, frå Kristeleg Folkeparti, Geir S. Toskedal, frå Senterpartiet, Heidi Greni, frå Venstre, André N. Skjelstad, og frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Prop. 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016. Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde høyring om proposisjonen 21. mai 2015.

Komiteen viser til at kommunesektoren er svært viktig for landet. Kommuneforvaltninga forvaltar på vegne av skattebetalarane årlege inntekter på 435,2 mrd. kroner i 2015. Målt i brutto nasjonalprodukt sto kommunesektoren sine inntekter for om lag 17,5 pst. både i 2013 og 2014.

Komiteen viser til at regjeringa legg opp til ein vekst i kommunesektoran sine samla inntekter i storleiken 6 til 7 mrd. kroner i 2016.

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

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

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

Kommunesektoren er òg viktig som arbeidsplass då 15,7 pst. av timesverka i 2014 var knytt til sektoren. Målt i talet på personar er sysselsettingsandelen 19 pst.

Komiteen viser til at mykje av den viktigaste velferda skjer i den enkelte kommune.

Komiteen viser til at det er i distrikta det meste av våre naturressursar ligg. Verdiskapinga i lokalsamfunnet dannar grunnlaget for velferda både i distrikta og i urbane strøk. Komiteen meiner det skal vere likeverdige levekår i heile landet, og at det må leggjast til rette for busetting over heile landet. Komiteen vil peika på at kultur- og fritidstilbodet stadig blir viktigare når folk vel bustad. Det skal være tilgang til eit bredt spekter av kulturopplevingar også i distrikta. Satsing på barn og unge er god distriktspolitikk. Distriktspolitikken skal også jamne ut skilnader mellom ulike delar av landet.

Komiteen meiner at inntektssystemet skal sikre føreseielegheit og gode velferdstenester i alle kommunar. Komiteen meiner det må være samsvar mellom pålagte oppgåver til kommunane og økonomien til kommunane.

Komiteen peiker på at kommunane er førsteinjeteneste med tanke på å leggje til rette for næringsliv og samfunnsutvikling. Komiteen meiner også dette krevjer at inntektene må stå i høve til det ansvaret og plikter dette fører med seg.

Komiteen peiker på at tillit til lokalpolitikare blir bygd gjennom å sørge for eit så lite som mulig gap mellom dei skapte forventningane til det kommunale tenestetilbodet og den faktiske innfriinga av desse. Komiteen viser til at det gjennom undersøkingar blant ordførare og rådmenn har komme fram

at forventningane til innbyggjarane overstig den økonomiske gjennomføringsevna til kommunen.

Komiteen viser til at tidlegare er ein stor del av tenestetilbodet og «førstelinjen» blitt lagt under kommunal styring utan at det følgjer tilstrekkeleg med middel.

Komiteen understrekar at det er avgjerande for eit godt tenestetilbod i kommunane, og vidareføring av tilliten mellom kommuneforvaltninga og innbyggjar, at alle nye tenestetilbod som blir delegert til kommunane, eller overført frå stat til kommune, blir fullfinansiert frå dag éin.

Komiteen meiner at effektivisering, fornying og modernisering av offentleg sektor også er avgjerande for å sikre velferda for enkeltmennesket og for å forvalte fellesskapets resursar på ein god måte. Utgangspunktet for fornyingsarbeidet må vere å sikre eit godt og verdig velferdstilbod for kommande generasjonar og å ta på alvor dei store utfordringane befolkningsutviklinga gjev oss. Høgare levealder og lågare fødselstall fører til at talet på eldre aukar i høve til talet på personar i yrkesaktiv alder. Effektivisering, omstilling og fornying er heilt nødvendig for å sikre nok arbeidskraft innafor viktige velferdsområde i åra framover.

Komiteen meiner at statens krav til kommunane rapportering må forenklast. Fellesmidla må i større grad nyttast til aktiv tenesteyting, og byråkratiet utover det naudsynte må reduserast.

Komiteen meiner at det er viktig å ha ei kritisk innstilling til eit voksende byråkrati. Komiteen meiner det må vere eit politisk mål å jobbe for eit enklare, meir oversiktlig og effektivt byråkrati.

1.2.2 Generelle merknader frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre

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

Fleirtalet viser til at regjeringa varslar å auke kommunesektoren sine inntekter utover demografi og pensjon med grunngjeving i behov for å styrke rusomsorg/psykisk helseteneste, auka satsing på fylkesvegnett, helsestasjon og skulehelsetenester. Fleirtalet merker seg at regjeringa også hadde same satsingar i fjor og er tilfreds med at regjeringa held fram med dette.

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

understrekar at også på den måten blir det minimalt byråkrati. Fleirtalet føreset at kommunesektoren merkar seg den tydelege prioriteringa.

1.2.3 Generelle merknader frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti

Komiteens medlemmer fra Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommersialisering og privatisering kan medføre hemmelighold og at viktige kvalitetsindikatorer ikke blir offentlig tilgjengelig med begrunnelse i bedriftshemmeligheter. Disse medlemmer vil også minne om at private institusjoner i dag ikke har krav om å følge forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven på samme måten som offentlige institusjoner. Disse medlemmer viser også til at private institusjoner kan unnlata å delta i kommunale eller statlige satsinger og felles brukerundersøkelser. Disse medlemmer mener åpenhet rundt mangfoldet av metoder, innovasjon og nyskaping vil kunne bidra til videreutvikling av tenestetilbudet, mens manglende åpenhet og ansvar på like vilkår med det offentlige kan påvirke rettssikkerheten for innbyggere som bruker tjenestene hos private.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som, uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift, sikrer full åpenhet rundt sentrale kvalitetsindikatorer, herunder bemanningssituasjonen, ved tjenester kommunene har ansvaret for, samt at sentrale deler av lovverk som gjelder det offentlige også gjøres gjeldende for private institusjoner.»

1.2.4 Generelle merknader frå Høgre og Framstegspartiet

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen foreslår en vekst i frie inntekter i 2016 som er om lag på linje med gjennomsnittlig vekst for perioden 2008–2013. Videre viser disse medlemmer til at de økonomiske rammene til kommunesektoren varierte gjennom perioden 2008–2014. I 2008 ble det eksempelvis varslet en vekst på 0,8 til 1 pst. i frie inntekter, mens det regnskapsmessige resultatet viste at resultatet ble nullvekst. Regnskapet for 2007 viser at utviklingen i kommunenes frie inntekter ble 0,7 pst. Disse medlemmer påpeker at det reelle økonomiske handlingsrommet for kommunene avhenger av både inntekts- og kostnadsutvikling. Ifølge KS er det reelle økonomiske handlingsrommet for kommunesektoren større i perioden 2014–2016, enn for de tre foregående årene under regjeringen Stoltenberg II. I likhet med perioden 2005–2013 innebærer det økono-

miske opplegget for 2016 at kommunene får rom til å videreutvikle sine tjenester, men det er fortsatt nødvendig å prioritere og å sikre god ressursbruk.

Videre påpeker disse medlemmer at regjeringen etter en konkret vurdering av kommunenes økonomiske situasjon har foreslått å øke bevilningene til kommunesektoren med 1,1 mrd. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2015. Skattesvikten som har rammet kommunene har vært et element i denne vurderingen, der man også har sett hen til andre forhold. Dette er i tråd med den praksis som regjeringen Stoltenberg førte, der man ikke la opp til å kompensere skattesvikt automatisk, men gjorde en helhetlig vurdering av kommunenes økonomiske situasjon.

Disse medlemmer viser til at regjeringen fornyer, forenkler og forbedrer offentlig sektor gjennom en rekke tiltak, blant annet ved å redusere unødvendige rapporteringskrav og andre tidstyver, samt gjennom digitalisering og omorganisering. Endringer i organisering innebærer ikke nødvendigvis vekst i byråkratiet, men at man løser offentlige oppgaver på en ny og bedre måte. Disse medlemmer viser til at det har vært en reduksjon i antall ansatte i departementene i perioden oktober 2013 til oktober 2014. Det har vært en økning i antall ansatte i politiet, i samferdselssektoren og i universitets- og høyskolesektoren. Dette er i tråd med regjeringens ambisjoner om å bygge landet, sørge for mer trygghet og bedre beredskap og om å gjennomføre et kunnskapsløft.

Disse medlemmer registrerer at det blir satt fram påstand om at omlegging av foreldrebetaling i barnehagene har påført kommunene en ekstra administrasjonskostnad på over 40 mill. kroner. Disse medlemmer gjør oppmerksom på at regjeringen har foreslått midler til å dekke administrasjonskostnader.

1.2.5 Generelle merknader frå Arbeidarpartiet

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet konstaterer at den økonomiske situasjonen i kommunene er krevende. Dette skyldes hovedsakelig to forhold: de økonomiske rammene gitt av regjeringen, og en omfattende skattesvikt i kommunene for andre året på rad.

Disse medlemmer viser til at den gjennomsnittlige veksten i kommunesektorens samlede inntekter i den åtteårige rød-grønne regjeringsperioden var på 2,5 pst. Tilsvarende tall så langt for regjeringen er 1,7 pst. Den gjennomsnittlige veksten i kommunesektorens frie inntekter i den åtteårige rød-grønne regjeringsperioden var på 1,8 pst. Tilsvarende tall så langt for regjeringen er 1,2 pst. For 2016 er det varslet en vekst i de frie inntektene på 1,3–1,5 pst. Dette viser for det første at regjeringen har senket nivået på overføringene til kommunene. Det viser for

det andre at når regjeringen har prioritert 12,5 mrd. kroner i skatteutt siden den tiltrådte, så gir det mindre rom for å satse på skole og kommunale velferdstjenester. Det viser for det tredje at det er lang avstand mellom tverrpolitisk uttalte ambisjoner om å satse på skole og eldreomsorg, og regjeringens vilje til å prioritere skole og eldreomsorg i budsjettene.

Disse medlemmer er bekymret over magre kommuneopplegg fra regjeringens side, kombinert med prinsipiell motvilje mot å kompensere svikt i kommunesektorens skatteinntekter.

Disse medlemmer konstaterer at pensjonsutfordringene og gjeldsbelastningen til kommunesektoren øker. Disse medlemmer har også merket seg at flere av fylkeskommunene har for lite penger til å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, på grunn av lave økonomiske rammer kombinert med at endringene i de fylkeskommunale kostnadsnøkklene slår svært negativt ut for flere fylker.

Disse medlemmer har merket seg at regjeringen legger føringer på at 200 mill. kroner av de frie inntektene skal gå til skolehelsetjeneste. Disse medlemmer mener disse midlene bør øremerkes og inngå i en opptrappingsplan for skolehelsetjenesten, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øremerke 200 mill. kroner til skolehelsetjeneste i forslaget til statsbudsjett for 2016.»

Disse medlemmer foreslår å styrke de frie inntektene til kommunesektoren utover regjeringens forslag.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øke kommunesektorens inntekter med 3 mrd. kroner i 2016 utover regjeringens forslag, hvorav 2 mrd. kroner som frie inntekter, i forslaget til statsbudsjett for 2016.»

Disse medlemmer vil fordele denne summen med 1,4 mrd. kroner til å styrke primærkommunenes handlingsrom for å bedre skole, eldreomsorg og andre prioriterte oppgaver i kommunene.

0,6 mrd. kroner skal gå til å styrke fylkeskommunenes handlingsrom for å bedre det videregående skoletilbudet (inkl. økt lærlingtilskudd), fylkesvei og kollektivtrafikk. 70 mill. kroner av fylkeskommunenes ramme holdes av til forsterket tapskompensasjon for de fylkene som tapte mest på omleggingen av inntektssystemet.

Disse medlemmer vil sette av 1 mrd. kroner til å dekke inn følgende oppgaver og nye satsinger:

- 250 mill. kroner til å gi alle barn født før 31. desember rett til barnehageplass, noe som vil kreve om lag 6 500 nye plasser.
- 150 mill. kroner til dagaktivitetstilbud for demente.
- 90 mill. kroner til gjeninnføring av kulturskoletimen.
- 10 mill. kroner skjønnsmidler (herav 9 mill. kroner for å unngå kutt i Oppland).
- 300 mill. kroner til forebyggende helsearbeid.
- 100 mill. kroner til lese-, skrive- og regne-løftet.
- 100 mill. kroner til utstyrspakke yrkesfag.

Det vises til heftet «Skole, helse og eldreomsorg framfor skatteutt. Arbeiderpartiets alternative kommuneopplegg 2016» for mer utfyllende omtale.

Disse medlemmer registrerer at regjeringen på en rekke områder stykker opp den offentlige forvaltningen. Det er i løpet av kort tid foreslått tre nye direktorater og et eget veiselskap. Parallelt med at Stortinget behandler regjeringens oppgavemelding, så har regjeringen lagt fram forslag om å statliggjøre den kommunale skatteinnkrevingen. Denne statliggjøringen samt overføringen av ansvaret for særavgifter fra toll- og avgiftsetaten fører 240 mill. kroner i omstillingskostnader. Disse medlemmer konstaterer videre at regjeringens omlegging av foreldrebetaling i barnehagene har påført kommunene en ekstra administrasjonskostnad på over 40 mill. kroner. Dette er penger som kunne og burde vært benyttet til kommunale tjenester for befolkningen framfor økt byråkrati.

Disse medlemmer mener det er fornuftig med endringer i kommunestrukturen. Derfor bør alle kommuner vurdere hvilke kommunegrenser som er best egnet for å løse oppgavene i framtida.

Innbyggere, organisasjoner og ansatte må involveres i denne prosessen. Disse medlemmer vil respektere svarene man finner lokalt. Sammenslåing av kommuner skal baseres på frivillighet.

Dersom man konkluderer med at kommunene er best tjent med sammenslåing, skal staten stimulere positivt til dette gjennom gode ordninger. Disse medlemmer vil fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vurdere hvorvidt dagens økonomiske ordninger er gode nok, eller om det er behov for å styrke dem.

1.2.6 Generelle merknader frå Kristeleg Folkeparti og Venstre

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre mener at et levende folkestyre forutsetter at de lokale folkevalgte organene har rammevilkår og politisk handlingsrom som er tilpasset dagens samfunn og fremtidens utfordringer. Disse medlemmer viser til at kommuner og fyl-

keskommuner har ansvaret for barn og unges oppvekstvilkår, samt helse- og omsorgstjenester gjennom hele livsløpet, og således representerer selve grunnmuren i velferdssamfunnet.

Disse medlemmer viser til at de økonomiske rammene for kommunene fastsettes i statsbudsjettet, og at Venstre også for 2016 vil prioritere økte overføringer til kommunene, som grunnlag for gode velferdstjenester som sikrer gode oppvekstvilkår for barn og unge, samt likeverdige helse- og omsorgstjenester for alle innbyggere.

Disse medlemmer mener det er viktig å styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt fra staten til lokale folkevalgte organer og på den måten gi borgerne økt innflytelse over egen hverdag. Kommunestrukturen fra 60-tallet står i sterk kontrast til dagens reelle bo-, arbeidsmarkeds- og serviceområder. Mange av kommunene har ikke lenger mulighet til å ta et helhetlig grep om næringsutvikling, miljøpolitikk, arealdisponering og stadig mer kompliserte og kompetansekrevende offentlige tjenester, blant annet innen helse og omsorg. Det lokale selvstyret innskrenkes stadig mer av statlig detaljstyring og taper terreng overfor statlige forskrifter, rundskriv og stortingspolitikeres trang til å blande seg opp i små ting. Disse medlemmer ønsker større og sterkere kommuner, og er derfor glad for at kommuner over hele landet nå diskuterer muligheten for å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Kommunereformen handler om å flytte mer makt nedover og nærmere folk, og å legge til rette for at borgerne får bedre tilbud i sine nærmiljø.

1.2.7 Generelle merknader frå Senterpartiet

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener regjeringens politiske føringer for kommunesektoren, slik de er nedfelt i kommuneproposisjonen for 2016, ikke følger opp en samlet komitémerknader om kommunesektoren som grunnmuren i det norske velferdssamfunnet, betydningen av at det skal være likeverdige levekår i hele landet og at det må legges til rette for bosetting i hele landet.

Dette medlem konstaterer at kommunesektoren i 2016 må slite med konsekvensene av skattesvikten i 2014 og 2015. Skattesvikten for de to årene blir på 4 til 4,5 mrd. kroner, mens kompensasjonen i forslaget til revidert nasjonalbudsjett for 2015 er foreslått til 1,1 mrd. kroner. Dette tilsier at kommunesektoren må nedskalere sin aktivitet med over 3 mrd. kroner, noe som får vesentlig effekt for tjenestetilbudet i 2016.

Dette medlem viser til heftet «Skattesvikt – Kommunene og norsk økonomi 1/2015» fra KS. I informasjonen fra KS framkommer det at kommunene i årene etter 2004 og fram til og med 2013, har oppnådd en merskattevekst i forhold til anslagene på 20

mrd. kroner i løpende priser. Den rød-grønne regjeringen bidro til vekst i kommuneøkonomien ved at skatteinntekter ut over anslag ble værende i kommunene. De siste to årene har kommunesektoren måttet dekke inn hoveddelen av skattesvikten gjennom kutt i tjenestetilbudet, eller ved økte avgifter og eiendomsskatt.

Dette medlem konstaterer at regjeringen de siste årene har gjennomført en omfordeling kommunene og fylkeskommunene imellom som slår sterkt negativt ut for distriktene. De regionale utviklingsmidlene er kuttet med ca. 30 pst. på to år, vedtaket om nye kostnadsnøkler for fordeling av rammetilskudd til fylkeskommunene har ført til at Nord-Norge og kystfylkene er store tapere. Sterk økning av vekstkommunetilskuddet i 2015 finansiert gjennom uttrekk av kommunerammen, bidrar på samme måte til omfordeling mellom sentrale vekstkommuner og distriktkommunene. Omleggingen av selskapsskatten, slik som foreslått i kommuneproposisjonen for 2016, vil forsterke omfordelingen.

Dette medlem mener regjeringens forslag til kommunereform skaper stor usikkerhet i kommunesektoren og kan bidra til at fokuset tas bort fra utfordringene den enkelte kommune har med å styrke det lokale tjenestetilbudet og utvikle effektivitet og bedre ressursutnyttelse. Nye storkommuner vil også kunne svekke lokaldemokratiet. Det er ikke lagt fram dokumentasjon på at kommunereformen vil gi bedre velferdstilbud. Tvert om viser Difis innbyggerundersøkelse at folk i mindre kommuner er mest fornøyd med tjenestene de får på de mest sentrale velferdsområdene. Dette medlem viser til Senterpartiets understreking av at endret kommunestruktur må skje på frivillig grunnlag og bygge på behovsvurderinger i kommunene og blant innbyggerne.

Dette medlem ser et stort behov for å effektivisere og fornye offentlig forvaltning gjennom å redusere omfanget av statlig styring gjennom øremerking, regelstyring og rapporteringer. Det statlige byråkratiet i Norge fortsetter å vokse under Solberg-regjeringen, bl.a. gjennom styrking av eksisterende og etablering av nye direktorater. Dette er strid med løftene om redusert byråkrati som regjeringspartiene gikk til valg på. Senterpartiet ønsker større folkevalgt styring på bekostning av direktoratstyring.

Dette medlem vil ut fra overstående fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øke kommunesektorens inntekter med 3,570 mrd. kroner i 2016 utover regjeringens forslag, hvorav 2,5 mrd. kroner som frie inntekter, i forslaget til statsbudsjett for 2016.»

Dette medlem viser til at Senterpartiet legger følgende fordeling til grunn for sine forslag:

- 2 mrd. kroner av de frie inntektene fordeles til primærkommunene for å styrke tjenestetilbudet innen primær oppgavene helse, omsorg, skole og barnehage. Dette er nødvendig etter manglende kompensasjon for skattesvikt 2014 og 2015 og for å gi mulighet til handlingsrom for å styrke det kommunale tjenestetilbudet.
- 500 mill. kroner av de frie inntektene til fylkeskommunene skal dekke en styrking av bevilgningene til ras-, skred- og flomsikring, økt tapskompensasjon til fylkene som tapte mest ved omlegging av kostnadsnøkler og kompensasjon til kystfylkene for økte kostnader til båt- og ferjedrift.
- 1,070 mrd. kroner til følgende oppgaver:
 - 600 mill. kroner i regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene.
 - 110 mill. kroner i økte skjønnsmidler, hvorav 100 mill. kroner til ekstra skjønnsmidler ved naturkatastrofer og 10 mill. kroner generelt, men hvor 9 mill. kroner er for å unngå kutt i tildelingene til Oppland.
 - 210 mill. kroner for å reversere kutt rammetrekk til 31 kommuner som fikk lav DA-sats ved endringene i 2014.
 - 150 mill. kroner for innføring av frukt og grønt for alle grunnskoleelever fra skoleårets start 2016.

1.2.8 *Generelle merknader frå Venstre*

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Venstre gjennom flere år har arbeidet målrettet for å redusere fattigdom, særlig den som rammer barn. Dette medlem viser i den forbindelse til Venstres alternative statsbudsjett for 2015, hvor det ble foreslått en opptrapping til en nasjonal minstenorm for sosialhjelp tilsvarende en økning på ca. 850 kroner pr. mnd. for en enslig sosialhjelpsmottaker med ett barn.

Dette medlem er videre opptatt av å gi alle barn reelle muligheter til å gå i barnehage og å delta i skolefritidsordning, og prioriterer derfor reduserte satser for lavinntektsfamilier og utvidelse av ordninger med gratis kjernetid i barnehagene. Fleksibelt opptak gir mulighet for at flere får barnehageplass når de trenger det. I tillegg til kapasitet, må det imidlertid også satses på kvalitet og kompetansehevede tiltak for ufaglærte i barnehagene. Vi trenger flere pedagoger, barne- og ungdomsarbeidere og andre relevante fagarbeidere.

Dette medlem mener at en av de viktigste kommunale oppgavene er å sikre barn og unge en god oppvekst. Her spiller helsestasjoner og skolehelsetjenesten en sentral rolle. Tidlig innsats er avgjørende om en skal nå barn som trenger ekstra oppføl-

ging. Helsestasjonene er den offentlige tjenesten som kommer tettest og tidligst i kontakt med barn og deres foreldre og kan oppdage og eventuelle støttebehov tidlig. Dette medlem støtter derfor en videre satsing på helsestasjonene og skolehelsetjenesten, og mener i tillegg det er viktig å styrke den kommunale barnevernstjenesten og stimulere til tettere samarbeid mellom skole og barnevern.

Dette medlem er bekymret over økende arbeidsledighet blant ungdom og den høye frafallsprosenten i videregående skole. Tidlig innsats første leveår og de første årene i skolen er viktig, men det må også settes inn mer konkrete tiltak. Dette medlem viser til Venstres alternative statsbudsjett for 2015 hvor det ble satt av 80 mill. kroner til økning i lærlingtilskuddet for å få flere lærlinger in i arbeidslivet. Arbeidet med å få flere ungdommer i jobb vil også bli prioritert i det videre, og flere tiltak vil bli vurdert i statsbudsjettet for 2016.

1.2.9 Generelle merknader frå Sosialistisk Venstreparti

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

Dette medlem vil styrke kommunesektorens økonomi kraftig. Dette er et verdivalg der barnehage, skole og helse- og omsorgstjenester settes foran skattelette til de rikeste. God offentlig velferd er avhengig av en god kommuneøkonomi. Kommunesektorens frie inntekter må økes betydelig slik at tilbudet i barnehagen, skolen, eldreomsorgen og andre helse- og omsorgstjenester kan bedres. Dette medlem viser til Sosialistisk Venstrepartis alternative statsbudsjett for 2015 og våre satsinger på flere lærere, frukt og grønt til barna og mer fysisk aktivitet i skolen, flere barnehageplasser, større øremerkede satsinger på skolehelsetjeneste, barnevern, rusbehandling og psykiatri, samt forslag om bemanningsnorm i eldreomsorg og barnehager.

Dette medlem vil i kommuneøkonomien for 2016 følge opp disse satsingene, og i tillegg økt satsing for at kommunene skal ta klimaansvar og gjøre nødvendige klimatilpasninger på veger, vann, avløp o.l., og økt kompetanse i kommunesektoren.

Dette medlem mener at regjeringen fører en politikk hvor omstilling og effektivitet forveksles med privatisering, og hvor målet er å legge til rette for at omsorg skal bli satt ut på anbud. Dette medlem

mener dette er feil bruk av fellesskapets midler. Det vil heller ikke øke kvaliteten på felles velferd og omsorg, eller sikre at pleietrengende faktisk får den hjelpen som de trenger. Dette medlem påpeker at en sterk kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet, for en moderne og framtidsrettet utdanningspolitikk, og er en bærebjelke i distrikts- og næringspolitikken. Derfor må kommuneøkonomien styrkes og statlige satsinger fullfinansieres. Dette medlem viser til at flertallet sier de er enige i dette, men i praksis følges det ikke opp.

Dette medlem mener at dagens regjering fører Norge i feil retning. Skattelette for de rikeste prioriteres foran velferd. Velstanden til dem som har mest, øker. Samtidig vil mange kommuner måtte vedta nedskjæringer i barns barnehagetilbud, barns skoletilbud og eldreomsorgen fordi regjeringens forslag ikke har kompensert for skattesvikten og ikke dekker opp for manglende fullfinansiering av tunge oppgaver som for eksempel særlig ressurskrevende tjenester, pålegg om aktivitetsplikt for sosialhjelp eller nødvendige klimatilpasninger. Dette medlem er uenig i dette verdivalget.

Dette medlem viser til at KS under høringen la fram tall som viser at mange kommuner nå budsjetterer med underskudd og at driftsresultatene er altfor svake. KS påpekte også at økende arbeidsledighet og svake konjunkturer vil påvirke kommuneøkonomien negativt, og KS anslår et økt behov bare på sosialhjelp til 500 mill. kroner. Manglende finansiering av flertallets pålegg om aktivitetsplikt for sosialhjelp vil være en tilsvarende sum. Dette medlem viser til at regjeringens forslag til inntektsrammer for kommunesektoren i 2016 ikke vil være tilstrekkelig for å videreføre dagens tjenestetilbud på samme nivå. Dette medlem viser videre til at regjeringen forutsetter at flere nye oppgaver skal løses innenfor foreslått ramme, noe som vil bety en nedbygging av kommunale bevilgninger til oppgaver de i dag løser.

Dette medlem viser til at det er tett sammenheng mellom den statlige finansieringen til kommunene og kvaliteten på de tjenestene som kommunene leverer til sine innbyggere. Under den rød-grønne regjeringen var den gjennomsnittlige veksten i kommunesektorens samlede inntekter på 2,5 pst. Tilsvarende tall for den sittende blå regjeringen er 1,7 pst. Under den rød-grønne regjeringen var den gjennomsnittlige veksten i kommunesektorens frie inntekter på 1,8 pst. Regjeringen legger for 2016 opp til en realvekst på 1,3–1,5 pst. Flere kommuner har allerede gjort betydelige nedskjæringer som følge av skattesvikten kommunene opplever. Dette medlem viser til at de rød-grønne partiene ved nysalderingen av budsjettet for 2014 fremmet forslag om å kompensere kommunene for hele skattesvikten på 2,7 mrd.

kroner i 2014. Sosialistisk Venstreparti har også ved behandlingen av revidert budsjett for 2015 foreslått en sterkere kompensasjon av skattesvikten enn regjeringen legger opp til.

Dette medlem mener bevilgningene til kommunene som regjeringen legger opp til for 2016 ikke gir rom for å øke kvaliteten på tjenestene som kommunene leverer.

I proposisjonen vises det til at lånegjelda er svært høy og at renteøkning vil slå raskt ut, særlig for kommuner som har kortsiktige lån. Behovene for investeringer er stort framover, eksempelvis sjukehem der antall eldre har gått noe ned, men der behovet er langt større og der det ventes en stor økning i eldre over 80 år i de nærmeste åra. Dette medlem viser til at regjeringen påviser at det er stort behov for mange flere ansatte i helse, omsorg og skole framover og at det trengs en storsatsing på å kvalifisere tusenvis av nye ansatte. Derfor er det også behov for å oppgradere kompetansen til mange ansatte uten formell kompetanse. Selv om antall eldre nå har gått ned, ventes det stor økning i antall eldre framover. Behovet anslås til 60 000 nye plasser i heldøgnsomsorg fram til 2030. Dette medlem viser til behovet for en storsatsing på eldreomsorgen og viser til Representantforslag 8:108 (2014–2015) fra Audun Lysbakken og Karin Andersen om menneskerettigheter i eldreomsorgen. I tillegg vises det til egne forslag om bemanningsnorm, mindre detaljstyring og byråkrati, samt Sosialistisk Venstrepartis forslag om øremerkede midler til tid i hjemmetjenestene som brukere med stort behov for hjelp kan disponere fritt. Skolebygg må renoveres/nybygges, og store investeringer i klimatilpassing av infrastruktur er påtrengende. Dette medlem påpeker at det ikke er tatt høyde for dette i regjeringens forslag.

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

Dette medlem mener offentlige oppgaver løses best når de ansatte har tid og mulighet til å bruke sitt faglige skjønn i arbeidet sitt. Mange ansatte opplever i dag at deres faglige handlingsrom begrenses av byråkratiske krav eller markedsprinsipper som griper inn i deres arbeidshverdag. Tiden den ansatte bruker i møtet med eleven, pasienten eller andre innbyggere blir spist opp av andre og mindre viktige oppgaver – enten det er i skolen, i barnehagen, i helsetesenet, i politiet eller i Nav. Dette medlem mener derfor tiden er inne for en tillitsreform, der de ansattes faglige handlingsrom styrkes på bekostning av markedsprinsipper og byråkratisk kontroll. Dette medlem viser her som eksempel til avsløringene av de rigorøse, til dels ulovlige og skjembaserte styrings- og ledelsessystemer som er gjort i Oslo-skolen. Regler som er en del av dette systemet bryter

med de ansattes rett til yringsfrihet, ensretter undervisningen i strid med kravet om tilpasset opplæring, og gir ikke rom for bruk av eget faglig skjønn hos lærerne. Tilsvarende kan man finne i omsorg og helse. Dette fører til at det faglige og verdimessige grunnlaget forsvinner, og at det viktige ikke blir brukernes behov og tilfredshet, men resultater som kan telles og være målestokk for om ledelsen er effektiv eller ikke. Dette medlem er sterkt uenig i denne utviklingen mot at skole og omsorg ses på som resultatenheter for produksjon. Velferdstjenester som opplæring og omsorg er vesensforskjellig fra forretningsvirksomhet, og har sin begrunnelse i verdigrunnlaget solidaritet, fellesskap og rettferdighet, ikke i jakten på forretningsmessige resultater. Dette medlem sier nei til privatisering av offentlige tjenester, og vil redusere antall mål og rapporter i det offentlige. Grunnbemanningen i det offentlige må styrkes, slik at de ansatte får bedre tid til sine kjerneoppgaver. God kommuneøkonomi er avgjørende for å nå dette målet.

Dette medlem viser til behovet for omstillingsarbeid for å gi innbyggerne best mulig velferd, og de ansatte et godt arbeidsmiljø med mindre sykefravær og utstøting. Utviklingsarbeidet må skje i nært samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner. Omsorgs- og opplæringsoppgaver skal ikke ses som en vare som kan settes ut på anbud. Arbeidstakernes lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår må ikke svekkes som følge av konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Bevilgningene som gis til velferd, omsorg og pleie skal i sin helhet brukes til å sikre kompetent og god omsorg og opplæring, ikke reduseres som følge av at anbudsutsatt virksomhet kanalisere deler av bevilgningen ut som fortjeneste gjennom ulike selskapsstrukturer og internfakturering til eiere av private selskap og internasjonale storkonsern.

Dette medlem var imot den omlegging av inntektssystemet for fylkeskommunene som nå gjennomføres og mener kompensasjonsordningen må forsterkes.

Dette medlem er imot den varslede omleggingen av selskapsskatten og vil forsterke fordelingene av inntekter mellom kommunene.

Dette medlem mener behovene vekstkommunene har på grunn av befolkningsveksten, må sikres statlig støtte gjennom ulike egne tilskudd til boligbygging, kollektivtransport o.l. Dette medlem vil øke veksttilskuddet og finansiere det i tillegg til ramma og ikke ved uttrekk fra alle kommuner.

Dette medlem ønsker ikke en svakere inntektsutjamning mellom kommunene og vil ikke støtte en omlegging av kostnadsnøklene i den retning.

Dette medlem vil påpeke at de økte behovene innen barnevernet trolig ikke fanges godt nok opp i dagens kostnadsnøkkel. Dette bør regjeringen sikre

fordi dette er oppgaver ingen skal kunne velge bort å gjøre.

Dette medlem konstaterer at regjeringen er mer opptatt av å tegne nytt kommunekart, enn av å sikre økonomien og kvaliteten i velferd, omsorg og skole. Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti støtter frivillig kommunesammenslåing og kan ikke se at regjeringens planer og prosess rundt kommunereform er noe godt utgangspunkt for mer demokrati og bedre velferd, og viser til sine merknader i behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015).

Dette medlem har som målsetting at kommunesektoren skal være styrt av et aktivt og engasjert lokaldemokrati med fornøyde og kompetente ansatte som yter tjenester av god kvalitet til alle sine innbyggere. For å nå denne målsettingen må det være samsvare mellom de oppgaver kommunene skal utføre og de økonomiske ressurser de har til rådighet. Oppslutningen om velferdsstaten opprettholdes kun dersom flertallet føler seg tjent med og er fornøyd med det offentlige tilbud. Kvalitet, tilgjengelighet og behovsdekning må derfor ta utgangspunkt i brukernes behov.

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

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

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

Sosialistisk Venstrepartis opplegg inneholder:

- En skolepakke med flere lærere, brødmåltid og frukt og grønt, mer fysisk aktivitet og en kultur-skoletime. Denne satsingen er samlet på om lag 1,7 mrd. kroner.
- Bedre eldreomsorg med flere ansatte, og mer hjelp hjemme som de eldre selv kan bestemme over. Mer penger til ressurskrevende tjenester, og til brukerstyrt personlig assistent. Samlet kostnad for tiltakene er om lag 700 mill. kroner.
- Rett til barnehageplass til flere, og flere opptak i året.
- Gi flere barn rett til gratis halvdagsplass i barnehage og SFO.
- Styrking av skolehelsetjenesten, barnevern, rus og psykiatri med øremerkede midler på 400 mill. kroner.
- Vanskeligstilte barnefamilier og unge uten jobb må få bedre hjelp i Nav Kommune, om lag 600 mill. kroner.
- Bevilgninger så kommunene og fylkene kan ta klimaansvar og gjøre nødvendige klimatilpasninger for å sikre veier, vann og kloakk mot mer ekstremvær.
- Gi fylkeskommunene mulighet til å skaffe flere lærlingplasser og gi bedre kollektivtilbud og mer hjelp til næringsutvikling.

Dette medlem viser til egne forslag om å øke kommunesektorens rammer totalt med 6 til 6,5 mrd. kroner ut over regjeringens opplegg. Av dette er anslagsvis 550 mill. kroner økning på fylkeskommunene og der økning til tapskompensasjon og økt lærlingsatsing er øremerket.

De frie inntektene for kommunene vil bli på mellom 3,5 og 4 mrd. kroner ut over regjeringens opplegg.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forslaget til statsbudsjett for 2016 øke veksten i kommunesektorens samlede inntekter for 2016 med mellom 6 og 6,5 mrd. kroner ut over regjeringens forslag.»

«Stortinget ber regjeringen i forslaget til statsbudsjett for 2016 øke veksten i kommunesektorens frie inntekter for 2016 med mellom 4,2 og 4,6 mrd. kroner ut over regjeringens forslag.»

2. Det økonomiske opplegget for 2016

2.1 Samandrag

2.1.1 Inntektsrammer

Det går fram av proposisjonen at regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2016 i størrelsesorden 6 til 7 mrd. kroner.

Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 4,5 og 5 mrd. kroner er frie inntekter. Dette tilsvarer en realvekst i frie inntekter på mellom 1,3 og 1,5 pst, hvilket er på linje med gjennomsnittlig vekst i perioden 2008–2014.

Den varslede inntektsveksten må ses i sammenheng med konsekvenser av den demografiske utviklingen for kommunesektoren. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2016 på om lag 2,1 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen, hvorav om lag 1,7 mrd. kroner må finansieres innenfor de frie inntektene. Det understrekes at anslagene er usikre. Sektorens økonomiske handlingsrom må også sees i sammenheng med pensjonskostnadene.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Regjeringen har klare forventninger til at det i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med effektivisering.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 4 og 4,5 mrd. kroner av veksten i frie inntekter. I 2016 er 400 mill. kroner av veksten i de frie inntektene begrunnet med en økt satsing på rusfeltet. Regjeringen vil følge nøye med på utviklingen i sektoren, og om kommunene følger opp regjeringens satsing med tiltak innenfor rusområdet. Videre er 200 mill. kroner av veksten begrunnet med en ytterligere satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten og 400 mill. kroner til fleksibelt barnehageopptak.

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får 500 mill. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Av denne veksten er 200 mill. kroner begrunnet i behovet for videre opprustning av fylkesveiene. Det betyr at satsingen på fylkesveier er økt med i overkant av 1,2 mrd. kroner siden 2013.

Inntektsveksten for 2016 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2015 i revidert nasjonalbudsjett for 2015. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2015 endres når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2016 som nå varsles kunne bli endret.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2016 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsetningen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter.

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

2.1.2 Pensjonskostnader

Høy lønnsvekst og lavt rentenivå har de siste årene bidratt til en sterk vekst i pensjonspremiene som kommuner og fylkeskommuner betaler inn.

Pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette har gitt en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2014. Premieavviket er ved utgangen av 2014 på om lag 31,7 mrd. kroner. Dette er en regnskapsmessig forpliktelse som sektoren skal amortisere årlig de kommende årene. Amortiseringen inngår i de regnskapsmessige pensjonskostnadene fra 2015. Størrelsen på det akkumulerte premieavviket ved utgangen av 2014 vil ikke medføre vekst i pensjonskostnadene fra 2016.

PENSJONSKOSTNADENE FOR 2016

De siste årene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet strammet inn på de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene (langsiktig lønnsvekst, diskonteringsrente og avkastning mv.). Departementet vil stramme inn noe på de økonomiske beregningsforutsetningene for regnskapsåret 2016. Departementets vurdering er at parameteren for avkastning på pensjonsmidlene bør reduseres med ytterligere 0,05 prosentpoeng fra 2015 til 2016. Effekten av innstrammingen anslås til om lag 250 mill. kroner i økte pensjonskostnader.

Også amortiseringskostnadene vil øke i 2016 som følge av premieavviket i 2015, anslått til om lag 650 mill. kroner.

Departementets anslag innebærer at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden 900 mill. kroner i 2016, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Departementet vil understreke at kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for pensjon, som er en del av lønns- og avtalevilkårene i kommunesektoren.

2.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at regjeringa legg opp til ein vekst i kommunesektoren sine inntekter i storleiken 6 til 7 mrd. kroner for 2016.

Komiteen viser til at av veksten i 2016 vert det lagt opp til at mellom 4,5 og 5 mrd. kroner er frie inntekter. Det svarer til ein realvekst på 1,3–1,5 pst.

Fleirtalet, medlemene i komiteen frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, er nøgd med at regjeringa fortsetter å styrkje sektoren sin økonomi, slik at kommunane kan møte utfordringane med auka kostnader til folketalsauka, auka kostnader til pensjon, og

i tillegg styrkje dei kommunale velferdstenestene. Fleirtalet meiner at den varsla inntektsramma er god, men at kommunane òg i framtida må ha fokus på effektiv drift og prioritering.

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener derfor det er uheldig at blant annet kommunal- og moderniseringsministeren ved flere anledninger har brukt uttrykket «historisk satsing» om regjeringens kommuneopplegg. Et eksempel på det er hans uttalelser til Nationen 14. november 2014 der han sier at

«(d)et ligger en historisk satsing på rus, på psykisk helse, på skolehelsetjeneste i kommunene, på barnehager, etterutdanning av lærere og en spesiell satsing på småskoler til neste år.»

Disse medlemmer vil påpeke at dette verken er en nøktern eller korrekt beskrivelse av Høyre/Fremskrittspartiet-regjeringens kommuneramme.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa legg opp til realvekst i kommunesektorens samla inntekter i 2016 i storleiken 6 til 7 mrd. kroner. Fleirtalet går ut frå at veksten i frie inntekter til kommunane dekker auka i kommunanes kostnader knytt til demografi, lønn og pensjonar, samt gjev rom for betra tenestetilbod slik regjeringa gjev uttrykk for. Sjølv om regjeringa er oppteken av ikkje å skape store forventningar knytt til lokalpolitikarane innfriingsevne, peiker fleirtalet på at det beste høve å sette lokalpolitikarane i stand til å innfri innbyggjarenes forventningar er å sette kommunane i stand til å ha godt tenestetilbod. Dette blir gjort mest effektivt gjennom å styrkje kommuneøkonomien slik at kommunane blir tilført dei ressursane det krevjar å levere eit godt tenestetilbod.

Fleirtalet viser til at den foreslåtte veksten i frie inntekter for 2016 er om lag på line med gjennomsnittet for dei seinare åra.

Fleirtalet merka seg at KS på høyringa sa at rammene for 2016 står seg godt samanlikna med tidlegare år.

Fleirtalet merka seg også at KS opplyste at dei tre siste åra har det i kommuneproposisjonen blitt

varsla større vekst i frie inntekter fratrekt «føringar» enn dei tre føregåande år.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringens forslag til vekst i kommunesektorens frie inntekter på 4,5 til 5 mrd. kroner, ikke gir grunnlag for styrket innsats på områder som skole og omsorg. Rammeweksten vil finansiere bundne merutgifter, som 2,1 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen og 900 mill. kroner i økte pensjonskostnader. I tillegg legger regjeringen føringer for disponeringen av inntektsveksten gjennom 400 mill. kroner til styrket rusomsorg, 400 mill. kroner til fleksibelt barnehageopptak, 200 mill. kroner til helsestasjons- og skolehelsetjenesten og 200 mill. kroner til å ruste opp fylkesveiene. I kommunalkomiteens høring viste KS dessuten til at situasjonen på arbeidsmarkedet vil føre til økning i sosialhjelpskostnadene på anslagsvis 400 mill. kroner.

Disse medlemmer mener det er nødvendig å styrke kommunesektorens frie inntekter. Etter to år med skattesvikt er det skjedd en innstramming i tilbudene som spesielt har gått ut over barn og eldre. Tapte inntekter er også forsøkt kompensert med økte kommunale avgifter og eiendomsskatt. Disse medlemmer ser dette som en uheldig utvikling som må unngås ved at staten tar sitt ansvar for å sikre kommunesektorens inntekter og rolle som samfunnets viktigste velferdsprodusenter.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til sitt forslag om en samlet vekst i kommunesektorens inntekter på 3,570 mrd. kroner utover regjeringens forslag, hvorav 2,5 mrd. kroner i frie inntekter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til en situasjon med mindre vekst i økonomien og høyere arbeidsledighet. Samtidig har kommunene et vesentlig vedlikeholdsetterslep på bygninger og anlegg. Flertallet vil påpeke at det i en slik situasjon kan være hensiktsmessig med ekstraordinære tiltaksmidler, som både delvis kan motvirke økt arbeidsledighet, stimulere økonomien og bidra til å løse vedlikeholdsetterslepet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake i budsjettet for 2016 med en modell for ekstraordinære tiltaksmidler som både tar sikte på å motvirke arbeidsledighet i bygg- og anlegg og bidrar til å innhente vedlikeholdsetterslepet på kommunale bygninger og anlegg.»

3. Endringer i det økonomiske opplegget for 2015

3.1 Samandrag

3.1.1 Inntektsveksten i 2015

Det vises i proposisjonen til at saldert budsjett 2015 innebar at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble anslått til 8,7 mrd. kroner, tilsvarende 2,1 pst. Veksten i de frie inntektene ble anslått til 5,6 mrd. kroner, tilsvarende 1,7 pst. Veksten ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2014, det vil si at det var tatt hensyn til at anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2014 ble nedjustert med om lag 0,9 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2015.

Foreløpige regnskapstall for 2014 viser at kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt ble om lag 0,6 mrd. kroner lavere i 2014 enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2015 (Meld. St. 1 (2014–2015)). Dette gir tilsvarende nedjustering for 2015. Skatteinngangen til og med mars 2015 trekker i retning av at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt kan bli ytterligere 1,0 mrd. kroner lavere i 2015. Samlet sett trekker dette i retning av at kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue kan bli 1,6 mrd. kroner lavere i 2015 enn lagt til grunn i fjor høst.

Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren for 2015 er nedjustert med 0,1 prosentenheter. Dette skyldes at anslått lønnsvekst for 2015 i kommunesektoren er nedjustert fra 3,3 til 3,2 pst. Lavere kostnadsvekst bidrar isolert sett til å trekke opp realinntektsveksten i 2015 med om lag 0,3 mrd. kroner.

Når det tas hensyn til forslag om tilleggsbevilgninger i Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015, kan realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i revidert nasjonalbudsjett 2015 anslås til knapt 8,9 mrd. kroner. Realveksten i frie inntekter i 2015 anslås til 6,0 mrd. kroner.

Det er også kommet annen ny informasjon om 2014 etter budsjettbehandlingen høsten 2014. Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren er oppjustert med 0,3 prosentenheter. Oppjusteringen må ses i sammenheng med økte pensjonskostnader i forhold til lønn. Inntektene fra eiendomsskatt ble i 2014 0,7 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn. Også kommunesektorens inntekter fra gebyrer ble ifølge de

foreløpige regnskapstallene for 2014 1,5 mrd. kroner høyere enn tidligere anslått. De oppdaterte nivåene på eiendomsskatt og gebyrer er videreført i inntektsanslagene for 2015. Samlet sett er anslaget for realveksten i de samlede inntektene i 2014 oppjustert med 0,9 mrd. kroner siden nasjonalbudsjettet for 2015, mens realveksten i de frie inntektene er nedjustert med 0,8 mrd. kroner fra nivået i nasjonalbudsjettet for 2015.

3.1.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i 2015

I kapittel 3.2 i proposisjonen presenteres et utvalg enkeltsaker fra Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015 som berører kommunesektoren.

3.1.2.1 ENDRINGER PÅ KAP. 571 RAMMETILSKUDD TIL KOMMUNER

Kap. 571 post 60 Innbyggertilskudd

Styrking av kommuneøkonomien

Kommunesektorens skatteinntekter i 2015 er nedjustert med 1,6 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i saldert budsjett. Etter en samlet vurdering av kommuneøkonomien i 2015 foreslår regjeringen å styrke rammeoverføringene til kommunesektoren i 2015 med 1,1 mrd. kroner i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Av dette er 400 mill. kroner en kompensasjon for lavere skatteinntekter fra uføreforformen enn tidligere anslått. Det vises i proposisjonen til at økningen i rammeoverføringene vil bidra til å oppnå regjeringens målsetting i statsbudsjettet om en videreutvikling av velferdstilbudet til innbyggerne.

Økningen i rammeoverføringene foreslås fordelt med 907,8 mill. kroner til kommunene og 192,2 mill. kroner til fylkeskommunene.

Av økningen i rammeoverføringene til kommunene foreslås 853 mill. kroner fordelt etter kommunenes andel av skatteinntektene (inkl. inntektsutjevning) i 2014. Videre foreslår regjeringen at 54,8 mill. kroner i 2015 fordeles som delvis kompensasjon til kommuner som taper på omleggingen av uførebeholdningen.

Endringer i regelverket for skattlegging av uføretrygd fra 1. januar 2015 har ført til en omfordeling av skatteinntekter mellom kommunene. Endringen i skattereglene for uføre vil isolert sett gi økte skatteinntekter til kommunesektoren. For å sikre at skatteandelen blir holdt på om lag 40 pst. ble det i statsbudsjettet for 2015 gjort endringer i skattøren for kommunene. Samlet har disse endringene ført til en omfordeling av inntekter fra kommuner som har høyere skatteinntekter og en lavere andel av uføretrygdede til kommuner med flere uføre og lavere skatteinntekter.

ter. Førstnevnte kommuner får en større reduksjon i skatteinntekter gjennom en reduksjon i den kommunale skattøren enn det de får igjen i form av økt skatt fra uføre.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015 den 1. desember 2014 fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 49 (2014–2015):

«Stortinget ber regjeringen sikre at omleggingen av skattesystemet for uføretrygdede i 2015 i minst mulig grad påvirker fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.»

Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde ved behandlingen av Innst. 16 S (2014–2015) den 9. desember 2014 følgende flertallsmerknad:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, ber regjeringen komme tilbake i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2015 med en vurdering av hvilke tiltak som kan gjennomføres for at omleggingen av skattesystemet for uføretrygdede i 2015 i minst mulig grad skal påvirke fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.»

For å begrense de negative virkningene for enkeltkommuner foreslår regjeringen at kommuner som anslagsvis har tap utover 35 kroner per innbygger blir kompensert for dette tapet i 2015. Samlet utgjør dette 54,8 mill. kroner.

Kompensasjon for administrative utgifter ved innføring av nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage

Fra 1. mai 2015 er det innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage. Innføringen av denne ordningen vil kunne medføre økte administrative utgifter i en overgangsperiode, siden kommunene må tilpasse seg en ny ordning underveis i et barnehageår. Det foreslås derfor å øke kap. 571 post 60 med 41,7 mill. kroner gjennom en engangsbevilgning.

Gratis kjernetid i barnehage

Fra 1. august 2015 skal det innføres gratis kjerne- tid i barnehagen for alle 4- og 5-åringer i familier med inntekt under en grense fastsatt av Stortinget. Kunnskapsdepartementet er ansvarlig for ordningen, mens midlene til ordningen i statsbudsjettet for 2015 er bevilget over Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett. Det foreslås å overføre 51 mill. kroner fra kap. 821 post 62 til kap. 571 post 60.

Sum endringer kap. 571 post 60 – Kommunene

På bakgrunn av forslagene over foreslås kap. 571 Rammetilskudd til kommuner, post 60 Innbyggertilskudd, økt med 1 000,5 mill. kroner.

Kap. 571, post 64 Skjønntilskudd

I revidert nasjonalbudsjett 2015 foreslås det å redusere bevilgningen på kap. 571 post 64 med 3 mill. kroner i forbindelse med opprettelsen av et valgdirektorat mot en tilsvarende økning av nytt kap. 578 Valgdirektorat, ny post 1 Driftsutgifter, jf. omtale under kap. 578 post 1.

3.1.2.2 ENDRINGER PÅ KAP. 572 RAMMETILSKUDD TIL FYLKESKOMMUNER

Kap. 572, post 60 Innbyggertilskudd

Styrking av kommuneøkonomien

Regjeringen foreslår en økning av fylkeskommunenes rammeoverføringer i 2015 på 192,2 mill. kroner, hvorav 187,3 mill. kroner foreslås fordelt etter skatteandel (inkl. inntektsutjevning) i 2014, mens 4,9 mill. kroner foreslås fordelt som ferjeavløsningsmidler i fire fylker, jf. omtale under.

Ved forvaltningsreformen i 2010 overtok flere fylkeskommuner ansvar for tidligere riksvegprosjekter der ferjeavløsningsmidler inngår i finansieringsgrunnlaget. Midlene ble lagt til særskilt fordeling i inntektssystemet til fylkeskommunene i perioden 2010–2014. For 2015 er midlene fordelt etter generelle kriterier, noe som fører til at de aktuelle fylkeskommunene får noe lavere inntekter enn om midlene hadde lagt til særskilt fordeling for 2015. Til sammen er det midler knyttet til åtte prosjekter til seks fylkeskommuner som fram til 2015 ble gitt en særskilt fordeling. Se nærmere omtale i proposisjonen. Etter at det tas hensyn til overgangsordning og tapskompensasjonsordning i inntektssystemet til fylkeskommunene utgjør inntektsnedgangen som foreslås kompensert 4,9 mill. kroner. Regjeringen foreslår å etablere en ferjeavløsningsordning for fylkesveger fra 2016.

Overføring av midler til Oslo kommune til kjøp av plasser fra ideelle sentre for foreldre og barn

For å sikre korrekt postbruk foreslås det å overføre 14 mill. kroner fra kap. 858 post 1 til kap. 572 post 60 for å legge til rette for at Oslo kommune skal kunne kjøpe plasser fra sentrene i kommunen.

CO₂-avgift naturgass

Regjeringen foreslår å øke CO₂-avgiften på LPG og naturgass med 0,15 kroner per Sm³ for naturgass og med 0,22 kroner per kg for LPG fra 1. juli 2015.

Det vil kunne medføre reforhandling av kontrakter om offentlig kjøp av persontransport. De berørte fylkeskommunene foreslås kompensert med 1 mill. kroner i 2015 over rammetilskuddet og gis en særskilt fordeling. Regjeringen legger opp til at kompensasjonen videreføres i statsbudsjettet for 2016.

Sum endringer på kap. 572 post 60 Fylkeskommunene

På bakgrunn av forslagene over foreslås det at bevilgningen på kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner, post 60 Innbyggertilskudd økes med 207,2 mill. kroner i 2015.

Kap. 572, post 64 Skjønnstilskudd

Transportkostnader – økning 3 mill. kroner

Dagens retningslinjer for regionalstøtte medfører økte kostnader for transportsektoren. Der det er inngått avtaler med det offentlige om kjøp av transporttjenester, vil merkostnadene for transportselskapene kunne resultere i økte kostnader for fylkeskommunene. Basert på innspill fra fylkeskommunene ble det beregnet at fylkeskommunene ville få 44 mill. kroner i økte kostnader i 2014 og 136 mill. kroner i 2015 som følge av dette, jf. Prop. 118 S (2013–2014) og Innst. 311 S (2013–2014).

Ved behandling av forslag om tilleggsbevilgning i Prop. 118 S (2013–2014) fattet Stortinget følgende vedtak (vedtak 603), jf. Innst. 311 S (2013–2014):

«Stortinget ber regjeringen kvalitetssikre hva fylkeskommunenes økte kostnader til kjøp av transporttjenester blir i 2014 som følge av endringene i DA-ordningen, og eventuelt komme tilbake til Stortinget i forbindelse med ny saldering av statsbudsjettet 2014. Stortinget ber regjeringen også vurdere hvordan man kan sikre at kompensasjonen kommer bedriftene til gode.»

I forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2014 ble det anslått at fylkeskommunene vil få økte kostnader på til sammen 61 mill. kroner i 2014 og vedtatt å øke kompensasjonen til fylkeskommunene med 17 mill. kroner i 2014, jf. Prop. 27 S (2014–2015) og Innst. 106 S (2014–2015).

I Prop. 27 S (2014–2015) varslet regjeringen også at den vil vurdere å justere kompensasjonen for 2015 i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2015.

Nye anslag viser at fylkeskommunenes utgifter for 2015 vil være om lag 139 mill. kroner, dvs. 3 mill. kroner mer enn tidligere anslått.

På bakgrunn av dette foreslås det å øke bevilgningen på kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommunene, post 64 Skjønnstilskudd med 3 mill. kroner.

3.1.2.3 ANDRE SAKER PÅ KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTETS BUDSJETT

Kap. 573 Kommunereform, post 60 Engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåing

Kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord leverte 6. februar 2015 søknad om sammenslåing av de tre kommunene. Sammenslåingen ble vedtatt ved kongelig resolusjon 24. april 2015. Kommunene vil formelt bli en ny kommune fra 1. januar 2017. Det foreslås å opprette et nytt kap. 573 Kommunereform og en ny post 60 Engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåing. Det foreslås en bevilgning på 40 mill. kroner på posten i 2015 for å dekke engangskostnader ved sammenslåing av kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord.

Kap. 578 Valgdirektorat, post 1 Driftsutgifter

Regjeringen vil overføre operative oppgaver knyttet til valggjennomføring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til et nytt valgdirektorat i Tønsberg i 2015. For å synliggjøre bevilgninger til det nye direktoratet foreslås det at det opprettes et nytt kap. 578 Valgdirektorat og en ny post 1 Driftsutgifter. Direktoratet vil ha ansvar for en del oppgaver som departementet har ansvaret for i dag og vil bli finansiert ved å overføre midler fra departementets arbeid med valg. På bakgrunn av dette foreslås det at det bevilges 3 mill. kroner på kap. 578 post 1, mot en tilsvarende reduksjon av bevilgningen på kap. 571 post 64, jf. omtale under kap. 578 post 1 i Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015.

Tilskudd utleieboliger

Tilskudd til utleieboliger (kap. 581 post 76) skal bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Mange kommuner disponerer for få egnede utleieboliger. Dette gjelder også boliger til flyktninger med lovlig opphold i Norge. Regjeringen ønsker å bidra til flere utleieboliger, og en styrking av tilskuddet til utleieboliger er et godt tiltak for å målrette den boligsosiale innsatsen mot dem som trenger det mest. Særlig gjelder dette vanskeligstilte barnefamilier som bor i uegnede boliger.

Regjeringen foreslår derfor å styrke tilskuddet til utleieboliger. Forslaget støtter opp om regjeringens nye strategi mot barnefattigdom og den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd (2014–2020), der tiltak rettet mot barnefamilier og unge er prioritert.

Det foreslås i Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015 å øke bevilgningen på posten med 50 mill. kro-

ner fra 669,5 mill. kroner til 719,5 mill. kroner. Det innebærer at tilsagnsrammen økes med 111,1 mill. kroner til 813,5 mill. kroner i 2015. Dette er en varig økning i tilsagnsrammen som innebærer at det kan gis tilsagn til om lag 200 flere utleieboliger i 2015. Økningen gir rom for at det kan gis tilsagn til om lag 1 400 utleieboliger årlig. Tilsagnsfullmakten foreslås økt med 61,1 mill. kroner, fra 552,7 mill. kroner til 613,8 mill. kroner.

Det vises i proposisjonen til at tilskuddet til utleieboliger er betydelig styrket de siste årene. Fra revidert nasjonalbudsjett for 2013 til forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2015 er tilsagnsrammen økt med 291,6 mill. kroner og bevilgningen med 270,7 mill. kroner. I 2015 vil det derfor kunne gis tilsagn til om lag 400 flere utleieboliger enn i 2013.

3.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at regjeringa i Prop. 119 S (2014–2015) foreslår ei tilleggsløyving til kommunesektoren på 1,1 mrd. kroner.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, meiner at dette er eit solid bidrag til å styrkje det økonomiske handlingsrommet til kommunane. Fleirtalet viser til at løyvinga er grunngeven i ein heilskapleg vurdering av den økonomiske situasjonen i kommunane, der skattesvikten er eitt moment. Fleirtalet viser til at regjeringa har gjort nye anslag også på andre faktorar der noko trekjer i motsett retning av skatten. Fleirtalet synest det er positivt at regjeringa i revidert nasjonalbudsjett styrker kommunesektoren sine inntekter med 1,1 mrd. kroner.

Fleirtalet viser til at KS på høyringa til komiteen viste at auke på 1,1 mrd. kroner til kommunesektoren er eit betydeleg bidrag for å dempe effekten av mellom anna skattesvikten.

Fleirtalet viser til avtale mellom desse partia om revidert nasjonalbudsjett for 2015 der det mellom anna er avtalt å styrke frie inntekter til kommunane med 100 mill. kroner over kap. 571 post 60.

Fleirtalet viser til at det er avtalt i revidert nasjonalbudsjett å styrke tapskompensasjonsordninga for 2015 med 10 mill. kroner over kap. 572 post 60.

Fleirtalet viser til at det er gjort nokre inndekningforslag i revidert nasjonalbudsjett innanfor komiteen sitt ansvarsområde. Dette gjeld kap. 500 post 21 og kap. 595 post 21.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, er positiv til at regjeringa utifrå komiteen sin merknad i statsbudsjettet om situasjonen

for kommunar som får endring i sine inntekter pga. endring i skatteinntekter frå uføretrygdene får delvis kompensasjon for dette.

Komiteens flertall, medlemene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at i perioden 2005–2014 var skatteinntektene 24 mrd. kroner høyere enn anslått i statsbudsjettet, jf. tabell 3.7 i RNB 2015. Disse inntektene fikk kommunesektoren beholde. Flertallet mener kommunenes inntekter for en stor del skal baseres på egne skatteinntekter. Alternativet er en hundre prosent tilskuddsfinansiert kommunesektor, noe som ikke er ønskelig. En delvis skattefinansiert kommunesektor innebærer imidlertid også at svingninger i skatteinntektene, enten det blir høyere eller lavere enn antatt i det enkelte år, er noe både staten og sektoren må akseptere. Flertallet viser også til at KS prinsipielt støtter et slikt syn.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er ikke tilfreds med at regjeringens forslag til tilleggsbevilgning til kommunesektoren i revidert nasjonalbudsjett for 2015 begrenser seg til 1,1 mrd. kroner, og således ikke dekker beregnet skattesvikt dette år. Stortingsflertallet avviste forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om å kompensere skattesvikten for 2014 med 2 mrd. kroner. Samlet skattesvikt over to år blir derfor mellom 3 og 3,5 mrd. kroner som kommunesektoren må finne inndekning for gjennom kutt i tjenester eller økte avgifter og eiendomsskatt.

Disse medlemmer viser til at kommunenes inntektssvikt i 2014 endte på 2 mrd. kroner (skattesvikt korrigeret for mindre kostnader enn forventet på andre områder). Disse medlemmer registrerer at det er uenighet mellom regjeringen og KS om hvordan skattesvikten vil forventes å utvikle seg for 2015. Ifølge KS kan skattesvikten også i år bli på nærmere 2 mrd. kroner, mens regjeringen baserer seg på et estimat om en inntektssvikt på 1,3 mrd. kroner. Disse medlemmer minner om at regjeringen bommet grovt på sine anslag i fjor. Disse medlemmer slår fast at den foreslåtte ekstrabevilgningen på 1,1 mrd. kroner i revidert nasjonalbudsjett vil avhjelpe den akutte situasjonen i kommunene, men at det på grunn av regjeringens prinsipielle motstand mot å kompensere bortfall av skatteinntekter i kommunene fortsatt er uvisst om kommunene og fylkeskommunene kan gjennomføre de budsjettene de har vedtatt. Disse medlemmer mener det er viktig å gi innbyggerne trygghet for skole og lokal velferd, og at Stortinget i behandlingen av revidert nasjonalbudsjett derfor bør avklare at hele inntektssvikten i kommunesektoren knyttet til lavere skatteinngang enn

budsjettet skal kompenseres i nysalderingen. Disse medlemmer viser til sine merknader og forslag i finanskomiteens behandling av revidert nasjonalbudsjett for 2015.

Komiteen viser til at det blir foreslått løyving til eingongskostnader til samanslåtte kommunar. Komiteen viser til at Stokke, Andebu og Sandefjord som første kommunar i landet har søkt og fått godkjenning av Kongen i statsråd og at løyving i tråd med føresetnadane i kommunereforma som Stortinget har slutta seg til blir lagt inn i revidert nasjonalbudsjett.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, er særleg nøgd med at desse midlane vert tilført som friske midlar og ikkje blir tatt innanfor ramma til kommunesektoren.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at en enstemmig komité i Innst. 14 S (2014–2015) støttet redusert foreldrebetaling med 111 mill. kroner. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet da ba regjeringen bruke dagens betalingsforskrift for foreldrebetaling, fordi den er mindre komplisert og gir større fleksibilitet og dermed er mer treffsikker. Kommuneproposisjonen bekrefter at regjeringen likevel valgte å gå videre med sitt forslag, og at det forutsetter en administrativ utgift på 41,7 mill. kroner. Disse medlemmer støtter ikke ordningen, fordi den er lite fleksibel, byråkratisk og lite treffsikker. For å forsterke innsatsen overfor småbarnsforeldre med dårlig økonomi, bør den økte bevilgningen knyttes til moderniseringsordningene i betalingsforskriften § 3, som krever at alle kommuner skal tilby en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling.

4. En enklere hverdag for folk flest

4.1 Samandrag

4.1.1 Forenkling i offentlig sektor

NAV/HUSBANKEN – BOSTØTTE

Kommunene har årlig brukt 50 000 timer til å punche inn data for denne ordningen. Husbanken har nå digitalisert søkeprosessen, slik at de fleste kan søke elektronisk. 1. oktober 2014 ble eSøknad for bostøtte lansert.

ENKLERE BYGGESAKSREGLER IVERKSETTES 1. JULI 2015

De nye reglene gjør det enklere for folk å bygge på egen eiendom uten å måtte søke, og kommunen slipper å bruke ressurser på mindre byggesaker. Den

typen byggetiltak som nå fritas for søknadsplikt, utgjør til sammen en femtedel av alle byggesaker i norske kommuner.

FORENKLINGER I PLANDELEN AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Stortinget vedtok høsten 2014 forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven som trådte i kraft 1. januar 2015, bl.a. fjerning av 5-årsregelen for detaljplan, innføring av tidsfrister for innsigelsessaker, og forenklinger i regelverket for konsekvensutredninger og planprogram. Regjeringen vil fortsette arbeidet med forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven.

ØKT VEKTLEGGING AV LOKALDEMOKRATIET VED INNSIGELSER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i sin behandling av innsigelsessaker lagt stor vekt på hensynet til lokalt selvstyre. Departementet har i de fleste sakene avgjort innsigelsene helt eller delvis i samsvar med kommunens vedtak. Kommunal- og moderniseringsministeren har bedt fylkesmennene og andre innsigelsesmyndigheter om å arbeide for at saker løses på et tidligere tidspunkt, at det kun skal fremmes innsigelser der det er nasjonale eller regionale interesser, og at det skal legges mer vekt på det lokale selvstyret. Den pågående forsøksordningen med fylkesmennenes samordning og avskjæring av innsigelser er utvidet til å omfatte tolv fylker, og gir økt samhandling mellom kommunene og sektormyndighetene. Dette tiltaket ser ut til å ha bidratt til å redusere antall innsigelser. Kommunal- og moderniseringsministeren har også i sitt brev til kommunene i forbindelse med de nye statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging understreket at retningslinjene legger opp til at de skal tilpasses lokale og regionale forhold og at lokaldemokratiet skal veie tungt.

REGIONALE PLANSTRATEGIER

Regjeringen vurderer å utvikle den sentrale godkjenningen av regionale planstrategier slik at de for fremtiden vedtas endelig av fylkeskommunen.

DIGITALISERING AV BYGG- OG PLANPROSESSER

Det er bevilget 25 mill. kroner til digitalisering av bygg- og planprosesser i statsbudsjettet for 2015.

IKT-UTVIKLINGSPROGRAM I HUSBANKEN

I 2011 og 2012 kartla Husbanken behovet for modernisering av IKT-systemene sine. Det ble igangsatt et helhetlig og strategisk utviklingsprogram. Så langt er det utviklet eSøknad for bostøtte og deler av eSøknad for startlån. På sikt planlegger Husbanken å modernisere sine låne- og tilskuddsordnin-

ger. IKT-utviklingen skal etter planen også inneholde digitale saksbehandlingsløsninger for kommunene.

DIGITALE HØRINGER

Hvert år sender departementene ut cirka 240 forslag på høring og mottar om lag 10 000 svar. Høringsinstansene kan nå levere høringssvar direkte på regjeringen.no.

ENKLERE SØKNADSPROSEDYRE FOR TILDELING AV SKJØNNSMIDLER

Departementet har satt i gang et arbeid med å lage en integrert søknads- og rapporteringsdatabase, hvor kommunene kan søke Fylkesmannen om skjønnsmidler og hvor Fylkesmannen kan sende rapportering videre til departementet. Databasen blir klar i 2015 og skal tas i bruk for søknader om skjønnsmidler i 2016.

KLART SPRÅK I KOMMUNENE

En av tre nordmenn har problemer med å forstå språket i offentlige dokumenter, brev og skjema.

Klart språk fra det offentlige skaper en enklere hverdag for folk flest. Uklart språk er anslått å koste staten 300 mill. kroner årlig. Det er grunn til å tro at kostnadene for kommunesektoren også er betydelige. I 2014 fikk KS støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å gjennomføre et pilotprosjekt for klart språk i kommunesektoren. Formålet har vært å samle erfaringer og resultater fra kommunalt klarspråksarbeid, å utarbeide et utvalg standardtekster og å komme fram til en egnet prosjektmodell.

BEDRE STYRING OG LEDELSE

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samarbeid med Finansdepartementet etablert Program for bedre styring og ledelse for å bidra til økt gjennomføringskraft og resultatorientering i staten. Hovedtenkningen er å styre mindre på detaljer og ha tydeligere overordnede prioriteringer.

TIDSTYVER

Regjeringen ønsker å avbyråkratisere og effektivisere offentlig forvaltning.

Regjeringen har satt i gang en tidstyvjakkt i statsforvaltningen, og i 2014 ble det identifisert over 1 300 tidstyver. Regjeringen er nå godt i gang med å vurdere disse.

Kommunesektoren ønsker å lære av statens erfaringer med jakten på tidstyver. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Direktoratet for IKT og fornying (Difi) vil i samarbeid med KS vurdere hvordan statens erfaringer kan anvendes i tilsvarende arbeid i kommunesektoren. Det vil blant annet bli utarbeidet en egen veiledning.

4.1.2 IKT-politikk

Produktivitetskommissjonen er i sin første rapport tydelig på at omstilling gjennom ny teknologi er en nøkkelfaktor for økt produktivitetsevne. Bedre bruk av IKT er en sentral innsatsfaktor i arbeidet med å effektivisere offentlige tjenester.

Departementet vil utarbeide en ny Digital agenda, en stortingsmelding om nasjonal IKT-politikk. Det er store ulikheter i hvor langt kommunene har kommet i utviklingen av digitale tjenester. Samtidig har staten utviklet en rekke fellesløsninger. Det er behov for å avklare forholdet mellom statlig og kommunal IKT-utvikling og å utarbeide hensiktsmessige mekanismer som sikrer bedre styring og gjennomføring på tvers av forvaltningsnivåene.

Departementet har de siste årene gitt tilskudd til KommIT, et program for IKT-samordning i kommunesektoren som er eid av KS. Kommuner og fylkeskommuner bidrar også i finansieringen av programmet. Programmet skal gå ut 2015 og i siste fase evalueres for å finne en egnet organisasjons- og finansieringsform fra og med 2016.

Digital kommunikasjon er nå hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere og næringsliv, etter at endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften trådte i kraft 7. februar 2014. Innbyggere som ikke ønsker å motta post digitalt, kan reservere seg og motta post på papir som i dag. Det er etablert et felles register over innbyggernes digitale kontaktinformasjon og reservasjonsstatus. Fra 1. februar 2016 er det obligatorisk for alle forvaltningsorganer, også kommuner, å benytte dette registeret. Mange kommuner har tatt i bruk SvarUt, som en løsning for å kunne sende digital post til innbyggere og næringsliv. Fra sommeren 2015 vil innbyggerne få post fra stat og kommune i samme digitale postkasse. Næringsdrivende vil fortsatt motta digital post i Altinn.

Sametinget har reist spørsmål om tidsperspektivet i arbeidet med å innføre samiske tegn i offentlig forvaltning. Et av de viktigste grepene er forskriften om IT-standarder i forvaltningen som setter krav til blant annet bruk av felles tegnsett i kommunikasjon mellom virksomheter og i nye løsninger. En konsekvens er at andelen fagsystemer som støtter samiske tegn vil øke på sikt.

4.1.3 Innovasjon

Offentlig sektor står overfor viktige utfordringer, og det er et stort behov for omstilling i tiden framover. Difi fikk i 2014 i oppdrag å være et kompetansemiljø for innovasjon både i stat og kommune. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil også i 2015 dele ut en innovasjonspris til en kommune. Kommunene kan få støtte til innovasjonstiltak gjennom fylkesmannens skjønnsmidler.

4.1.4 Brukervalg

Regjeringen ønsker å legge til rette for brukervalg i kommunal tjenesteyting.

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet i 2004 veilederen Frihet til å velge – brukervalg i kommunal tjenesteyting, basert på erfaringene i et nettverk av kommuner i perioden 2002–2004. Da var det bare tre norske kommuner som hadde konkret erfaring med brukervalg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor sett behovet for en ny og oppdatert veileder.

Som grunnlag for utarbeidelse av veilederen har Deloitte utarbeidet en rapport som viser at det særlig innen omsorgssektoren har foregått en utvikling i antall kommuner med brukervalg de senere årene. Rundt 20 kommuner har i dag brukervalg i hjemme-tjenesten. Brukervalg innenfor hjemmesykepleie er mindre utbredt. Rapporten viser også at brukervalg innen skole har en viss utbredelse. Av utfordringer ved brukervalg trekkes det særlig fram fra kommunene at det kan være ressurskrevende å få innført og opprettholdt ordningen. Samtidig har kommunene gjennom prosessen med å innføre brukervalg fått økt bevissthet om, og innsikt i, sentrale elementer som tidsbruk, kvalitet og kostnader i tjenesten. Brukerundersøkelser viser at brukere er positive til at de har en valgmulighet. Både kommuneinformanter og private leverandører har trukket fram betydningen av kontinuitet i tjenestene for brukernes opplevelse av kvalitet, og at private i større grad enn kommunale utførere sender færre hjelpere, eller samme hjelper til brukere.

Den nye veilederen Brukervalg i kommunal tjenesteyting gir en oversikt over hvilke problemstillinger en kommune må ta stilling til ved innføring av brukervalg, samt generelle råd om hvordan prosessen ved å etablere brukervalg kan gjennomføres. Målet er at veilederen skal være et nyttig verktøy for kommuner som ønsker å innføre brukervalg.

4.2 Merknader frå komiteen

Komiteen vil at folk skal ha ei god oppleving i sitt møte med offentlege tenester og forenkle kvardagen for dei som tek imot tenester og for dei som arbeider med tenester i det offentlege. Forvaltninga skal ta i bruk digitale tenester. Nordmenn har, målt mot andre land i Europa, god tilgang på digitale hjelpemiddel og er raske til å ta digitale tenester i bruk. Da kan ikkje offentleg sektor henge etter. Komiteen er positiv til at regjeringa går igjennom statlege verksemdar og etatar med målsetting om å fjerne tidstyver og skape ein enklare kvardag for innbyggjarane i møte med det offentlege. Komiteen er kjend med at det er store ulikheiter i kor langt kommunar har komme i utviklinga av digitale tenester, og viser til at det frå 1. februar 2016 blir obligatorisk for alle

forvaltningsorgan, også kommunar, å nytte eit felles register over innbyggjaranes digitale kontaklinformasjon. Vidare viser komiteen til at departementet vil utarbeide ein ny Digital agenda, ei stortingsmelding om nasjonal IKT-politikk.

Komiteen viser til at ein av tre nordmenn har problem med å forstå språket i offentlege dokument, brev og skjema. Uklart språk frå det offentlege er anslått å koste staten alene 300 mill. kroner årlig ved at mange treng hjelp med å tyde språket. Komiteen vil understreke at forståeleg språk vil kunne styrkje innbyggjaranes rettssikkerhet i kommunikasjon med det offentlege. Tilgjengelegheit handlar også om at den enkelte av oss kan forstå innhaldet i tenesta vi nytter. Blant anna handlar det om at folk flest forstår, reint språkleg, kva som står i offentleg informasjon og skjema.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at regjeringen har utvidet forsøksordningen med fylkesmennenes samordning og avskjæring av innsigelser, og at ordningen nå omfatter tolv fylker. Tiltaket ser ut til å ha bidratt til å redusere antall innsigelser. Flertallet mener det er viktig at de aktuelle fylkesmennene tar en lederrolle i arbeidet, etablerer nær kontakt med andre aktuelle statlige myndigheter og er pådriver for raske avklaringer. En offensiv tilnærming til oppgaven er viktig, og vil bidra til gode resultater selv om etatenes regionale inndeling er ulik.

Fleirtallet meiner forvaltninga skal vere open og tilgjengeleg, og den skal kommunisere på ein klar og forståeleg måte. Digitalisering av offentleg sektor gir betre, meir samordna og raskare tenester. Samstundes blir ressursar frå fellesskapet frigjort slik at meir kan bli brukt til omsorg og velferd. Ved å tilby sjølvbetjeningsløysningar kan frigjorte ressursar bli brukt til å yte betre personleg oppfølging der det trengst.

Fleirtallet meiner det er viktig å fornye og omstille offentleg verksemd slik at den blir meir effektiv og betre for brukarane. Dei tilsette er den viktigaste ressursen for å få dette til. Fleirtallets mål er best mogleg velferd og andre offentlege tenester til heile folket, uavhengig av bakgrunn, kor ein bor eller storleiken på lommeboka. Ein moderne offentleg sektor som tilbyr gode, effektive tenester er det viktigaste verkemiddel for å nå dette målet.

Fleirtallet vil at brukarane og tenestene skal vere i fokus. Rapporteringskrav, reglar og rutinar som bidrar til unødvendig byråkratisering og detaljstyring som går på kvaliteten laus, vil fleirtallet stille seg kritiske til.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa vil gjennomføre ytterlegare forenklingar av plandelen av plan- og bygningslova og støtter prioriteringa av endringar som kan bidra til auka bustadbygging.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, viser til at søknadsplikta ved fleire mindre byggetiltak vil bli fjerna frå 1. juli 2015. Desse tiltaka utgjer til saman ein femtedel av byggesaker i norske kommunar, og fleirtalet er derfor tilfreds med at det blir frigjord ressursar i norske kommunar som kan vere til hjelp for innbyggjarane på andre måtar.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, meiner at kommunar og fylkeskommunar styrker sin legitimitet ved eit sterkare sjølvstyre. Dette fleirtalet er derfor tilfreds med at regjeringa vurderer å avvikle den sentrale godkjenninga av regionale planstrategiar slik at dei i framtida blir vedteke endeleg av de folkevalde i fylkeskommunen.

Komiteens medlem frå Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader om statlig godkjenning av plan i Innst. 333 S (2014–2015) om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.

Vidare viser komiteen til Program for betre styring og leiing, eit samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet, der hensikta er å styre mindre på detaljnivå og meir på overordna strategiar. Komiteen er nøgd med at verksemder, leiare og medarbeidarar skal bli gitt større handlingsrom og tillit, og samstundes med ei forventning om større grad av resultatorientering.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, ser fram til at resultatet av departementet sitt arbeid med statleg tilsyn med kommunane samt gjennomgangen av statleg styring, blir presentert for Stortinget våren 2017.

Komiteens medlemmer frå Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til den pågående forsøksordninga med fylkesmennes samordning av innsigelsar i plan- og reguleringssaker. Dette er et positivt tiltak som bør videreføres, men som vanske-

liggjøres av at statlige sektormyndigheter har en svært uensartet regional representasjon. KS har bl.a. påpekt dette i kommunalkomiteens høringar, og vist til at det er over 50 ulike regionale grenser i den statlige regionale forvaltninga. Dette hemmer fylkesmennes rolle som samordnende myndighet.

Komiteens medlemmer frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringa sier den ønsker å redusere omfanget av statlige innsigelsar, og det vises i denne sammenheng til de nye statlige planretningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging. Disse medlemmer er enig i at bruken av innsigelsesinstituttet må avveies nøye opp mot lokaldemokratiske hensyn. Dette betyr imidlertid ikke at statlig lovverk knyttet til jordvern, naturvern og miljøvern skal kunne underordnes statlige forskrifter, som planretningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging.

Komiteens medlem frå Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader med sterk kritikk av ensrettinga, skjematiskeringa og det overdrevne testregimet som Høyre og Fremskrittspartiet ønsker i skolen. Dette medlem mener at regjeringa politikk på disse punktene er uforenlig med å gi lærerne mer tillit, fjerning av skjemavelde og å sikre elevene tilpasset opplæring.

5. Levende lokaldemokrati

5.1 Samandrag

Et av regjeringens satsingsområder er satsinga på et levende lokaldemokrati. Regjeringa vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedena. Regjeringa ønsker å gi mer makt og myndighet til større kommuner og legge oppgaver og beslutningar så nær dem det gjelder som mulig.

Regjeringa vil redusere den statlige detaljstyringa av kommunene. Større kommuner kan få flere oppgaver og ta mer ansvar enn dagens kommuner.

Regjeringa vil vektlegge prinsippet om økonomisk og juridisk rammestyra av kommunesektoren.

5.1.1 Kommunereforma

5.1.1.1 STATUS FOR KOMMUNEREFORMEN

Alle landets kommuner ble i august 2014 invitert til å delta i kommunereformarbeidet. De fleste av landets kommuner er i gang med nabopraten. De fleste kommunene legger opp til vedtak innen sommeren 2016. 1. juli 2016 er siste frist for kommunene til å gjøre vedtak i kommunereforma.

Kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord i Vestfold vedtok 5. februar å søke om sammenslåing

fra 1. januar 2017. I alle tre kommunene er det arrangert folkemøter og gjennomført flere innbyggerundersøkelser. I en felles innbyggerundersøkelse i januar 2015 var det et klart ja i alle tre kommunene (Sandefjord 69 pst., Stokke 61 pst., Andebu 64 pst.) på spørsmålet: Mener du at Stokke, Andebu og Sandefjord bør etablere en ny kommune sammen?

Kongen i statsråd vedtok sammenslåingen 24. april 2015. Den nye kommunen etableres fra 1. januar 2017, navnet blir Sandefjord kommune, og den vil etter sammenslåingen ha om lag 63 000 innbyggere. Det nye kommunestyret skal bestå av 57 kommunestyrerepresentanter. I perioden fra sammenslåingen til ordinært kommunestyrevalg høsten 2019, skal det nye kommunestyret bestå av 39 representanter fra Sandefjord, 11 fra Stokke og 7 fra Andebu. Representantene utpekes av og blant kommunestyrenes medlemmer med utgangspunkt i valgresultatet i 2015.

Sammenslåingen av Stokke, Andebu og Sandefjord vil være den første som får økonomisk støtte etter de nye standardiserte modellene som er laget i forbindelse med kommunereformen. En sammenslåing av tre kommuner, som får mellom 50 000 og 100 000 innbyggere, vil utløse 40 mill. kroner til dekning av engangskostnader. I tillegg vil den nye kommunen få utbetalt 30 mill. kroner i reformstøtte etter at sammenslåingen har trådt i kraft 1. januar 2017.

5.1.1.2 VIRKEMIDLER I KOMMUNEREFORMEN

Økonomiske virkemidler

Departementet ønsker å være tydelig på hvilke økonomiske virkemidler som gjelder.

I kommuneproposisjonen for 2015 ble det presentert en modell for reformstøtte til kommuner som slår seg sammen, med en nedre grense på 10 000 innbyggere for å kunne motta reformstøtte. I sin innstilling ba kommunal- og forvaltningskomiteen om at regjeringen gir reformstøtte også til kommuner som etter sammenslåing har under 10 000 innbyggere. Regjeringen har nå fjernet den nedre grensen, slik at alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden vil få reformstøtte.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompensere sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basisstilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Veksttilskudd omfattes ikke av inndelingstilskuddet. Dersom en ny sammenslått kommune oppfyller kravene til å motta veksttilskudd vil kommunen få dette på vanlig måte.

Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017. For å ha forutsigbare rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene i reformperioden blir behandlet likt og beregnes ut fra inntektssystemet i 2016. Eventuelle endringer i inntektssystemet i perioden 2017–2019 vil ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet. Det vil heller ikke endringer i kommunenes kriterieverdier som gjør at de i perioden 2017–2019 ikke lenger mottar tilskudd eller kvalifiserer for tilskudd de tidligere ikke hadde.

De økonomiske virkemidlene i kommunereformen utbetales ved etablering av nye kommuner. Dersom det etableres nye kommuner som består av deler av nåværende kommuner, vil antall innbyggere i de enkelte delene være utgangspunktet for beregning av hvor stor andel av kommunen som går inn i en sammenslåing. Størrelsen på de økonomiske virkemidlene til de enkelte kommunene fastsettes i utgangspunktet ut fra de samme andelene.

Inndelingstilskudd og kompensasjon for engangskostnader utløses ikke ved grensejusteringer. Økonomisk oppgjør etter grensejusteringer er regulert i inndelingslova kapittel V. Økonomisk oppgjør ved grensejustering og deling av kommuner og fylke.

Inndelingstilskudd som løper i dag vil ikke bli berørt av en eventuell ny sammenslåing, slik at en ny kommune i en periode vil kunne få to inndelingstilskudd.

Departementet har også fått spørsmål om hvordan de økonomiske virkemidlene vil slå ut dersom kommuner gjør vedtak om sammenslåing i to faser i reformperioden. Med to faser menes at en gruppe på to eller flere kommuner først slår seg sammen til én kommune, og at denne nye kommunen deretter slår seg sammen med en eller flere andre kommuner. Når det gjelder de økonomiske virkemidlene, vil departementet behandle alle sammenslåinger som vedtas i reformperioden under ett. Det vil si at en gruppe kommuner verken vil tjene eller tape på å gjøre vedtak om sammenslåing i to faser.

Informasjon og folkehøring

Det pekes i proposisjonen på at det er viktig at innbyggerne får god informasjon om prosessene som gjennomføres i kommunene, og at innbyggernes syn på spørsmålet om sammenslåing kommer fram. Inndelingslova § 10 sier at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt på forslag til sammenslåing. Kommunene velger selv hvordan.

Alle kommuner som deltar i kommunereformen kan få utbetalt 100 000 kroner som støtte til informasjon og folkehøring, jf. inndelingslova § 10.

Kommunene trenger ikke selv å søke om disse midlene. Departementet vil ha dialog med fylkesmennene om når midlene skal utbetales. Et vilkår for utbetaling er at kommunene skal ha vært gjennom den første delen av reformprosessen. Det innebærer at faktainnsamlingen er oppsummert og kommunestyret har fattet vedtak om veien videre.

Det vil altså ikke utbetales støtte til kommuner som fortsatt er i utredningsfasen.

TNS Gallup har på oppdrag fra departementet utarbeidet et opplegg for innbyggerundersøkelse til bruk ved høring av innbyggerne. Opplegget kan brukes som supplement eller alternativ til folkeavstemninger. For å gjøre det enklest mulig for kommunene å gjennomføre en slik undersøkelse, har departementet lyst ut et anbud på en rammeavtale med et selskap som kan utføre innbyggerhøringen for kommuner som ønsker det. Departementet tar sikte på at en rammeavtale er på plass før sommeren 2015.

Øvrige verktøy i verktøykassen

Departementet vil i samarbeid med Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU) utvikle en lokal-demokrativeileder i forbindelse med kommunereformen.

Departementet har utarbeidet en veileder for kommunene i de lokale prosessene frem til et vedtak om sammenslåing i kommunestyret – Veien mot en ny kommune. Dette vil følges opp med en veileder som tar for seg prosessene fra det er gjort nasjonalt vedtak om sammenslåing, til sammenslåingen trer i kraft.

Departementet har lansert en forbedret versjon av utredningsverktøyet Ny kommune (nykommune.no) som gir oversikt over kommunenes befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov i ulike sektorer, økonomi, nærings sammensetting og pendling.

5.1.1.3 NYE OPPGAVER TIL STØRRE KOMMUNER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 20. mars fram Meld. St. 14 (2014–2015) Kommune-reformen – nye oppgaver til større kommuner. Meldingen viser at kommunene kan få flere oppgaver og mer handlingsrom. For det første har regjeringen satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, som ikke nødvendigvis følger kommunereformens tidsløp. For det andre foreslår regjeringen å overføre oppgaver til kommunene på en rekke områder i forbindelse med kommunereformen. Større og mer robuste kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene. Generalistkommunesystemet skal fort-

satt være hovedmodellen for kommunesektoren, og nye oppgaver skal som hovedregel overføres til alle kommuner. Det vil likevel kunne være gevinster å hente på å gi enkelte oppgaver kun til de største kommunene. For det tredje varsles det i meldingen tiltak for redusert statlig styring. Meldingen skisserer også hvilke perspektiver departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå.

Regjeringen legger til grunn at statens styring av kommunene skal være basert på rammepreget regelverk og finansiering gjennom rammeoverføringer. Dette sikrer kommunene et nødvendig handlingsrom for å kunne fungere godt som lokale demokratier.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Et av siktemålene er bedre koordinering og effektivisering av statlig tilsyn overfor kommunene. Regjeringen legger også til grunn at større kommuner vil gi grunnlag for å redusere omfanget av landsomfattende tilsyn.

5.1.1.4 UTREDNING AV LOVHJEMMEL FOR PÅLEGG OM INTERKOMMUNALT SAMARBEID

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet, foreslo ekspertutvalget i delrapporten fra mars 2014 at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Departementet varslet i kommuneproposisjonen for 2015 at det skal utredes en generell hjemmel i kommuneloven for denne typen tilfeller. I lys av kommunereformens mål og prosess vil det samtidig være naturlig å utrede og belyse andre vilkår enn at det foreligger for store geografiske avstander som grunnlag for å pålegge kommuner å samarbeide. Departementet har startet dette arbeidet og tar sikte på å fremme forslag for Stortinget våren 2017.

5.1.1.5 AVVIKLING AV SAMKOMMUNEMODELLEN

Departementet sendte januar 2015 et forslag om å oppheve samkommunemodellen på høring. Høringsforslaget legger opp til at lovendringene skal tre i kraft straks slik at ingen nye samkommuner kan opprettes etter dette. For de eksisterende samkommunene foreslo departementet en overgangsperiode, slik at dagens to samkommuner har tid til 1. januar 2020 på å avvikle seg. Departementet vurderer nå høringsinnspillene og tar sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget høsten 2015.

5.1.1.6 HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I INDELINGSLOVA

I arbeidet med konkrete inndelingssaker i kommunereformen har departementet blitt oppmerksom på behovet for å gjøre enkelte mindre endringer i lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). Disse endringsforslagene vil etter planen sendes på høring før sommeren 2015.

Ett av spørsmålene i høringsnotatet er hvordan ROBEK-status skal håndteres ved sammenslåinger. Kommuneloven og inndelingslova løser ikke dette spørsmålet uttrykkelig. En ny kommune vil ha ansvar for å dekke inn merforbruk og følge en inndelingsplan også etter en sammenslåing. Departementet vil understreke at bare kommuner hvor det er reelt kontrollbehov, bør stå i ROBEK. ROBEK-status bør derfor ikke automatisk videreføres til den nye kommunen. Dersom en ny kommune eventuelt vedtar et budsjett eller en økonomiplan i ubalanse, følger registrering i ROBEK av gjeldende rett. I de tilfellene der det foreligger et reelt kontrollbehov fra sammenslåingen, må registrering av den nye kommunen i ROBEK eventuelt hjemles i en ny lovbestemmelse.

Et annet spørsmål som høringsnotatet vil behandle, er behovet for å tydeliggjøre prosesskravene der en kommune slutter å eksistere og de enkelte delene blir lagt til andre kommuner. Hensiktsmessige lokale prosesser vil kunne vanskeliggjøres dersom alle slike saker behandles etter de mer omfattende formelle prosesskravene som for sammenslåing. Departementet vil derfor i høringsnotatet drøfte hvordan bestemmelsen bør presiseres.

I tillegg foreslås det i høringsnotatet at Kongen ved en sammenslåing skal kunne gjøre unntak fra reglene om kommunestyreperioden og om sammensetning av kommunestyret, slik at kommunene kan velge å korte ned kommunestyreperioden og utpeke kommunestyret i den nye kommunen av og blant de valgte kommunestyrene. Lovendringen er en kodifisering av gjeldende praksis.

5.1.1.7 PROBLEMSTILLINGER SOM BLIR REIST I KOMMUNEREFORMEN

Kommunesammenslåing og virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i overensstemmelse med ESA utarbeidet generelle retningslinjer for konsekvenser av sammenslåing av kommuner som ligger i ulike soner for differensiert arbeidsgiveravgift.

Dersom to eller flere kommuner som befinner seg i ulike soner slår seg sammen, vil satsen på arbeidsgiveravgiften i den sammenslåtte kommunen bli videreført innenfor de «gamle» kommunegrensene som om det fortsatt var to eller flere kommuner,

fram til neste revisjon med virkning fra og med 1. januar 2021.

Ved spørsmål om soneplassering i neste revisjon vil alle sammenslåtte kommuner i en ny kommune bli behandlet som én kommune.

Kommunesammenslåing og det distriktpolitiske virkeområdet

Departementet har utarbeidet generelle retningslinjer for konsekvenser av sammenslåinger på tvers av dagens grenser for de distriktpolitiske virkeområdene.

Dersom kommuner som ligger henholdsvis utenfor og innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen til én kommune, vil kommunene bli behandlet som om det fortsatt var to eller flere kommuner fram til neste revisjon av virkeområdet.

Ved neste revisjon, som skjer med virkning fra og med 1. januar 2021, vil alle sammenslåtte kommuner i en ny kommune bli behandlet som én kommune.

Dersom to eller flere kommuner utenfor og innenfor sone 2 slår seg sammen, vil departementet avklare i hvert enkelt tilfelle i forkant av kommunesammenslåingen om den nye kommunen skal være i sone 1 (utenfor det distriktpolitiske virkeområdet) eller sone 2.

Fordi sone 2 blir sett i sammenheng med virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte, vil eventuelle endringer av plasseringer i sone 2 i forbindelse med kommunesammenslåinger gjelde frem til neste revisjon av virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte.

Kommunestyrevalg og valgperiode i kommunereformen

Det vises i proposisjonen til at det mest praktiske tidspunktet for iverksetting av en sammenslåing er ved et årsskifte, og dette er lagt til grunn ved alle tidligere sammenslåinger. Ofte har sammenslåingen blitt gjennomført 1. januar etter ordinært kommunestyrevalg, men det kan også gjennomføres kommunesammenslåing ved andre årsskifter.

Etter sammenslåingen av Grimstad, Landvik og Fjære kommuner, hvor det ble avholdt ekstraordinært valg i 1970, har kommunestyrevalg høsten før sammenslåinger blitt gjennomført enten på tidspunktet for ordinært kommunestyrevalg eller ved ekstraordinært kommunestyrevalg samtidig med stortingsvalg. Det er imidlertid ikke nødvendig at det gjennomføres valg før en sammenslåing.

Spørsmål om å forlenge kommunestyreperioden i forbindelse med en sammenslåing har også dukket opp. Inndelingslova § 17 gir Kongen hjemmel til å forkorte, men Kongen kan ikke forlenge kommunestyrevalgperioden ved sammenslåinger. I et demo-

kratisk perspektiv er det mindre betenkelig å forkorte en valgperiode enn å forlenge den.

I kommunereformperioden kan grunnlaget for det nye kommunestyret ordnes etter følgende alternativer:

- Sammenslåing fra 1. januar 2017: forkortet kommunestyreperiode og utpeking av nytt kommunestyre. Kommuner som ønsker det, kan også avholde ekstraordinært kommunestyrevalg høsten 2016.
- Sammenslåing fra 1. januar 2018: ekstraordinært kommunestyrevalg samtidig med stortingsvalget i 2017. Kommunene kan også velge forkortet kommunestyreperiode og utpeking av nytt kommunestyre.
- Sammenslåing fra 1. januar 2019: forkortet kommunestyreperiode og utpeking av nytt kommunestyre. Kommuner som ønsker det, kan også avholde ekstraordinært kommunestyrevalg høsten 2018.
- Sammenslåing fra 1. januar 2020: ordinært kommunestyrevalg i 2019.

Uavhengig av metode for valg av kommunestyre, legger departementet opp til at det nye kommunestyret skal konstitueres før sammenslåingen trer i kraft.

Tofaset kommunesammenslåing

Departementet har fått flere spørsmål fra kommuner som av ulike årsaker ser på muligheten for å gjennomføre vedtak om sammenslåing i to faser i kommunereformen. Kommunereformen er basert på frivillighet, og utgangspunktet er at staten vil legge til rette for løsninger som er ønsket lokalt. Samtidig ønsker departementet å peke på at sammenslåing i to faser kan gjøre sammenslåingsprosessen krevende. Det er derfor viktig at det lokalt er en grundig debatt av fordeler og ulemper ved ett og to sammenslåingsløp.

Det viktigste etter departementets vurdering er at det ikke legges opp til løp som kan føre til at sammenslåingsprosesser blir avbrutt underveis. Se beskrivelse i proposisjonen. For å unngå slike situasjoner kan departementet våren 2016 utarbeide resolusjoner som utsetter iverksettningstidspunkt, dersom det er gjort lokale vedtak om nytt sammenslåingstidspunkt. Departementet kan ikke utarbeide nye resolusjoner som inkluderer eventuelle nye kommuner som ikke gjorde vedtak i 2015. Dette må behandles av Stortinget våren 2017.

Landbruksstøtte

Over Jordbruksavtalen er det flere tilskuddsordninger til jordbruksforetak hvor tilskuddstildelingen er basert på særskilt fastsatte soneinndelinger eller

soner fastsatt etter gjeldende kommunegrenser. Dersom to eller flere kommuner med ulik sonesetting skal slås sammen til én ny kommune, skal den soneplasseringen som gjaldt for hver kommune videreføres også etter sammenslåingen. For noen tilskuddsordninger varierer sonesettingen ut fra de gjeldende fylkesgrensene. Dersom det vedtas at én eller flere kommuner skal overføres til et annet fylke, skal i utgangspunktet soneplasseringen for kommunen(e) som kommer inn i fylket, tilpasses sonen som gjelder i det «mottakende» fylket. Det er imidlertid adgang til å gjennomføre særskilte vurderinger om eventuelle unntak fra denne hovedregelen.

Samisk språkområde

Regjeringen satte 19. september 2014 ned et utvalg som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge. Utvalget skal blant annet vurdere dagens ordning med et forvaltningsområde for samisk språk, prosedyrer for innlemmelse, og om det bør innføres et mer fleksibelt regelverk. Aktuelle løsninger skal vurderes i lys av arbeidet med kommunereformen. Utvalget skal levere sin utredning i februar 2016.

Sametinget og representanter fra forvaltningskommunene for samisk språk har reist spørsmålet om hvilke regler som vil gjelde om en kommune i forvaltningsområdet slår seg sammen med en kommune utenfor.

Kommunene må fatte ev. vedtak om kommunesammenslåinger før regjering og storting har behandlet forslagene fra språkutvalget. Departementet har utarbeidet forslag til midlertidige løsninger, som antas å kunne lette forhandlingene om kommunesammenslåinger i de berørte områdene.

Forslaget til midlertidige løsninger ligger i hovedsak innenfor gjeldende rett, og innebærer at det i en periode vil kunne gjelde ulike bestemmelser for den tidligere forvaltningskommunen og de øvrige delene av den nye storkommunen. Forslaget er oversendt Sametinget som grunnlag for konsultasjoner.

Kommunal planstrategi

I plan- og bygningsloven § 10-1 stilles det krav om at kommunestyret minst én gang hver valgperiode skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi.

Arbeidet med ny kommunal planstrategi etter kommunevalget høsten 2015 vil delvis falle sammen i tid med arbeidet med kommunereformen, og bør ses i sammenheng. Den kommunale planstrategien vil derfor være et viktig verktøy for å vurdere hvilke planoppgaver som blir nødvendige å prioritere i lys av de forestående sammenslåingene.

Kommuner som gjør vedtak om å slå seg sammen innen 31. desember 2015 bør vurdere å utarbeide en felles planstrategi. Det formelle arbeidet

med en felles planstrategi bør imidlertid ikke settes i gang før det er klart hvilke kommuner som skal slå seg sammen. Hovedpoenget er at arbeidet samkjøres i størst mulig grad, og at den gode dialogen opprettholdes. Dersom det utarbeides en felles planstrategi nå, vil det ikke være et krav om å vedta ny planstrategi etter konstituering av nytt, felles kommunestyre høsten 2017.

For kommuner som gjør vedtak om sammenslåing innen 30. juni 2016, vil det som hovedregel ikke være aktuelt å utarbeide felles planstrategi før etter kommunestyrevalget høsten 2019. Kommunene bør likevel samkjøre prosessene der det er naturlig, og åpne for å dele informasjon med sine nabokommuner. Et felles utfordringsdokument som tas inn i den enkelte kommunes planstrategi kan være en praktisk og nyttig tilnærming.

Det kan være nyttig å ta i bruk erfaringene fra planprosesser i arbeidet med å involvere og engasjere befolkningen i kommunereformprosessen. For eksempel kan kommunal planstrategi være en egnet arena for medvirkning og allmenn debatt om kommunens utfordringer. Innbyggermedvirkning i arbeidet med kommunal planstrategi kan da benyttes som en del av grunnlaget i kommunereformen.

Konsekvenser for kraftkommuner

En kommunesammenslåing vil få konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner med kraftinntekter. Departementet redegjør i proposisjonen for mulige konsekvenser.

Kommunene har ulike inntekter fra kraftbransjen: eiendomsskatt fra kraftverk, konsesjonskraftsinntekter, hjemfallsinntekter og naturressursskatt. I tillegg kommer verdier og inntekter som kommuner får gjennom å være eier i kraftselskaper. Av disse inntektstypene er det kun naturressursskatten som omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet. De øvrige inntektstypene beholder de berørte kommunene krone for krone. Det gis en nærmere omtale av naturressursskatt, eiendomsskatt og konsesjonskraft i proposisjonen.

Kommuner med lavt folketall og stor kraftproduksjon får altså ikke tildelt all konsesjonskraften selv; noe av konsesjonskraften vil også gå til fylkeskommunen. I større kommuner med en relativt sett mindre kraftproduksjon vil kommunen beholde all konsesjonskraften selv, og ingenting vil gå til fylkeskommunen.

Inntektene fra eiendomsskatt, naturressursskatt og konsesjonskraft er knyttet til kommunen der kraftanlegget ligger. Dersom kommunegrensene endres, vil det også få konsekvenser for fordelingen av slike

stedbundne inntekter og for kommuners eierskap i kraftselskaper.

For naturressursskatt og eiendomsskatt er inntektene kun knyttet til kraftverkets produksjon og upåvirket av kommunestørrelse og innbyggertall. I disse tilfellene vil konsekvensen av en sammenslåing være at vertskommunens inntekter blir fordelt på flere innbyggere. I praksis blir dette en omfordeling fra vertskommunen til de øvrige sammenslåingskommunene.

For konsesjonskraften kan kommunens uttrekksrettighet øke med innbyggertall, og da på bekostning av fylkeskommunen, begrenset oppad til ti pst. av kraftproduksjonen.

I de tilfellene der «alminnelig elforsyning» for vertskommunen i dag er mindre enn konsesjonskraften som konsesjonæren må avstå, vil den resterende delen av konsesjonskraften gå til fylkeskommunen. Dersom kommunen blir større, vil også kommunens «alminnelige elforsyning»/uttrekksrettighet øke, og dette vil gå på bekostning av den konsesjonskraften som i dag går til fylkeskommunen. I praksis skjer det omfordeling fra fylkeskommunen til den nye sammenslåtte kommunen.

I de tilfellene der all konsesjonskraften tilfaller kommunen, vil en sammenslåing ikke øke mengden konsesjonskraft som kommunen kan ta ut, men inntektene må fordeles på flere innbyggere enn tidligere. I praksis blir dette en omfordeling fra konsesjonskraftkommunen til de øvrige sammenslåingskommunene.

Aksjeverdier i kraftselskaper med tilhørende utbytteinntekter vil være knyttet til eierkommunen som juridisk subjekt. Departementet jobber med å snarlig avklare problemstillinger knyttet til reglene om eierskifte av aksjer ved sammenslåing eller deling av kommuner.

Fylkesmannen i Oppland har fått laget en utredning for kommuner med kraftinntekter i Oppland fylke.

Ved grensejusteringer er det avtalefrihet som gjelder mellom kommunene. Blant høringsinstansene til et høringsforslag ble det flertall for å videreføre gjeldende ordning med avtalefrihet. Både KS og Landssamanslutninga av vasskraftkommunar ønsket dette. Departementet gikk derfor ikke videre med forslagene.

Departementet legger derfor til grunn at det for sammenslåinger i kommunereformen er opp til kommunene å avtale seg imellom hvordan inntektene skal fordeles i den nye kommunen. Fordeling av kraftinntekter er et spørsmål kommunene sitter nærmest til å vurdere og å avgjøre. Kommunene har mulighet til å lage overgangsordninger i en periode om de ønsker det, der dette følges opp i de årlige budsjettvedtakene i den nye kommunen.

Politireformen og kommunereformen

Regjeringen vil i oppfølgingen av stortingsbehandlingen av politireformen legge til grunn at de nye grensene for politidistrikt vil tilpasses de nye kommunegrensene, slik at en ny sammenslått kommune vil tilhøre ett politidistrikt.

5.1.2 *Tvisteløsningsorgan*

Sundvolden-erklæringen slår fast at regjeringen vil opprette et tvisteløsningsorgan som håndterer konflikter mellom stat og kommune. Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider med flere departementer om å utrede hvordan rettslige konflikter mellom stat og kommune kan håndteres. Det utredes også hvordan statlig klageinstans' myndighet til å overprøve kommunens frie skjønnsutøvelse kan begrenses.

5.1.3 *Lovprosjekt om særlige medvirkningsordninger i kommunene*

Regjeringen har bestemt at Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet under ledelse av Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal forberede et høringsnotat om særlige medvirkningsordninger.

5.1.4 *Kommunelovutvalget*

Kommuneloven trådte i kraft 1. januar 1993. Det er nedsatt et offentlig utvalg, kommunelovutvalget, som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret innen 31. desember 2015.

5.1.5 *Norsk lokaldemokrati i en internasjonal sammenheng*

5.1.5.1 KOMMUNAL SEKTOR OG EU/EØS

Norske kommuner påvirkes av regelverksutviklingen som følger av internasjonalisering og samarbeidet i EU og EØS.

For å sikre etterlevelse av EØS-avtalens støtte-regler, sendte departementet høsten 2014 et forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) på høring. Endringene var begrunnet med at det er usikkert om dagens lov er i overensstemmelse med EØS-avtalens støtteregler da interkommunale selskaper som driver økonomisk aktivitet, kan dra nytte av den indirekte garantien som ligger i loven.

Departementet vurderer innspillene fra høringsrunden og har sett behovet for å utrede de ulike løsningsforslagene som var skissert i høringsbrevet nærmere. Dette vil ta noe tid, da arbeidet må sees i sammenheng med andre pågående saker og prosesser.

ESA har foreløpig vurdert at det generelle skattefritaket for stat, helseforetak og (fylkes-)kommuner, herunder deres økonomiske aktivitet, innebærer offentlig støtte i strid med EØS-avtalen og at en endring av skatteloven kan løse dette problemet.

Som en følge av ESAs henvendelse er det satt i gang et arbeid med å vurdere det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner og ESAs forslag til løsning. Det legges opp til en dialog med ESA om hvilket handlingsrom som ligger i EØS-avtalen.

Kommuneloven ble vedtatt før EØS-avtalen. Kommunelovutvalget, som gjennomgår hele kommuneloven, har forholdet mellom kommuneloven og EØS-avtalen som et punkt i sitt mandat.

EU vedtok 26. februar 2014 tre nye direktiver om offentlige anskaffelser. Frist for å innlemme direktivene i EU-landene er 18. april 2016. De nye direktivene unntar samarbeid mellom offentlige enheter – såkalt offentlig-offentlig samarbeid – fra anbudsreglene. Dette unntaket er i all hovedsak en lovfesting av rettspraksis. Departementet vurderer behovet for eventuelle tilpasninger av reglene for vertskommunesamarbeid i lys av de nye direktivene.

5.1.5.2 EUROPARÅDETS KOMMUNALKONGRESS' MONITORERING AV NORGE

En rapport fra Europarådets kommunalkongress' monitoreringskomité om lokalt og regionalt demokrati i Norge i lys av Det europeiske charteret om lokalt selvstyre, ble vedtatt på Kommunalkongressens sesjon 26. mars 2015. Kommunalkongressens vedtak om rekommendasjon sendes Ministerkomiteen i Europarådet.

Konklusjonen er at nivået på lokalt og regionalt demokrati i Norge er veldig høyt. Kommunalkongressen peker imidlertid også på noen forbedringspunkter hvor den mener Norge ikke oppfyller sine forpliktelser. Dette gjelder det forhold at Norge ikke har grunnlovfestet lokalt selvstyre, og at kommunene som hovedregel ikke har mulighet til å overprøve vedtak av fylkesmennene (det foreligger ingen tvisteløsningsmekanisme). Kongressen mener også at en bør se på utøvelsen av det statlige tilsynet, som den mener kan være problematisk.

Departementet hadde allerede før monitoreringsrapporten satt i gang et arbeid som vil imøtekomme Kommunalkongressens anførsler. Kommunelovutvalget skal vurdere om prinsippet om lokalt selvstyre bør innarbeides i kommuneloven. Spørsmålet om tvisteløsning mellom stat og kommune og om statlige organers prøving av kommunens frie skjønn, utredes i samarbeid med flere andre departementer. Når det gjelder statlig tilsyn, vil departementet vise til at kommuneloven kapittel 10 A slår fast regelen om lovlighetstilsyn med kommuneplikter. Regjeringen

er likevel opptatt av å redusere den statlige styringen av kommunene. Som varslet i Meld. St. 14 (2014–2015), har regjeringen satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen med kommunene, med sikte på redusert detaljstyring.

5.1.5.3 EUROPAPOLITISK FORUM, TIDLIG VARSLINGSGRUPPE OG HORIZONT 2020

Regjeringen er opptatt av at Norge må være tydeligere, tyngrer inn i og tidligere ute i europapolitiske spørsmål. Europapolitisk forum og gruppen for tidlig varslings (Tidlig varslingsgruppe) er virkemidler for å oppnå dette.

I Europapolitisk forum møtes staten og kommunesektoren. Forumet gir muligheter for dialog, informasjonsutveksling og samordning mellom politikere fra regjeringen og politikere på lokalt og regionalt nivå, i tillegg til Sametinget.

Den tidlige varslingsgruppen legger fram lister for Europapolitisk forum over hva som forventes å være de viktigste initiativene fra EU med konsekvenser for norske interesser. Gruppen består av representanter for partene i arbeidslivet, kommuner og regioner som arbeider med EU/EØS-saker i Brussel, KS og Utenriksdepartementet. Gjennom den tidlige varslingsgruppen gir kommuner og regioner innspill om EU-politikk som antas å bli viktige for kommunesektoren i Norge.

I Horisont 2020, EUs forsknings- og innovasjonsprogram, deltar Norge på lik linje med andre europeiske land. Horisont 2020 bevilger store beløp til å løse utfordringer norske kommuner også står overfor. I samarbeid med bl.a. Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet arbeider departementet med å mobilisere kommunale og regionale myndigheter til å utnytte de mulighetene som ligger i Horisont 2020, i samarbeid med regionale forskningsfond, høyskoler/universiteter og næringslivet. Norges forskningsråd forvalter programmet. Regjeringen ønsker å stimulere til økt innovasjon i norske kommuner og det pekes i proposisjonen på at Horisont 2020 er en mulighet som kan utnyttes for å realisere dette.

5.1.6 Hytte- og studentkommuner

I regjeringsplattformen står det at regjeringen vil:

«Utrede de økonomiske konsekvensene for hytte- og studentkommuner som i store perioder av året tilbyr helsetjenester til innbyggere som er bosatt i andre kommuner, og i den forbindelse hvordan økt valgfrihet kan sikres på tvers av kommunegrensene.»

Telemarksforskning, Senter for økonomisk forskning (SØF) og Agderforskning vant Kommunal- og moderniseringsdepartementets anbudskonkurranse

og ferdigstilte i januar 2015 rapporten Inntekter og utgifter i hyttekommuner (TF-rapport 349 2015).

5.1.6.1 SAMMENDRAG AV RAPPORTEN

Hovedformålet med prosjektet var å kartlegge hyttekommuners inntekter og utgifter knyttet til hyttebeboere folkeregistrert i andre kommuner.

Kommunene har plikt til å yte helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen, uavhengig av hvor de er bosatt. Hjemmesykepleie og legevakt er kommunale tjenester der hytter gir høyere utgifter. Også innenfor plan- og byggesaksbehandling, VAR-tjenester og beredskap har hyttekommuner høyere utgifter.

For omtale av enkeltinntekter og -utgifter, se proposisjonens kapittel 5.

Det går frem av proposisjonen at ut fra et rent kommunaløkonomisk perspektiv medfører hyttebyggelsen større utgifter enn inntekter for hyttekommunene. Dersom ringvirkninger gjennom effekten på privat bruttoinntekt inkluderes i beregningen, er den samlede effekten for lokalsamfunnet (kommune og innbyggere) av en ekstra hytte positiv.

I rapporten drøftes det hvorvidt et høyt antall hytter per innbygger er en ufrivillig kostnadsulempe som bør kompenseres. Forskerne mener at utgiftsnivået ikke er en tilstrekkelig begrunnelse for å kompensere gjennom det statlige overføringssystemet til kommunene. Disponering av areal til hytter og utbygging av hytteområder må godkjennes av kommunen, og det er følgelig en kommunal beslutning om det skal legges til rette for hyttebygging eller ikke. En særskilt «hyttekompensasjon» i overføringssystemet kan da bidra til mer omfattende utbygging av hytteområder enn det som er samfunnsmessig ønskelig. Generelt mener forskerne at det vil være mer effektivt å finansiere hyttekommunenes utgifter gjennom betaling fra hytteeierne eller bostedskommunen enn gjennom overføringssystemet. I tillegg pekes det på muligheten for å skattlegge hytteeiere gjennom eiendomsskatten.

5.1.6.2 VURDERING OG KONKLUSJON

Departementet er opptatt av at måten kommunesektoren finansieres på ikke skal bidra til å begrense borgernes valgfrihet.

Departementets vurdering er at rapporten om hyttekommuner gir et godt bilde av inntekter og utgifter i hyttekommuner. Med bakgrunn i rapporten og konklusjonen om at det samlet sett er balanse mellom utgifter og inntekter, vil ikke departementet anbefale å foreta endringer i inntektssystemet knyttet til hyttekommuner.

Når det gjelder studentkommuner er departementets vurdering at kommunenes utgifter til studenter er beskjedne. Studenter vil generere inntekter til kom-

munene gjennom egenandeler innenfor for eksempel kulturtilbud. Utgifter til fastlege betales også gjennom egenandeler og refusjoner. Studenter som har barn i barnehage må melde flytting til studiekommunen, og kommunen vil dermed motta innbyggertilskudd gjennom inntektssystemet for disse studentene. Departementets oppfatning er at studenter og utdanningsinstitusjoner gir positive effekter i kommunen for blant annet lokalt arbeidsmarked og service-næringen. Departementets oppfatning er at det ikke er behov for å etablere særskilte ordninger for studentkommuner i finansieringssystemet.

5.1.7 *Utviklingsprogram for byregioner*

Regjeringen vil utvikle en regionalpolitikk for konkurransekraftige byer og distrikter. Utvikling av byregioner av alle størrelser er avgjørende for Norges framtidige økonomiske utvikling, og samhandlingen mellom by og omland er sentral for å utnytte potensialet for økonomisk vekst i hele regionen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet startet i 2014 et utviklingsprogram for byregioner med formål å styrke spillet mellom byene og omlandet, med sikte på økonomisk utvikling i regionen som helhet. Kommunene i en byregion skal samarbeide om å utvikle strategier og tiltak for å styrke regionens vekstkraft, på bakgrunn av kunnskap om den økonomiske samhandlingen i byregionen. Tilskuddet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal bidra til gjennomføring av nødvendige prosesser, etablering av nettverksarenaer, deltagelse i nettverkssamarbeidet i byregionprogrammet og kunnskapsinnhenting.

Programmet er delt i to faser. Se nærmere omtale i proposisjonen.

5.2 *Merknader frå komiteen*

Komiteen meiner forvaltninga skal vere open og tilgjengeleg, og den skal kommunisere på ein klar og forståeleg måte. Digitalisering av offentleg sektor gir betre, meir samordna og raskare tenester. Samstundes blir ressursar frå fellesskapet frigjort slik at meir kan bli brukt til omsorg og velferd. Ved å tilby sjølvbetjeningsløysningar kan frigjorte ressursar bli brukt til å yte betre personleg oppfølging der det trengst.

Komiteen meiner det er viktig å fornye og omstille offentleg verksemd slik at den blir meir effektiv og betre for brukarane. Dei tilsette er den viktigaste ressursen for å få dette til. Komiteens mål er best mogleg velferd og andre offentlege tenester til heile folket, uavhengig av bakgrunn, kor ein bor eller storleiken på lommeboka. Ein moderne offentleg sektor som tilbyr gode, effektive tenester, er det viktigaste verkemiddel for å nå dette målet.

Komiteen vil at brukarane og tenestene skal vere i fokus. Rapporteringskrav, reglar og rutinar som bidrar til unødvendig byråkratisering og detaljstyring som går på kvaliteten laus, vil komiteen stille seg kritiske til.

Komiteen vil forbetre og forsterke offentleg velferd og tenester, slik at dei er lett tilgjengeleg for alle. Gode insentiver er viktig for å sikre at vi bruker fellesskapets ressursar på ein effektiv og god måte, der kreativ medverking frå dei tilsette og kompetent, inkluderande leiing står sentralt. Tillit mellom initiativrike medarbeidarar og leiing er avgjerande for å betre forvaltninga og tilbodet til befolkninga. Kontroll- og rapporteringsrutinar må vere hensiktsmessige, for å fremme effektivitet og betre løysingar, unngå misbruk av samfunnets ressursar og bekjempe korrupsjon.

For å oppnå eit levande lokaldemokrati, er komiteen positiv til maktspreiing og begrensing av statleg detaljstyring, meir makt og myndigheit lokalt slik at innbyggjarane får bestemme meir over utviklinga av sitt eige lokalsamfunn.

Komiteen viser til sine respektive partiers merknader i Innst. 333 S (2014–2015), jf. Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, er positiv til at alle kommunar i landet hausten 2014 blei invitert til å delta i prosessar med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg saman med nabokommunar.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at målet med reformprosessen å sikre gode og likeverdige tenester til innbyggjarane, heilskapleg samordna samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommunar og å styrke lokaldemokratiet.

Dette fleirtalet viser til at det var brei semje om behovet for å sjå på kommunesektoren 50 år etter førre store reform. Dette fleirtalet viser til at det er semje om mange av elementa i regjeringa sin kommunereform og eit godt grunnlag for arbeidet med reforma.

Dette fleirtalet er nøgd med at dei fleste kommunar allereie er i gang med denne prosessen og vil gje ros til kommunane for å vise lokalt leiarskap. Dette fleirtalet er òg positiv til at fylkesmennene og KS spelar ei viktig rolle i arbeidet. Dette fleirtalet viser til at prosessen er lagt opp til at innan 1. juli 2016 skal kommunane gjera sine vedtak. Deretter skal fylkesmennene i sine fylker gje sin til-

råding til regjeringa før Stortinget får saka til handsaming våren 2017.

I samband med ovannemnte set dette fleirtalet fram slikt framlegg:

«Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med si tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016.»

Dette fleirtalet viser til Innst. 300 S (2013–2014) om at alle kommunar har utredningsplikt i forbindelse med kommunereforma. Dette fleirtalet legg til grunn at Stortingets intensjon med dette er at alle kommunar skal ta aktivt del i reforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva for kommunar man ønskjer å gå saman med innan 1. juli 2016.

Dette fleirtalet viser til Innst. 300 S (2013–2014) om kommunereforma der komiteen gjorde greie for frivillighetslinja som reforma baserer seg på denne måten:

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

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

Dette fleirtalet viser til at regjeringa i kommuneproposisjonen avklarar ein del spørsmål vedkommande kommunereforma og støtter regjeringa sine vurderingar og anbefalingar.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til sine merknader i innstillingen til Kommuneproposisjonen 2015, Prop. 95 S (2013–2014), jf. Innst. 300 S (2013–2014), der det blant annet framgår at:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det er behov for forandringar i kommunestrukturen, men støtter ikke regjeringens bruk av tvang, og kan derfor ikke støtte regjeringens kommunereform slik den er lagt fram.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet registrerer at flertallet på den ene siden understreker

frivillighetslinjen i kommunereforma, men på den andre siden i forslags form ber regjeringa, sitat: «syte for at fylkesmennene kjem med si tilråding om kommunestrukturen i fylket ...» Dette understreker at frivillighetslinjen ikke er reell fra flertallets side. Det er dessuten beklagelig at flertallet og regjeringa gir fylkesmennene en rolle hvor de skal overprøve folkevalgtes vedtak i kommunene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det i Kommuneproposisjonen 2016 heter at departementet legger til grunn at 1. juli 2016 er siste frist for kommunene til å gjøre vedtak i kommunereforma. Regjeringa har tidligere varslet at de økonomiske virkemidlene til kommuner som slår seg sammen, bare vil gjelde der det er fattet nasjonale vedtak innen 1. januar 2018. Samtidig vil kommunene i løpet av den definerte reformperioden ikke vite hvilke oppgaver framtidens kommuner skal løse. Gjennom Meld. St. 14 (2014–2015) Nye oppgaver til større kommuner, skulle regjeringa fremme forslag til overføring av oppgaver fra staten til kommunesektoren. Dette er gjort i svært begrenset grad. For de fleste oppgaver som vurderes som aktuelle for overføring, konkluderes det med behov for nye utredninger.

Disse medlemmer viser til inndelingslovens bestemmelser om at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt på forslag til kommunesammenslåing. Lokale folkeavstemninger har vært en vanlig måte å følge opp denne bestemmelsen på. Nå advarer regjeringspartiene mot bruk av folkeavstemning. I kommuneproposisjonen nevnes ikke dette alternativet, mens det henvises til departementets støtteordninger for å gjennomføre innbyggerundersøkelser.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener regjeringens opplegg for gjennomføring av kommunereforma er preget av statlig overstyring og av at det ikke legges til rette for reell innbyggermedvirkning i prosessene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer ut fra ovenstående følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringa legge følgende til grunn for det vidare arbeid med kommunereforma:

1. juli 2016 fjernes som frist for gjennomføring av kommunale vedtak i kommunereforma.

2. Det settes ikke frist for å få tilgang på statens økonomiske virkemidler ved gjennomføring av kommunesammenslåing.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge følgende til grunn for det videre arbeid med kommunereformen:

Kommunenes utgifter til lokale folkeavstemninger dekkes gjennom et statlig tilskudd som går ut over de 100 000 kronene som gis som støtte til informasjon og folkehøring.»

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

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

Disse medlemmer vil påpeke at slik storparten av Distrikts-Norge er geografisk, er ikke en minimumsgrense på 15 000–20 000 innbyggere gjennomførbart eller meningsfullt. Da får innbyggerne mange mil til kommunesenteret og mister oversikt som gjør det mulig å delta i demokratiet på en god måte. Disse medlemmer vil påpeke at det ikke er noe i regjeringens arbeid med kommunereformen som vil gjøre det enklere å være lokalpolitikker. Tvert imot vil det bli flere byråkrater og færre folkevalgte, mer kompliserte organisasjoner, større avstander og større avstand mellom innbyggere og lokale folkevalgte.

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

Disse medlemmer vil påpeke at kommunene rundt byene og bykommunene kan ha mange innbyggere, men allikevel trenger interkommunalt samarbeid. Det er heller ikke slik at store kommuner alltid gir god nok velferd eller er i stand til å skaffe nok kvalifiserte fagfolk. Difi sin innbyggerundersøkelse

fra 2013 viser at innbyggere i små kommuner er mer tilfreds med de kommunale tjenestene enn innbyggerne i store kommuner.

Disse medlemmer påpeker at mangel på fagfolk ikke løses med storkommuner, men ved å utdanne mange nok, og å sikre gode lønns- og arbeidsforhold slik at flere vil jobbe i kommunene. Mange kommuner samarbeider i dag innenfor flere felt for å få større kompetansemiljø, for eksempel innenfor barnevern. Når regjeringen begrunner kommunereformen med at kommunene må bli store nok til å gjøre oppgaven selv, må det bety at det også er viktig at de skal utføre oppgaven selv, og ikke anbudsutsette velferd og omsorg.

Disse medlemmer vil påpeke viktigheten av at kommunene selv bygger opp kompetanse på viktige områder som juss, teknisk kompetanse, oppdragsgiver for bygg og anlegg, kontraktsinngåelse og at denne kompetansen eies og videreutvikles av kommunene. Det er ikke tilfredsstillende at kommunene gjør seg helt avhengig av kjøp av for eksempel juridisk kompetanse og ikke selv besitter, bygger opp og utvikler dette. Disse medlemmer mener at kommunene må samarbeide om å bygge opp denne fagkompetansen og på denne måten ha spisset og høy kompetanse for å ivareta kommunens krevende oppgaver og innbyggernes interesser på best mulig måte.

Disse medlemmer vil også advare mot at dette kan bli en reform som forsterker økonomiske forskjeller, der rike kommuner får beholde mer av sine egne inntekter, og at regjeringen vil svekke inntektsutjevningen mellom kommuner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at departementet varsler at det vil fremme forslag som gir lovhjælp til å pålegge interkommunalt samarbeid. Tidligere har regjeringen begrunnet behovet for større kommuner med omfanget av interkommunale samarbeid, som ansees som udemokratiske. Disse medlemmer viser til at interkommunalt samarbeid er like vanlig blant store som blant små kommuner. Slikt samarbeid gir både kostnadmessige og kompetansmessige fordeler. Det må imidlertid være opp til kommunene sjøl å vurdere behovet for etablering av interkommunale samarbeid. Kommunal tjenesteproduksjon styres gjennom lover og forskrifter, og fylkesmannen fører kontroll og tilsyn med at oppgavene løses på en forsvarlig måte.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det ikke er behov for et nytt lovverk som kan pålegge kommunene bestemte organisasjonsmodeller for oppgaveløsningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til proposisjonens drøfting av kommunal sektor og EU/EØS. I denne sammenheng vises bl.a. til regjeringens forslag om endringer i IKS-loven som har vært på høring. Departementet varsler nå at de vil vurdere forslagene i høringsnotatet nærmere på grunnlag av innkomne merknader. Disse medlemmer er tilfreds med at forslaget til endringer i IKS-loven vurderes på nytt.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti peker i den sammenheng på at endringene vil kunne få store og fordyrende konsekvenser for tjenesteproduksjonen. Det forutsettes at en i den nye gjennomgangen fjerner forslag som mer er rettet mot å legge til rette for konkurranseutsetting av tjenester, enn å gjøre helt nødvendige tilpasninger til EUs regelverk.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet forutsetter at regjeringens forslag til løsning av eventuelle konflikter med EØS-avtalen utnytter det handlingsrommet som finnes i avtalen maksimalt for å ivareta norske interesser.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at det er gjennomført ei kartlegging om utgifter og inntekter i hyttekommuner, og at regjeringa basert på denne meiner det ikkje er tilrådeleg å gjera endringar i inntektssystemet. Fleirtalet er einig i dette.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at departementet har vurdert de økonomiske konsekvensene for hytte- og studentkommuner som i store deler av året tilbyr helsetjenester til innbyggerne som bor i andre kommuner. Det er foretatt en kartlegging og vurdering av utgifter og inntekter i hyttekommuner som viser at ut fra et kommunaløkonomisk perspektiv medfører hyttebebyggelse større utgifter enn inntekter for hyttekommunene. Departementet foreslår ikke at det gjøres endringer i inntektssystemet som følge av de funn som er gjort. Disse medlemmer mener det kan være nødvendig å følge utviklingen nøye. Dagens hytter bygges til helårsbruk, og det er et økende behov for helse- og omsorgstjenester til eldre mennesker som bor i hyttene sine store deler av året. Det er ikke rimelig at hyttekommunene skal bære store kostnader for personer som ikke skatter til kommunen.

6. Lokaldemokrati i utvikling – Statusrapportering om lokaldemokratiet

6.1 Samandrag

6.1.1 Innledning

I kommuneproposisjonen for 2015 ble det varslet at det i kommuneproposisjonen for 2016 skulle gis en statusrapportering om situasjonen for lokaldemokratiet.

Departementet har valgt å begrense rapporteringen til hvordan demokratiet fungerer lokalt. Det som omhandler statlig styring og statlige rammevilkår er grundig vurdert i Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner som omhandler oppgavefordelingen og forholdet mellom forvaltningsnivåene. Se proposisjonens kapittel 6 for denne statusrapporteringen. Der gis det en omtale av følgende elementer:

- Et godt lokaldemokrati
- Valgdeltakelse
- Deltakelse og representativitet i lokale folkevalgte organer
- Partienes rolle i lokalpolitikken
- Innbyggernes holdninger og tillit til lokaldemokratiet
- Folkevalgt styring av kommunene
- Organisering i fristilte kommunale selskap
- Mellomvalgsdemokratiet
- Åpenhet og informasjon

6.1.2 Departementets oppsummering og vurderinger

Det vises i proposisjonen til at lokaldemokratiet er i utvikling.

I 2003 var valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget og fylkestingsvalget på et bunnivå i nyere tid på 59 pst. De to kommunestyrevalgene i 2007 og 2011 viste at denne utviklingen hadde stoppet opp og snudd. Ved kommunestyrevalget i 2011 endte valgdeltakelsen på 64,2 pst.

Ved kommunestyrevalget i 2011 kunne man observere en klar positiv utvikling når det gjaldt valgdeltakelsen blant unge velgere. Det vises i proposisjonen til at mye av økningen i valgdeltakelsen kunne forklares med mobiliseringen av unge velgere. Dette gjentok seg ved Stortingsvalget i 2013. Tragedien på Utøya 22. juli 2011 viste at mange unge velgere valgte å bruke stemmeretten da det skjedde noe som klart opplevdes som en trussel mot demokratiet.

Når det gjelder de innvalgte i kommunestyrene er det et stykke fram til en sammensetning som gjør at de i større grad avspeiler befolknings sammensetningen i landet. Kvinner, unge og eldre er grupper som i dag er underrepresenterte. Regjeringen har særlig

fulgt opp for å styrke kvinnerepresentasjonen gjennom tiltaket Lokalvalgdagen.

Det har vært en klar utvikling de siste 20 årene at innbyggerne mellom valgene i økende grad og på ulike måter gir uttrykk for sine meninger overfor kommunene. Da valgdeltakelsen gikk ned, gikk mellomvalgdeltakelsen opp. Ved de to siste valgene har også valgdeltakelsen gått opp samtidig som annen deltakelse ikke har gått ned. Kommunene legger også i større grad til rette for at innbyggerne skal kunne ivareta sine interesser og legge fram saker som opptar dem. Dette kan til sammen tolkes som at lokaldemokratiet vitaliseres. Men det er på dimensjonen borgernært styre at kommunene som har deltatt i KS' undersøkelse om innbyggernes syn på lokaldemokratiet, kommer svakere ut. Det tyder på at det er et potensial for å styrke kommunenes arbeid med innbyggerinvolvering.

Departementet vil følge med på utviklingen i kommunene når det gjelder innbyggernes holdninger til lokaldemokratiet og tar sikte på et fortsatt samarbeid med KS om lokaldemokratiundersøkelser i kommuner som ønsker det.

Innbyggerne oppfatter lokaldemokratiet som viktig og den generelle tilliten er relativt høy. Det er også en sterk oppfatning om at politikerne i egen kommune holder et høyt etisk nivå. Likevel er det grunn til å trekke fram at mange mener at særinteresser får gjennomslag framfor fellesinteresser og at et flertall er av den oppfatning at det skjer brudd på habilitetsreglene i deres kommune. Dette gjør at både kommunene og fylkeskommunene enkeltvis, kommunesektoren i sin helhet og staten bør ha sterkt fokus på etiske spørsmål i kommunesektoren og på andre måter arbeide for et enda bedre tillitsforhold mellom kommunene og innbyggerne.

Det pekes i proposisjonen på at det er viktig at kommunene legger til rette for åpenhet og sørger for at kommunen formidler god og relevant informasjon til innbyggerne. Kommunene er pålagt strenge reguleringer med hensyn til å lukke møtene i politiske organer og hemmelighold av dokumenter. Det gjøres mye godt arbeid i kommunene for å sikre at innbyggerne får tilgang til den informasjonen de har krav på. Men det er også kommuner som henger etter i tilretteleggingen. Fortsatt møtes lokalpolitikere bak lukkede dører når det ikke er lovlig grunnlag for det. Departementet arbeider derfor nå med en veileder om møteoffentlighet som skal bidra til at innbyggerne får den informasjon om møter i folkevalgte organer de har krav på. Mange kommuner har pålagt folkevalgte taushetsplikt uten hjemmel i lov. Derfor har departementet bedt i brev om at kommunene gjennomgår sitt lokale regelverk.

Et utviklingstrekk som har vakt bekymringer er økningen i antallet kommunale aksjeselskap. En rap-

port som departementet har fått utarbeidet anbefaler at kommunene forankrer eierskapspolitikken i brede politiske prosesser, og utvikler gode støttefunksjoner i kommunenes administrasjon for styring av selskapene. Departementet vil følge opp anbefalingene fremover. Kommunelovutvalget vil vurdere om en bl.a. bør lovregulere eierskapsmeldinger.

Det har vært knyttet bekymringer til at kommunestyrene i landets kommuner går for langt i å delegere myndighet til administrasjonen. Analysen som presenteres her viser at politikerne ikke opplever svekket kontroll med mer omfattende delegasjon. Delegasjon kan i seg selv bevisstgjøre lokalpolitikkerne om sitt ansvar.

Departementet mener at kommunene forvalter sitt demokratiske ansvar på en tilfredsstillende måte. Det viser et relativt høyt tilfredshetsnivå blant innbyggerne når det gjelder hvordan kommunene ivaretar sitt demokratiske ansvar. Likevel er det grunn til å peke på at det er variasjoner mellom kommunene. Mange kommuner har helt klart noe å strekke seg etter når det gjelder demokratiutvikling. Men det er også utviklingstrekk i kommunene som skaper utfordringer for lokaldemokratiet. Her kan det bl.a. pekes på den sterke økningen av kommunale aksjeselskap. Denne utviklingen krever sterkere bevissthet blant de folkevalgte om eierskap i kommunene.

I regjeringens arbeid med kommunereformen står målet om et sterkere lokaldemokrati sentralt. Reformen er en anledning for kommunene å gjennomgå sin demokratiske praksis og på den måten utvikle lokaldemokratiet videre. Derfor har også departementet satt i gang et arbeid med en lokaldemokrativeileder. I veilederen skal kommuner som er i en prosess med sammenslåing kunne finne gode råd om hvilke hensyn som bør tas og hvilke tiltak som kan settes inn for å oppnå et godt lokaldemokrati i sammenslåtte kommuner og andre kommuner som vil utvikle lokaldemokratiet. Et viktig mål for reformen er at innbyggerne skal stå i sentrum for kommunens virksomhet når den nye kommunen er på plass. Dette betyr ikke minst at kommunen skal trekke innbyggerne med i viktige beslutningsprosesser og at den enkelte innbygger skal gis muligheter til å ivareta sine interesser når små og stor saker skal opp i kommunens besluttende organer.

6.2 Merknader frå komiteen

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

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil samstun-

des understreke at identitet ikkje nødvendigvis er knytt til kommunen som sådan, men til stedet eller området man tilhører.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at større kommunar gjev innbyggjarane fleire moglegheiter for påverknad. Større kommunar vil få fleire oppgåver og ansvarsområder som innbyggjarane kan få innverknad på. I tillegg vil større kommunar redusere behovet for interkommunale selskap og samarbeid, og slik at fleire avgjerder kan verte flytt tilbake til folkevalde organ. Dette fleirtalet vil òg vise til at ei større befolkning gjev større moglegheit for å organisere engasjement i interessegrupperingar der ein kan koordinere påverknad ved jamleg oppfølging av politikarar og bruk av politiske aksjonar.

Dette flertallet viser til sine merknader i kapittel 5.2 om at frivillighet ligger til grunn for kommunereformen, og ellers at det ikke er satt noe absolutt måltall verken for antall kommuner eller minste innbyggertall for kommuner etter kommunereformen. Det blir derfor misvisende når det fra andre partier forsøkes skapt et inntrykk av at regjeringen eller Stortinget har en bestemt ambisjon om for eksempel 100 kommuner. Det er imidlertid viktig at reformen fører til en bedre kommunestruktur som gir grunnlag for bedre tjenester, en mer samordnet samfunnsutvikling og et sterkere lokaldemokrati.

Dette fleirtalet understrekar at kommunereforma er overmoden og godt grunngeve allereie med dagens oppgåver til kommunane. Nye oppgåver og mindre statleg styring understrekar dette. Den prosessen kommunane er inne i no skal heller ikkje enda i ein struktur som er tilpassa nøyaktig dagens oppgåver eller dei oppgåvene som er omtala i oppgavemeldinga, jf. Innst. 333 S (2014–2015), men vera berekraftig og robust til å kunne handtere endringar i oppgåver og ansvar som kan komme dei neste 30–50 åra. Omstilling og endring er normalen også for offentleg sektor, dette må kommunesektoren også vere tilpassa slik at han kan handtere nye oppgåver, meir ansvar og auka fridom i framtida.

Dette fleirtalet viser til at innbyggjarane skal få god informasjon og moglegheit til å gje sine synspunkt på forslag om samanslåing av kommunar. Dette fleirtalet registrerer at regjeringa vektlegg dette, og at det også vil bli utbetalt eit eige tilskot som støtte til informasjon og folkehøyring, i tillegg til at det vil bli utarbeidd eit standardisert spørsmålsopplegg kommunane kan velje å nytte seg av. Dette fleirtalet viser til at det er kommunane sjølve som avgjer om samanslåingsspørsmålet skal leggjast ut til rådgjevande folkeavstemning, og viser til at departementet skriv at innbyggjarundersøkingar

«kan brukes som supplement eller alternativ til folkeavstemning».

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at forutsetningene om opprettholdelse av generalistkommuneprinsippet ikke gir rom for å hevde at store kommuner skal ha andre oppgaver enn mindre, slik flertallet gjør. Innbyggernes mulighet til medvirkning i kommunale politiske prosesser ivaretas best i kommuner hvor det er nærhet mellom innbyggerne og folkevalgte. Store kommuner betyr derfor redusert mulighet for innbyggermedvirkning.

Disse medlemmer viser til flertallets merknad om behovet for å redusere interkommunale samarbeid. Disse medlemmer mener det er inkonsekvent på den ene side å foreslå å utrede en adgang til å kunne pålegge interkommunalt samarbeid, og på den annen side advare mot denne samarbeidsformen mellom kommuner.

Disse medlemmer viser til at flertallet mener det er misvisende når det skapes inntrykk av at regjeringen ikke legger opp til frivillighet og har ambisjoner om 100 kommuner. Dette inntrykket er et resultat av at regjeringen har sluttet seg Vabo-utvalgets innstilling og til at det varsles en proposisjon om sammenslåing av kommuner våren 2017. Denne proposisjonen er bare nødvendig dersom regjeringen ønsker å bruke tvang der det ikke er lokal enighet om kommunesammenslåing.

Disse medlemmer viser til at flertallet sier kommunene sjøl avgjør om forslag om kommunesammenslåing skal legges fram for folkeavstemning, og er enig i dette, men mener det er beklagelig at regjeringspartiene har advart mot bruk av folkeavstemning og i stedet viser til departements standardiserte spørsmålsopplegg for innbyggerundersøkelser.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener fylkesmennes rolle i kommunereformen må presiseres. De ble i utgangspunktet gitt rollen som prosessveileder og tilrettelegger for kommunenes arbeid. Flertallsmerknaden om å framskynde fylkesmennes tilrådinger om kommunestruktur i fylket, må forstås slik at fylkesmennene skal kunne overprøve lokalpolitiske vedtak i sin oppsummering til departementet. Dette medlem mener det er svært uheldig og framstår som en udemokratisk tilrettelegging av reformprosessen.

Lokaldemokrati

Komiteen meiner ei aktiv og deltakande befolkning er grunnlaget for eit godt folkestyre og eit levande lokaldemokrati. Deltaking i politiske parti, idrettslag, velforeininga eller frivillige lag og organisasjonar er grunnlaget for at lokalsamfunnet skal

blomstre. Komiteen meiner alle innbyggjarane skal ha like moglegheiter til demokratisk deltaking og til å forme sine lokalsamfunn.

Komiteen ønskjer eit aktivt og levande lokal-demokrati med reell makt over lokal utvikling. Dette krev at makt er desentralisert, og at demokratiske organ i kommunar og fylkeskommunar har reell avgjerds-makt. Komiteen meiner oppgåver bør løysast på eit folkevald nivå nærast mogleg innbyggjarane.

Komiteen ønskjer at så mange som mogleg av innbyggjarane er politisk aktive og deltek i avgjerds-prosessar. Forutsetninga for å rekruttere folk til politisk arbeid er moglegheita for reell påverknad på samfunnsutviklinga. Difor må vi unngå at politisk makt blir konsentrert til få organ og få personar.

Komiteen meiner god kommuneøkonomi gir økt handlefridom for lokale folkevalde. Eit levande lokaldemokrati er avhengig av at Stortinget og regjeringa sørgjer for gode økonomiske føresetnader slik at det er mogleg og meningsfylt å drive samfunnsutvikling lokalt.

Komiteen viser til at stadig aukande tal på selskap og samarbeid gjer at fokus på eigarskapstyringa i kommunane vert viktig.

Komiteen viser til at regjeringa gjev ei brei statusrapport på situasjonen for lokaldemokratiet i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti meiner regjeringens forslag til kommunereform vil svekke innbyggernes mulighet til å delta i de lokale politiske prosessene. Dagens nær 11 000 kommunestyremedlemmer kan bli redusert til ca. 4 000 dersom forslaget om 100 kommuner blir realisert. Lederen av regjeringens ekspertutvalg i kommunereformen, har uttalt at det er en fordel med færre lokalt folkevalgte fordi kompetansen blant de som velges vil øke. Disse medlemmer mener dette er et oppsiktsvekkende utsagn, både fordi det er en nedvurdering av dagens lokalt folkevalgte og fordi det helt ser bort fra den ombudsrolle et kommunestyremedlem har for innbyggerne i sine lokalsamfunn.

Stemmerett

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

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at å gi stemmerett er å gi tillit og ansvar og at det må være

helt særlige argumenter for å begrense innbyggeres stemmerett. Disse medlemmer er ikke i tvil om at ungdommer på 16 år vil forvalte den tilliten godt og på linje med de over 18. Disse medlemmer mener vi som samfunn vil tjene på at mange flere får gitt sin stemme i valg. Disse medlemmer viser til at ved lokalvalget i 2011 gjennomførte 20 kommuner, samt Longyearbyen, et forsøk med stemmerett for 16-åringar. Ifølge NTB 13. januar 2014 viser sluttrapporten om forsøket at den politiske interessen blant forsøksdeltakerne ikke økte. Samtidig viste forsøket at valgdeltakelsen lå på 58 pst. blant forsøkspersonene, og det er betydelig høyere enn for vanlige førstegangselgere mellom 18–21 år, som har en deltagelse på rundt 46 pst. Dette er bra. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at flere unge stemmer og at det ikke bør stilles andre krav til interesse hos unge enn hos voksne og eldre, for å ha stemmerett. Det er ingen krav til innbyggere over 18 til at de skal få økt politisk interesse av å stemme ved valg. Disse medlemmer vil at demokratiet skal utvides, inkluderer flere og fordeler mer makt.

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

Disse medlemmer viser til at det i Oslo bystyre var et klart flertall 15. mai 2013 som ønsket å være med i et eventuelt nytt forsøk i 2016. Oslo er landets største kommune og det er derfor gode argumenter for at Oslo burde delta, blant annet et stort antall ungdommer og mange av de unge med minoritetsbakgrunn.

Ett av ett av kriteriene som skulle legges til grunn var at det skulle være store, mellomstore og mindre kommuner. 10 av kommunene skulle være blant de samme som ved forsøket i 2011, og 10 kommuner skulle være nye.

Disse medlemmer påpeker at ingen av de 10 nye kommunene som ble valgt kan karakteriseres som store kommuner. De nye kommunene er hver for seg vesentlig mindre enn alle Oslos bydeler. Den eneste store kommunen som er med fra forrige gang er Stavanger kommune, som på nytt blir med i prosjektet nå.

Disse medlemmer mener det er uheldig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke har anerkjent det potensialet som ligger i å innlemme Oslo kommune i dette forsøket. Oslo er Norges største kommune, med en svært variert befolkningssammensetning. Et forsøk også her ville ha gitt et enda bredere grunnlag for å vurdere konsekvensene av å senke stemmerettsalderen til 16 år. Det er også vanskelig å forstå at ikke departementet ser verdien av å la Norges største kommune delta i et slikt forsøk, når det etter en bred drøfting var et klart ønske om det.

Kvinneandelen i politikken

Komiteen viser til at regjeringa har fokus på tiltak for å auke kvinneandelen i lokalpolitikken gjennom lokalvalsdagen som var spesielt retta mot kommunar med mindre enn 30 pst. kvinner i kommunestyre i 2011. Komiteen ber regjeringa følgje utviklinga i desse kommunane, og i kommuneproposisjonen for 2017 når kommunestyrevalet for 2015 er avholdt sjå om tiltaket har hatt ønska effekt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at stortingsmeldingen «Likestilling kommer ikke av seg sjøl», lagt fram av tidligere likestillingsminister Inga Marte Thorkildsen, hadde flere konkrete tiltak for å bidra til å øke kvinneandelen i politikken, men som ikke er fulgt opp av regjeringa. Likestillingsutfordringer må først og fremst finne en løysning der folk bor og arbeider, i kommunene og i den enkelte virksomhet. Den rød-grønne regjeringa foreslo derfor å etablere en landsomfattende statlig struktur med fire regionale kompetansemiljø for likestilling. En hovedoppgave for kompetansemiljøene skulle være å gi veiledning og opplæring om plikten til aktivt likestillingsarbeid. Kompetansemiljøene skulle blant annet støtte kommunene i arbeidet med å fremme kjønnsbalanse i lokale folkevalgte organ, i arbeidet med å fremme utradisjonelle utdanningsvalg og i arbeidet med å forebygge seksuell trakassering blant ungdom. Meldingen ble trukket av regjeringa Solberg, og midlene som var satt av til dette arbeidet ble også fjernet i statsbudsjettet for 2015. Disse medlemmer mener at dette innebærer at regjeringa setter likestillingsarbeidet flere skritt tilbake.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at økt kvinneandel i politikken og arbeidet med at kvinner ønsker å fortsette utover en periode i folkevalgt verv, også handlar om partienes satsing på skolering, motivering og systematisk likestillingsarbeid. Ressurser til intern skolering i partiene lider ofte under hard prioritering av knappe rammer. En mer romslig partifinansiering vil dermed også ha positive effekter på dette området.

Folkevald styring av kommunane

Komiteen viser til at regjeringa har brei omtale om folkevald styring av kommunane. Komiteen har som mål at regjeringa sitt arbeid med å forenkle, fornye og betre offentleg sektor bidrar til at kommunestyra som tiltrer i 2015 skal få store moglegheiter til å utøve si rolle utan unødig detaljstyring. Komiteen viser til at regjeringa har formidla til fylkes-

menn at dei skal vektlegge lokalt sjølvstyre sterkare og bidra til at det er dei folkevalde som fatter avgjerder. Komiteen viser til at det er naturleg i starten av ein kommunestyreperiode å vurdere delegasjonsreglementet frå kommunestyret til administrasjonen og ha eit bevisst forhold til dette. Komiteen er òg samd med anbefalinga om at kommunane har fokus på eigarskapspolitikk og gjerne tidleg i perioden utarbeider ei eigarskapsmelding samt har gode støttefunksjonar i administrasjonane for å bistå eigarstyringa.

Komiteen viser til regjeringa sin omtale om mellomvalgdemokratiet

Komiteen er opptatt av at det skal vera openheit i forvaltninga. Difor er komiteen glad for at departementet har vore pådrivar overfor kommunane med at dei lokale reglementa er i tråd med gjeldande rett. Fylkesmennene bør også fylgje opp det på eigna måte.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til drøftinga av parlamentarisme i norske kommuner og til henvisningene til en rapport gjennomført for departementet fra Universitetet i Nordland. I rapporten framgår det at sjøl om et flertall blant de folkevalgte i parlamentarisk styrte kommuner ønsker å fortsette denne styringsformen, er det blant opposisjonspolitikere en mer frustrert holdning fordi de mener kommune- og fylkesrådene har fått for stor makt på bekostning av de øvrige politikere. Disse medlemmer mener parlamentarisk styreform på kommune- og fylkeskommunalt nivå har klare svakheter. Mens formannskapsmodellen stimulerer til åpenhet og prosesser som inkluderer bredt, vil en parlamentarisk styringsmodell bidra til mer lukkede prosesser med få deltakere.

Disse medlemmer viser til rapporten som UiT har laget om kommunal parlamentarisme i Tromsø. Disse medlemmer er enig i de fleste motforestillingene mot dette systemet slik det framkommer i rapporten:

- Systemet i seg selv gir for mye makt til byrådet.
- Kommunestyret har i tillegg gitt utvidete fullmakter til byrådet som fratrar kommunestyret avgjørelsesmyndighet i viktige saker, som for eksempel privatisering og store omorganiseringer av kommuneorganisasjonen.
- Systemet er dyrt. Det anslås at det i Tromsø medfører en merkostnad på minst 15 mill. kroner.
- Opposisjonen får kun den informasjonen som byrådet selv bestemmer seg for å dele.
- Det fratrar kommunestyret rollen som ombud for folk – byrådet bestemmer det meste.

- Komiteene i kommunestyret har ingen myndighet.
- I byutviklingsspørsmål er sakene så godt som ferdigbehandlet når de kommer til komiteen. Dette innebærer at alle forhandlinger er ferdige og alt det vesentlige ligger fast og er avgjort. Komiteen kan da ikke endre noe av betydning. Byrådet og utbyggerne har med det all reell makt.
- De ansatte er frustrerte. Byrådet tolker hovedavtalen slik at når de har hatt møte med de tillitsvalgte, har de uten videre oppfylt hovedavtalens krav om drøftelser.

Disse medlemmer er kritiske til bruk av parlamentarisme i kommunesektoren og mener at rammen for en slik styringsform som et minstemål må strammes inn slik at kommunestyret og befolkningen har innsyn i prosessene og reell innflytelse på det som skal vedtas.

Disse medlemmer vil derfor også gå imot å gi kommuner med parlamentarisk styreform mulighet til å unnta fra innsynsrett flere dokumenter, slik det foreslås i representantforslag Dokument 8:85 L (2014–2015) fra stortingsrepresentantene Ingjerd Schou, Helge André Njåstad, Geir S. Toskedal, Ola Elvestuen og Jorodd Asphjell om endring av offentleglova (unnta fra innsynsretten byrådsnotater og drøftingsdokumenter til byrådskonferanser og forbedende byråd i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform).

7. Kompetanse i kommunene

7.1 Samandrag

7.1.1 Innledning

Det vises til proposisjonens kapittel 7 om kompetanse i kommunene. Kapitlet inneholder kapittel 7.1 Innledning, kapittel 7.2 Kompetansebegrepet, kapittel 7.3 Hvorfor kompetanseutvikling, kapittel 7.4 Nasjonal kompetansepolitikk, kapittel 7.5 Tiltak for økt kompetanse, kapittel 7.6 Kommunens rolle som arbeidsgiver, kapittel 7.7 Oppsummering.

Nedenfor er oppsummeringen i kapittel 7.7 gjengitt. Det vises for øvrig til omtalen i proposisjonen.

7.1.2 Oppsummering

Nasjonale strategier, meldinger og igangsatte tiltak

Regjeringen har gjennom en rekke stortingsmeldinger lagt fram ulike strategier og tiltak knyttet til kompetanse. Gjennom strategien – Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen initierer regjeringen en betydelig satsing på kompetanse i skolen. Kompetanse for kvalitet er ett eksempel på tiltak der mer enn 5 000 lærere vil få tilbud om videreutdanning i 2015.

Videre er satsingen Ungdomstrinn i utvikling 2013–2017 under gjennomføring. Dette er et skolebasert kompetansetilbud til alle landets ungdomsskoler. De lokale prosjektene skjer med veiledning og kompetanseheving fra universitet eller høyskole.

Også Kompetanse for mangfold 2013–2017 er eksempel på igangsatte tiltak der myndigheter bidrar til barnehage- og skolebasert kompetanseheving for hele kollegiet på arbeidsplassen.

Kompetanse for framtidens barnehage- strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020 skal bidra til å rekruttere og beholde flere barnehagelærere og ansatte med relevant kompetanse. Strategien har også som formål å heve kompetanse og status for alle som jobber i barnehagen. For å bidra til god rekruttering og god kvalitet i tjenestene innen skole- og barnehagesektoren har Kunnskapsdepartementet satt i gang et utviklingsarbeid for å heve kvaliteten i praksisstudiene.

Det er behov for bedre informerte utdanningsvalg og dimensjonering av utdanningene i Norge. Kunnskapsdepartementet følger opp dette i et prosjekt som skal utvikle et overordnet system for analyse og formidling av framtidige kompetansebehov. Kompetanseutvikling må også basere seg på forskning og kunnskap om tjenestene.

Regjeringen har lagt fram en langtidsplan for forskning og høyere utdanning for perioden 2015–2024. Regjeringen har også lagt fram den første årlige meldingen til Stortinget om kvalitet og pasientsikkerhet som skal gi oss et viktig grunnlag for å debattere tjenestene.

Tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning er en viktig målsetting i omsorgstjenestene. I tillegg er utvikling av eksisterende kompetanse, tjenester og fagmiljø i sektoren sentrale faktorer for å kunne gi gode tjenester også i framtiden. Kompetanseløftet 2015 inngår i Omsorgsplan 2015 og har som hovedmål å bidra til dette.

På planområdet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet en rekke tiltak rettet mot kommunene. Grunnopplæring, videreutdanning, verktøyutvikling, veiledning og nettverksarbeid er noen av virkemidlene som blir brukt for å utvikle god plankompetanse i kommunene.

Planlagte nasjonale strategier, meldinger og tiltak

Regjeringen planlegger flere meldinger, strategier og tiltak rettet mot kompetanse i kommunene. Som varslet i statsbudsjettet for 2015 skal det utvikles en nasjonal kompetansepolitisk strategi. Arbeidet er satt i gang og ledes av Kunnskapsdepartementet.

I strategien Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen varsles det at det skal gjennomføres forsøk med kollegabasert videreutdanning i skolen. Videre skal det utarbeides en helhetlig politikk for voksne

som har svake grunnleggende ferdigheter. Dette gjøres gjennom en melding til Stortinget i 2015 om livslang læring og utenforskap.

I regjeringens plan for omsorgstjenestene inngår både Omsorg 2020 og Kompetanseløft 2020. Dette innebærer også en plan for rekruttering, kompetanseheving og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgssektoren.

HelseOmsorg21-strategien skal følges opp med en egen handlingsplan. Videre er det nylig opprettet et HelseOmsorg21-råd som oppfølging av den samme strategien.

Hva kan kommunene selv gjøre?

For å kunne framstå som en attraktiv arbeidsgiver anbefales det at kommunene utarbeider en arbeidsgiverstrategi. Arbeidsgiverstrategien må praktiseres gjennom tydelige og kompetente ledere i kommunal sektor. Det er også et lederansvar å ivareta behovet for utvikling og innovasjon i tjenesteproduksjonen.

Oversikt over kommunens kompetansebeholdning må være oppdatert og bygge på interne kartlegginger. I tillegg er det viktig at framskrivinger og analyser av egne kompetansebehov ivaretas, og at kommunen bruker disse til å planlegge sine tjenester på en god måte. Analysene bør tas inn i kommunens kompetanseutviklingsplan, og det må arbeides strategisk og systematisk for å bidra til en god framtidig tjenesteproduksjon.

Kommunene er viktige aktører i forskning og utvikling av tjenestene. Ved å etterspørre praksisnær forskning og gjennomføre erfaringsbasert utviklingsarbeid er kommunene sentrale i å utvikle framtidens offentlige tjenester. Videre bør kommunene være bevisste og gode bestillere til universitets- og høgscolesektoren. Dette vil bidra til å sikre riktig kunnskap og kompetanse i profesjonsutdanningene i framtiden. For å utvikle kompetansen til kandidater fra profesjonsutdanningene bør kommunene i større grad tilby praksisplasser til morgendagens kommunemedarbeidere.

7.2 Merknader frå komiteen

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa har følgd opp kommunalkomiteen sin merknad frå kommuneproposisjonen for 2015 med å omtale kompetanse i eige kapittel i proposisjonen. Dette kapitlet gjev ei god oversikt og understreker viktigheta av fokus på kompetanse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at et bredt flertall ved

Stortingets behandling av kommuneproposisjonen for 2015 stilte seg bak en kompetansereform i kommunene. Flertallsmerknaden slo blant annet fast at:

«... reformen må utformes, gjennomføres og finansieres i tett samarbeid mellom kommunene, de ansatte og staten.»

Disse medlemmer registrerer at regjeringen mener denne sterke føringen fra Stortinget er fulgt opp gjennom generell omtale av kompetanse i kommuneproposisjonen. Disse medlemmer mener dette vitner om mangel på evne og vilje til å gjøre den innsatsen som kreves for at kommunene skal kunne rekruttere, beholde og videreutvikle nødvendig kompetanse i årene som kommer.

Disse medlemmer finner regjeringens manglende oppfølging av flertallsmerknadene svært skuffende, og finner det derfor nødvendig å presisere innholdet i form av et forslag, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen invitere KS og arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren til et samarbeid om å utforme, gjennomføre og finansiere en kompetansereform. Prinsippene for reformen skal være en forventning til arbeidstakerne om at de skal holde seg faglig oppdatert, en forventning til kommunen som arbeidsgiver om at den skal tilrettelegge for faglig utvikling og etter- og videreutdanning, og tett kontakt mellom kommunene og forsknings- og utdanningsinstitusjonene.»

Disse medlemmer understreker at kvaliteten på de offentlige tjenestene blant annet påvirkes av arbeidsvilkårene til de ansatte. Disse medlemmer ønsker derfor ikke anbudsprosesser der det konkurreres på ansattes lønns- og arbeidsvilkår. På kjerneområder som helse, skole og eldreomsorg skal det være gode offentlige tilbud som omfatter alle. Hvordan tilbudet organiseres, avhenger av hva som er best for innbyggerne. Grunnleggende velferdstjenester skal ikke privatiseres eller kommersialiseres.

Å ta inn lærlinger og studenter i praksis er avgjørende for å utdanne framtidens arbeidskraft, og for å sikre kontakt mellom de kommunale tjenestene og utdanningsinstitusjonene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener derfor at kommunene skal ta inn minst to lærlinger per 1 000 innbyggere.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti ønsker en modell for finansiering av lærlingordningen der det er obligatorisk for virksomheter og be-

drifter å betale inn til ordningen, og der de får tilskudd tilbake etter hvor mange lærlinger de tar inn.

Dette medlem viser også til egne forslag om en ekstra lærlingpott til fylkeskommunene og en sterk økning i kommuneøkonomien slik at de kan ta inn flere lærlinger. Offentlig sektor har i motsetning til privat sektor ikke inntjening på lærlingenes arbeid, kun økte utgifter. Lærlinglønn går derfor av ordinært lønnsbudsjett og når økonomien er stram, blir lærlingene de første som faller ut.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at gjennomføringen av et kunnskapsløft for alle er et av regjeringens hovedsatsingsområder. Disse medlemmer viser til at det er iverksatt tiltak på en rekke områder, herunder en rekordsterk satsing på etter- og videreutdanning for lærere. Mange av tiltakene er presentert i kapittel 7 Kompetanse i kommunene. Disse medlemmer viser til at det skal etableres en nasjonal kompetansestrategi slik det er varslet i statsbudsjettet for 2015. Strategien skal bidra til en målrettet utvikling av befolkningens kompetanse. Arbeidet ledes av Kunnskapsdepartementet og utføres i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og andre relevante departementer. Partene i arbeidslivet og andre kompetansepolitiske aktører trekkes med i arbeidet. Dette vil være et viktig verktøy for prioritering og evaluering av tiltak og gi bedre koordinering av virkemidler for en mer effektiv kompetansepolitikk. Strategien vil også bli førende for den statlige kompetansepolitikken rettet mot regionalt og lokalt nivå.

Disse medlemmer viser videre til at departementet har tett samarbeid med KS og hovedsammenslutningene (UNIO, LO Kommune, YS Kommune og Akademikerne) gjennom en avtale om utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune. Her er et av målene å:

«Styrke evnen til strategisk kompetanseplanlegging, og realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.»

I programmet deltar ca. 100 kommuner med egne lokale prosjekter. Eksempler fra disse lokale prosjektene nevnes også i kapittel 7 i proposisjonen. Programmet har utviklet et inspirasjonshefte for strategisk kompetanseutvikling i kommunene. Erfaringer fra programmet og prosjektene formidles til andre gjennom ulike kanaler. Programmet avsluttes i 2015 og andre samarbeid skal vurderes.

Komiteen vil påpeke at det er behov for flere tiltak for å tilby hele stillinger til alle som ønsker det.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til proposisjonen der regjeringen selv viser til at KS beregner at for å opprettholde dagens tjenestetilbud vil behovene for ansatte i 2023 være 6 000 flere årsverk i barnehage, 10 000 flere i grunnskolen og 23 000 flere i helse- og omsorgssektoren. Dette forutsetter en langt mer aktiv politikk på kompetanse og rekruttering enn det regjeringen legger opp til.

Disse medlemmer vil påpeke at «Saman om ein betre kommune» må videreføres og forsterkes. Dette er en god måte å utvikle moderne kommuner på.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det i Danmark er innført en «Tillidsreform» i offentlig sektor, der man ønsker å erstatte kontroll- og markedsregimer med styringsprinsipper basert på faglighet og tillit. Reformen er basert på en avtale mellom myndighetene, arbeidsgiverne og de ansatte om syv overordnede prinsipper for samarbeid. Disse medlemmer mener Norge bør se på hvilke erfaringer man har gjort med dette arbeidet i Danmark, med sikte på å lære av det som er oppnådd.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at proposisjonen dokumenterer svært store mangler i bemanning og kompetanse i dag og viser svært store behov framover som må dekkes. Det forutsetter en større satsing gjennomgående på kvalifisering, rekruttering, hele stillinger og nok lærlingplasser/praksisplasser.

Dette medlem vil også understreke at det er behov for en tillitsreform og endringer i styringa og målesystemet i kommunene, for å styrke fagligheten, medbestemmelse fra ansatte og brukere, og for å fjerne tidstyver, og markedsrettede styringsformer.

Dette medlem mener offentlige oppgaver løses best når de ansatte har tid og mulighet til å bruke sitt faglige skjønn i arbeidet sitt. Mange ansatte opplever i dag at deres faglige handlingsrom begrenses av byråkratiske krav eller markedsprinsipper som griper inn i deres arbeidshverdag. Tiden den ansatte bruker i møtet med eleven, pasienten eller andre innbyggere blir spist opp av andre og mindre viktige oppgaver – enten det er i skolen, i barnehagen, i helsevesenet, i politiet eller i NAV. Dette medlem mener derfor tiden er inne for en tillitsreform, der de ansattes faglige handlingsrom styrkes på bekostning av markedsprinsipper og byråkratisk kontroll. Dette medlem sier nei til privatisering av offentlige tjenester, og vil redusere antall mål og rapporter i det offentlige. Grunnbemanningen i det offentlige må styrkes, slik at de ansatte får bedre tid.

8. Inntektssystemet for fylkeskommunene

8.1 Samandrag

8.1.1 *Alternativ bruk av ferjetilskudd – ferjeavløsningsordning for fylkesveiferjer*

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygd et nytt veisamband, vanligvis en bro eller en undersjøisk tunnel med tilhørende veinett, som erstatter et ferjesamband. Ordningen med alternativ bruk av ferjetilskudd for riksveiprojekter ble innført gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 67 (2002–2003). Her ble det lagt til grunn at ferjeavløsningsmidler skulle utbetales i 15 år. Gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2013 ble maksimal lengde for utbetaling av innsparte ferjetilskudd økt til 30 år.

8.1.1.1 FORVALTNINGSREFORMEN – FERDIGSTILTE FERJEAVLØSNINGSPROSJEKTER

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunene overført ansvaret for en stor del av riksveinettet med tilhørende ferjeforbindelser, herunder var det også fire ferdigstilte, statlige ferjeavløsningsprosjekter. I 2010 ble det lagt inn midler i tabell C i inntektssystemet til disse prosjektene, noe som innebærer at midlene blir gitt med en særskilt fordeling, og at de ikke omfordeles mellom fylkeskommunene etter kostnadsnøkkelen. Med innføringen av det nye inntektssystemet for fylkeskommunene i 2015 ble disse midlene lagt inn i innbyggertilskuddet og fordelt etter kostnadsnøkkelen sammen med øvrige ferje- og veimidler fra forvaltningsreformen. Det betyr at pengene ble fordelt til alle fylkeskommuner, noe som framsto som et tap for fylkene med de åtte prosjektene. Det reelle tapet i 2015 er imidlertid adskillig lavere enn summen av de midlene som ble lagt i tabell C i 2010, siden mye av tapet fanges opp av overgangsordningen og tapskompensasjonen. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2015 er det bevilget 4,9 mill. kroner for å kompensere fylkeskommunene Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Troms, som tapte på at midlene til ferjeavløsningsprosjektene ble lagt inn i innbyggertilskuddet, jf. Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015.

For 2016 vil de åtte prosjektene fylkeskommunene overtok fra staten bli fulgt opp etter den ordningen som var gjeldende på det tidspunktet prosjektene ble vedtatt. Dette innebærer ferjeavløsningsmidler i 15 år regnet fra det året ferjetilskuddet opphørte. Overgangsordningen og tapskompensasjonen for endringene i inntektssystemet i 2015 blir beregnet på nytt i statsbudsjettet for 2016 slik at fylkeskommunene med ferjeavløsningsprosjekter ikke dobbeltkompenseres.

8.1.1.2 FERJEAVLØSNINGSORDNING I INNTEKTSSYSTEMET – FRAMTIDIGE PROSJEKTER

For nye ferjeavløsningsprosjekter foreslår departementet en ordning som er parallell med statens ordning, der beløpet til ferjeavløsning beregnes på bakgrunn av tap innenfor inntektssystemet når et ferjesamband avløses av en bro eller tunnel. Fylkeskommunene vil så selv måtte utforme konkrete finansieringsopplegg i det enkelte tilfelle. Tapet i inntektssystemet beregnes ved å se på effekten av å endre kriteriedata (antall ferjesamband) i utgiftsutjevningen i inntektssystemet når et ferjesamband erstattes av en bro eller tunnel. Det beregnede beløpet justeres så for endringer knyttet til drifts- og vedlikeholdsbehovet i utgiftsutjevningen. Drift- og vedlikeholdsbehovet fanges opp gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. Ferjeavløsningsbeløpet trekkes deretter ut av innbyggertilskuddet og legges i tabell C med en særskilt fordeling til den aktuelle fylkeskommunen i inntil 30 år eller gjeldende periode for riksveiferjeprosjekter. Den enkelte fylkeskommune skal i sum ikke kompenseres for mer enn kostnaden ved prosjektet som erstatter det nedlagte sambandet. I praksis innebærer ordningen at fylkeskommunene med ferjeavløsningsprosjekter ikke taper i inntektssystemet når det bygges en bro eller en tunnel, men at disse midlene inngår som et bidrag i finansieringen.

8.1.2 *Kostnadsnøkkel båt og ferje*

I kommuneproposisjonen 2015 ble det lagt fram en ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene, der delkostnadsnøkkelen for båt og ferje besto av kriteriene «fylkesfaktor båter» og «antall ferjesamband». I årene før innføringen av «fylkesfaktor båter» og «antall ferjesamband» ble midlene til båt og ferje fordelt etter kriteriene «rutenett til sjøs i 1990» og «innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse». Det er store svakheter knyttet til disse kriteriene. De nye kriteriene for båt og ferje, som ble innført i 2015, er en fylkesfaktor som gjenspeiler fylkeskommunenes driftsutgifter for båter, samt antall ferjesamband.

Fylkesfaktoren for båter er beregnet med bakgrunn i fylkeskommunenes driftsutgifter til båter per innbygger, basert på gjennomsnittstall for årene 2011–2013. Kriteriet innebærer at fylkeskommunene gjennom kostnadsnøkkelen får tilbake beløpet de i gjennomsnitt har rapportert å ha brukt på hurtigbåter i samme periode.

I praksis er dette et refusjonssystem, noe som i utgangspunktet ikke er ønskelig å ha innenfor utgiftsutjevningen, som skal være basert på objektive kriterier.

Bakgrunnen for at fylkesfaktoren ble valgt i 2015 og ikke et objektivt kriterium, skyldes at man gjen-

nom de statistiske analysene ikke fant statistisk signifikante kriterier som kunne fange opp forskjeller i fylkeskommunenes utgifter til båter på en tilfredsstillende måte.

Nytt kriterium for å fordele midler til ferjer i 2015 var «antall ferjesamband». Fylkeskommuner med utgifter per samband over landsgjennomsnittet vil ikke få dekket sine faktiske utgifter, mens fylkeskommuner med utgifter per samband under landsgjennomsnittet vil få dekket mer enn sine faktiske utgifter. Målet med analysearbeidet fram mot kommuneproposisjonen 2016 har vært å finne modeller som differensierer mellom ulike ferjesamband for å bedre kunne fange opp forskjellene i utgiftene mellom fylkeskommunene.

8.1.2.1 BÅTER

I analysearbeidet skiller det mellom båter og ferjer, på samme måte som KOSTRA skiller mellom utgifter til båter (funksjon 732) og utgifter til ferjer (funksjon 731).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjort omfattende analyser. Målet har vært å finne faktorer som kan forklare hvorfor utgifter til hurtigbåter varierer mellom fylkeskommunene.

Departementet har beregnet ulike samleindekser basert på variabler nevnt i proposisjonen, for å undersøke om dette kan fange opp forskjeller i utgifter mellom fylkeskommunene.

Selv om datamaterialet er av god nok kvalitet til å bruke i analyser, vil man på grunn av få enheter (9 fylkeskommuner i analysene) og ulike statistiske måleproblemer ikke kunne bruke statistiske modeller (regresjonsmodeller) med flere enn 1–2 forklaringsvariabler, pluss frie inntekter som kontrollvariabel. Frie inntekter per innbygger brukes i analysene for å kontrollere for hvilken effekt fylkeskommunenes inntektsnivå har på fylkeskommunenes utgifter.

Frie inntekter i kroner per innbygger er ikke statistisk signifikante i noen av modellene, noe som delvis skyldes få enheter og at variablene i analysen i for stor grad fanger opp det samme forholdet, det vil si at de som har høye inntekter også har mange samband, fartøy osv. Det er heller ingen av forklaringsvariablene (unntatt lengde kystlinje i antall kilometer per innbygger) som er signifikante i modeller der samtlige fylkeskommuner med driftsutgifter til båter tas med i analysene.

Samtlige modellvarianter som departementet har sett på gir store omfordelingsvirkninger sammenlignet med hvordan driftsutgiftene fordeler seg mellom fylkeskommunene. En kostnadsnøkkel vil i utgangspunktet ikke være samsvarende med hvordan utgiftene faktisk fordeler seg. Samtidig er det viktig at analyseresultatene er troverdige og at man klarer å fange opp alle relevante forhold som kan forklare utgifts-

fordelingen. Ut i fra tilgjengelig datamateriale er det vanskelig å finne gode forklaringer på hvorfor det er så store forskjeller mellom faktiske utgifter og utslagene de ulike modellene gir. Dette kan tyde på at det er forhold som påvirker utgiftsfordelingen som man ikke klarer å fange opp i analysene. Det kan også være feil i regnskapstallene, eller det kan være ulik rapportering fra fylkeskommunene.

Tallene i proposisjonen viser at det er stor variasjon i utgifter per samband og utgifter per 1 000 km utseilt distanse. Samtidig er forskjellene så store at de vanskelig kan forklares kun ut fra opplysninger om frekvens, sambandenes utseilte distanse eller andre data som departementet har tilgang til. Variasjonen kan også skyldes at det er ulik praksis når det gjelder klassifiseringen av samband.

Et spørsmål kan være om ulike ruter i et område regnes som ett samband med flere strekninger, eller som flere ulike samband. Selv om den samme definisjonen av et samband legges til grunn for rapportering vil det likevel være stor grad av skjønn involvert i klassifiseringen. Det kan gjøre det problematisk å bruke antall samband som kriterium for båter, siden fylkeskommunene kan påvirke verdien ved å omdefinere strekninger til samband. I noen fylker er det svært mange samband, men utgiftene per samband er små og utseilt distanse er relativt liten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet ser derfor på den nåværende fylkesfaktoren i kostnadsnøkkelen som det beste alternativet for å fordele midler til hurtigbåter mellom fylkeskommunene på dette tidspunktet. I det videre arbeidet vil det være behov for å gå ytterligere inn i regnskapstallene som fylkeskommunene rapporterer i KOSTRA for å vurdere om det rapporteres likt. For å komme lengre i arbeidet trengs det også flere opplysninger om de ulike sambandene og fartøyene. Det tas sikte på å komme tilbake med en ny vurdering i kommuneproposisjonen for 2017.

8.1.2.2 FERJER

I dagens kostnadsnøkkel (2015) er det kriteriet «antall ferjesamband» som fordeler midler til ferjer mellom fylkeskommunene. Kriteriet innebærer at det fordeles et likt beløp per samband til fylkeskommunene gjennom kostnadsnøkkelen. Selv om antall ferjesamband gir en høy forklaringskraft i analysene, skiller ikke kostnadsnøkkelen på lokale forhold som kan gi utslag i utgiftsvariasjoner fylkeskommunene.

Målet med arbeidet fram mot kommuneproposisjonen 2016 har vært å finne modeller som differensierer mellom ulike ferjesamband, for bedre å kunne fange opp forskjellene i utgiftene mellom fylkeskommunene.

Ved å gjøre analysene på sambandsnivå, og ikke på fylkeskommunenivå, ville vi fått flere observasjo-

ner i analysene. Her mangler det imidlertid bl.a. detaljerte regnskapstall for de ulike sambandene.

Det er rimelig å anta at variasjoner mellom fylkeskommunene i utgifter til fylkesveiferjer er knyttet til forskjeller i antall ferjesamband (pga. høye faste kostnader), men også forskjeller i produsert mengde (f.eks. utseilt distanse, passasjerkilometer), forskjeller i etterspørsel (f.eks. antall reiser, antall fraktede kjøretøy, åpningstider) og ytre forhold (f.eks. fartsområde, kystlinje, værforhold og bølgehøyde).

Som for hurtigbåter er det også problemer med få observasjoner i analysene av driftsutgifter til ferjer, og dermed de samme statistiske måleproblemene.

Departementet har undersøkt flere ulike analysemodeller med samme metoder som for hurtigbåter, og har blant annet vurdert ulike samleindekser. Antall samband har i analysene fortsatt god forklaringskraft.

Imidlertid oppstår mange av de samme problemene som for båtanalysene. Modellene samsvarer dårlig med faktiske utgifter, uten at det er gode forklaringer på forskjellene. Også for ferjer kan variasjoner i standard, kvalitet, effektivitet o.l. påvirke forskjeller i utgifter mellom fylkeskommunene. Det mangler detaljerte data for bl.a. fartsområde og overfartstid, slik at det ikke har vært mulig å bruke dette i arbeidet nå. For ÅDT (gjennomsnittlig årsdøgntrafikk) og åpningstider er kvaliteten på KOSTRA-tallene varierende, noe som trolig skyldes at 2013 er første rapporteringsåret for disse tallene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har i arbeidet ikke funnet egnede kriterier som kan supplere «antall ferjesamband» i kostnadsnøkkelen, og foreslår derfor å beholde «antall ferjesamband» som kriterium inntil videre for fordeling av midler til ferjer i utgiftsutjevningen.

Når det gjelder kostnadsnøkkelen for ferjer vil departementet komme tilbake med en ny vurdering i kommuneproposisjonen for 2017.

8.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at det i fjor vart gjennomført store endringar i fylkeskommunane sitt inntektsystem. I samband med dette bad komiteen regjeringa vurdere vidare båt/ferjekriteriet og utgreie ei ferjeavløysingsordning. Komiteen viser til at regjeringa omtaler begge desse punkta i proposisjonen og utover det vidarefører inntektssystemet for fylkeskommunane med dei premissar som er lagt gjennom statsbudsjettet for 2015 og kommuneproposisjonen for 2015.

Komiteen viser til at regjeringa har utgreidd ei ferjeavløysingsordning også for fylkesveiferjene slik komiteen bad om i kommuneproposisjonen for 2015. Komiteen viser til at regjeringa foreslår inntil 30 år tilsvarande for riksvegferjeordninga. Den

ordninga er i regjeringa si plattform varsla skal styrkast. Komiteen ynskjer difor at ordninga for fylkesveiferjene skal settjast til inntil 40 år.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er tilfreds med at flertallet nå støtter forslaget om ei ferjeavløsningsordning over 40 år, slik som et mindretall foreslo i kommuneproposisjonen for 2015. Det vil også være aktuelt at ordningen omfatter båtruter som erstattes av vei/tunnel, og regjeringen bes om å komme tilbake med en vurdering av dette i statsbudsjettet for 2016.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at det i dag er 18 ulike innkjøparar av ferjetenester og eit fåtal seljarar. Fleirtalet meiner det bør vurderast om det finnast moglegheit for partnerskapsløysingar om oppretting av innkjøpsmiljø som kan styrke rolla både med å gjera riktige innkjøp, men òg stille gode miljøkrav for framtida. Fleirtalet meiner fylkeskommunane bør ta initiativ til ei slik vurdering, men staten må bidra med å stille kompetanse til rådighet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at det er svært uryddig når regjeringa i Meld. St. 14 (2014–2015) Nye oppgaver til større kommuner, vil flytte ansvaret for kollektivtrafikken fra fylkeskommunene til de største kommunene, noe som vil øke antall innkjøpere kraftig. Denne oppsplittingen ble ikke avvist av flertallspartiene under behandlingen av saken i Stortinget parallelt med kommuneøkonomien for 2016. At det samme flertallet i denne saken går stikk motsatt vei, og ber om at fylkene samarbeider mer for å få færre innkjøpere enn i dag, avslører hvor feil forslaget om en slik ytterligere oppsplitting er.

Komiteen viser til at regjeringa vil arbeida vidare med båt-/ferje-nøklane fram til kommuneproposisjonen for 2017. Komiteen støtter det. Komiteen viser til at ferjefylka har utfordringar med kostnadsvekst med nye anbod samt at det er skapt ei forventning når Stortinget har slått fast at det skal stillast strengare miljøkrav ved ferjeandbod.

Komiteen viser til at det går fram av regjeringas maritime strategi at det skal stillast krav til lavutsløpps- og nullutsløppsteknologi i ferjeandbod når teknologien tilseier dette, og at det skal vurderast nærare på kva for måte det kan sørgjast for at tilsvarande teknologiar blir fasa inn i fylkeskommunal ferjedrift. Komiteen ber regjeringa vurdere kva for økonomiske konsekvensar dette har for fylkeskom-

munal ferjedrift, og korleis økte miljøkrav skal finansierast.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at kostnadsveksten først vil komme om nokon år når nye anbod med miljøkrav blir sett i drift.

Fleirtalet viser til at i dag overfører staten midlar til fylkeskommunane gjennom inntektssystemet for å sette dei i stand til å ha ferjetilbod der det er behov for dette for å binde saman vegnettet og folk og næringsliv som bur på øyar, fjordsider og liknande. Det er desse midlane ferjeavløysingsordninga i inntil 40 år i staden for å gå til fylkeskommunen for å gje ferjetilbod vert stilt til rådvelde for samferdsleprosjekt for å erstatte ferja med bru eller tunnel. Fleirtalet føreset at midlane blir fryst i inntil 40 år, men slik at summen vert årleg prisjustert. Fleirtalet viser til at ved å stille denne ordninga disponibel for fylkeskommunar vil langt fleire øysamfunn kunne få fastlandsforbindelse samt at det kan bli bygd tunnellar og bruer der det i dag går ferjer. Det er fylkeskommunane som må fremme saker som er aktuelle og leggje fram finansieringsplan for desse. For nokon fylkeskommunar kan gjerne fleire ferjesamband inngå i fellesprosjekt for å samordne og sjå ting i samanheng. Det vil òg for nokon samband vere aktuelt å erstatte fleire ferjesamband for å realisere veg, i slike tilfelle vil då fleire samband inngå i finansieringa.

Komiteen vil fremme slikt forslag:

«Stortinget ber regjeringa legje til grunn inntil 40 år med ferjeavløysing på fylkesvegferjene.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen ikke har kommet fram til en varig løsning for kostnadsnøkklene for ferjesamband og båtruter, og at det varsles ytterligere arbeid med dette fram til kommuneproposisjonen for 2017. Disse medlemmer forventer derfor at de fylkene som er berørt får kompensert sitt inntektstap som følge av omleggingen av kostnadsnøkklene for båt- og fergeruter fram til en varig løsning er kommet på plass, og at regjeringen følger opp dette i statsbudsjettet for 2016.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er sterkt kritiske til at departementet ikke har fremmet forslag til oppretting av kostnadsnøkklene for båt og ferje, slik Stortinget har bedt om. I kommunalkomiteens høring om kommuneproposisjonen 2016 fram-

kom klar dokumentasjon fra flere fylker om at kostnadene til båt og ferje er økende, og ikke dekkes av gjeldende kostnadsnøkler. I påvente av departementets nye gjennomgang i neste års kommuneproposisjon er det nødvendig å finne ordninger som dekker noe av fylkeskommunenes kostnader.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet i sitt alternative budsjett for 2015 fremmet forslag om 100 mill. kroner i økt tapskompensasjon til de fylkene som fikk størst reduksjon ved omlegging av kostnadsnøkklene, og at det forutsettes at tapskompensasjonen videreføres inntil kriteriene for fylkesnøkklene er gjennomgått på nytt.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til partia si avtale om revidert nasjonalbudsjett for 2015 og ber regjeringa fordele 10 mill. kroner i tapskompensasjon til fylkeskommunar med tap over 500 kroner per innbyggjar, men ikkje slik at kompensasjonsgrad går over 100 pst.

Dette fleirtalet viser til tapskompensasjonsordninga som er forutsett vidareført i perioden. Dette fleirtalet ber regjeringa fram mot framlegget av statsbudsjettet for 2016 om å vurdere nivået på tapskompensasjonen i lys av fylkas økonomiske situasjon.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til sitt alternative budsjett for 2015 der disse medlemmer fremmet forslag om en forsterket tapskompensasjonsordning for fylkeskommunene. Disse medlemmer la til grunn at ordningen var forutsatt å vare i fem år, og vil på dette grunnlaget foreslå at 70 mill. kroner av fylkeskommunenes ramme settes av til denne forsterkede tapskompensasjonsordningen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti legger inn 50 mill. kroner ekstra til tapskompensasjonsordningen i kommuneøkonomien for 2016.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Stortinget ved behandlingen av Innst. 147 S (2014–2015) vedtok at alle kollektivanbud som hovedregel skal benytte null- eller lavutslippsteknologi innen 2025. En samlet energi- og miljøkomité skrev i merknadene at den økte kostnaden som følge av ny teknologi ikke skal ramme kollektivtilbudet. Disse medlemmer viser til at fylkeskommunene har store utgifter til investering og drift av kollektivsystemet i dag, og at

staten må bidra til at fylkeskommunene kan benytte ny lav- og nullutslippsteknologi i sine anbud og innkjøp uten at dette går på bekostning av det kollektivtilbudet de kan tilby sine innbyggere. Disse medlemmer mener derfor det er naturlig at staten i en overgangsfase kan kompensere fylkeskommunene for økte utgifter til investering og drift av kollektivtransport som følge av bruk av ny teknologi fram til teknologikostnadene kommer på nivå med konvensjonell teknologi.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til økende utfordringer knyttet til sikring mot skred og flom på vei- og banenettet. Dette er kostnader som belaster fylkeskommunene sterkt. Avsetningene i regjeringens budsjetter til skred-, flom- og tunnelsikring ligger under måtallene som er gitt i Nasjonal transportplan.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til Senterpartiets forslag om en økning på 500 mill. kroner i fylkeskommunenes frie inntekter. Av dette beløpet vil partiet fremme forslag om at 200 mill. kroner avsettes på C-liste til fylkeskommunenes båt- og ferjedrift, 100 mill. kroner i økt tapskompensasjon til fylkeskommunene som tapte mest ved omlegging av kostnadsnøklerne og 200 mill. kroner til skred-, flom- og tunnelsikring av fylkesveinettet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne forslag om tapskompensasjon og styrking av forebygging av skred- og ras over henholdsvis Samferdselsdepartementets og NVEs budsjett, og forslag til bevilgninger til klimatilpassinger i fylkene i budsjett for 2015, og at dette må følges opp i 2016.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet vil understreke at kvalitet i alle nivåer av utdanningssektoren er den viktigste faktoren for å skape velstand og muligheter for alle, og sikre verdiskaping for fremtiden. Disse medlemmer vil understreke behovet for ambisjoner på skolens vegne, og påpeker at regjeringen prioriterer både skole og høyere utdanning. Disse medlemmer vil påpeke at satsingen på videreutdanning for lærere er historisk høy. Til sammen har regjeringen økt antall plasser fra 1 850 i 2013 til 5 050 plasser i 2015. Disse medlemmer vil påpeke at styrkingen av skolen skjer på en rekke fronter. Lærerløftet, yrkesfagløftet og realfagstrategi er tydelige satsinger, som får tilført friske midler. Disse medlemmer vil trekke frem at lærlingtilskuddet er økt med ytterligere 2 500 kroner i revidert nasjonalbudsjett. Siden regjeringsskiftet i 2013 er lærlingtilskuddet

økt med kr 10 000 pr. lærlingeplass. Disse medlemmer vil også trekke frem satsingen på realfagskommuner, forsøk med nye karriereveier for lærere, kompetansutvikling for yrkesfaglærere og styrket rentekompensasjon for rehabilitering og investering i skole- og svømmeanlegg som viktige tiltak for å øke kvaliteten i utdanningssektoren.

Disse medlemmer mener at rask utbygging av infrastruktur og godt vedlikehold er av sentral betydning skal det legges til rette for næringsutvikling over hele landet og attraktive bomiljøer. Det er et behov for utbygging av effektive transportkorridorer som kan binde landsdelene saman. Etter mange år med reformtørke i transportsektoren vil regjeringen nå etablere et eget utbyggingsselskap for vei som skal sørge for sammenhengende og effektiv utbygging av viktige hovedveier. Disse medlemmer mener det samme behovet for mer effektiv utbygging foreligger i jernbanesektoren og viser til at regjeringen ønsker å gjennomføre en jernbanereform som også skal sørge for mer søkelys på togkundernes behov.

Disse medlemmer viser til at det over år har bygd seg opp et betydelig vedlikeholdsetterslep både i vei- og jernbanesektoren. For første gang på mange tiår sørger regjeringen for at denne negative utviklingen stanser og at vedlikeholdsetterslepet reduseres både for jernbane og vei. Bedre jernbanevedlikehold vil kunne gi færre forsinkelser og driftsavbrudd til glede for både godstrafikken og alle togpendlere. Styrket veivedlikehold er, i tillegg til bygging av ny vei, blant de viktigste trafikksikkerhetstiltakene som kan gjennomføres.

Disse medlemmer vil videre vise til at regjeringen i arbeidet med neste nasjonale transportplan ønsker å etablere en strategi for å fjerne det enorme vedlikeholdsetterslepet i samferdselssektoren.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at omleggingen av inntektssystemet har vært dramatisk for de fylkeskommunene som kom dårligst ut, og at det er behov styrking av tapskompensasjonsordningen utover de fem første årene etter omleggingen av inntektssystemet. Flertallet er særlig bekymret for hvilke konsekvenser nedgangen i inntekter vil kunne få for driften av videregående skoler og kollektivtilbud utover skoleskys.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øke fylkeskommunenes frie inntekter ut over regjeringens forslag, og øke tapskompensasjonsordningen.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at fylkeskommunene nå er invitert med i kommunereformprosessen med sikte på å slå seg sammen. En stortingsmelding om nye oppgaver til et nytt folkevalgt nivå vil bli lagt frem for Stortinget våren 2016 og en ny regionstruktur vil bli foreslått for Stortinget våren 2017. Flertallet vil i den forbindelse vise til at Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre er enige om at inntektssystemet til fylkene må vurderes i lys av en eventuell ny regionstruktur.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser videre til at fylkeskommunenes utgifter til kollektivtransport har vært under press over en lengre periode, og er bekymret for at utviklingen i inntektene ikke tar høyde for de økte utgifter de pådrar seg innenfor kollektivtransporten. En undersøkelse KS har gjennomført viser at det har vært en kostnadsvekst særlig fra 2013 til 2014. Veksten har også vært høyere enn det fylkeskommunene har blitt kompensert for gjennom pris/lønnsvekst og demografiskompensasjonen. Disse medlemmer mener det på denne bakgrunn er behov for å gjøre en oppdatert vurdering av om inntektene til kollektivtrafikken står i forhold til passasjervekst, økte krav til standard og kvalitet samt pris- og lønnsvekst.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at kollektivtransport er en fylkeskommunal oppgave på linje med andre oppgaver som fylkeskommunene har ansvaret for. I statsbudsjettet kompenseres kommunesektoren for anslått lønns- og prisvekst gjennom en deflator som er felles for alle de kommunale tjenesteområdene. Dette har vært praksis i mange år, også under den forrige regjeringen. Det kan være at kostnadene varierer mellom tjenesteområdene, men kommunesektoren blir kompensert for anslått lønns- og prisvekst samlet sett. Gjennom veksten i frie inntekter blir fylkeskommunene kompensert for økt folketall og endringer i befolkningens sammensetning. Demografiskompensasjonen er beregnet på grunnlag av tjenester som fylkeskommunene samlet sett har ansvaret for, inkludert kollektivtransport. Også dette har vært praksis i mange år.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til behovet for å styrke kollek-

tivtrafikken i hele landet og mener derfor at fylkeskommunen må få en ekstra satsing til dette formålet. Videre er det et stort behov for å øke innsatsen for flere lærlingeplasser, og for å tilby flere elever alternative opplæringsopplegg som innebærer mer praksis. Dette medlem mener derfor at fylkeskommunene må få en ekstrabevilgning til dette på 100 mill. kroner. Dette medlem viser til at regjeringen har kuttet kraftig i de regionale utviklingsmidlene. Det er dårlig nærings- og distriktpolitikk, og dette medlem mener at fylkeskommunene snare må få økte bevilgninger til lokal og regional næringsutvikling.

Dette medlem viser til egne forslag i budsjettet for 2015 om avsetting av 350 mill. kroner til klimatilpassinger i kommunesektoren og til diverse andre forslag angående rassikring og forebygging av naturkatastrofer, gitt over budsjettene til samferdsel og NVE på til sammen 390 mill. kroner.

Dette medlem understreker at tilsvarende satsinger må komme i 2016, og at disse vil være helt nødvendige for å sikre infrastruktur og trygghet i ulike deler av landet.

9. Inntektssystemet for kommunene

9.1 Samandrag

Det vises i proposisjonen til at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene som legges fram i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen vurderes alle elementene i inntektssystemet. Inntektssystemet vil også ses i sammenheng med kommunereformen. I årets kommuneproposisjon foreslår regjeringen en ny kommunal inntekt basert på vekst i lokal verdiskapning.

9.1.1 *Tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene*

I Sundvolden-plattformen fastslår regjeringen:

«Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene få beholde en del av selskapsskatten der verdiene er skapt.»

Regjeringen følger i proposisjonen opp dette med å foreslå en ny kommunal inntekt basert på lokal verdiskapning.

Skatteinntektene, som i dag utgjør om lag 40 pst. av kommunesektorens inntekter og anslagsvis om lag 174 mrd. kroner for kommunesektoren, har en sterkere lokal forankring enn rammeoverføringene. Ved å la en andel av lokale skatteinntekter tilfalle lokalsamfunnet styrkes koblingen mellom de som be-

taler skatten, de lokale beslutningstakerne og de som mottar de kommunale tjenestene.

For å gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for lokal næringsutvikling og føre en mer aktiv næringspolitikk, bør de få tilført en andel av verdiskapningen som skjer lokalt.

Departementets vurdering er at tidligere modeller for kommunal selskapsskatt har klare svakheter. I stedet foreslås det at en del av den lokale verdiskapningen tilbakeføres til kommunene gjennom en indirekte modell basert på endring i lønnssum i private foretak. Slik oppnås et mer stabilt grunnlag for den nye inntekten enn ved den tradisjonelle selskapsskatten, samtidig som økt verdiskapning lokalt kommer hele lokalsamfunnet til gode.

9.1.1.1 TIDLIGERE MODELLER FOR SELSKAPSSKATT

Selskapsskatten var en del av kommunenes inntekter i perioden fram til 1999 og i perioden 2005–2008. Fram til 1999 fikk kommuner og fylkeskommuner tilført en andel av den samlede overskuddsskatten fra selskapene. Fordelingen av selskapsskatten mellom kommuner var da knyttet til reglene for stedbunden beskatning, der inntekter og utgifter på selvangivelsen til selskapene ble fordelt mellom selskapets virksomheter i ulike kommuner. Dette var arbeidskrevende både for likningsmyndigheter og for selskapene.

Det vises i proposisjonen til at i perioden før 1999 ble en uforholdsmessig stor del av selskapsskatten tilført kommunene der hovedkontorene i selskapene lå. Da selskapsskatten igjen ble tilbakeført til kommunene i 2005 var et av kravene at det i større grad skulle tas hensyn til hvor arbeidsplassene var lokalisert.

For mange kommuner svingte selskapsskatten mye fra år til år, men fordi Skattedirektoratets beregninger inneholdt taushetsbelagte opplysninger om hvert enkelt foretak kunne ikke kommunene få innsyn i og kunnskap om hvorfor inntekten varierte fra år til år.

Regjeringen ønsker en forenkling for både næringslivet og offentlig sektor.

Når verdiskapningen i privat sektor på nytt skal tilbakeføres til kommunene, er departementets vurdering at tidligere modeller har så klare svakheter at de ikke er noe alternativ.

9.1.1.2 NY INNTEKT FRA LOKAL VERDISKAPNING

Det foreslås at en del av den lokale verdiskapningen tilbakeføres til kommunene basert på lønnsgrunnlaget i det lokale næringslivet i den enkelte kommune. På samme måte som den tradisjonelle selskapsskatten vil lønnsgrunnlaget være påvirket av konjunkturer, men det vil være mer stabilt og forutsigbart. Den nye inntekten fra lokal verdiskapning

foreslås basert på vekst i lønnsgrunnlaget i private foretak i kommunen over en periode, ved at alle kommuner som har en positiv utvikling får en andel av den nye inntekten. Andelen som hver kommune får av ny inntekt vil tilsvare den andelen kommunen har av samlet vekst i verdiskapning. Ved å basere den nye inntekten på endring i lønnssum, og ikke på fordelingen av lønnssum, mellom kommunene, oppnår en at alle kommuner med en positiv utvikling, og ikke bare kommuner som i utgangspunktet har det rikeste næringslivet, kan få en andel av den nye inntekten. Dermed vil alle kommuner, både små og store, få et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling, samtidig som verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet.

Datagrunnlaget for tilbakeføringen er foretakenes rapportering av arbeidsgiveravgiftspliktige ytelser til Skattedirektoratet. Mer konkret baseres ny inntekt fra verdiskapning på endring i lønnssummen fratrukket sykelønnsrefusjon. Tilskudd og premier til pensjonsordninger holdes utenfor. SSB publiserer kommunevise tall, der data fra Skattedirektoratets skatteregnskap bl.a. er koblet med informasjon om hvor bedriftene og arbeidsplassene er lokalisert. Dette sikrer at ny inntekt baseres på de sysselsattes arbeidssted og ikke bosted. I SSBs statistikk kan tall for privat sektor skilles ut. I henhold til SSBs standard sektorgruppering er også offentlige foretak, dvs. aksjeselskaper og liknende, som er skilt ut fra offentlig forvaltning, inkludert i privat sektor.

Modellen tar utgangspunkt i vekst over en gitt periode. For å gi kommunene tid til å tilpasse seg ny inntekt innføres modellen i 2016, men gis først virkning i 2017. For å unngå for brå svingninger i den nye inntekten benyttes det vekst i lønnssum over en periode på fire år. Dette gjennomsnittet vil gjøre tilførselen av ny inntekt mer stabil, og virkningen av lavere aktivitet eller bedriftsnedleggelse for enkeltkommuner vil bli jevnet ut over flere år.

Det foreslås en moderat innføring av ny inntekt fra lokal verdiskapning ved at samlet beløp i 2017 tilsvarende om lag ett prosentpoeng av skattesatsen på 27 pst. for selskaper. I 2013 utgjorde dette om lag 2,9 mrd. kroner.

Ny inntekt tildeles gjennom rammetilskuddet, men utjevnes på linje med øvrige kommunale skatteinntekter. I den helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet for kommunene fram mot kommune-proposisjonen for 2017 skal bl.a. skattens andel av kommunesektorens samlede inntekter, som i dag ligger på om lag 40 pst., vurderes.

9.1.1.3 VERDISKAPNING PÅ KOMMUNENIVÅ

På kommunenivå varierer endringen i lønnssum i privat sektor en del fra år til år. Det vil derfor være vanskelig å si hvordan ny inntekt fra lokal verdiskap-

ning vil fordeles mellom kommunene i 2017 og senere år.

Statistikk fra SSB viser at i privat sektor økte lønnssummen med 6,7 pst. fra 2011 til 2012, og med 5,6 pst. fra 2012 til 2013. Fra 2011 til 2012 hadde i underkant av 90 pst. av kommunene vekst i lønnssum i privat sektor, mens i overkant av 80 pst. av kommunene hadde vekst fra 2012 til 2013. Blant kommunene med høyest prosentvis vekst ligger et mangfold av kommuner. Kommuner med høy vekst er ulike mht. hvilket nivå de har på lønnssum i privat sektor i utgangspunktet, og de varierer også mye i innbygger-tall. Det er også stor geografisk spredning blant kommunene med høyest vekst.

9.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at regjeringa har vurdert ulike modellar for tilbakeføring av selskapsskatt til kommunesektoren. Komiteen er samd med at dei tidlegare modellane ikkje er gode nok hovudsakeleg pga. hovudkontorutfordring og ikkje offentleg talmateriale, så komiteen deler regjeringa sitt syn på at dei modellane er uaktuelle.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, ønsker sterke kommuner som er aktive utviklere av sine lokalsamfunn, inklusiv tilrettelegging for næringsliv og arbeidsplasser. Hvis en kommune lykkes i å tiltrekke seg innbyggere, vil dette gi utslag på skatteinntektene. Disse medlemmer mener kommuner også skal belønnes når de lykkes i å legge til rette for næringsliv og nye arbeidsplasser, men i dag tar staten inn all selskapsskatt. Disse medlemmer viser til at regjeringens modell belønner vekst i lokal verdiskapning, ikke hva man har av eksisterende privat næringsliv. Dermed har både store og små, næringssterke og næringssvake kommuner mulighet til å få ekstra inntekt. Det er nye arbeidsplasser og bedrifter som over tid bidrar til vekst og utvikling. Disse medlemmer har tillit til at kommunene både organiserer velferdstjenestene slik de mener er best uavhengig av den nye ordningen med selskapsskatt, og at ordfører og kommunestyre er aktive tilretteleggere for eksisterende og nytt næringsliv.

Desse medlemmene støtter innføring av selskapsskatt til kommunane og den modellen regjeringa skisserer. Disse medlemmene ber likevel regjeringa vurdere om selskapsskatten skal vera med ein del av inntektsutjamninga mellom kommunane.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at det er varsla ein full gjennomgang av kommunane sitt inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen har varslet en helhetlig gjennomgang av kommunenes inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017. Samtidig har regjeringen i kommuneproposisjonen for 2016 valgt å forskuttere ett enkeltelement i inntektssystemet, ved å foreslå gjeninnføring av kommunal selskapsskatt som betyr en omfordeling av om lag 2,9 mrd. kroner mellom kommunene. Den såkalte «nye inntekten fra lokal verdiskapning» foreslås basert på vekst i lønnsgrunnlaget i private inntekter i kommunene over fire år, ved at kommuner som har positiv utvikling får en andel av den nye inntekten. Ordningen er begrunnet i at man vil stimulere til næringsutvikling, men vil trolig være lite treffsikker i å belønne innsats fordi lønnsveksten i en kommune er avhengig av så mange andre faktorer enn hva ordføreren og næringssjefen i kommunen foretar seg.

Disse medlemmer er betenkt over fordelingsvirkningene av forslaget. Videre viser disse medlemmer til komitéhøringen der Fagforbundet uttrykte bekymring for at ordningen kan være et incentiv til privatisering av velferdstjenestene, fordi private velferdsleverandører vil inngå i inntektssystemet for selskapsskatten, mens den offentlige skolen og hjemmehjelpen ikke gjør det.

Disse medlemmer vil derfor gå imot å gjeninnføre kommunal selskapsskatt.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har kuttet kraftig i de regionale utviklingsmidlene. Dette har i sin tur ført til kutt i de kommunale næringsfondene mange steder. Det innebærer en svekkelse av distriktpolitikken, og reduserte muligheter for lokalpolitikkerne til å stimulere til ny næringsutvikling. Disse medlemmer viser til sitt alternative budsjett for 2015, der de regionale utviklingsmidlene ble foreslått økt. Disse medlemmer fastholder at dette er et mer treffsikkert virkemiddel for lokal næringsutvikling enn å gjeninnføre den kommunale selskapsskatten.

Disse medlemmer viser til komiteens høring hvor det fra KS ble stilt spørsmål ved om modellen for innføring av en kommunal andel av selskapsskatten var et treffsikkert virkemiddel. Fra KS ble det sagt:

«Det er liten grunn til å tro at kommunal tilrettelegging for næringsliv endres som følge av dette»

og at forslaget representerer:

«... mer en alternativ fordeling av en mindre del av rammetilskuddet enn selskapsskatt.»

Disse medlemmer deler KS sine vurderinger og mener forslaget først og fremst representerer en omfordeling av kommunenes rammer fra typiske

pendlerkommuner til de store byene og fra kommuner som fra før er lavinntektskommuner til høyinntektskommuner. Disse medlemmer vil også peke på det uheldige i at kommunenes andel av selskapsskatten påvirkes av om tjenesteproduksjonen for det offentlige løses i offentlig eller privat regi siden lønnsinnbetalinger fra private virksomheter skal ligge til grunn for kommunenes andel.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om ikke å fremme forslag til omlegging av selskapsskatten.»

Disse medlemmer viser til at påstandene fra flertallet om at store kommuner gir mer demokrati, bedre kvalitet og mindre interkommunalt samarbeid, er tilbakevist. Disse medlemmer vil også påpeke at tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene vil gi større skeivheter i kommunenes inntekter, og med det svekkede muligheter særlig for inntektssvake kommuner til å drive både lovpålagte oppgaver og næringsutvikling. Regjeringens politikk blir en negativ spiral for de inntektssvake kommunene, mens den vil styrke kommuner som allerede har vekst i etableringer og næringer og økende inntekter. Disse medlemmer er uenig i denne retningen der en tar fra små og inntektssvake og gir til store og inntektssterke, enten det gjelder kommuner eller mennesker.

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Høyre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at Landssammenslutninga av norske vindkraftkommunar på høyringa viste til at selskapsskatten ikkje treffer vindkraftkommunar då det er få arbeidsplasser, men store inngrep i naturen. Fleirtalet viser til at samanslutninga ber om at det blir gjort ei vurdering på likheits-hensyn mellom vasskraftkommunar og vindkraftkommunar. Fleirtalet ber regjeringa vurdere det.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre mener det må lønne seg for kommunene å satse på vindkraft. Disse medlemmer ønsker derfor å innføre et naturressursskatteregime for vindkraft på lik linje med det man har for vannkraft, slik at kommunene sitter igjen med større andel av inntektene fra næringen. Norge har et 100 år langt regime for vannkraft som ivaretar lokalsamfunnets interesser. Naturressursskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft har gitt vertskommuner for vannkraft stabile inntekter. Disse medlemmer ønsker økt utbygging av vindkraft, og mener det er avgjørende at

vindkraftkommunene sikres en andel av den verdiskapingen som deres vindkraftressurser danner grunnlag for. Med dette vil vindkraft få større legitimitet i lokalsamfunnene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener det er naturlig å utrede naturressursskatt til vindkraftkommuner i forbindelse med den varslede gjennomgangen av kommunenes inntektssystem i kommuneopposisjonen for 2017.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høyre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til følgende merknad i Innst. 16 S (2014–2015):

«Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høyre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til merknad i statsbudsjettet for 2014 om at kommunar som stiller areal til rådvelde for havbruk skal sitte att med større del av verdiskapinga lokalt. Fleirtalet er nøgd med at regjeringa alt har styrka kommunane sin andel av konsesjonsavgifta. Det er positivt, men hjelper fyrst og fremst dei kommunane som tildeler nye areal no og kommunar som har vært positiv til oppdrett over mange år og dermed disponert masse areal nyter ikkje godt av den ordninga. Fleirtalet er difor positiv til at regjeringa også vil sjå på dette og vurdere ytterlegare stimulans til kommunar til å sette av areal gjennom årlege andel av verdiskapinga.»

Ei anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høyre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at dette spørsmålet er fulgt opp i behandlinga av havbruksmeldinga der næringskomiteen (Innst. 361 S (2014–2015)) slår fast at fordelinga mellom kommunesektoren og staten skal vera 80 og 20 pst. Fleirtalet viser vidare til at ein samrøystes næringskomité meiner inntektene som skal tilfalle oppdrettskommunane skal fordelast gjennom eit havbruksfond, og ber derfor regjeringa leggje fram forslag om innretninga på eit slikt fond i forbindelse med statsbudsjettet for 2016.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at en arealavgift vil gi kommunene bedre mulighet for å legge bedre til rette for vekst i næringen samt økt sysselsetting og bosetting langs kysten. Kommunene vil med dette bli kompensert for en rekke ulemper som følge av oppdrettsvirksomhet, for eksempel miljømessige utfordringer.

Komiteen ber om at regjeringen i statsbudsjettet for 2016 legger frem en oversikt over merkostna-

dene til tospråklighet i forvaltningsområdet for samisk språk.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det er lagt inn merknader i kommuneproposisjonen for 2015 om at nynorsken ikkje må bli skadelidande av kommunereformen. Fleirtalet viser også til at LNK har fått tilskot frå departementet. Fleirtalet understrekar viktigheten av dette, og ber regjeringa også vurdere som eit tiltak for å styrke nynorsken å likestille ungdomsskule og barneskule med tanke på retten til opplæring på eige språk og komme tilbake til Stortinget på eigna måte om det.

10. Skjønnskuddet

10.1 Samandrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Formålet med skjønnskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår i proposisjonen at den samlede skjønnsrammen for 2016 blir satt til 2 547 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 1 928 mill. kroner til kommunene, mens 619 mill. kroner går til fylkeskommunene.

Differensiert arbeidsgiveravgift

Dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift (DA) ble revidert som følge av nye retningslinjer for regional statsstøtte. De nye retningslinjene gjelder fra 1. juli 2014 til 31. desember 2020, og 31 kommuner fikk avgiftslette. Provenyeffekten av avgiftsletten for de 31 kommunene er beregnet til 267 mill. kroner. Differensiert arbeidsgiveravgift er en ordning rettet mot næringslivet i distriktene og skal legge til rette for sysselsettingsvekst i hele landet. Ordningen skal være nøytral for kommunal sektor. De 31 kommunene som fikk avgiftslette ble derfor for 2015 trukket tilsvarende beløp ved beregningen av rammetilskuddet.

En del kommuner har fått kompensasjon gjennom skjønnsmidlene for endringer i DA i 2004 og 2007. Kompensasjonen ble lagt inn i basisrammen i 2015. Dette åpnet for at fylkesmennene kunne om-disponere denne kompensasjonen, noe som også ble gjort.

I Stortingets behandling av Prop. 1 S (2014–2015) for Kommunal- og moderniseringsdeparte-

mentet og Innst. 16 S (2014–2015) ba flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen regjeringen om å påse at fylkesmennene ikke foretar endringer i fordelingen av kompensasjon for tidligere endringer i DA som medfører stor reduksjon i skjønnskuddet fra det ene året til det andre. Regjeringen ble videre bedt om å vurdere den økonomiske situasjonen for den enkelte kommune og komme tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2016.

Departementet sendte i januar 2015 et brev til fylkesmennene hvor de ble bedt om å vurdere sin skjønnsfordeling sett i lys av komiteens merknad. Etter å ha vurdert tilbakemeldingene og de økonomiske konsekvensene for de ulike kommunene, besluttet departementet å øke skjønnsrammen til Fylkesmannen i Telemark og skjønnsrammen til Fylkesmannen i Møre og Romsdal med et engangsbeløp på 7 mill. kroner for 2015. Disse midlene skal fordeles av fylkesmannen til kommuner som i vesentlig grad fikk redusert tidligere DA-kompensasjon i skjønnnet for 2015.

I retningslinjene for skjønnsfordeling fra fylkesmannen for 2016 vil det åpnes for en gradvis nedtrapping av tidligere DA-kompensasjon, samtidig som det presiseres at reduksjonen skal fordeles over flere år.

Regjeringen legger også opp til at trekket i rammetilskuddet for de 31 kommunene som fra 1. juli 2014 fikk redusert arbeidsgiveravgift trappes ned over fem år fra 2016. Dette vil utgjøre i overkant av 53 mill. kroner årlig. Nedtrappingen finansieres innenfor kommunenes frie inntekter. Prinsippet om provenynøytralitet overfor kommunesektoren ved omlegginger av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift står derfor fast. En nedtrapping av trekket er hensiktsmessig da grunnlaget for trekket er lønnsstatistikk fra Skattedirektoratet for 2012, og dette grunnlaget kan endres betydelig fram mot 2021. Ved framtidige endringer i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift vil eventuell kompensasjon og/eller trekk trappes ned over syv år. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift må revideres når nye retningslinjer for regionalstøtte fra EU-kommisjonen vedtas. Dette er en planlagt revisjon som gjøres hvert syvende år.

Når det gjelder fylkeskommunene vil dagens retningslinjer for regionalstøtte medføre økte kostnader for transportsektoren. Det er derfor gitt kompensasjon til fylkeskommunene gjennom skjønnsmidlene som følge av disse økte kostnadene. Kompensasjonen videreføres i skjønnsrammen for 2016.

Basisrammen

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen etter retningslinjer for skjønnsforde-

ling gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmesider etter framleggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen settes til 1 291 mill. kroner for kommunene og 379 mill. kroner for fylkeskommunene i 2015. Dette er en nominell videreføring av basisrammen til kommunene. Basisrammen til fylkeskommunene er redusert med 9 mill. kroner i forhold til i 2015. Reduksjonen i basisrammen til fylkeskommunene skyldes at Oppland fylkeskommune får redusert skjønnsrammen med 9 mill. kroner i 2016. Se nærmere omtale i proposisjonen. Beløpet Oppland fylkeskommune trekkes motregnes med en tilsvarende økning i innbyggertilskuddet, som fordeles på alle fylkeskommuner.

Kompensasjon for endringer i inntektssystemet

I forbindelse med endringene i inntektssystemet i 2011, ble det fordelt 400 mill. kroner til kommuner som tapte mer enn 100 kroner per innbygger på summen av endringene. Fordelingen vil ligge fast med samme kronebeløp inntil neste revisjon av kostnadsnøkkelene.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Storsamfunnet skal stille opp når lokalsamfunn rammes av naturskade eller andre ekstraordinære hendelser. Samtidig har kommunene og fylkeskommunene et eget ansvar for å håndtere uforutsette utgifter.

Departementet holder hvert år igjen en reservepott innenfor skjønnsrammen som blant annet går til kommuner og fylkeskommuner som får store og uforutsette utgifter i løpet av budsjettåret. Midlene går hovedsakelig til kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter flom, ras og annen naturskade, men kan også kompensere for utgifter grunnet andre ekstraordinære hendelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan tildele skjønnsmidler til kommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser for håndtering av den akutte krisesituasjonen og/eller til reparasjoner av kommunal infrastruktur til opprinnelig standard, i tilfeller der utgiftene i sum overstiger 250 kroner per innbygger.

Når det gjelder fylkeskommunene vil departementet vurdere behovet for skjønnsmidler etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle.

Kommuner som er rammet av naturskade som medfører utgifter av ekstraordinær størrelse kan søke om skjønnsmidler gjennom fylkesmannen. Fylkeskommuner kan søke departementet direkte.

Reservepotten for kommunene i 2016 er uendret på 125 mill. kroner og reservepotten for fylkeskommunene er uendret på 100 mill. kroner.

Prosjektskjønn

Innenfor skjønnsrammen til kommunene settes det av tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter som fordeles av departementet. Målgruppen for tilskuddet er kommunesektoren, men prosjekter i regi av departementet og/eller KS finansieres også via prosjektskjønnet.

Prosjektskjønnet foreslås satt til 112 mill. kroner i 2016. Dette er en nedgang på 94 mill. kroner fra 2015. Nedgangen skyldes først og fremst mindre behov innenfor store prosjekter som har blitt finansiert via prosjektskjønnet.

I tilknytning til oppretting av et valgdirektorat kan det i forbindelse med statsbudsjettet for 2016 bli vurdert å overføre midler til kap. 578 post 1.

I forbindelse med kommunereformen er det satt av 100 000 kroner per kommune til informasjon og folkehøringer i kommunene. For 2016 er samlet behov anslått til 21,4 mill. kroner. Det settes også av 4 mill. kroner som etter søknad kan gis i tilskudd til KS for deres rolle i de regionale prosessene. Innenfor prosjektskjønnsmidlene er det også rom for andre tilskudd knyttet til kommunereformen. Blant annet er det satt av 1 mill. kroner som etter søknad kan gis i støtte til Fylkesmannen i Oppland til et prosjekt om kommunereformen som motor for utvikling og innovasjon i kommunene.

Det settes av 47 mill. kroner til elektronisk valgadministrasjonssystem (EVA) i 2016. Dette er en nedgang på 35 mill. kroner fra 2015. Oppgaver knyttet til valggjennomføringen, herunder valgadministrasjonssystemet, skal flyttes ut av departementet. Det etableres et eget valgdirektorat som vil ivareta de sentrale oppgavene knyttet til gjennomføring av valg.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sammen med KS, LO Kommune, Unio, YS kommune og Akademikerne inngått en samarbeidsavtale om utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune. Programmet skal støtte opp om lokalt initierte prosjekter om temaene sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid-/deltidsproblematikk og omdømme. 2015 er siste året hvor deltakerkommunene får tilskudd. I 2016 skal midler gå til slutføring av programmet gjennom sluttrapport og evaluering. Det er satt av 2,5 mill. kroner til å slutføre dette programmet i 2016. Departementet utreder muligheter for et eventuelt nytt program, i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Videre er det blant annet også satt av midler til tilskudd til videreutvikling av IKT i kommunesektoren og klarspråk i kommunesektoren.

I proposisjonen listes kriterier for prosjektskjønnet som gjelder for 2016.

10.2 Merknader frå komiteen

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa foreslår forutsigbare og klarare rutinar for handtering av ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift. Fleirtalet er også tilfreds med at komiteens merknader knytt til situasjonen spesielt i Telemark og Møre og Romsdal er fulgt opp på ein god måte.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti noterer seg at regjeringa vil foreta reelle kutt i skjønnsmidlene ved å foreslå en nominell videreføring av skjønnsramma til kommunene, og en reduksjon av skjønnsramma til fylkeskommunene på 9 mill. kroner – begrunnet i at Oppland fylkeskommune har fått 9 mill. kroner for mye over flere år.

Disse medlemmer mener det er lite i kommunenes situasjon som tilsier kutt i skjønnsmidlene. Disse medlemmer foreslår derfor å styrke skjønnsramma til fylkeskommunen med 10 mill. kroner, herav 9 mill. kroner til Oppland slik at de ikke får nedtrekk og dermed svekket evne til å håndtere flom og skred, og omstillingsutfordringer blant annet knyttet til nedleggelse av statlige arbeidsplasser i Valdres.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringa Stoltenberg foreslo en nominell videreføring av skjønnsrammen i flere år. Slik disse medlemmer ser det, gir forslaget en tilstrekkelig ramme for skjønnsstilskuddet når dette også ses i sammenheng med kommuneøkonomiopplegget totalt sett.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringa legger til grunn at når nye områder innlemmes i området for regionalt differensiert arbeidsgiveravgift, så skal ordninga være provenynøytral for kommunal sektor. Dette gjøres ved at kommunene trekkes i rammetilskuddet. Noen kommuner har imidlertid blitt trukket dobbelt, ved at skjønnsmidler tildelt som kompensasjon for tidligere omlegginger av DA-ordninga er redusert. Med andre ord har enkelte kommuner tapt inntekter på å bli innlemmet i DA.

Disse medlemmer viser til at regjeringa åpner for gradvis nedtrapping av tidligere DA-kompensasjon, samtidig som det presiseres at reduksjonen skal fordeles over flere år. Det vises videre til at regjeringa legger opp til at trekket i rammetilskuddet for de 31 kommunene som fra 1. juli 2014 fikk redusert arbeidsgiveravgift, trappes ned over fem år fra

2016. Dette kan ikke oppfattes på noen annen måte enn at regjeringa har erkjent en feil overfor de 31 nye DA-kommunene. Konsekvensen av denne erkjennelsen må være at regjeringa rydder opp på en slik måte at ingen av de 31 kommunene taper inntekter på å ha blitt DA-kommuner. Disse medlemmer ber derfor regjeringa sørge for at de berørte kommunene får kompensert sitt inntektstap gjennom skjønnsmidler i 2015. Videre ber disse medlemmer regjeringa se «gradvis nedtrapping av tidligere DA-kompensasjon» og «nedtrapping av trekk i rammetilskuddet over fem år» i sammenheng, slik at de nye DA-kommunene ikke taper inntekter på å bli innlemmet i ordningen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringa sørge for at ingen kommuner fra 2015 til 2020 taper økonomisk på å bli innlemmet i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at selv om hele Nord-Norge er innenfor det distriktpolitiske virkemedelområdet, lyktes man ikke i å redusere arbeidsgiveravgiftssatsen for Bodø og Tromsø. Sysselsettingsutviklingen i privat sektor i Bodø og Tromsø har stagnert og hatt en negativ utvikling. Disse medlemmer viser til at Bodø og Tromsø er viktige drivkrefter for en positiv befolknings- og verdiskapingsutvikling i Nord-Norge.

Disse medlemmer viser til at ordningen med kompensasjon av innbetalt arbeidsgiveravgift har utløst store investeringer i kunnskapsinstitusjoner og infrastruktur som har kommet regionene til gode. Midlene er disponert i nært samarbeid mellom næringslivet selv og det folkevalgte nivået. Disse medlemmer understreker derfor betydningen av at ordningen med DA-kompensasjon beholdes også i framtiden, og at kompensasjonen overføres til respektive fylkeskommuner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at enkelte kommuner kan møte store utfordringer knyttet til barnevernstiltak i barnerike enkeltfamilier. Bostedskommunene bærer det økonomiske ansvaret selv om tiltakene gjennomføres i andre kommuner og uten at kommunen nødvendigvis får innbyggertilskudd for disse. Flertallet vil understreke at slike utgifter må tas hensyn til når fylkesmennene utmåler skjønnsstilskudd til kommunene, for å avhjelpe situasjonen noe. Utmålingen av skjønnsstilskudd må base-

res på en helhetlig vurdering av kommunenes økonomiske situasjon.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ber regjeringen arbeide videre med å finne en mer permanent ordning for slike saker.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at enkelte kommuner kan møte store utfordringer knyttet til barnevernstiltak i barnerike enkeltfamilier. Bostedskommunen bærer det økonomiske ansvaret selv om tiltakene gjennomføres i andre kommuner og uten at kommunen får innbyggertilskudd for disse. Dette medlem kjenner til at Fylkesmannen kan gå inn med skjønnsmidler for å avhjelpe situasjonen noe. Dette medlem understreker at skjønnsmidler må gis inntil den aktuelle situasjonen som utløser skjønnsmidler er avsluttet. Dette medlem ber departementet jobbe fram en mer permanent og forutsigbar løsning for slike enkelttilfeller, jf. ordningen for ressurskrevende brukere.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er sterkt kritiske til den usikkerheten som regjeringen har skapt for de 31 kommunene som fra 1. juli 2014 kom inn under ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Disse kommunene fikk en avgiftslettelse på 267 mill. kroner som det ble lagt opp til at skulle trekkes inn igjen med begrunnelsen at ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift skal være nøytral for kommunal sektor. Departementet varsler nå at nedtrekket i rammetilskudd som disse kommunene urettmessig opplevde, skal tilbakeføres over 5 år fra 2016. Det er beklagelig at departementet velger å bruke 5 år på å rette opp det urettmessige trekket de aktuelle kommunene opplever.

Disse medlemmer fremmer ut fra ovenstående følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre korrigeringen av trekket til 31 kommuner som fra 1. juli 2014 kom inn under ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i statsbudsjettet for 2016.»

Disse medlemmer viser til at virkningene av differensiert arbeidsgiveravgift ikke inngår i inntektssystemet til kommunene. Stortingets forutsetning er at redusert arbeidsgiveravgift er et distriktpolitisk virkemiddel som kommer både næringsliv og offentlig sektor til gode gjennom. Dette ansees ikke ivaretatt gjennom departementets formulering «nøytralt for kommunal sektor.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til Senterpartiets forslag i budsjettbehandlingen for 2015 om en avsetning på 100 mill. kroner i ekstra skjønnsmidler ved naturkatastrofer. En slik avsetning vil kunne bidra til raskere behandling når det oppstår ekstraordinære situasjoner knyttet til flom og ras. Det bør være departementet som disponerer midlene som en mulighet til ekstraordinær innsats ut over de skjønnsmidlene fylkesmennene disponerer.

11. Oppgavefordeling og regelverk

11.1 Arbeids- og sosialdepartementet

11.1.1 *Samandrag*

11.1.1.1 LOVFORSLAG OM PLIKT TIL Å STILLE VILKÅR OM AKTIVITET VED TILDELING AV ØKONOMISK STØNAD

Stortinget vedtok 24. mars 2015 å innføre en plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Lovendringen trer i kraft så snart som mulig etter at eventuelle merkostnader for kommunene er dekket.

11.1.1.2 LOVFORSLAG OM AT KOMMUNENE I VURDERINGENE AV SØKNADER OM ØKONOMISK STØNAD SOM HOVEDREGEL SKAL HOLDE BARNES INNTEKT UTENFOR

Arbeids- og sosialdepartementet tar sikte på å legge fram et lovforslag om at barns inntekt holdes utenfor ved vurdering av søknader om økonomisk stønad (sosialhjelp) før sommeren 2015.

11.1.1.3 ENDRINGER I SOSIALTJENESTELOVEN OM FORVALTNINGENS TAUSHETSPLIKT – UTLEVERING AV ENKELTE OPPLYSNINGER TIL POLITIET OG KRIMINALOMSORGEN

Arbeids- og sosialdepartementet tar sikte på å sende på høring et forslag om endringer i sosialtjenesteloven om forvaltningens taushetsplikt knyttet til utlevering av enkelte opplysninger til politiet og kriminalomsorgen.

11.1.2 *Merknader frå komiteen*

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til redegjørelsen i proposisjonen, der det fremgår at aktivitetsplikt for sosialstønad skal iverksettes når det avklart hvordan eventuelle merutgifter for kommunene skal dekkes. Disse medlemmer viser til at arbeidet med å beregne kommunale merkostnader er igangsatt, og det er etablert kontakt med KS om dette. I arbeidet inngår både en vurdering av mulige kostnader knyttet til innføring av en aktivitetsplikt og en vurdering av mulig innsparing for kommunene på kort og lengre sikt.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er mot innføring av arbeidsplikt for sosialhjelp og viser til at muligheten til å stille vilkår alt i dag ligger i lov om sosiale tjenester i Nav, og at dette virker bra, gitt at det brukes på et forstandig vis der individuelle behov og muligheter legges til grunn. Det saliggjørende er ikke tvang, men gode tiltak for bedre helse, arbeidskvalifisering og bistand til å håndtere sosiale problemer. Alt for mange opplever at slike tiltak er mangelvare, og at de ikke får noe tilbud overhodet. Da er veien kort til passivitet. Dette medlem understreker at en aktivitetsplikt vil utløse store behov i kommunesektoren for flere ansatte, og for penger til nødvendige tiltak og opplæring. Dette medlem konstaterer at regjeringen ikke har bevilget penger til dette.

Dette medlem viser til forskning utført av Frisch-senteret viser at kvalifiseringsprogrammet ser ut til å hjelpe vanskeligstilte inn i eller tilbake til arbeidslivet. Analysen viser også at samlet inntekt øker betydelig, og med det blir færre fattige. Det ville derfor være naturlig å legge opp til at alle som ville kunne ha nytte av kvalifiseringsprogram skulle få tilgang på det. Men en slik innretning finnes ikke igjen i regjeringens opplegg. I stedet skal det innføres tvungent arbeid for å få sosialhjelp.

Dette medlem vil styrke kommunenes muligheter til å tilby relevant, individtilpasset aktivitet og tiltak som for eksempel kvalifiseringsprogram.

AVKORTNING AV BARNETRYGD

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at barnetrygden er en universell ytelse som går til alle som har barn, uavhengig av inntekt og uten behovsprøving. I praksis blir imidlertid barnetrygden behovsprøvd for de mest vanskeligstilte som må ha sosialhjelp for å forsørge seg. Lov om sosiale tjenester i Nav tillater at kommuner tar barnetrygden med i inntekten ved utmålingen av sosialhjelp og avkorter sosialhjelpen for det familien får i barnetrygd. Mange kommuner gjør dette. Dette medlem viser til at mens alle som har mer i inntekt får ekstra penger fra staten fordi det koster penger å ha barn, får i realiteten mange av de barna og familiene som aller mest trenger barnetrygden, ikke noe i det hele tatt. Og det er store summer familier med lite penger går glipp av. Dette medlem viser til svar fra Finansdepartementet på spørsmål om hvor mye det vil koste i merutgifter for kommunene ved en lovendring om at barnetrygden ikke skal regnes som inntekt. Anslaget er satt til 370 mill. kroner pr. år. Departementet anslår at de faktiske merutgiftene for kommunene vil være lavere enn dette, 310

mill. kroner. Dette er store summer som de mest vanskeligstilte barnefamiliene går glipp av hvert år. Det er fullstendig urimelig, når familier med bedre råd får pengene uavkortet. Dette medlem mener det er helt nødvendig å endre loven slik at kommuner må holde barnetrygden helt utenfor ved utmåling av stønad til dekning av barns livsopphold, og viser til egne forslag om det i alternativt statsbudsjett for 2015.

OVERGANGSSTØNAD TIL ALENEFORELDRE

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at regjeringens tiltak mot barnefattigdom er bra. Like bra er det ikke at regjeringen den samme uken som den presenterer tiltakene også foreslår kutt i overgangsstøtten til aleneforeldre som i sum er dobbelt så stort som verdien av de førstnevnte tiltakene. Overgangsstøtten er svært effektiv og ubyråkratisk, og den både løfter familier med aleneforelder ut av fattigdom på kort sikt, og er en meget god ordning for å få folk i kvalifisert arbeid det er mulig å forsørge familien på. Det er helt uforståelig å kutte i et så bra tiltak overfor familier med én forsørger, der risikoen for å havne i varig fattigdom er dobbelt så stor som for andre familier.

Dette medlem viser til Navs rapport om fattigdom og levekår for 2013 der det slås fast at barn med kun én forsørger har mer enn tre ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinntektsgruppen enn barn med to forsørgere.

Regjeringas forslag med store skatteletter til velstående og utallige kuttforslag til de mest vanskeligstilte vil øke barnefattigdommen og de økonomiske forskjellene i samfunnet. Det er dette medlem imot.

Dette medlem viser til at sosial eksklusjon er noe av det som gjør livet vanskelig for barn fra familier med dårlig råd. Det er viktig for alle mennesker, også barn og unge, å ha venner, å kunne delta fritt i naturlige felleskap, få bekreftelse og å oppleve mestring. Deltakelse på sosiale arenaer utenom barnehage og skole er avgjørende for å bygge vennskapsbånd og ha erfaringer og mestring en trenger resten av livet. Å føle seg annerledes og bruke tid på å beskytte foreldre fra skammen ved å ha dårlig råd, kan prege barn gjennom hele barndommen og kan sette varige sår og knekke selvtilliten. Dette kan også må motvirkes. Derfor foreslår dette medlem at det innføres en selvstendig rett til aktivitetsstøtte for barn og at penger til det legges inn i kommuneøkonomien. Dette medlem viser for øvrig til en rekke andre forslag fra Sosialistisk Venstreparti for å motvirke fattigdom i barnefamilier.

11.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

11.2.1 Samandrag

11.2.1.1 ENDRINGER I BARNEVERNLOVEN

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet la 20. mars 2015 fram Prop. 72 L (2014–2015) Endringer i barnevernloven. Departementet foreslår blant annet å utvide kommunenes adgang til å pålegge hjelpetiltak, slik at den omfatter flere typer hjelpetiltak enn i dag. I tillegg foreslås det å lempe på vilkårene for å pålegge hjelpetiltak. Formålet er å gi barn rett til hjelp og forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse. En utvidelse av adgangen til å pålegge hjelpetiltak vil gi barnevernet et nytt virkemiddel for å gi barn den hjelpen de trenger.

11.2.1.2 ØREMERKEDE STILLINGER TIL KOMMUNALT BARNEVERN

For å bidra til at barn og unge som trenger det, får hjelp fra barnevernet er det i perioden 2011 til 2015 øremerket til sammen om lag 627 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Målsetningen med satsingen er å styrke de mest utsatte barneverntjenestene. Regjeringen tar sikte på å videreføre det øremerkede tilskuddet i 2016.

11.2.1.3 FORSØKSVIRKSOMHET PÅ BARNEVERNOMRÅDET

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har satt i gang et arbeid med å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet. Ambisjonen er et bedre barnevern der flere barn får riktig hjelp til rett tid. En ny kommunestruktur vil kunne gi større og mer robuste barneverntjenester med bedre forutsetninger for å kunne ivareta et mer helhetlig ansvar.

Det må legges vekt på forsvarlig omstilling. Kunnskap fra forsøk skal bidra til gode endringsprosesser i forbindelse med en framtidig strukturreform i barnevernet. Det tas sikte på å utlyse forsøk våren 2015 med iverksettelse av forsøksvirksomhet fra 2016.

11.2.1.4 REGJERINGENS STRATEGI MOT BARNEFATTIGDOM

Regjeringen la 6. mai fram strategien Barn som lever i fattigdom – regjeringens strategi. Strategien skal bidra til å forebygge fattigdom og gi flere en vei ut av fattigdom. Regjeringen foreslår også en rekke tiltak som vil gi barn i familier med lav inntekt en bedre mulighet for å benytte tilbud om barnehage, samt å delta i fritidsaktiviteter og på ulike sosiale arenaer. Det foreslås å øke tilskuddet til utleieboliger for at flere barn kan få et godt sted å bo.

Det kommunale hjelpeapparatet har mye av ansvaret for å hjelpe barn, unge og familier som er rammet av fattigdom. I kommunene er det avgjørende at det arbeides på tvers av sektorene for å motvirke at barn, ungdom og familier med fattigdomsrelaterte utfordringer blir kasteballer mellom ulike hjelpeinstanser. Det er særlig viktig å styrke kunnskap, bevissthet og kompetanse i kommunene om fattigdom og konsekvenser av fattigdom blant barn og unge, herunder etablere verktøy for å ha oversikt over og følge levekårene til fattigdomsutsatte grupper lokalt. I arbeidet mot barnefattigdom legges det opp til at kommuner og frivillige aktører etablerer gode samarbeidsrelasjoner.

11.2.2 Merknader frå komiteen

Komiteen synest det er positivt at regjeringa har fokus på busetting. Komiteen synest det er positivt at alle kommunar i landet no får oppmoding om busetting der tidlegare berre nokre fekk slik oppmoding.

Komiteen viser til at KS på høyringa gav uttrykk for ei endå meir positiv haldning i kommunane til å busette flyktningar. Komiteen synest det er positivt at KS og kommunesektoren vil ta eit større ansvar og håpar då det er grunnlag for å få busett fleire slik at alle dei som ventar i mottak på ein kommune å bu i, får dette på plass. Komiteen merka seg at KS på høyringa spesielt var opptekne av denne gruppa. Komiteen viser til at integreringstilskuddet er styrkt med 300 mill. kroner i 2014 og 2015. Integreringstilskuddet dekker nå 90 pst. av kommunanes gjennomsnittlege kostnad ved busetting og integrering. I tillegg er tilskot til utleiebusetnader styrka for å bidra til at kommunane har tilstrekkelig mengd busetnader.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er sterkt kritiske til at Stortingets flertall har gått inn for å svekke refusjonen til kommunene for barnevernstiltak til enslige mindreårige asylsøkere. I komiteens høring viste KS til at denne svekkelsen har vanskeliggjort bosetting av denne gruppen. Disse medlemmer ber regjeringen evaluere virkningene av budsjettkuttet og komme tilbake med en gjennomgang av ordningen i statsbudsjettet for 2016.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til rapportering fra IMDI som viser at over 5 200 personer venter i mottak og at stadig flere venter lenger enn tidligere. Flertallet mener at rask bosetting av dem som har fått opphold i Norge,

er viktig for å lykkes bedre med integrering. Flertallet mener at det er viktig å understreke at bosetningspolitikken ikke må bli for byråkratisk og tungadministrert. Det kan medføre at flere må vente lenger i mottak enn nødvendig. Alle kommuner er nå anmodet om å bosette flyktninger. Flertallet forventer at alle kommuner tar sin del av ansvaret for bosettingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Arbeiderpartiets forslag om midlertidig å øke integreringstilskuddet med 100 000 kroner for å gi flere pressede kommuner økonomi til å ta imot flere flyktninger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til statsministerens redegjørelse i Stortinget den 30. april 2015 hvor partiene på Stortinget ble invitert til et videre samarbeid om hvordan hjelpe flere flyktninger. Alle partiene på Stortinget unntatt Fremskrittspartiet er enige om å følge opp dette, og forhandler om mer hjelp til Syria og nabolandene samt forslaget om at Norge skal ta imot flere flyktninger fra Syria. Disse medlemmer understreker at det er ventet at resultatene av disse forhandlingene vil få konsekvenser for kommunenes arbeid med dette tjenesteområdet.

Disse medlemmer viser til at kommunene står overfor store utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger. Ved siden av asylsøkere som er innvilget opphold, vil mottak av et større antall kvoteflyktninger fra Syria stille både stat og kommune overfor store utfordringer. Disse medlemmer viser til at partsuavhengige beregninger viser at integreringstilskuddet i gjennomsnitt dekker 90 pst. av kommunenes kostnader. Disse medlemmer mener det i budsjettet for 2016 må legges fram forslag til økte satser slik at integreringstilskuddet gir full kostnadsdekning for kommunene. Slik situasjonen nå er, må kommunene finne kostnadsdekning gjennom nedtrekk fra andre kommunale tjenester. Dette kan ikke være Stortingets forutsetning.

Disse medlemmer viser til at KS fremmet flere konkrete forslag som vil øke bosettingen i komiteens høring om kommuneproposisjonen. Utover økt integreringstilskudd, pekte KS på behovet for å styrke tilskuddet gjennom Husbanken til kommunale utleieboliger og på et forslag om å utvide bostøtteordningen slik at tilskuddsordningen også dekket enslige i bokollektiv. KS understreket dessuten at bosettingen av enslige mindreårige var gjort vesentlig vanskeligere etter vedtaket om kutt i tilskuddsordningen til barnevernstiltak for denne gruppen. Disse medlemmer ber regjeringen vurdere disse til-

takene nøye og komme tilbake med konkrete forslag til forbedringer i sitt forslag til statsbudsjett for 2016.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti vil understreke kommunenes sentrale rolle i arbeidet med integrering og bosetting av flyktninger. Det er viktig at alle som skal bli i Norge så snart som mulig får etablert seg i et lokalsamfunn der barn får mulighet til å gå i barnehage eller skole, og foreldre en mulighet til jobb. Rask bosetting er avgjørende for å få til en god integrering. Disse medlemmer er positive til at alle kommuner nå får anmodning om å bosette flyktninger, og registrerer at mange kommuner også tar imot flere enn anmodningen legger opp til. Det er også nødvendig om vi skal få bosatt alle som i dag sitter i mottak, og i tillegg gjøre en ekstraordinær innsats overfor flyktninger fra Syria. Disse medlemmer mener at den alvorlige situasjonen i Syria og de pressede nabolandene som har tatt imot millioner av syrere på flukt, nødvendiggjør en nasjonal innsats utover bidrag i nabolandene. Disse medlemmer er derfor glad for at stadig flere kommuner nå åpner for å bidra i den nasjonale dugnaden i tilknytning til den humanitære krisen i Syria, i tillegg til innsatsen en allerede gjør overfor personer som venter i mottak.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at en dugnad for bosetting av flyktninger er et nødvendig tiltak nå, som følge av den ekstraordinære flyktningsituasjonen i verden. Dette medlem påpeker at problemet med at det tar lang tid å bosette flyktninger som innvilges rett til opphold i Norge, ikke er nytt og ikke kan løses ved dugnad. Dette medlem mener derfor at det trengs en ny permanent bosettingsordning. Den gamle bosettingsordningen er en ulempe for så vel kommunene som for flyktingene.

Å fortsette som før gjør at både kommunene og flyktingene taper, og integreringen går mye dårligere. Tusenvis av flyktninger sitter på asylmottak og venter på å bli bosatt i en kommune. De har fått opphold i Norge, men får ikke noe sted å bo. Integreringsminister Solveig Horne fra Fremskrittspartiet inviterer til bosettingsdugnad for å få flere kommuner til å ta imot flere flyktninger. Flere partier har i en årrekke blokkert forespørslene, og det er gjerne de samme partier som bruker konsekvensen av egne nei-vedtak, nemlig manglende bosetting, som argument mot å ta imot flere krigsflyktninger. Denne vonde sirkelen må brytes. Å bare fortsette som i dag er et uholdbart alternativ. Derfor trengs en ny bosettingsordning slik Sosialistisk Venstreparti har ønsket lenge. Dette medlem mener det først må forhandles

fram enighet med kommunene om kostnadene og så må kommunene forplikte seg til å ta imot nødvendig antall. De må kunne avtale seg imellom om fordeling. Dette medlem er også enig med UDI-direktør Frode Forfang og vil åpne for at flyktingene selv kan finne seg et sted å bo som de kan ha råd til med den støtten de får i introduksjonsprogrammet. Så må kommunen de velger å bo i sørge for et introduksjonstilbud. I dag kan flyktinger som finner jobb og er selvhjulpne, bo hvor de vil. Men da har de ingen rett til introduksjonsprogram, og det har heller ikke eventuelle familiemedlemmer. Gjennom selvbosetting kan flyktinger i større grad selv ta ansvar for å påvirke livssituasjonen, bostedet og fremtiden. I stedet for å bli behandlet som passive klienter, får de en mulighet til å ta tilbake kontrollen over eget liv.

Dette medlem viser til Representantforslag 95 S (2014–2015) fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Bård Vegar Solhjell og Karin Andersen om at Norge tar imot 10 000 flyktinger fra Syria over de to neste årene og om å øke den økonomiske innsatsen i nærområdene kraftig.

Dette medlem viser til at krigen i Syria nå er inne i sitt femte år. Den humanitære krisen blir stadig verre. Det er ingen politisk løsning i sikte, og de militære konfrontasjonene og voldsbruken øker i styrke. Tre fjerdedeler av Syrias befolkning trenger humanitær støtte for å dekke de mest grunnleggende behov. 7,6 millioner mennesker er på flukt inne i landet. I tillegg har nesten 4 millioner mennesker flyktet til Syrias naboland. Det finnes ingen tilsvarende menneskeskapte humanitære katastrofer i vår levetid. Den humanitære responsen til Syria er fremdeles alvorlig underfinansiert. FN-appellene Syrian Response Plan (SRP) og Refugee Response and Resilience Plan (3RP) på til sammen over 68 mrd. kroner utgjør dermed en av de største FN-appellene noensinne. Dette medlem mener det er riktig og viktig at Norge øker sine bidrag. Norge har ressurser og kapasitet til å bidra ytterligere, og Sosialistisk Venstreparti har derfor under behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2015 foreslått å øke den økonomiske innsatsen i nærområdene kraftig.

Dette medlem vil påpeke at kun to prosent av registrerte flyktinger i dag blir tilbudt gjenbosetting, eller andre alternativer, og mange har behov som ikke kan møtes i Syrias naboland. Flyktinghjelpen understreker at rike land må sørge for at minst fem prosent av flyktingene får beskyttelse utenfor regionen i 2015. Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti 27. mars 2014 fremsatte et forslag for Stortinget der vi ba regjeringen sørge for at Norge tar imot inntil 5 000 flyktinger. Situasjonen i Syria har siden den gang blitt verre. Flyktinghjelpens rapport «Failing Syria» viser at 2014 til tross for flere

FN-vedtak (UNSCR 2139, UNSCR 2165 og UNSCR 2191) var et år preget av en stadig forverring.

Dette medlem viser til at det er over 1,2 millioner registrerte flyktinger i Libanon, det land i verden som huser flest flyktinger per innbygger. Hver fjerde innbygger i landet er flykting.

Dette medlem viser til at Norge i 1993 tok imot 12 000 flyktinger fra Bosnia. I 1999 tok vi imot 6 000 fra Kosovo. Dette viser at det er fullt mulig å øke mottaket langt utover det regjeringen hevder. Dette medlem viser også til at frivillig sektor ved disse to tilfellene på 90-tallet ble invitert til et samarbeid med staten og kommunene om bosetting og integrering. Dette medlem mener regjeringen må ta initiativ til et tilsvarende samarbeid nå.

Barnevern

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre er tilfreds med at regjeringen foreslår fortsatt øremerkede midler til økt antall stillinger i det kommunale barnevernet. For å bidra til at barn og unge som trenger det, får hjelp fra barnevernet er det i perioden 2011 til 2015 øremerket til sammen om lag 627 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Målsettingen med satsingen er å styrke de mest utsatte barnevernstjenestene. Disse medlemmer er enig i at det øremerkede tilskuddet bør videreføres i 2016. Dette er helt nødvendig for å sikre den nødvendige opptrappingen i kommunalt barnevern. Det er helt nødvendig med flere ansatte som kan gi barn i en utsatt situasjon den hjelpen og beskyttelsen de har krav på. Det er også nødvendig å ha nok ansatte til å gå inn og støtte familier som trenger hjelp, og det er fortsatt behov for å styrke kompetansen på utsatte barn.

Disse medlemmer er enig i at det er behov for en gjennomgang av organiseringen av barnevernet og av barnevernloven, med sikte på en ny og bedre organisering, oppgavefordeling og lovverk som sikrer et bedre tilbud til barna og familiene som trenger det. Disse medlemmer ser fram til at Stortinget får regjeringens helhetlige forslag til endringer til behandling.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at det største barnevernsloftet på 20 år ble startet i 2010, og har resultert i stor økning i antall stillinger til barnevernet så langt. Dette medlem er glad for at regjeringen vil videreføre dette øremerkede tilskuddet i 2016, og mener dette er helt nødvendig for å sikre den nødvendige opptrappingen i kommunalt barnevern. Dette medlem mener satsingen må økes utover det som foreslås bevilget fordi det er helt nødvendig med flere ansatte som kan gi barn i en utsatt situasjon den hjelpen og beskyttelsen de har krav på. Det er også

nødvendig å ha nok ansatte til å gå inn og støtte familier som trenger hjelp. Og det er fortsatt behov for å styrke kompetansen på utsatte barn. Dette medlem mener satsingen totalt må omfatte 1 500 stillinger i barnevernet. Satsingen på kompetanseheving må økes, og samarbeid med barna og ungdommene dette gjelder må styrkes kraftig i alle ledd.

Dette medlem er enig i at det trengs en stor gjennomgang av organiseringen av barnevernet, men vil på det sterkeste advare mot at det er andre hensyn, slik som ønsket om kommunereform, som får styre endringene. Det må kun være hensynet til barna, familiene og kvaliteten på tilbudet, som må få avgjøre framtidig oppgavefordeling innen barnevernet.

Dette medlem støtter at bevilgninger til styrking av barnevernet øremerkes.

Dette medlem viser til lovforslag Prop. 72 L (2014–2015) om å kunne pålegge hjelpetiltak for å hjelpe barn og foreldre i en vanskelig situasjon. Dette medlem støtter dette og forutsetter at regjeringen legger inn finansiering av oppgaven. Dette medlem vil også påpeke viktigheten av at økonomisk vanskeligstilte familier blir fulgt opp av Nav raskt. Å leve i fattigdom skaper sykdom og psykiske problemer hos foreldre og barn, og øker risikoen for å trenge hjelp fra barnevernet. Det er også stor grunn til å anta at familier vil ha lettere for å akseptere hjelp fra Nav enn fra barnevernet og at en kan oppnå langt mer på et tidligere tidspunkt.

Barnehager

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at barnehagen er den beste arenaen for lek og læring for de minste barna. Sosialistisk Venstreparti vil gjøre barnehage billigere for alle, innføre to barnehageopptak, avsette penger til å bygge flere barnehageplasser og til et kompetanseløft for pedagogiske ledere på dispensasjon. Dette medlem viser til at regjeringen har lagt inn 400 mill. kroner til mer fleksibelt opptak uten øremerking. Dette medlem mener penger til så spesifikke satsinger må øremerkes.

Dette medlem foreslår at alle barn i barnehagealder som bor på asylmottak skal få rett til å gå i barnehage. Regjeringen foreslo i statsbudsjettet for 2015 å kutte pengene kommunene i dag får til å gi barnehagetilbud til 4- og 5-åringer på asylmottak. Selv om forliket opprettholdt pengene viser tallene at kommunene tilbyr færre plasser. Det er svært uheldig hvis barn på mottak ikke får gå i barnehage. Barn på asylmottak lever i en unormal bosituasjon, med få muligheter for aktivitet og lek, og de preges av usikkerheten som foreldrene deres lever under. Å bo lenge på asylmottak gjør barna utsatt for store belastninger på grunn av midlertidigheten, unaturlige og krevende boforhold, usikkerheten knyttet til oppholds-

status, dårlig økonomi og mangelen på normalt liv og materielle ressurser. Et barnehagetilbud betyr derfor sårt tiltrengt stabilitet og positiv stimuli fra andre barn og trygge voksne. Det er helt avgjørende faktorer for barns utvikling, både når det gjelder språkutvikling og psykisk helse. Barnehage har av alle partier blitt trukket fram som et viktig integreringstiltak, blant annet som følge av språkopplæring. Flere av barna som med regjeringens forslag mister muligheten til å gå i barnehage, er barn som har fått opphold og som skal leve livet sitt i Norge og starte på norsk skole. I Sosialistisk Venstrepartis forslag til budsjett for 2015 bevilger Sosialistisk Venstreparti 145 mill. kroner slik at kommunene kan gi barnehageplass til alle barn på mottak.

Dette medlem foreslår også å utvide prosjektet med gratis halvdagsplass i barnehage og å utvide tilbudet om gratis deltidsplass i SFO. Det er avgjørende viktig å gå i barnehage for å lære norsk før en begynner på skolen. Tidlig språkopplæring i barnehage er bra for integrering, både for barna og foreldrene, og det gjør det lettere for flere kvinner med minoritetsbakgrunn å få tid og mulighet til å kvalifisere seg i arbeidslivet. Undersøkelser viser at barn med minoritetsbakgrunn profitterer stort på å gå i barnehage, og at sammenlignet med barn med majoritetsbakgrunn går færre minoritetsbarn i barnehage og SFO. Sluttrapporten fra SSB og Fafo om gratis kjernetid (publisert 18. november 2014) viser at tilbudet om gratis kjernetid har effekt på skoleresultatene til barn med innvandrerbakgrunn. Effekten er sterkere for jenter enn for gutter, samt sterkere for barn av mødre som ikke er i jobb.

11.3 Finansdepartementet

11.3.1 Samandrag

11.3.1.1 OVERFØRING AV SKATTEOPPKREVINGEN TIL SKATTEETATEN

Regjeringen har satt i gang arbeidet med sikte på å overføre skatteoppkreverfunksjonen (skatteinnkreving, føring av skatteregnskapet og arbeidsgiverkontroll) fra kommunene til Skatteetaten med virkning fra 1. januar 2016. Dette er et av tiltakene i regjeringens reform for å få en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning.

Skattedirektoratet utredet i 2014 hvordan skatteoppkrevingen kan organiseres i Skatteetaten for å oppnå en bedre og mer effektiv skatteoppkreving. Skattedirektoratets forslag om hvordan skatteoppkrevingen kan organiseres i Skatteetaten har vært på høring, og regjeringen har fremmet et forslag om overføring av skatteoppkrevingen i Prop. 120 LS (2014–2015) Endringar i skatte-, avgifts- og tolløvgivinga. Regjeringen kommer tilbake med forslag til rammeoverføring fra kommunene til Skatteetaten og realisering av gevinster i Prop. 1 S (2015–2016)

(Statsbudsjettet 2016). Prosessen vil bli gjennomført innenfor ordinære rammer for omstilling og utøvelse av medbestemmelse.

Videre legges det opp til at kommunene fortsatt skal ha særnamskompetanse for de kommunale kravene som skatteoppkreveren i dag kan kreve inn etter reglene i skattebetalingsloven. Det vises for øvrig til omtale i Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga.

11.3.2 Merknader frå komiteen

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener forslaget om statliggjøring av skatteinnkrevningen må avvises av Stortinget. Dette vil føre til en massiv sentralisering av en tjeneste som i dag løses godt av kommunene. Det er et stort paradoks at regjeringen under arbeidet med kommunereformen flytter en så stor og vesentlig oppgave fra kommunene til staten. Disse medlemmer deler KS sine vurderinger i saken og peker på at statliggjøring av skatteoppkrevingen innebærer:

- Svekkelse av effektivitet og resultater
- Svekket kommunal økonomisk styring
- Gode lokalkunnskaper som er viktig for service og innkreving blir borte
- Lokalkunnskap som er viktig i kampen mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet blir ikke brukt

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at det i behandlingen og forhandlingene om revidert nasjonalbudsjettet fremkom at det ikke er flertall i Stortinget for å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til skatteetaten (staten). Dette medlem mener dagens ordning fungerer rimelig godt.

Komiteens medlem fra Venstre viser til regjeringens forslag om statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen som ble fremmet i revidert nasjonalbudsjett. Uavklarte spørsmål knyttet til virksomhetsoverdragelse og ansattes rettigheter, samt uavklarte konsekvenser for kommunesektoren gjorde at Venstre ikke støttet forslaget.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er sterkt uenig i å statliggjøre skatteinnkrevningen. I kommunereformen sier regjeringa at flere oppgaver skal til kommunene, samtidig foreslår de å statliggjøre skatteinnkrevningen, en oppgave som løses godt på kommunalt nivå. Da blir påstandene om styring av kommunene med nye oppgaver lite troverdig. Norges kemner- og kommuneøkonomforbund dokumenterer at skatteinnkrevningen i Norge er

i verdenstoppen, at de kommunale kemnerne er mer effektive enn de statlige, og at lokalkunnskap og nærhet er vesentlig for gode løsninger også for innbyggerne. Forbundet peker også på at lokale kemnere fanger opp avvik i skatteinnngang raskere og at dette er meget viktig for kommunenes økonomistyring. Kommunene vil fortsatt måtte kreve inn penger selv etter en statliggjøring, og da risikerer en å tape betydelige verdier. Regjeringen prøver å kamufflere sentraliseringsforslaget med lokalisering av de sentraliserte arbeidsplassene til noen utvalgte steder i landet. Det kan ikke skjule fakta som er at denne endringen er en sterk sentralisering der alle kommuner landet over mister viktige arbeidsplasser. Det er Sosialistisk Venstreparti mot.

Dette medlem viser til at kampen mot svart arbeid og økonomisk kriminalitet krever både økt innsats ved å forsterke utvalgte kontorer som kan ta særlig kompliserte saker, og å beholde god lokal kontroll, slik at det som virker godt i dag, ikke blir tapt.

11.4 Helse- og omsorgsdepartementet

11.4.1 Samandrag

11.4.1.1 NY AKUTTMEDISINFORSKRIFT

En ny forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften) ble fastsatt 20. mars 2015. Forskriften gjelder fra 1. mai 2015.

Forskriften stiller noen nye krav til de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus, samtidig som mange av endringene er en tydeliggjøring av minimumskrav som følger av det gjeldende forsvarlighetskravet. Forskriften tydeliggjør også krav til samhandling og samarbeid mellom virksomheter som yter akuttmedisinske tjenester.

På legevaktområdet stiller forskriften blant annet kompetansekrav til leger som skal ha legevakt alene uten bakvakt.

Forskriften stiller også krav til at leger i kommunal legevakt må gjennomføre kurs i akuttmedisin og volds- og overgrepshåndtering. Det stilles samme krav til svartid på telefonen i legevaktssentralene som til fastlegekontorene.

Forskriften legger også til rette for et nasjonalt legevaktnummer – 116 117 – som skal innføres 1. september 2015.

11.4.1.2 SAMHANDLINGSREFORMEN

Kommunene vil fra 1. januar 2016 få en plikt til å sørge for øyeblikkelig hjelp døgnopphold for pasienter med somatiske sykdommer. Dette medfører at øremerkede midler over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett innlemmes i kommunenes frie inntekter fra 1. januar 2016. Mange kommuner har eller er i gang med å bygge opp et slikt tilbud. Mange

kommuner har valgt å organisere sitt tilbud gjennom interkommunalt samarbeid.

Det tas sikte på å innføre en plikt for kommunene til å sørge for øyeblikkelig hjelp døgnopphold for pasienter og brukere med psykiske lidelser og rusproblemer fra 2017.

11.4.1.3 MELD. ST. 26 (2014–2015) FREMTIDENS PRIMÆRHELSETJENESTE – NÆRHET OG HELHET

Helse- og omsorgsdepartementet la 7. mai 2015 fram stortingsmeldingen Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet. Med meldingen vil regjeringen legge grunnlaget for en framtidsrettet kommunal helse- og omsorgstjeneste for alle innbyggere. Det foreslås tiltak som skal ivareta brukere med god helse og behov for raske avklaringer, brukere med langvarige eller kroniske sykdommer og brukere med store og sammensatte behov og nedsatt funksjon. Regjeringen vil skape pasientens helsetjeneste. De samlede tiltakene i meldingen peker ut en retning som er i samsvar med målsetningene for samhandlingsreformen, men tar denne et skritt videre.

Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner gir nye muligheter for utvikling av den kommunale helse- og omsorgstjenesten, noe som kan bidra til gode og likeverdige tjenester over hele landet. Meldingen vektlegger betydningen av å se de kommunale helse- og omsorgstjenestene i en sammenheng der også tannhelsetjenesten er omfattet.

I meldingen til Stortinget om framtidens primærhelsetjeneste skisseres det en rekke tiltak som til sammen kan gi kommunene økte muligheter for å forebygge sykdom, tilby helse- og omsorgstjenester av høyere kvalitet og utnytte tilgjengelige ressurser bedre. Meldingen legger til rette for mer flerfaglig samarbeid innad i kommunen, flere teambaserte tjenestetilbud og tettere oppfølging av personer med kroniske lidelser.

Meldingen ser virkemidler for forskning, kunnskapsutvikling, kompetanse, ledelse og innovasjon i sammenheng i hele den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det langsiktige målet er å utvikle en mer helhetlig helse- og omsorgstjeneste.

Satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Regjeringen vil fortsette å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten, herunder jordmortjenesten. Innenfor veksten i de frie inntektene til kommunene for 2016 er 200 mill. kroner begrunnet med styrking av tjenesten. Midlene fra 2014 og 2015 ble fordelt til kommunene basert på antall innbyggere i alderen 0–19 år, med et minstenivå på 100 000 kroner per kommune. Styrkingen i statsbudsjettet for 2016 av helsestasjons- og skolehelsetjenesten, inkludert jordmor-

tjenesten, foreslås fordelt etter samme nøkkel og plassert i tabell C.

Nye og forsterkede tiltak i Omsorg 2020

I Meld. St. 26 (2014–2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet foreslår regjeringen nye og forsterkede tiltak for å bedre kvaliteten i tjenestene og styrke den medisinske oppfølgingen av brukere med store og sammensatte behov.

Det er ved behandlingen av Prop. 1 S (2014–2015), jf. Innst. 11 S (2014–2015) besluttet at det skal utvikles en ny demensplan for å bedre tjenestetilbudet til personer med demens og deres pårørende og et nytt kompetanseløft for perioden 2016–2020. Det tas sikte på framleggelse i forbindelse med statsbudsjettet for 2016. Som del av meldingen om framtidens primærhelsetjeneste foreslår regjeringen at kompetanseløftet skal omfatte hele den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Investeringsstilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonsnedsettelse. I 2015 er det lagt til grunn en tilsagnsramme for investeringsordningen tilsvarende 2 500 plasser. KS har spurt kommunene om deres behov og planer for utbygging av heldøgns omsorgsplasser i årene framover. Resultatene fra undersøkelsen anslår et investeringsbehov på om lag 60 000 plasser fram mot 2030. Regjeringen vil i samarbeid med KS utarbeide en plan som bygger på en forutsetning om netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser.

Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Det er satt i gang et utredningsarbeid for å starte opp et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Forsøket vil settes i gang i 2016 med to modeller og vil løpe over tre år. I kommuner innenfor modell A skal tjenester tildeles etter nasjonale tildelingskriterier og statlig satt budsjetttramme. Bevilgningen gis stikkordet overslagsbevilgning. I kommuner innenfor modell B skal kommunen tildele tjenester og midlene til sektoren øremerkes.

Forsøket skal finansieres ved at det for hver forsøkskommune gjøres et uttrekk fra kommunerammen tilsvarende de faktiske utgiftene til omsorgstjenestene. Veksten til sektoren skal følge den generelle veksten i kommuneøkonomien i de tre årene forsøket løper. I tillegg vil forsøkskommunene få et eget inntektpåslag. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal stå for beregning og gjennomføring av uttrekket. Bevilgningen til kommuner i forsøket vil skje over en tilskuddspost på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Det anslås en årlig kostnad på

om lag 230 mill. 2016-kroner i forbindelse med forsøket. Disse midlene skal benyttes til et inntekstpåslag til deltakende forsøkskommuner. Inntekstpåslaget i forsøksperioden vil bli gradvis avviklet over tre år, etter at forsøket er avsluttet.

Kommunene søker selv om å delta i forsøket. Helsedirektoratet vil annonsere forsøket i god tid før søknadsfristen som vil være 1. desember 2015. Det tas sikte på at forsøket starter opp 1. mai 2016.

11.4.1.4 OPPTRAPPINGSPLAN PÅ RUSFELTET

Regjeringen vil styrke innsatsen på rusfeltet gjennom en ny opptrappingsplan som skal bidra til kapasitet og kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer. Regjeringen tar sikte på å fremme opptrappingsplanen for Stortinget i løpet av 2015.

I 2016 er 400 mill. kroner av veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med en økt satsing på rusfeltet. Midlene foreslås fordelt etter sosialnøkelen.

11.4.1.5 FOLKEHELSEMEDLINGEN

Det vises til Meld. St. 19 (2014–2015) Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter. Psykisk helse skal inkluderes som en likeverdig del av folkehelsearbeidet. Regjeringen vil styrke samarbeidet på tvers av sektorer for å skape et samfunn som fremmer psykisk helse og trivsel. Psykisk helse skal ivaretas i arbeidet med å bygge opp kompetanse og utvikle og spre verktøy og modeller for folkehelsearbeid i kommunene.

Regjeringen vil legge til rette for at det skal bli enklere å velge sunt og for at hensynet til liv og helse i større grad skal være et premiss for samfunnsutviklingen. Norge har sluttet seg til Verdens helseorganisasjons mål om å redusere for tidlig død av ikke-smittsomme sykdommer (NCD) som hjerte- og karsykdommer, diabetes, kols og kreft med 25 pst. innen 2025. Eldrepolitikken skal videreutvikles og regjeringen vil legge fram en samlet strategi for en moderne eldrepolitikk. Formålet er å fremme økt yrkesdeltakelse, aktivitet, helse, trygghet og solidaritet mellom generasjonene.

Det er et mål å utvikle et mer helsefremmende miljø og beskytte befolkningen mot miljøfarer som støy, luftforurensning, miljøgifter, stråling, dårlig innneklima, risiko for ulykker og skader, samt mat- og vannbårne sykdommer. Hensynet til befolkningens helse og trivsel skal få større plass i steds-, nærmiljø- og lokalsamfunnsutviklingen. Det skal settes i gang et utviklingsarbeid i samarbeid med kommunesektoren med sikte på å etablere et program for folkehelsearbeid i kommunene. Utvikling av metoder og verktøy til bruk i folkehelsearbeidet er en viktig del av innsatsen. Innholdet i kommunehelseprofilene

skal utvides, den faglige støtten til kommunene skal styrkes og statlige føringer skal koordineres bedre.

11.4.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at regjeringa gjennom etablerte rapporteringsordningar vil følgje nøye med på utviklinga når det gjeld opptrapping innanfor rusfeltet. Komiteen støtter regjeringa i det, og er positiv til at dette vert gjort på ein så lite byråkratisk måte som mogleg slik at både staten og kommunane sine midlar i størst mogleg grad vert nytta på tenester framfor søknad, rapportering og så vidare.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen har økt den gjennomsnittlige statlige tilskuddsandelen per boenhet i investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger, fra 35 til 50 pst. av maksimal godkjent gjennomsnittlig anleggskostnad. Dette har ført til en betydelig økning i antall søknader og antall boenheter med tilsagn om tilskudd, fra 1 378 plasser i 2013 til 2 463 plasser i 2014. Dette innebærer at kommunene vil få både flere og bedre heldøgns plasser i sykehjem og omsorgsboliger.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at skolehelsetjenesten og helsestasjonene er lavterskeltilbud som når alle barn. Skolehelsetjenesten er der barna er og har derfor mulighet til å oppdage hvem som trenger hjelp. 1,1 millioner barn, unge og foreldre møter disse tjenestene årlig, men skolehelsetjenesten og helsestasjonene mangler svært mange årsverk for å fylle behovet. Dette medlem vil derfor bedre barne- og ungdomshelsen gjennom et løft som må inneholde en total økning over flere år på til sammen 1 500 nye stillinger (helsesøstre, fysioterapeuter, jordmødre) til helsestasjonene og skolehelsetjenestene. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ivareta det helhetlige forebyggende og helsefremmende arbeidet rettet mot gravide, barn og unge i alderen 0–20 år, ved å forebygge sykdom og skade, og å fremme god fysisk og psykisk helse. Dette medlem vil sette av anslagsvis 100 mill. kroner til dette utover de 200 mill. kronene som regjeringen planlegger, og øremerke bevilgningen.

Dette medlem mener at eldre mennesker skal kunne bestemme over sine egne liv. Alle mennesker er ulike og har ulike behov. Hva som gir god helse kan variere fra person til person, og vi kan ha gode dager og dårlige dager. De eldre vet selv best hva som skal til for at de har det bra. De eldre må få bestemme mer over velferdstilbudet, i samspill med ansatte med tid.

Dette medlem mener det er behov for mer tid, kapasitet og kompetanse i eldreomsorgen. Det er store udekkede pleie- og omsorgsbehov blant eldre, og det varsles om forhold der pårørende og ansatte fortviler over at eldre sterkt pleietrengende ikke får nødvendig omsorg og trygghet.

Dette medlem viser til egne forslag om:

- En nasjonal bemanningsnorm for sykehjem, jf. Representantforslag 129 S (2014–2015).
- En tillitsreform for hjemmetjenestene med større grad av selvbestemmelse for brukere og mindre bruk av stoppeklokke og unødvendig rapportering som stjeler tid, jf. Representantforslag 129 S (2014–2015).
- Innføring av en klippekortordning der pleietrengende eldre i større grad får innflytelse over tjenestene i eldreomsorgen, etter modell fra København, jf. Representantforslag 129 S (2014–2015).
- Menneskerettigheter i eldreomsorgen, jf. Representantforslag 108 S (2014–2015).
- Forslag om å få utredet et forbud mot profitt der det offentlige finansierer velferdstjenesten, jf. Representantforslag 128 S (2014–2015).
- Forslag om å sikre pensjon ved privatisering, jf. Representantforslag 109 S (2014–2015).

Dette medlem viser at denne helheten vil gi bedre omsorg og pleie, muligheter til å kunne rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte, og sikre arbeidsmiljø for ansatte som gir færre helseskader og mindre utstøting.

Dette medlem viser til at det vil være stort behov for flere helsefagarbeidere i helse- og omsorgssektoren i nær fremtid. Helse- og sosialfag er et ettertraktet fag både på videregående nivå og på høyskolenivå. Likevel er det mange på det videregående nivået som ikke fullfører læretiden for å bli helsefagarbeider. Det mangler lærlingplasser, og mange opplever at kommunene kun tilbyr små stillinger og lav lønn. Det dannes et inntrykk av lav status, hvilket antakelig bidrar til at mange hopper av i lærlingtiden. Denne utviklingen må snus, og styrking av kommuneøkonomien er sentralt for å få det til. En tilstrekkelig styrket kommuneøkonomi gir kommunene rom til å ta inn mange flere lærlinger, og til å kunne rekruttere flere til hele faste stillinger etter endt læretid. Dette medlem viser til forslag om å sikre pensjoner ved privatisering, hvilket er svært viktig for å rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte. Hjelpepleiere, renholdere og helsefagarbeidere tjener ikke for mye, og har heller ikke for høy pensjon. Det er lønn og pensjon til disse ansatte som reduseres ved anbudsutsetting, i tillegg til kutt i bemanningen generelt. Derfor er både bemanningsnormer, forbud mot

profitt og vern av pensjon nødvendig, så lenge vi har partier som er villige til å sette omsorg og pleie ut på anbud.

11.5 Justis- og beredskapsdepartementet

11.5.1 Samandrag

11.5.1.1 POLITIREFORMEN

Justis- og beredskapsdepartementet la 6. mars 2015 Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) fram for Stortinget.

Målet med reformen er et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, samt sikre innbyggernes trygghet.

Regjeringen vil redusere antall politidistrikter fra 27 til 12, og antall tjenestesteder vil også bli redusert, men ikke så mye som Politianalysens anslag på 210. Politidirektoratet skal beslutte den lokale tjenestestrukturen. Det er utarbeidet sentrale krav til politiets arbeid som blant annet skal være retningsgivende for hvilke tjenestesteder som skal opprettholdes og hvilke som skal slås sammen. Politimesteren skal ta berørte kommuner med på råd i saker om endring i tjenestestedsstrukturen.

Kommunene skal ha saker om mulige endringer til uttalelse før beslutningen reelt sett treffes, og med en rimelig tid til behandling i kommunen. Det forutsettes også at politiet følger de retningslinjer som gjelder for utredning mv. i forbindelse med lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Hver kommune skal ha minst én fast kontaktperson ved lensmannskontoret eller politistasjonen (politikontakt). Politikontakten skal bistå det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunen.

11.5.2 Merknader frå komiteen

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, har merka seg at forliket om politireformen legg opp til tett samarbeid mellom politi og kommunane, og at politimeistarane skal ha kommunane med på råd i diskusjon om tenestesteder.

Fleirtalet har og merka seg at regjeringa legg til grunn at kommunesamanslåingar skal kunne skje på tvers av politidistriktgrenser og at desse i dei høva vil tilpasse seg slik at nye kommunar etter kommune-reformen tilhøyrar eitt distrikt.

Fleirtalet viser til at regjeringa omtaler forholdet til politireforma der distriktsgrenser i nokon tilfelle går på tvers av kommunar som diskuterer samanslåing. Fleirtalet er positiv til at regjeringa legg til grunn at nye samanslåtte kommunar skal til-

høyra eitt politidistrikt. Fleirtalet ber regjeringa i slike saker finne gode praktiske løysingar der politidistriktstilhøyrigheita som den nye kommunen føretrekker, skal vera utgangspunktet.

Fleirtalet viser til at ved handsaminga om politireforma står dette:

«Det foreslåtte Rogaland politidistrikt endrer navn til Sør-Vest politidistrikt. Kommunene Bømlo, Fitjar og Stord legges til Sør-Vest politidistrikt. Disse kommunene legges til Vest politidistrikt når forventede transportløsninger (som Hordfast) er på plass. Dersom bygging av forventede transportløsninger ikke er startet innen 2023, skal Bømlo, Fitjar og Stord likevel vurderes lagt til politidistrikt Vest.»

Fleirtalet kjenner til at det er samtaler om kommunereform i Sunnhordland der kommunar på begge sider av politidistriktsgrensene inngår i samtale. Fleirtalet legg til grunn at om desse samtale ender opp i kommunesammenslåing, vil flyttinga av kommunar frå distrikt Sør-Vest til Vest skje samtidig som ny kommunestruktur er fastlagt.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, understreker viktigheten av et godt samarbeid mellom politiet og kommunene. Lokalt eierskap til prosessen er en viktig suksessfaktor for endringene som kommer. Lokalt eierskap til prosessen sikres blant annet ved at det opprettes styringsgrupper hvor minimum politiet og kommunen deltar når det gjelder endring av tjenestested og er med på å sikre at berørte kommuner har rett til å uttale seg om endring og plassering av geografiske driftsenheter.

Dette flertallet viser for øvrig til sine merknader i Innst. 306 S (2014–2015), jf. Prop. 61 LS (2014–2015).

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, påpeker at den nye politireformen skal sikre et lokalt forankret politi. Flertallet viser til at de kommunene som ikke har tjenestested, skal ha en politikontakt til stede én eller flere dager i uken. Lokalt forankret politi er avgjørende for å sikre god forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Gjennom krav til responstid samt tilstedeværelse, sikrer vi politikraft i hele landet. Flertallet viser til at kommunene får en sentral rolle i endring av lokal struktur, ved å sikre eierskap og innflytelse på prosessen. Flertallet viser til at ved lokal uenighet om endring av tjenestestruktur skal vedtaket fattes politisk.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti me-

ner regjeringens forslag til politireform vil føre til en svekket trygghet og et mindre synlig og tilgjengelig politi for innbyggerne.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til Senterpartiets merknader og forslag i egen sak om dette.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti ikke kunne bli med på flertallets kompromiss om politireformen, fordi det legges opp til for sterk sentralisering, og fordi reformen ikke legger opp til helt nødvendige forbedringer i politiets kultur og ledelse.

11.6 Klima- og miljødepartementet

11.6.1 Samandrag

11.6.1.1 FORSKRIFT OM FREMMEDE ORGANISMER

Forskriften om fremmede organismer vil etter planen tre i kraft senest 1. januar 2016. Dette regelverket vil berøre kommuner som blant annet står for utsetting av planter i parkanlegg mv. Regelverket vil også stille krav til håndtering av løsmasser i forbindelse med for eksempel byggearbeider. Kommunene er ansvarlige for avfallshåndtering, og regelverket vil kunne medføre at det vil bli økt behov for håndtering av fremmede organismer i hageavfall mv.

11.6.1.2 FORVALTNING AV SMÅ VERNEOMRÅDER

Kommuner som har mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder som per i dag ikke forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har fått tilbud om å overta forvaltningsmyndighet for disse verneområdene.

11.6.1.3 MOTORFERDSEL I UTMARK

Klima- og miljødepartementet la 28. november 2014 fram Prop. 35 L (2014–2015) Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv. Forslaget vil gi kommunene økt ansvar og myndighet når det gjelder motorferdsel i utmark, og det åpnes for at kommunene kan fastsette snøscooterløyper for fornøyleskjøring.

11.6.2 Merknader frå komiteen

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til forpliktelser i klimaforliket om å redusere klimautslippene og at regjeringen på sektor etter sektor unnlater å følge opp dette. I Stortingets klimaforlik slås det fast at kommunene kan spille en viktig rolle for å redusere klimagassutslippene. Til tross for dette inneholder kom-

muneproposisjonen ingen støtte til kommunene i dette arbeidet.

Disse medlemmer påpeker at kommunen som arealmyndighet har en viktig rolle i å tilrettelegge for reduserte utslipp, og for å sørge for at lokalsamfunn tilpasser seg og blir mindre sårbare for klimaendringer.

Disse medlemmer foreslår at det opprettes en finansieringsordning for lokale klimatiltak som skal støtte kommuner og fylkeskommuner i å gjennomføre prosesser for klimavennlig omstilling. KS sitt forslag om KLOK (Klimakutt lokalt gjennom kommunale tiltak) kan danne et utgangspunkt for en slik ordning.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til merknader og forslag om en kraftig styrking av kommunene og fylkeskommunenes klimaarbeid, og om støtte til nødvendige klimatilpassinger.

11.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

11.7.1 Samandrag

11.7.1.1 FORENKLINGER I BYGNINGSDELEN AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Våren 2014 foreslo regjeringen en rekke forenklinger i bygningsdelen av plan- og bygningsloven. Forenklingene ble vedtatt av Stortinget i juni 2014. Forenklingene i bygningsdelen av plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften (SAK) vil tre i kraft 1. juli 2015.

Intensjonen med endringene er å effektivisere byggesaksprosessene. Endringene vil bety færre saker for kommunene, enklere behandling for tiltakshavere, og at tiltakshaver dermed får større ansvar for tiltakenes lovlighet i tilknytning til kommunale planer, regelverk og andre myndigheter.

Regjeringen vil også gjøre det enklere og billigere for folk flest å tilpasse eksisterende bolig til egne behov og slik også gjøre at det blir lettere å leie ut deler av boligen. Et høringsforslag om endringer i byggesaksforskriften (SAK10) og byggt tekniske forskrift (TEK10) ble derfor sendt ut 24. februar 2015. Høringsfristen er 26. mai 2015. Departementet antar at endringer tidligst vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2016.

Oppheving av lokal godkjenning av ansvarlige foretak i byggesaker vil tre i kraft 1. januar 2016.

11.7.1.2 NYE ENERGIKRAV TIL BYGG

Gjennom klimaforliket sluttet Stortinget seg til at energikravene i byggt teknisk forskrift (TEK10) skal skjerpes til passivhusnivå i 2015 og nesten nullenerginivå i 2020, jf. Innst. S 390 (2011–2012). Et forslag

til nye energikrav ble sendt på offentlig høring 16. februar 2015 med høringsfrist 18. mai 2015. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på at nye energikrav i byggt teknisk forskrift kan gjelde fra 1. januar 2016. Kommunene er lokal bygningsmyndighet.

11.7.1.3 NASJONALE FORVENTNINGER TIL REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING

I tråd med plan- og bygningsloven utarbeider regjeringen i 2015 nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

11.7.2 Merknader frå komiteen

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at de distriktpolitiske tiltakene over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett er blitt svært svekket etter regjeringsskiftet. De regionale utviklingsmidlene er redusert med ca. 30 pst., eller 500 mill. kroner, på to år. Dette har svekket fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler og støttespiller i etablering av ny næringsvirksomhet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser for øvrig til sine respektive partiers alternative statsbudsjett for 2015 i Innst. 16 S (2014–2015).

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet i sitt alternative budsjett for 2015 fremmet forslag om å styrke bevilgningene til regional utvikling gjennom fylkeskommunene med 600 mill. kroner for 2015. I budsjettet for 2016 vil Senterpartiet komme tilbake til dette.

11.8 Kulturdepartementet

11.8.1 Samandrag

Fra 1. september 2015 vil ikke prestene lenger ha plikt til å bo i tjenestebolig. Et betydelig antall av prestenes tjenesteboliger stilles i dag til disposisjon av kommunene mot en årlig refusjon fra staten etter særskilte bestemmelser. Som følge av at bopliktordningen avvikles, vil ikke lenger kommunene bli pålagt å stille tjenesteboliger til rådighet for prestene.

Selv om bopliktordningen avvikles fra 1. september, vil likevel prestene ha rett til å bo i boligene så lenge nåværende arbeidsforhold varer.

I Kulturdepartementets rundskriv V-7B/2015, datert 13. mars 2015, som også er sendt til kommunene, er det orientert nærmere om avviklingen av prestenes bopliktordning.

11.8.2 Merknader frå komiteen

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at alle landets kommuner gjennom Folkebiblioteksloven er pålagt å ha et folkebibliotektilbud for sine innbyggere. For å sikre dette, og for å sikre at bibliotekene er i stand til å levere digitale produkter til sine brukere i tiden som kommer, har Sosialistisk Venstreparti foreslått et femårig nasjonalt bibliotekløft, Dokument 8:79 S (2013–2014) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Vegar Solhjell, Torgeir Knag Fylkesnes og Snorre Serigstad Valen om nasjonalt bibliotekløft. Dette medlem viser til at bevilgningen er første steg i dette bibliotekløftet, og har satt av anslagsvis 200 mill. kroner til folkebibliotekene i kommunenes frie midler til dette.

11.9 Kunnskapsdepartementet

11.9.1 Samandrag

11.9.1.1 ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Forslag til endringer i barnehageloven har vært på offentlig høring. Kunnskapsdepartementet foreslo blant annet å innføre en hjemmel i barnehageloven til at fylkesmannen i særlige tilfeller kan føre tilsyn med barnehager og barnehageeiere. Det ble også foreslått en presisering av reglene om dokumentasjon og vurdering. Innspillene fra høringsinstansene er nå til vurdering i departementet.

11.9.1.2 ENDRINGER I FORSKRIFT OM FORELDREBETALING I BARNEHAGER

Kunnskapsdepartementet har fastsatt forskriftsendringer om innføring av en nasjonal ordning for reduksjon i foreldrebetaling for en barnehageplass til familier med lav inntekt. Forskriftsendringen trådte i kraft 1. mai 2015. Foreldrebetalingen skal maksimalt utgjøre seks pst. av husholdningens samlede skattepliktige kapital- og personinntekt, begrenset oppad til maksimalprisen. I statsbudsjettet for 2015 bevilget Stortinget 235 mill. kroner til denne ordningen, jf. Prop. 1 S (2014–2015) og Innst. 2 S (2014–2015) Tillegg 1. Helårseffekten i 2016 er 391 mill. kroner. Innføringen av ordningen vil kunne medføre økte administrative utgifter i en overgangsperiode, siden kommunene må tilpasse seg en ny ordning underveis i et barnehageår. I Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015 er det derfor foreslått en engangsbevilgning på 41,7 mill. kroner over kommunenes rammetilskudd.

I statsbudsjettet for 2015 er det over budsjettet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bevilget 51 mill. kroner til gratis kjernetid til alle fire- og femåringer i familier med lav inntekt, jf. Innst. 2 S (2014–2015) Tillegg 1. Helårseffekten i 2016 er 102 mill. kroner. Forslaget til regulering innebærer at

alle fire- og femåringer i familier med en inntekt under en inntektsgrense fastsatt av Stortinget, har rett på 20 timer gratis oppholdstid i barnehage per uke. For 2015 har regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett foreslått at denne inntektsgrensen settes til 405 000 kroner. Forskriftsendringen skal etter planen tre i kraft 1. august 2015. Midlene til ordningen er i Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015 foreslått overført til kommunenes rammetilskudd.

11.9.1.3 LOVPROPOSISJON MED FORSLAG OM FRIERE SKOLEVALG PÅ TVERS AV FYLKESGRENSER

Kunnskapsdepartementet tar sikte på å sende på høring forslag til endringer i opplæringsloven høsten 2015 som omhandler friere skolevalg på tvers av fylkesgrenser. Forslaget vil i hovedsak innebære en ubetinget rett til gjesteelevsgaranti fra hjemfylket til søkeren. Forslaget vil videre innebære at elever som av tungtveiende sosiale eller pedagogiske grunner søker plass i andre fylker, prioriteres foran andre gjesteelever. Forslaget vil ikke gi fylkeskommunen eleven søker seg til, plikt til å gi inntak.

11.9.1.4 LOVPROPOSISJON MED FORSLAG OM ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVA OG PRIVATSKOLELOVA

Kunnskapsdepartementet la 27. mars 2015 fram Prop. 82 L (2014–2015) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (krav om relevant kompetanse i undervisningsfag m.m.). I lovproposisjonen foreslås følgende endringer som vil berøre kommunesektoren:

- Endring av reglene om krav om relevant kompetanse i undervisningsfag. Det foreslås at dagens kompetansekrav for undervisning blir gjeldende også for de lærerne som var ferdig utdannet før 1. januar 2014, og som underviser i fagene matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk i grunnskolen.
- Klargjøring av hvilke avgjørelser som barneverntjenesten har rett til å ta på vegne av barnet i skolesammenheng når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet.
- Endring av navnet på faget religion, livssyn og etikk (RLE) og innføring av en bestemmelse om tidsbruk knyttet til kristendomskunnskap i læreplanen i faget.

11.9.1.5 LOVPROPOSISJON MED FORSLAG OM ENDRINGER I PRIVATSKOLELOVA (NY FRISKOLELOV)

Kunnskapsdepartementet la 27. mars 2015 fram Prop. 84 L (2014–2015) Endringer i privatskolelova

mv. I lovproposisjonen foreslås det å beholde dagens ordning med krav til særskilt godkjenningsgrunnlag. I tillegg foreslås det å føye til to nye godkjenningsgrunnlag; videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogrammer og profilskoler.

11.9.1.6 PROGRAM FOR BEDRE GJENNOMFØRING I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

I Prop. 1 S (2014–2015) for Kunnskapsdepartementet ble det varslet at innretningen av midlene på kap. 226 post 60 fra 2016 skal vurderes i sammenheng med Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet tar sikte på at midlene på posten i 2016 skal benyttes til å sette i gang tiltak i videregående opplæring for bedre gjennomføring, som skal utprøves systematisk og effekt-evalueres. Etter departementets vurdering er det behov for å utvikle og formidle mer kunnskapsbaserte tiltak for å forebygge frafall i skolen og tilbakeføre ungdom utenfor opplæring og arbeid.

En slik utprøving krever betydelig forarbeid og forankring i praksisfeltet, blant annet basert på erfaringer fra andre land med tilsvarende evalueringsformer. For at tiltakene skal kunne iverksettes og evalueres fra skolestart høsten 2016 er det nødvendig å lyse ut midlene for 2016 før sommeren 2015.

11.9.1.7 FORSØK MED FAGLIGE KARRIEREVEIER FOR LÆRERE

Regjeringen ønsker å beholde flere dyktige lærere i klasserommet. Lærere skal kunne ha en faglig karrierevei, samtidig som de beholder undervisning som sin hovedoppgave. Som en del av Lærerløftet vil regjeringen derfor prøve ut en toårig ordning med om lag 200 lærerspesialister i skolen fra høsten 2015. Ved siden av å undervise skal lærerspesialistene være pådrivere for det faglige utviklingsarbeidet på skolen. Både offentlige og private skoleeiere har fått tilbud om å delta i piloten. Det skal prøves ut to modeller, én modell der de utvalgte lærerspesialistene får 48 000 kroner i lønnstillegg og én modell som kombinerer lønn og redusert undervisningstid. Staten dekker halvparten av kostnaden. De utvalgte skoleeierne vil lyse ut funksjonen som lærerspesialist i løpet av våren 2015.

11.9.1.8 FAGSKOLER

I forbindelse med forvaltningsreformen ble drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene overført til fylkeskommunene i 2010, og tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet. For årene 2010 til 2015 ble det gjort en særskilt fordeling av tilskuddet utenfor utgiftsutjevningen, på basis av antall registrerte fagskolestudenter. Det tas sikte på at midlene også for 2016 gis som en særskilt fordeling basert på studenttall (antall registrerte studenter høsten 2014).

Det offentlig oppnevnte Fagskoleutvalget la fram sin rapport i desember 2014, jf. NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg. Kunnskapsdepartementet tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget om fagskolene.

11.9.2 Merknader frå komiteen

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet i sitt alternative budsjett for 2015, avsatte 155 mill. kroner til frukt og grønt for alle grunnskoleelever. Dette er et tiltak Senterpartiet vil komme tilbake til også i sitt budsjett for 2016.

Dette medlem viser for øvrig til partiets omtale av andre saker som er gitt omtale i kommuneproposisjonen i egne merknader fra behandlingen av sakene i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til sin generelle merknader og sterk kritikk av den ensrettingen, skjematismen og det overdrevne testregimet som Høyre og Fremskrittspartiet ønsker i skolen.

Dette medlem viser til at PISA-testene og andre tester nå tar altfor stor plass både i skolen og i diskusjonen om skolen.

Dette medlem påpeker det paradoksale i at de som har kritisert enhetsskolen for å ikke å være elevtilpasset nok, er de samme som nå ivrer mest for den ensrettingen som følger av PISA-testen og andre tester. Dette hindrer nødvendig mangfold i skolen.

Dette medlem vil vise til artikkel i tidsskriftet Skola og samhelle 10. mars 2014 professor Svein Sjøberg skriver følgende:

«Det er viktig å kjenne noen grunntrekk ved PISA-testen hvis man skal kunne vurdere hvilken betydning den skal tillegges, og om man skal «tro» på den eller ikke. Et viktig poeng er at PISA faktisk er helt tydelig på at de ikke tester skolekunnskaper. Like klart sier PISA at de ikke forholder seg til landenes læreplaner, og at oppgaver ikke kan tas med i PISA hvis de er typiske skoleoppgaver. Likevel hevder de å ha utviklet et universelt gyldig mål for kvaliteten til et lands skolesystem. Det er ikke helt lett å gripe logikken.»

Dette medlem ser at på tross av disse fakta, blir allikevel PISA omtalt som om det er noe som sier noe om skolekunnskaper.

Dette medlem viser til at i PISA-testene er lesing, regning og naturfag viktig, men ikke historie, geografi, samfunnsfag, fremmedspråk, kunst, musikk, litteratur, praktiske eller estetiske fag, etikk, filosofi etc. Dette er en altfor snever læringshorisont og dekker ikke alle de ferdighetene, kunnskaper og den personlige utvikling grunnlaget for norsk skole skal bygge på. Likevel presenteres og tolkes PISA-rankingen som et mål for kvalitet i skolen vår.

Det er alvorlig, og rett og slett feil. Å lære basisfag er viktig, men skolen skal lære å utvikle så mye mer- Gagns mennesker, ikke mindre enn det, og da trengs et bredt læringssyn, metoder og emner.

Dette medlem mener skolen skal handle om barnas behov og lærernes mulighet til å oppfylle hele formålsparagrafen. Den er omfattende, men for å nevne noe som er viktig:

«Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfold og vise respekt for den enskildes si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitenskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.»

Dette medlem viser til at heldagsskolen er framtidens viktigste reform for læring, sosial utjevning og folkehelse. Dette medlem vil styrke den offentlige fellesskolen. Da kan alle barn lære mer, utvikle alle sine evner og få et positivt syn på seg selv og sin framtid, og oppleve at de er trygge på at læreren har tid til dem. Læreren er nøkkelen til god læring, og da må eleven og læreren får mer tid sammen. For å styrke lærer-elev-relasjonen, foreslår Sosialistisk Venstreparti i sine alternative budsjett en ressursnorm for lærertetthet som sikrer maksimalt 15 elever per lærer på 1.–4. trinn, og maksimalt 20 elever per lærer på 5.–10. trinn. Samtidig foreslår Sosialistisk Venstreparti flere tiltak som vil styrke skoledagen, og samtidig bidra til forebygging og bedre folkehelse: et løft for skolehelsetjenesten, frukt og grønt til alle elever og et brødmåltid for de aller minste, fysisk aktivitet hver dag og gjeninnføring av den gratis kulturskoletimen.

Dette medlem viser til Sosialistisk Venstrepartis alternative budsjett hvor Sosialistisk Venstrepartis heldagsskolereform beskrives og at dette følges opp i dette medlems forslag til kommuneøkonomi. Når en ressursnorm er på plass, bør neste skritt være å legge deler av dagens SFO-tilbud inn i skoledagen, slik at dagen blir et gratis heldagstilbud på om lag seks timer. Da vil de minste elevene kunne gjøre hoveddelen av øvingsarbeidet på skolen med en lærer til stede.

11.10 Nærings- og fiskeridepartementet

11.10.1 Samandrag

Nærings- og fiskeridepartementet fremmet 10. april i år Prop. 89 L (2014–2015) Endringer i lov

om Innovasjon Norge (eierforhold og forvaltning av selskapet). I proposisjonen er det foreslått at eierskapet til selskapet skal tilbakeføres til staten. Når fylkeskommunene ble deleiere av Innovasjon Norge, måtte hver av dem skyte inn om lag 0,5 mill. kroner i egenkapital. Departementet legger opp til at innskuddet kan kompenseres ved at fylkeskommunene beholder økningen i rammeoverføringene knyttet til forvaltningen av eierskapet i Innovasjon Norge, tilsvarende et halvt årsverk per fylkeskommune.

11.10.2 Merknader frå komiteen

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at Prop. 89 L (2014–2015) ligger til behandling i næringskomiteen, og at behandlingen av denne saken er utsatt til høsten 2015. Flertallet viser til at spørsmålet om eierskapet til Innovasjon Norge behandles i denne forbindelse, og at partiene vil fremsette sitt syn der.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti går imot forslagene som er framsatt av regjeringen om å tilbakeføre eierskapet i Innovasjon Norge til staten og til forslaget om å sentralisere regionkontorene. Disse medlemmer viser til at Innovasjon Norge er en viktig samarbeidspartner for fylkeskommunene i deres arbeid med næringsutvikling. Det er derfor viktig at fylkeskommunene opprettholder sitt direkte eierskap i Innovasjon Norge og at selskapet er til stede med regionkontor i alle fylker.

11.11 Samferdselsdepartementet

11.11.1 Samandrag

11.11.1.1 REVISJON AV HAVNE- OG FARVANNSLOVEN

Samferdselsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som har fått i oppdrag å evaluere og vurdere revisjon av lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven). Arbeidsgruppen skal levere sin rapport innen 31. desember 2015. Havne- og farvannsloven fordeler forvaltningsansvar og myndighet mellom stat og kommune. I tillegg er de havner som inngår i transportnettverket i hovedsak kommunale, og virksomheten reguleres blant annet av havne- og farvannsloven. Det må derfor antas at en eventuell lovrevisjon kan få konsekvenser for kommunene.

11.11.1.2 VRAKFJERNINGSKONVENSJONEN

Det tas sikte på å tiltre og implementere vrakfjerningskonvensjonen (Den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak) i norsk rett i løpet av 2015 eller tidlig i 2016. Implementering av vrak-

fjerningskonvensjonen vil bedre mulighetene for det offentlige til å få dekket kostnader i forbindelse med heving av vrak. Det antas at implementering av konvensjonen kan få betydning for kommunene, sett hen til det ansvaret som i dag tilligger kommunene etter forurensningsloven og havne- og farvannsloven.

11.11.1.3 NY TILSKUDDSDORDNING TIL IKKE-STATLIGE LUFTHAVNER

Fra 1. januar 2016 vil det bli innført en ny tilskuddsordning til ikke-statlige lufthavner som erstatter dagens ordninger. Forslag til ny tilskuddsordning ble lagt fram i Prop. 1 S (2014–2015) for Samferdselsdepartementet. De aktuelle ikke-statlige flyplassene vil i 2015 bli invitert til å søke om tilskudd fra den nye ordningen.

11.11.1.4 STATLIG KJØP AV FLYRUTER

Samferdselsdepartementet gir tilskudd til flere regionale flyruter for å sørge for en akseptabel transportstandard. Fra 1. april 2016 vil det bli endringer i hvilke ruter staten kjøper og i hvilket omfang. Flyruten Fagernes–Oslo er allerede vedtatt nedlagt, og statens eierskap for Fagernes lufthavn vil bli vurdert av Samferdselsdepartementet i samarbeid med lokale myndigheter og næringsliv, jf. Prop. 1 S (2014–2015) og Innst. 13 S (2014–2015).

11.11.2 Merknader frå komiteen

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker kortbanenettets avgjørende betydning for å gi innbyggerne over hele landet gode samferdselstjenester. Svekkelse av dette har store konsekvenser for næringslivet, transport til sykehus og for andre reisende i distriktene. Nedleggingen av flyruten Fagernes–Oslo har også konsekvenser for chartertrafikken til Fagernes lufthavn. Stenging av Røros Lufthavn på dagtid og redusert setekapasitet på Røros-ruta er andre aktuelle eksempel på et svekket tilbud på kortbanenettet som Senterpartiet vil motarbeide.

12. Konsultasjonsordningen med KS

12.1 Samandrag

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS (kommunesektorens organisasjon).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å koordinere ordningen. Ordningen består av to plenumsmøter og bilaterale møter mellom KS og enkeltdepartementer.

Involvering av KS i statlige lovutredninger

Det ble fastsatt rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren på det første konsultasjonsmøtet i 2013.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel skal avveininger mellom hensyn til nasjonal styring og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefrihet framgå av departementenes høringsdokumenter og lovproposisjoner til Stortinget. Medvirkningen fra KS kan bidra til å synliggjøre denne avveiningen.

Ordningen omfatter statlig initierte lov- og forskriftsendringer, inkludert rettighetslovgivning, som pålegger kommunesektoren nye eller endrede oppgaver eller plikter. Rutinene for medvirkning fra KS vil også gjelde når arbeidet med nye lover eller forskrifter har sin bakgrunn i EU/EØS-regelverk. Involvering av KS i lovmedvirkningssaker er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både KS og departementene kan melde inn aktuelle saker.

Involvering av KS i kostnadsberegning av statlig initierte reformer

I 2007 ble det innført rutiner for å involvere KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer. Involvering av KS i kostnadsberegninger er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både departementene og KS kan melde inn aktuelle saker.

Bilaterale samarbeidsavtaler

Bilaterale samarbeidsavtaler er blitt et vanlig virkemiddel i styringen og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen inngås mellom KS og ett eller flere departementer. Avtalene kan brukes på prioriterte kommunale politikkområder som et alternativ til å bruke sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking. En avtale tar utgangspunkt i at staten og kommunesektoren har sammenfallende interesser på et område, og definerer felles mål for samarbeidet. Det er per mai 2014 fem gjeldende bilaterale avtaler:

- Avtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen
- Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre
- Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet
- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene
- Utviklingsavtale for partnerskapet stat-kommune om Nav-kontorene

Departementet har utarbeidet en veileder om konsultasjonsordningen (H-2228), som vil bli revidert i 2015.

12.2 Merknader frå komiteen

Komiteen har ikkje merknader.

13. Utviklingen i kommuneøkonomien

13.1 Samandrag

13.1.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,3 pst. i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,5 pst. Samlet inntektsvekst vil med dette bli om lag som det ble lagt opp til i budsjettopp- legget for 2014. Svakere utvikling i norsk økonomi enn forventet bidro til svak vekst i skatteinntektene, men dette ble langt på vei motvirket av at øremerke- de overføringer og gebyrer ble høyere enn anslått i statsbudsjettet.

I 2013 og 2014 økte aktivitetsveksten samtidig som inntektsveksten avtok. Den økte aktivitetsveksten i disse årene skyldtes i første rekke økningen i kommuneforvaltningens investeringer. Sysselset- tingsveksten har de senere årene vært noe lavere enn inntektsveksten. Det historisk høye investeringsnivå- et og økende grad av lånefinansiering har bidratt til betydelig negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 pst. av inntektene i 2007 til 47 pst. ved utgangen av 2014. Deler av kommunesektorens gjeld vil imid- lertid være knyttet til investeringer som finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne, statlige kompen- sasjonsordninger o.l.

Kommunesektoren som helhet ser ut til å få et netto driftsresultat på 1,6 pst. av inntektene i 2014 (konserntall), om lag samme nivå som i 2013. Kom- munene fikk et netto driftsresultat på 1,3 pst. av inn- tektene og fylkeskommunene et netto driftsresultat på 3,0 pst. av inntektene. Netto driftsresultat for 2014 ligger noe under de nye anbefalte nivåene på hen- holdsvis 2 pst. (kommunesektoren som helhet), 1 3/4 pst. (kommunene) og 4 pst. (fylkeskommunene).

Ved inngangen til mai 2015 var i alt 50 kommu- ner oppført i ROBEK. Ingen fylkeskommuner var i ROBEK. Dette er et lavt tall, historisk sett, og antal- let har vært stabilt de senere årene.

13.1.2 Kommunesektorens størrelse i norsk øko- nomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Indika- torer tegner i grove trekk et stabilt bilde av kommu-

nesektorens plass i norsk økonomi fra 2002 og fram til 2014.

Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge ut- gjorde kommunesektorens inntekter 17,5 pst. både i 2013 og 2014. Målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i underkant av 12 pst. i perioden 2002– 2008, for så å øke til over 13 pst. fra 2009.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt den kommunale sysselsettingsan- delen svakt fram til 2008. De siste seks årene har ti- meverksandelen økt svakt og anslås å utgjøre 15,7 pst. i 2014. Målt i antall personer anslås den kommu- nale sysselsettingsandelen til knapt 19 pst. etter 2010, det samme som i årene 2002–2005.

Selv om aktiviteten i næringslivet tok seg opp igjen etter 2009, har kommunesektorens andel av norsk økonomi holdt seg oppe eller økt etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum har den kommunale andelen vist en svak økning. Målt ved inntektene som andel av BNP for Fastlands-Nor- ge er økningen i den kommunale andelen noe større. Inntektsandelen har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter var lavere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009–2014. Dette har flere forklaringer, blant annet at det de siste årene har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kom- munesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhand- lingsreform i 2012). Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høy- ere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjen- nomsnittet for norsk økonomi.

13.1.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen.

Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne utviklingen var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investerin- gene. Særlig i 2007 og 2008 bidro høyere aktivitets- vekst enn inntektsvekst til store og økende budsjett- underskudd i sektoren. Etter noen år med realned- gang i investeringene, var investeringsveksten høy i 2013 og 2014, og aktivitetsveksten økte. For 2014 er aktivitetsveksten anslått til 2,3 pst.

Sysselsettingsveksten i kommuneforvaltningen i 2014 var moderat.

Perioden 2002–2014 sett under ett har veksten i de frie inntektene vært lavere enn veksten i de samle- de inntektene. Dette skyldes i første rekke at refor- mer og satsinger innen pleie- og omsorgssektoren, helsesektoren og barnehager har vært finansiert ved øremerkede tilskudd.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinntekten er usikker og kan avvike fra prognosene som legges til grunn i de økonomiske oppleggene, samt at varslede svingninger i inntektene ikke vil slå fullt ut i aktivitetsnivået på kort sikt.

13.1.4 Økonomisk balanse

13.1.4.1 NETTO DRIFTSRESULTAT

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009–2013 var nær 3 pst. (kommunale og fylkeskommunale foretak, som fører egne regnskap, er holdt utenom). Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunene hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes engangseffekter av forvaltningsreformen. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd, som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftøkningen var knyttet til investeringer, som føres i investeringsregnskapet. Reformen har derfor bidratt til et permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

F.o.m. 2014 blir merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer inntektsført i investeringsregnskapet, og ikke i driftsregnskapet, slik som tidligere. Denne endringen medfører en reduksjon i brutto og netto driftsresultat, slik at tallene for 2014 ikke er sammenliknbare med tallene for tidligere år. Netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet anslås til 1,4 pst. av inntektene i 2014. Korrigert for at momskompensasjon knyttet til investeringer nå føres i investeringsregnskapet, ligger netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har tidligere anbefalt at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 3 pst. av driftsinntektene. Det anbefalte nivået for kommunesektoren som helhet har blitt nedjustert til 2 pst., og med et anbefalt nivå i forbindelse med den endrede regnskapsføringen på 1 3/4 pst. for kommunene samlet (inklusive Oslo) og 4 pst. for fylkeskommunene samlet. Anbefalingene refererer til konserntall.

Netto driftsresultat er vanligvis høyere når også kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper tas med. Når også kommunale foretak og interkommunale selskaper tas med, viser de ureviderte KOSTRA-tallene et netto driftsresultat på 1,3 pst. for kommunene inkl. Oslo, 3,0 pst. for fylkeskommunene og 1,6 pst. for sektoren samlet i 2014.

13.1.4.2 ROBEK (REGISTER OM BETINGET GODKJENNING OG KONTROLL)

I avsnittet 13.4.2 i proposisjonen presenteres noen kjennetegn ved de 54 kommunene som var i ROBEK ved utgangen av 2014, med utgangspunkt i geografi, folketall, netto driftsresultat, netto lånegjeld og korrigerte frie inntekter.

Departementet oppsummerer i proposisjonen at det ikke er et klart mønster som kjennetegner dagens ROBEK-kommuner. Vi har kommuner med høyt og lavt folketall, med høyt og lavt driftsresultat, høy og lav netto lånegjeld og høye og lave korrigerte inntekter. Det er ingen retning som skiller seg markant ut for noen av indikatorene. En viss klyngetendens geografisk, og også det at store områder er uten ROBEK-kommuner, kan tyde på at smitteeffekt og kultur spiller en rolle. Når «alle» naboene også er i ROBEK, blir det kanskje sett på som mindre negativt å bli innmeldt enn dersom en er eneste ROBEK-kommune i sin region.

13.1.5 Nettofinansinvesteringer og gjeld

NETTOFINANSINVESTERINGER

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Dersom aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten, trekker dette i retning av at nettofinansinvesteringene vil bli mer negative.

Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd.

Netto gjeld utgjorde om lag 34 pst. av inntektene ved utgangen av 2014. I 2014 gjorde Statistisk sentralbyrå endringer i statistikken for netto gjeld, der også deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler ble tatt inn som fordringer i sektoren. Dersom denne kategorien holdes utenfor, steg gjeldsandelen fra 43 pst. i 2013 til over 47 pst. av inntektene ved utgangen av 2014.

GJELDSBELASTNING

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget til over 47 pst. av inntektene, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) nærmere 410 mrd. kroner ved utgangen av 2014. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto (om lag 85 mrd. kroner). Noe knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene

gjennom gebyrene fra innbyggerne (om lag 60 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak. For sykehjemmene innebar ordningen at staten dekker både renter og avdrag (nærmere 15 mrd. kroner). I de øvrige ordningene dekker staten renteutgiftene (om lag 35 mrd. kroner).

Basert på disse tallene kan gjelden der avdragene må dekkes av kommunesektoren selv, anslås til rundt 250 mrd. kroner, det vil si rundt 60 pst. av sektorens samlede langsiktige gjeld. Gjelden der også renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv, kan anslås til rundt 215 mrd. kroner, eller godt og vel halvparten av den samlede gjelden.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 65 mrd. kroner. Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale renteeksponering ved utgangen av 2014 anslås til om lag 150 mrd. kroner. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 1 1/2 mrd. kroner, eller vel 0,3 pst. av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.

På kort sikt vil utslagene av en renteendring dempes fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden.

Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinnretninger), som motsvares av tilsvarende pensjonsforpliktelser. Ved utgangen av 2014 utgjorde pensjonsmidlene nærmere 400 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en renteendring, vil sektoren i denne sammenheng ha fordel av en høyere rente over tid. På lengre sikt er det rimelig at et høyere rentenivå også vil gi høyere avkastning på de oppsparte pensjonsmidlene. Det vil igjen gi kommunesektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

På kort sikt vil derfor utslagene av en eventuell renteøkning være relativt beskjedne for kommunesektoren sett under ett. På noe lengre sikt vil høyere rente slå ut i økte renteutgifter.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var økonomien i kommunesektoren nesten nøytral overfor endret rente.

Ved utgangen av 2014 tilsvarte renteeksponert gjeld i størrelsesorden 34 pst. av de samlede driftsinntektene. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået.

Høyere gjeld gjenspeiler det høye investeringsnivået som kommunesektoren har hatt de siste årene. Denne utviklingen må i hovedsak ses i sammenheng med en kombinasjon av høy befolkningsvekst og lav rente.

I proposisjonen figur 13.11 er tilsvarende øvelse gjort for enkeltkommuner. Det vises til proposisjonen for en nærmere avtale.

Kommuners evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. F.eks. vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå og -utvikling, økonomisk handlingsrom m.m. være noen momenter som kan ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Enkelte kommuner har like fullt betydelig høyere gjeld enn andre og vil i utgangspunktet være klart mer utsatt for endringer i rentenivået.

Departementet oppsummerer i proposisjonen at utslagene av en eventuell renteøkning anslås å være relativt beskjedne for kommunesektoren sett under ett. På noe lengre sikt vil høyere rente slå ut i økte renteutgifter (anslått til vel 0,3 pst. av inntektene for hvert prosentpoeng rentenivået øker ut fra dagens gjeldsnivå), men da vil samtidig også effekten av en høyere rente på pensjonsmidlene antas å slå noe mer inn, noe som trekker i motsatt retning.

For enkeltkommuner vil variasjonene naturligvis være større, og enkelte kommuner vil kunne være sårbare for endringer i rentenivået. Kommunene sett under ett ser i dagens situasjon ut til å greie å betjene renter og avdrag på de lånene de har på en god måte. Antallet kommuner i ROBEK har de siste årene ligget på et lavt nivå, sett i forhold til tidligere år. Det er imidlertid viktig at den enkelte kommune tenker nøye gjennom hvordan de bruker pengene sine og om de kan tåle en høyere gjeld og en høyere rente, og de må ta høyde for dette i sine budsjetter og økonomiplaner og innrette sin finansforvaltning deretter.

Dette er prioriteringer som de lokale folkevalgte skal gjøre og er en naturlig del av oppgavene som følger med å sitte i et kommunestyre. Lånefinansierte investeringer med økte renter og avdrag vil binde opp midler i driften, og dette må alltid vurderes opp mot kommunens øvrige oppgaver og behovet for å styrke driften av tjenestene på andre områder. Så lenge den økonomiske balansen opprettholdes, vil gjeldsbelastningen i bunn og grunn gjenspeile hvordan kommunestyret har prioritert investeringer med tilhørende renter og avdrag opp mot øvrige driftsutgifter i kommunen.

13.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at proposisjonen har ein god oversikt over den økonomiske situasjonen i kommuneøkonomien.

Komiteen merker seg gjennomgangen av RO-BEK-kommunar og ser at det er eit spenn i ulike typar kommunar som er ført opp i registeret. Fylkesmennene må framleis ha ekstra fokus på rettleiing og oppfølging av desse kommunane.

Komiteens medlem fra Senterpartiet er bekymret over at utviklingen i kommunenes økonomi ikke holder tritt med oppgavene som de forutsettes å løse. Økningen i antall kommuner på RO-BEK-listen fra 46 i desember 2013 til 54 i desember 2014 understreker dette. Under den rød-grønne regjeringen ble antallet ROBEK-kommuner redusert.

14. Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

14.1 Samandrag

I kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i løpet av 2014 og for perioden 2009 til 2014.

Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere 67 år og over. I perioden 2009–2014 økte antall innbyggere i disse gruppene med i overkant av 118 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 308 000, tilsvarende 6,3 pst. Til sammenligning økte antall innbyggere i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med 6,8 pst. i samme periode.

Gjennom 2014 var tallet på barn og unge relativt stabilt. Antall eldre fortsatte å øke kraftig. Samlet sett økte innbyggertallet med nærmere 57 000 i løpet av 2014.

Barnehage

Innbyggertallet blant de yngste barna økte i perioden 2009–2014. Utbyggingen av barnehageplasser var enda større, og barnehagedekningen gikk opp fra vel 88 pst. i 2009 til i overkant av 90 pst. i 2014. For de eldste barna var dekningsgraden stabil, mens dek-

ningsgraden for 1–2-åringene fortsatte å øke. For de aller minste barna (under ett år) gikk dekningsgraden litt ned i perioden.

I tillegg til flere barn og høyere barnehagedekning, var det også en økning i den avtalte oppholdstiden.

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det også vært en økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk. Hvis en ser perioden siden 2009 under ett, var veksten i ressursinnsatsen i de kommunale barnehagene (årlig vekst på 1,2 pst.) noe høyere enn kapasitetsveksten i sektoren målt ved korrigerte oppholdstimer (0,9 pst.).

Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk opp i perioden.

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste par årene. I 2014 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenlignet med året før. I de private barnehagene gikk barnetallet noe opp, men det var færre barn i de kommunale barnehagene. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1–5 år, sammenlignet med året før. Så til tross for at tallet på barn i barnehage gikk ned, økte likevel dekningsgradene for alle alderstrinnene svakt. Barnehagedekningen ser ut til å ha stabilisert seg på om lag 96 1/2 pst. for de eldste barna og på rundt 80 pst. for 1–2-åringene. Samlet barnehagedekning var 90,2 pst.

I snitt tilbrakte barna mer tid i barnehagen i 2014 sammenlignet med 2013. Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk var uendret fra 2013 til 2014.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning samt andelen assistenter med fagutdanning fortsatte å øke i 2014.

Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen i perioden 2009–2014. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der tre pst. av elevene går, enn i de kommunale. Også i ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har avtatt de senere årene.

I 2014 var det en liten økning i elevtallet, og veksten var sterkere i de private skolene. Veksten i antall årstimer til undervisning var om lag uendret fra året før.

Rundt 63 pst. av barn mellom seks og ni år hadde i 2014 plass i skolefritidsordningen (SFO). Mens det de foregående årene var en liten, men jevn økning i

andelen elever i SFO, var det en liten reduksjon i andelen elever i skolefritidsordningen i 2014.

Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt de siste årene. I perioden 2009–2014 økte elevtallet i videregående skole med vel 7 000. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de fylkeskommunale. Det økte elevtallet skyldes i første rekke at det ble flere unge i alderen 16–18 år. I tillegg tok en litt høyere andel i denne aldersgruppen samt flere voksne (over 20 år) videregående opplæring. Også antall lærlinger økte i perioden. Veksten i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk, var stabilt gjennom perioden.

I 2014 var det en liten nedgang i elevtallet, hovedsakelig som følge av mindre årskull i aldersgruppen 16–18 år. Nedgangen kom i sin helhet i de fylkeskommunale skolene, mens elevtallet i de private var tilnærmet uendret. Det var også en liten nedgang i årsverkene ved de fylkeskommunale skolene. Antallet lærlinger fortsatte på sin side å øke.

Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2009–2014. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge.

Også i 2014 var det vekst i årsverkene innen barnevernet, og det ble gjennomført flere undersøkelser enn i 2013. Færre barn og unge mottok hjelp fra barnevernet. Nedgangen kan henføres til at det ble færre barn og unge med hjelpetiltak, mens det for barn med omsorgstiltak var en økning i antallet.

Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden var innenfor den lovbestemte fristen på tre måneder, gikk opp med fire prosentpoeng i 2014.

Sosialtjenester

Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2009–2014. Mesteparten av økningen kom i 2014.

Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte om lag i takt med folketallet i perioden 2009–2014. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør en høy andel av dem som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at en tilstrekkelig andel av boligene tilrettelegges for rullestolbrukere. Siden 2009 har en stadig større andel av boligene vært tilrettelagt for personer som bruker rullestol, mens fra 2013 til 2014 var andelen stabil.

Blant husstander som benyttet seg av et midlertidig botilbud i løpet av året, gikk andelen som oppholdt seg i boliger kortere enn tre måneder opp med fire prosentpoeng i 2014.

Omsorgstjenester

Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2009–2014. Antall årsverk økte med 10 500, tilsvarende en årlig vekst på i overkant av 1 1/2 pst.

Det økende behovet skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi, og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.

Samtidig som antall plasser i institusjon har holdt seg på samme nivå over flere år, går antall beboere i institusjon ned. Beboere i bolig med heldøgns bemanning øker noe. Dette kommer i tillegg til de som mottar heldøgns tjenester i sykehjem og aldershjem.

Den enkelte mottaker fikk i snitt tildelt flere timer pleie og bistand i 2013 enn i 2009.

Sett i forhold til 2013 mottok færre eldre i 2014 kommunale helse- og omsorgstjenester, både innen hjemmetjenestene og i den institusjonsbaserte omsorgen. Samlet var antallet mottakere av helse- og omsorgstjenester på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Avtalte årsverk økte med om lag 1 300 fra 2013 til 2014, og lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre. Eneromsdekningen på institusjonene gikk opp, etter å ha vært mer eller mindre uendret over flere år.

Kommunehelsetjenesten

Kommunene hadde i årene 2009–2014 en høy og stabil dekningsgrad for helsestasjonsundersøkelser av små barn. Legedekningen gikk opp gjennom perioden, mens fysioterapidekningen var stabil.

I 2014 var det en relativt kraftig vekst i antallet helseundersøkelser blant barn og unge. Innen svangerskapsomsorgen tok færre gravide fødselsforberedende kurs sammenlignet med året før, mens tallet på hjemmebesøk etter fødsel gikk svakt opp.

Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren vokste med knapt 1 pst. årlig i perioden 2009–2014. Dette var på nivå med årsverksveksten i samme periode for sektoren samlet sett (1,0 pst.). Veksten var sterkere i fylkeskommunene enn i kommunene i denne perioden. I 2014 var det en nedgang i årsverkene

som gikk til administrasjonen i kommunene, mens tallet for fylkeskommunene var uendret fra 2013.

14.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at proposisjonen gjev ei god oversikt over omfanget og kvaliteten i dei kommunale tenestene.

Komiteen viser til at det har vært en økning i antallet mottakere av sosialhjelp i perioden 2009–2014, med en særlig økning i 2014. Med noe økt arbeidsledighet må vi kunne forvente at dette forplanter seg i en fortsatt økning av kommunenes utgifter til sosialhjelp. Slike økninger kan påvirke kommunebudsjettene i betydelig grad.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at regjeringen frem mot statsbudsjettet må vurdere de endelige rammene for kommunene i lys av den økonomiske utviklingen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke viktigheten av en god kompensasjonsordning for kommunenes utgifter til ressurskrevende tjenester. Dette flertallet er tilfreds med at det i denne proposisjonen ikke er tatt til orde for å svekke denne ordningen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader og til at dette medlems kommuneopplegg inneholder satsing på brukerstyrt personlig assistent (BPA) med anslagsvis 100 mill. kroner, ressurskrevende tjenester med anslagsvis 220 mill. kroner, styrking av kommunenes arbeid for vanskeligstilte barnefamilier og styrking så unge uten jobb kan få bedre hjelp i Nav kommune, det foregående til en samlet sum på om lag 600 mill. kroner, 200 mill. kroner mer til rus og psykiatri, og 200 mill. kroner til styrking av barnevernet.

15. Forslag frå mindretal

Forslag frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

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

at sentrale deler av lovverk som gjelder det offentlige også gjøres gjeldende for private institusjoner.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake i budsjettet for 2016 med en modell for ekstraordinære tiltaksmidler som både tar sikte på å motvirke arbeidsledighet i bygg- og anlegg og bidra til å innhente vedlikeholdsetterslepet på kommunale bygninger og anlegg.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen legge følgende til grunn for det videre arbeid med kommunereformen:

1. 1. juli 2016 fjernes som frist for gjennomføring av kommunale vedtak i kommunereformen.
2. Det settes ikke frist for å få tilgang på statens økonomiske virkemidler ved gjennomføring av kommunesammenslåing.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen invitere KS og arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren til et samarbeid om å utforme, gjennomføre og finansiere en kompetansereform. Prinsippene for reformen skal være en forventning til arbeidstakerne om at de skal holde seg faglig oppdatert, en forventning til kommunen som arbeidsgiver om at den skal tilrettelegge for faglig utvikling og etter- og videreutdanning, og tett kontakt mellom kommunene og forsknings- og utdanningsinstitusjonene.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen øke fylkeskommunenes frie inntekter ut over regjeringens forslag, og øke tapskompensasjonsordningen.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen sørge for at ingen kommuner fra 2015 til 2020 taper økonomisk på å bli innlemmet i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Forslag frå Arbeidarpartiet:

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen øremerke 200 mill. kroner til skolehelsetjeneste i forslaget til statsbudsjett for 2016.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen øke kommunesektorens inntekter med 3 mrd. kroner i 2016 ut over regjeringens forslag, hvorav 2 mrd. kroner som frie inntekter, i forslaget til statsbudsjett for 2016.

Forslag frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 9*

Stortinget ber regjeringa legge følgende til grunn for det vidare arbeid med kommunereformen:

Kommunenes utgifter til lokale folkeavstemninger dekkjes gjennom et statlig tilskudd som går ut over de 100 000 kronene som gis som støtte til informasjon og folkehøring.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringa om ikke å fremme forslag til omlegging av selskapsskatten.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringa gjennomføre korrigeringen av trekket til 31 kommuner som fra 1. juli 2014 kom inn under ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i statsbudsjettet for 2016.

Forslag frå Senterpartiet:*Forslag 12*

Stortinget ber regjeringa øke kommunesektorens inntekter med 3,570 mrd. kroner i 2016 ut over regjeringens forslag, hvorav 2,5 mrd. kroner som frie inntekter, i forslaget til statsbudsjett for 2016.

Forslag frå Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 13*

Stortinget ber regjeringa i forslaget til statsbudsjett for 2016 øke veksten i kommunesektorens samlede inntekter for 2016 med mellom 6 og 6,5 mrd. kroner ut over regjeringens forslag.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringa i forslaget til statsbudsjett for 2016 øke veksten i kommunesektorens frie inntekter for 2016 med mellom 4,2 og 4,6 mrd. kroner ut over regjeringens forslag.

16. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjere slikt

v e d t a k :

I

Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmenne kjem med sin tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016.

II

Stortinget ber regjeringa leggje til grunn inntil 40 år med ferjeavløysing på fylkesvegferjene.

III

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 547 mill. kroner for 2016. Beløpet foreslås bevilget over kap. 571 Rammetilskudd til kommuner og kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 9. juni 2015

Helge André Njåstad

leiar og ordførar

