



Innst. 410 S

(2015–2016)

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

Prop. 123 S (2015–2016)

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om
Kommuneproposisjonen 2017**

Innhold

	Side		Side
1. Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	5.1.4	Utredning av lovhjemmel for pålegg om interkommunalt samarbeid
1.1 Sammen drag	7		29
1.1.1 Sterke velferdskommuner	7	5.1.5	Fornyelse og utvikling av lokal-demokratiet i sammenslåtte kommuner
1.1.2 Utfordringer i kommunesektoren ...	7		30
1.2 Komiteens merknader	8	5.1.6	Regionreform
		5.1.7	30
2. Det økonomiske opplegget for 2017	12	5.1.8	Avvikling av samkommune-modellen
2.1 Sammen drag	12		30
2.1.1 Inntektsrammer	12	5.2	Endringer i inndelingsloven og kommuneloven
2.1.2 Pensjonskostnader	13		30
2.2 Komiteens merknader	13		30
3. Endringer i det økonomiske opplegget for 2016	18	6. Levende lokaldemokrati	33
3.1 Sammen drag	18	6.1 Samandrag	33
3.1.1 Inntektsveksten i 2016	18	6.2 Komiteens merknader	34
3.1.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016	18	7. Nytt inntektssystem for kommunene	36
3.1.2.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet	18	7.1 Sammen drag	36
3.1.2.2 Justis- og beredskapsdepartementet	19	7.1.1 Innledning	36
3.1.2.3 Kunnskapsdepartementet	19	7.1.2 Generelt om inntektssystemet for kommunene	37
3.2 Komiteens merknader	20	7.1.2.1 Dagens inntektssystem for kommunene	38
4. Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor	21	7.1.3 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet	38
4.1 Sammen drag	21	7.1.3.1 Generelt om utgiftsutjevningen	39
4.2 Komiteens merknader	22	7.1.3.2 Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen	39
5. Kommunereformen	26	7.1.3.3 Typer kostnadsforskjeller – variasjoner i enhetskostnader og etterspørsel	39
5.1 Sammen drag	26	7.1.3.4 Hvilke sektorer skal inngå i inntektsutjevningen?	40
5.1.1 Større og sterkere velferds-kommuner	26	7.1.3.5 Analyseopplegg og metoder	40
5.1.1.1 Status	26	7.1.3.6 Simultane og partielle analyser	40
5.1.1.2 Verktøy og virkemidler	27	7.1.3.7 Hvor ofte skal delkostnadsnøkklens vektning i samlet kostnadsnøkkel oppdateres?	40
5.1.2 Statlig styring	28	7.1.4 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	40
5.1.2.1 Et mer koordinert, målrettet og effektivt statlig tilsyn	28	7.1.4.1 Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjeneste-produksjon	41
5.1.2.2 Retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren	28	7.1.4.2 Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	42
5.1.2.3 Innlemming av øremerkede tilskudd	28		
5.1.3 Nye oppgaver til større kommuner .	28		
5.1.3.1 Oppfølging av merknader fra Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015)	29		

	Side		Side		
7.1.4.3	Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulemper	43	10.1.2	Komiteens merknader	64
7.1.5	Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen	44	10.2	Barne- og likestillingsdepartementet	64
7.1.5.1	Grunnskole	44	10.2.1	Sammendrag	64
7.1.5.2	Pleie og omsorg	45	10.2.1.1	Refusjonsordningen for kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	64
7.1.5.3	Barnehage	46	10.2.1.2	Strukturendringer på barnevernområdet	65
7.1.5.4	Kommunehelsetjeneste	46	10.2.1.3	Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern	65
7.1.5.5	Barnevern	47	10.2.2	Komiteens merknader	65
7.1.5.6	Sosialhjelp	47	10.3	Helse- og omsorgsdepartementet ...	66
7.1.5.7	Administrasjon, landbruk og miljø ..	48	10.3.1	Sammendrag	66
7.1.5.8	Samlet kostnadsnøkkel	48	10.3.1.1	Omsorg 2020	66
7.1.6	Regionalpolitiske tilskudd inkl. veksttilskuddet	49	10.3.1.2	Utviklingsavtale	66
7.1.6.1	Dagens regionalpolitiske tilskudd ..	49	10.3.1.3	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	67
7.1.6.2	Vurdering av dagens tilskudd	50	10.3.1.4	Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)	67
7.1.6.3	Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene	51	10.3.1.5	Program for folkehelsearbeid i kommunene	67
7.1.6.4	Veksttilskuddet	52	10.3.1.6	Avvikling av diagnoselisten for fysioterapi	67
7.1.6.5	Konsekvenser av endringene i regionalpolitiske tilskudd	53	10.3.1.7	Anmodningsvedtak nr. 27 (2015–2016), 28. november 2015 ..	67
7.1.7	Skatteelementer i inntektssystemet ..	53	10.3.1.8	Om tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner som driver institusjonstilbud til personer med rusproblemer	68
7.1.8	Overgangsordninger	54	10.3.1.9	Kommunal øyeblikkelig hjelp døgnplikt for mennesker med psykisk helse- og/eller rusproblemer og betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling	68
7.1.8.1	Inntektsgarantiordningen	54	10.3.1.10	Kommunalt pasient- og brukerregister	68
7.1.8.2	Overgangsordning for kommuner som er vedtatt sammenslått	54	10.3.1.11	Ny fordelingsmodell for tilskuddsmidler til vertskommuner for fengsel.....	68
7.2	Komiteens merknader	54	10.3.2	Komiteens merknader	68
8.	Inntektssystemet for fylkeskommunene	58	10.4	Justis- og beredskapsdepartementet ..	71
8.1	Sammendrag	58	10.4.1	Sammendrag	71
8.1.1	Ferjeavløsningsordningen for fylkesveiferjer	58	10.4.1.1	Ekstratilskudd til bosetting – integreringsmeldingen	71
8.1.1.1	Hovedprinsipper for ferjeavløsningsordningen	58	10.4.1.2	Nærpolitireformen – prosess for endringer i tjenestestedsstrukturen ..	71
8.1.1.2	Retningslinjer for ordningen	59	10.4.1.3	Nødnett	72
8.1.1.3	Innkorting av ferjesamband	59	10.4.2	Komiteens merknader	72
8.1.2	Delkostnadsnøkkelen for båt og ferje	59	10.5	Klima- og miljødepartementet	73
8.1.2.1	Kvalitetssikring av data	59	10.5.1	Sammendrag	73
8.1.2.2	Oppdaterte analyser	59			
8.1.3	Oppdatering av sektorvektene	60			
8.2	Komiteens merknader	60			
9.	Skjønnstilskuddet	61			
9.1	Sammendrag	61			
9.2	Komiteens merknader	62			
10.	Oppgavefordeling og regelverk	63			
10.1	Arbeids- og sosialdepartementet	63			
10.1.1	Sammendrag	63			
10.1.1.1	Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere	63			
10.1.1.2	Innlemming av boligsosialt tilskudd i rammetilskuddet	63			

	Side		Side		
10.5.1.1	Tilskudd til klimatilpasning i kommunene	73	10.9.1.1	Havbruksfondet	78
10.5.2	Komiteens merknader	73	10.9.2	Komiteens merknader	78
10.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	73	10.10	Olje- og energidepartementet	78
10.6.1	Sammendrag	73	10.10.1	Sammendrag	78
10.6.1.1	Valgdirektoratet	73	10.10.1.1	Fjernvarme – kommunenes rolle ...	78
10.6.1.2	Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger	74	10.10.2	Komiteens merknader	78
10.6.1.3	Mer klimavennlig koordinert byutvikling	74	10.11	Samferdselsdepartementet	79
10.6.1.4	Organisering av eiendomsoppmåling	74	10.11.1	Sammendrag 7	9
10.6.1.5	Innlemming av boligsosialt kompetansetilskudd i rammetilskuddet	74	10.11.1.1	Nytt felles regelverk for all vilkårsparkeering	79
10.6.2	Komiteens merknader	74	10.11.2	Komiteens merknader	79
10.7	Kulturdepartementet	75	11.	Konsultasjonsordningen	80
10.7.1	Sammendrag	75	11.1	Sammendrag	80
10.7.1.1	Tilskudd til frivilligsentraler	75	11.2	Komiteens merknader	80
10.7.2	Komiteens merknader	75	12.	Utviklingen i kommuneøkonomien	80
10.8	Kunnskapsdepartementet	75	12.1	Sammendrag	80
10.8.1	Sammendrag	75	12.1.1	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	81
10.8.1.1	Endringer i barnehageloven	75	12.1.2	Inntekts- og aktivitetsutvikling	81
10.8.1.2	Utvidelse av ordningen med gratis kjernetid i barnehage	76	12.2	Komiteens merknader	81
10.8.1.3	Stortingsmelding om barnehagens innhold	76	13.	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	81
10.8.1.4	Omlegging av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	76	13.1	Sammendrag	81
10.8.1.5	Fordeling av tilskudd til økt lærerinnsats på 1.–4. trinn	76	13.1.1	Demografisk utvikling	81
10.8.1.6	Forslag om endringer i regler om skolemiljø på høring	76	13.1.2	Barnehage	81
10.8.1.7	Lovproposisjon med forslag til endringer i opplæringsloven	76	13.1.3	Grunnskole	82
10.8.1.8	Stortingsmelding om fagskoler	76	13.1.4	Videregående opplæring	82
10.8.1.9	Stortingsmelding om innholdet i skolen	77	13.1.5	Barnevern	82
10.8.2	Komiteens merknader	77	13.1.6	Sosialtjenester	82
10.9	Nærings- og fiskeridepartementet ..	78	13.1.7	Boliger for vanskeligstilte	82
10.9.1	Sammendrag	78	13.1.8	Omsorgstjenester	82
			13.1.9	Kommunehelsetjenesten	83
			13.1.10	Administrasjon	83
			13.2	Komiteens merknader	83
			14.	Øvrige temaer	83
			15.	Forslag fra mindretall	84
			16.	Komiteens tilråding	85



Innst. 410 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 123 S (2015–2016)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2017

Til Stortinget

1. Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Sammendrag

1.1.1 Sterke velferdskommuner

Det pekes i proposisjonen på at sterke kommuner er en viktig del av grunnmuren i et godt norsk samfunn og at kommunene er avgjørende for gode velferdstjenester og trygge lokalsamfunn.

Det vises i proposisjonen til at Norge gjennom en lang periode har stått i en økonomisk særstilling sammenliknet med andre land og at man nå står overfor nye utfordringer. Lav oljepris, høyere arbeidsledighet og en økende flyktningstrøm er noen av utfordringene. Det pekes i proposisjonen på at man nå må være forberedt på strammere offentlige budsjetter i årene framover og at tiden har kommet for omstilling. Skal man finne nye løsninger, skape verdier og sikre velferd, trenger man et levende lokaldemokrati og kommuner som er rustet for framtiden.

Det vises i proposisjonen til at regjeringen har tatt initiativ til en kommunereform. I tråd med Stortingets vedtak foreslår regjeringen også en regionreform som vil skape sterkere regioner. Regjeringen vil fortsatt sørge for en stabil, forutsigbar og god kommuneøkonomi. For å sikre en mer rettferdig inntektsfordeling foreslår regjeringen i proposisjonen et nytt inntektssystem for kommunene.

Det vises i proposisjonen til at kommunesektoren har et godt fundament til å møte framtidens utfordringer. Kommuneøkonomien er i balanse. Inntektsram-

mene de senere år har gitt handlingsrom for sektoren. Kommuner og fylkeskommuner bygger ut tjenestetilbudet. Samtidig oppnådde kommunesektoren i 2015 det beste netto driftsresultat siden 2006. Antall kommuner i ROBEK er på et stabilt, lavt nivå.

Kommunene har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole, barnevern og helse- og omsorgstjenester. For å realisere regjeringens mål om et sterkere sosialt sikkerhetsnett, et kunnskapsløft og et bedre tilbud til syke og eldre, er det nødvendig å styrke de kommunale tjenestene. Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 3 1/4 og 4 mrd. kroner i 2017. Regjeringen legger opp til en vekst i frie inntekter på mellom 3 3/4 og 4,0 mrd. kroner, hvorav 300 mill. kroner er begrunnet med opptrappingsplanen på rusfeltet.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kommunale tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

1.1.2 Utfordringer i kommunesektoren

Kommunene skal sørge for et bredt spekter av tjenester som er svært viktig for mennesker i ulike livssituasjoner og livsfaser. Den demografiske utviklingen vil gi økt behov for offentlige velferdstjenester de neste tiårene. Det er i kommunesektoren mange av de grunnleggende velferdstjenestene gis, og hvor utfordringene knyttet til endret befolkningssammensetning må håndteres. Et stort antall mennesker søker beskyttelse i Norge. Bosetting av flyktninger gir kommunene utfordringer med å skaffe boliger og velferds- og integreringstilbud.

Samtidig vil utfordringsbildet variere fra kommune til kommune. Noen kommuner opplever fraflytting og merker i større grad effektene av en aldrende befolkning. I takt med at tjenestene stadig har blitt mer komplekse, kan det være utfordrende å rekruttere og beholde arbeidstakere med etterspurt kompetanse. Andre kommuner har utfordringer knyttet til rask befolkningsvekst. Byområdene vokser og det er forventet at befolkningen vil øke kraftig i disse områdene i årene framover. Rask befolkningsvekst gir stort behov for utbygging av infrastruktur og offentlige tjenester. Kommunegrensene som skjærer gjennom tettsteder og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det utfordrende å planlegge for boligbygging, næringsutvikling og en god utbygging av kollektivtrafikk.

Norsk økonomi er på vei inn i en krevende periode. Strammere offentlige budsjetter vil påvirke det økonomiske handlingsrommet til kommunene. Dersom det kommunale tjenestetilbudet skal kunne styrkes i årene framover, i takt med demografiske endringer, må kommunene rette oppmerksomheten mot effektiviseringspotensialet i sektoren. Produktivitetskommissjonen viser i sin første rapport (januar 2015) til analyser fra Senter for økonomisk forskning som har anslått potensialet for effektivisering i kommunesektoren til 15 pst. for kommunene samlet innenfor sektorene barnehage, skole og pleie og omsorg, dersom alle kommuner blir like effektive som den mest effektive av sammenliknbare kommuner. I sin andre rapport (februar 2016) peker kommissjonen på at oppmerksomheten i offentlig sektor må flyttes fra bevilgninger til de faktiske resultatene for innbyggerne. For kommunesektoren vil god økonomistyring og planlegging være helt sentralt for å utnytte ressursene til beste for innbyggerne. En vellykket kommunereform vil legge til rette for å velge de beste løsningene.

Det er grunn til å følge med på valgdeltakelsen som et tegn på interessen for lokalpolitikk og innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i eget lokalsamfunn. Ved lokalvalget i 2015 var det en moderat tilbakegang i valgdeltakelsen. Videre er det en tendens til at unge velgere og innvandrere bruker stemmeretten i mindre omfang enn andre grupper. Samtidig er det ikke bare valgdeltakelse som er en målestokk på et levende lokaldemokrati. En viktig del av lokaldemokratiet er knyttet til samspillet mellom kommunen og innbyggerne mellom valg. 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. Når det gjelder kvinnerepresentasjon i kommunestyrene er det fortsatt et stykke igjen til kjønnsbalanse. Imidlertid er det et lyspunkt at vi ser en klar økning i andelen kvinner i kommunestyrene i kom-

muner som i utgangspunktet hadde lav kvinnerepresentasjon.

Det lokale selvstyret påvirkes av regelverksutviklingen som skjer i EU og EØS. Dette reiser en rekke prinsipielle spørsmål som kan være rettslig krevende og hvor utfallene kan få betydning for kommunal virksomhet.

I meldingens kap. 1 gis også en omtale av levende lokaldemokrati, herunder kommunereformen, og om å fornye, forenkle og forbedre.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Prop. 123 S (2015–2016) Kommuneproposisjonen 2017. Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde høring om proposisjonen 23. mai 2015.

Komiteen viser til at kommunesektoren er svært viktig for landet. Kommuneforvaltningen forvalter på vegne av skattebetalerne årlige inntekter på 435,2 mrd. kroner i 2015. Målt i brutto nasjonalprodukt sto kommunesektorens inntekter for om lag 17,5 pst. både i 2013, 2014 og 2015.

Komiteen viser til at regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2016 anslår veksten i kommunesektorens samlede inntekter til 8,3 mrd. kroner i 2016.

Kommunesektoren er viktig for innbyggerne i landet, da norske kommuner sammenlignet med mange andre land har store og relevante oppgaver.

Komiteen vil understreke at gode og forutsigbare rammevilkår for kommunesektoren er nødvendig for å kunne yte gode velferdstjenester over tid.

Komiteen vil vise til at det er bred oppslutning om kommunesektorens viktige rolle som grunnmur i det norske velferdssamfunnet, og vil understreke betydningen av kommunenes posisjon som arena for et sterkt lokaldemokrati. Kommunene representerer nærhet, tilhørighet og mulighet for innflytelse for innbyggerne.

Kommunesektoren er også viktig som arbeidsplass da 15,6 pst. av timeverkene i 2015 var knyttet til sektoren. Målt i antallet personer er sysselsettingsandelen nær 19 pst.

Komiteen viser til at mye av den viktigste velferden skjer i den enkelte kommune.

Komiteen viser til at det er i distriktene det meste av våre naturressurser ligger. Verdiskapingen i lokalsamfunnet danner grunnlaget for velferden både i distriktene og i urbane strøk. Komiteen mener det skal være likeverdige levekår i hele landet, og at det må legges til rette for bosetting over hele landet. Komiteen vil peke på at kultur- og fritidstilbudet stadig blir viktigere når folk velger bosted. Det skal være tilgang til et bredt spekter av kulturopplevelser også i distriktene. Satsing på barn og unge er god distriktpolitikk. Distriktpolitikken skal også jevne ut forskjeller mellom ulike deler av landet.

Komiteen mener at inntektssystemet skal sikre forutsigbarhet og gode velferdstjenester i alle kommuner. Komiteen mener det må være samsvar mellom pålagte oppgaver til kommunene og økonomien til kommunene.

Komiteen peker på at kommunene er førstelinjetjeneste med tanke på å legge til rette for næringsliv og samfunnsutvikling. Komiteen mener også dette krever at inntektene må stå i forhold til det ansvaret og plikter dette fører med seg.

Komiteen peker på at tillit til lokalpolitikere blir bygd gjennom å sørge for et så lite gap som mulig mellom de skapte forventningene til det kommunale tjenestetilbudet og den faktiske innfrielsen av disse. Komiteen viser til at det gjennom undersøkelser blant ordførere og rådmenn har kommet fram at forventningene til innbyggerne overstiger den økonomiske gjennomføringsevnen til kommunen.

Komiteen viser til at tidligere er en stor del av tjenestetilbudet og «førstelinjen» blitt lagt under kommunal styring uten at det følger tilstrekkelig med midler.

Komiteen understreker at det er avgjørende for et godt tjenestetilbud i kommunene, og videreføring av tilliten mellom kommuneforvaltningen og innbygger, at alle nye tjenestetilbud som blir delegert til kommunene, eller overført fra stat til kommune, blir fullfinansiert fra dag én.

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

Komiteen mener at statens krav til kommunenes rapportering må forenkles. Fellesmidlene må i

større grad benyttes til aktiv tjenesteyting, og byråkratiet utover det nødvendige må reduseres.

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

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

Disse medlemmer viser til at gjennomsnittlig årlig realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i perioden 2006–2013 var 2,5 pst. Med Høyre- og Fremskrittsparti-regjeringen er veksten redusert til 1,8 pst., ifølge regjeringens egne tall.

Disse medlemmer viser til at veksten i sektorens frie inntekter også er redusert med denne regjeringen. I perioden 2006–2013 var gjennomsnittlig årlig realvekst 1,8 pst., mens veksten nå er 1,5 pst., ifølge regjeringens egne tall.

Disse medlemmer mener regjeringen har lagt fram et svakt økonomisk opplegg for kommunesektoren. Etter at utgifter til befolkningsvekst og pensjon, samt regjeringens føringer og underliggende vekst i diverse kostnadstunge tjenester er trukket fra, kan sektoren ende opp med reelt negativt handlingsrom i 2017. For å oppfylle disse medlemmers ambisjoner trengs det et betydelig bedre opplegg for kommunesektoren.

Disse medlemmer viser til at lederen i KS bekreftet under komiteens høring at regjeringens økonomiske opplegg for kommunesektoren for 2017 ikke gir rom for å styrke kvaliteten innenfor skole og eldreomsorg.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har lagt inn et effektiviseringskrav på 1,2 mrd. kroner i sitt økonomiske opplegg for kommunesektoren. Disse medlemmer mener det foregår et kontinuerlig effektiviseringsarbeid i norske kommuner og at lokalpolitikere er opptatt av dette. Disse medlemmer mener regjeringens tallfesting av effektiviseringskravet kun er nyttig for å framstille regjeringens svake økonomiske opplegg på en bedre måte.

Disse medlemmer viser til at regjeringen prioriterer store skatteuttak til de som har mest fra før, foran utbygging av velferden i kommunene. Når regjeringen har prioritert mer enn 20 mrd. kroner i skatteuttak siden den tiltrådte, så gir det mindre rom for å satse på skole og kommunale velferdstjenester. Regjeringen har senket nivået på overføringene til kommunene.

Disse medlemmer mener dette også viser at det er lang avstand mellom tverrpolitisk uttalte ambisjoner om å satse på skole og eldreomsorg, og regje-

ringens vilje til å prioritere skole og eldreomsorg i budsjettene.

Disse medlemmer vil styrke kommunesektorens økonomi. På den måten vil kommunene bedre settes i stand til å bygge ut sentrale velferdstjenester for innbyggerne som barnehage, skole, eldreomsorg og helsetjenester.

Disse medlemmer foreslår å styrke kommunesektorens inntekter med minimum 3 mrd. kroner ut over regjeringens forslag.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 øke kommunesektorens inntekter med minimum 3 mrd. kroner utover regjeringens forslag i Kommuneproposisjonen 2017.»

Disse medlemmer vil fordele denne veksten med 2 mrd. kroner til primærkommunene og 1 mrd. kroner til fylkeskommunene.

Disse medlemmer vil peke på at dette vil gi rom for at kommunene blant annet kan satse på flere barnehageplasser, styrke kvaliteten i barnehagene, flere lærere og tidlig innsats i skolen, styrke eldreomsorgen og forebyggende helsearbeid blant barn og unge. Fylkeskommunene gis rom til satsing på fylkesveier og bedre kvalitet i videregående opplæring med en særskilt satsing på yrkesfag.

Disse medlemmer støtter regjeringens forslag om 300 mill. kroner til opptrappingsplan på rusfeltet. Disse medlemmer vil imidlertid øremerke midlene og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øremerke 300 mill. kroner til opptrappingsplan på rusfeltet.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til komiteens felles merknader hvor det heter at det må være samsvar mellom pålagte oppgaver til kommunene og økonomien til kommunene. Det vises videre til at det gjennom undersøkelser blant ordførere og rådmenn har framkommet at forventningene fra innbyggerne overstiger den økonomiske gjennomføringsevnen til kommunene.

Disse medlemmer mener regjeringens forslag til økonomiske rammer for kommunesektoren i 2017 ikke dekker behovet for å sikre at kommunene og fylkeskommunene kan dekke behovet for velferdstjenester og legge til rette for næringsliv og samfunnsutvikling. Dette er særlig alvorlig i en situasjon med stor arbeidsledighet og behov for innsats for å stimulere til ny virksomhet og nye arbeidsplasser over hele landet.

Disse medlemmer er sterkt kritisk til den sentralisering av Norge som regjeringens politikk medfører. Det er gjennomført eller foreslått reformer innen politi, rettsvesen, helsevesen, skattevesen, organiseringen av Innovasjon Norge m.v., som alle medfører flytting av arbeidsplasser fra distriktene inn mot de største byene. Kommuneproposisjonen følger opp dette gjennom videreføring av ambisjonene om sterk reduksjon i antallet kommuner og gjennom forslag til inntektssystem for kommunene som flytter overføringer fra små og mellomstore til store kommuner.

Disse medlemmer viser til uttalelser i Aftenposten 25. mai 2016 fra Kåre Dybvad, medlem av Folketinget i Danmark for Socialdemokratene. Han sier at den danske kommunereformen, som den norske er en kopi av, har endret det danske samfunnet for alltid. Forutsatt effektivisering er ikke oppnådd, tjenestene er ikke blitt bedre, men sentraliseringen har skutt fart. Tettsteder under 20 000 innbyggere som har inngått i nye storkommuner, er svekket. «Det offentlige flyttes inn til de store byene – og befolkningen flytter etter,» sier Dybvad.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har lagt inn et effektiviseringskrav på 0,5 pst., tilsvarende 1,2 mrd. kroner, i sitt opplegg. Det økte handlingsrommet regjeringen mener kommuneopplegget gir i 2017, er avhengig av at kommunene klarer å hente ut denne effektiviseringsveksten. Disse medlemmer ser et stort behov for å effektivisere og fornye forvaltningen, både statlig og kommunal. Det statlige byråkratiet vokser raskere under den nåværende regjeringen enn under den rød-grønne regjeringen. Omfanget av statlig styring av kommunesektoren gjennom øremerking, regelstyring og krav til rapportering er ikke redusert. Disse medlemmer ønsker større folkevalgt styring av den lokale forvaltningen.

Disse medlemmer viser til at kommuneproposisjonen for 2017 legger opp til at fylkeskommunene skal tildeles 300 mill. kroner av rammeøkningen i frie midler på 3 ¾ til 4 mrd. kroner. Denne økningen vil langt fra være tilstrekkelig for at fylkene skal oppfylle sine oppgaver. Regjeringen mener fylkeskommunene skal styrke sin rolle som regional utviklingsaktør. Disse medlemmer er enig i det og mener det da er viktig at fylkene har ressurser til å sikre god infrastruktur og bidra til næringsutvikling. Innenfor foreslåtte rammer er dette svært vanskelig. Det vises til de respektive partiers forslag til rammeøkning. Disse medlemmer vil dessuten øke bevilgningene til regionalt utviklingsarbeid gjennom fylkeskommunene i statsbudsjettet for 2017.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen styr-

ker kommuneøkonomien, og legger opp til en vekst i de frie inntektene som er på linje med veksten som regjeringen Stoltenberg foreslo for 2011 og 2012. Det økonomiske handlingsrommet som regjeringen har lagt opp til for kommunene, har vært bedre i årene 2014–2016 enn de tre foregående årene. Disse medlemmer viser videre til at kommunesektorens driftsresultat for 2015 var det beste på ti år.

Komiteens medlem fra 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. Dette medlem viser til at kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for barn og unges oppvekstvilkår, samt helse- og omsorgstjenester gjennom hele livsløpet, og således representerer selve grunnmuren i velferdssamfunnet.

Dette medlem 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 kompetansekrevede 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. Dette medlem ønsker større og sterkere kommuner. Kommunereformen handler om å flytte mer makt nedover og nærmere folk, og legge til rette for at borgerne får bedre tilbud i sine nærmiljø. Dette medlem mener at interkommunale foretak begrenser innbyggenes innsyn, og forringer det lokale selvstyret. Skal man lykkes med å styrke det lokale selvstyre, så må også kommunene være store nok til å kunne håndtere nåværende og fremtidige oppgaver.

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

Dette medlem viser til at forskjellen mellom partiene handler om hvor høyt man vil prioritere velferd. Det er ikke skoleeleven, hjelpepleieren eller bestemor som er for dyr. Det som mangler er mot og evne til å prioritere det som er viktigst.

Dette medlem mener dagens regjering fører Norge i feil retning. Skattelette for de rikeste prioriteres foran velferd. Velstanden til dem som har mest, øker.

Samtidig vil barns barnehagetilbud, barns skoletilbud og eldreomsorgen bli satt under sterkt press i mange kommuner fordi regjeringens forslag ikke gir rom verken for den kvaliteten eller det volumet som er nødvendig for å dekke behovene. Dette medlem er uenig i dette verdivalget.

Dette medlem mener det er behov for flere kvalifiserte ansatte i barnehagene, i skolen, økt satsing på lavterskel helsetilbud og forebyggende helsearbeid både i psykiatrien og rusomsorgen. I tillegg er det viktig med økt bemanning og mer rehabilitering og aktivitet i eldreomsorgen. En slik satsing vil gi arbeid til mange og bedre liv til store og små.

Dette medlem mener en større andel av samfunnets ressurser må brukes på trygg oppvekst og god utdanning. Det bidrar til like muligheter og til å utjevne forskjeller i samfunnet. Investeringer i oppvekst og utdanning er de mest lønnsomme investeringer et samfunn kan gjøre, og mye mer langsiktige enn investeringer i skatteutt.

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.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i budsjettet for 2017 utrede og legge fram en modell for hvordan ekstraordinære statlige tiltaksmidler i perioder med økende ledighet kan settes inn for å bygge ned vedlikeholdsetterslepet i kommunal sektor.»

Dette medlem viser til at det ikke er forskningsmessig belegg for at disse urettferdige og skeivfordelte skatteuttene skaper flere arbeidsplasser. Dette medlem vil blant annet vise til at Finansdepartementet selv skrev i skatteproposisjonen at «Det er ikke grunnlag for å budsjettere med dynamiske effekter i 2015 av forslagene til skatteendringer». Men det er derimot godt belegg for å si at det skaper økende sosiale forskjeller. Dette medlem vil peke på at en sterk kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet, og det er en bærebjelke i distriktpolitikken.

Dette medlem konstaterer at regjeringen og samarbeidspartiene er mer opptatt av å tegne nytt kommunekart og bruke penger på en dyr kommunereform, heller enn av å sikre økonomien og kvaliteten i velferd, omsorg og skole.

Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti støtter en frivillig kommunesammenslåing, og kan ikke se at regjeringens planer og prosess rundt kommunereform vil føre til mer demokrati og bedre velferd. Dette medlem mener at dette forsterkes av at regjeringen og Venstre i tillegg har blitt enige om endringer i kommunenes inntektssystem som ikke er reformnøytralt og som er utformet for å tvinge kommuner til å velge sammenslåing. Dette medlem er uenig i at det er nødvendig å gi et tilskudd til de kommunene som velger å slå seg sammen, på samme måte bør også de som ikke ønsker å slå seg sammen, ikke få kutt i basistilskuddet.

Dette medlem er uenig i å legge til rette for at omsorg eller annen velferd skal bli satt ut på anbud. Dette medlem mener dette er feil bruk av fellesskapets midler. Penger avsatt til velferd skal i sin helhet gå til å sikre kvaliteten på velferd og omsorg og at pleietrengende faktisk får den hjelpen som de trenger. Ved å sette ut på anbud er det ikke mulig å sikre at pengene går til dette formålet, i stedet for å gå til profitt i selskapene.

Dette medlem er sterkt uenig i utviklingen mot at skole og omsorg ses på som resultatenheter for produksjon. Velferdsoppgaver som opplæring og omsorg er vesensforskjellig fra forretningsvirksomhet, og har sin begrunnelse i verdigrunnlaget solidaritet, fellesskap og rettferdighet. Jakten på forretningsmessige resultater skal ikke være et mål i velferdstjenestene.

Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstrepartis kommunesektorsatsing vil bidra til å stabilisere økonomien, redusere arbeidsløshet og bidra til rask og god bosetting og integrering av flyttinger.

Dette medlem understreker at kommunene har en svært viktig rolle i å forebygge fattigdom og utstøting og i å bistå vanskeligstilte slik at de kan komme ut av en vanskelig livssituasjon. Det er derfor viktig at kommunene både har rammer til å drive godt forebyggende arbeid for alle aldersgrupper, at de legger til rette for gode møteplasser og lokalsamfunn der alle har mulighet til deltakelse og aktivitet, og at de gjennom egne tiltak ikke bidrar til fattigdom ved eksempelvis å avkorte sosialhjelpen for barne-trygden for fattige barnefamilier.

Dette medlem mener det må føres en offensiv satsing for at byer og vekstkommunene skal ha gode inkluderende boområder. Derfor trengs det en økt områdesatsing for å hindre utvikling av parallellsamfunn og byer delt etter økonomiske skiller. Det er avgjørende viktig at miljø- og klimahensyn legges til grunn når byer, tettsteder og infrastruktur planlegges. Dette medlem viser til merknader under kapittel 7.2 om økning og endring i vekst- og storbytilskuddet.

2. Det økonomiske opplegget for 2017

2.1 Sammendrag

2.1.1 Inntektsrammer

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2017 på mellom 3 1/4 og 4 mrd. kroner. I statsbudsjettet for 2017 vil regjeringen komme tilbake med endelig forslag til inntektsrammer.

Regjeringen legger opp til en vekst i frie inntekter på mellom 3 3/4 og 4 mrd. kroner. Dette tilsvarer en realvekst i frie inntekter på mellom 1,1 og 1,2 pst.

Den varslede inntektsveksten må ses i sammenheng med konsekvenser av den demografiske utviklingen for kommunesektoren. Beregninger indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2017 på om lag 2,5 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen, hvorav om lag 2,1 mrd. kroner må finansieres innenfor de frie inntektene. Sektorens økonomiske handlingsrom må også sees i sammenheng med pensjonskostnadene.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

Produktivitetskommissjonen anslår potensialet for effektivisering til 15 pst. for kommunene samlet innenfor sektorene barnehage, skole og pleie og omsorg, dersom alle kommuner blir like effektive som den mest effektive av sammenliknbare kommuner.

Deler av gevinsten fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres til fellesskapet i de årlige budsjettene. I statsbudsjettet for 2016 er overføringen satt til 0,7 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet.

Regjeringen ønsker å synliggjøre effektivitetspotensialet som ligger i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2017 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 3,45 og 3,7 mrd. kroner av veksten i frie inntekter. Av denne veksten er 300 mill. kroner begrunnet med opptrappingsplanen på rusfeltet. Avhengig av det økonomiske handlingsrommet vil det fram mot statsbudsjettet vurderes om deler av veksten skal begrunnes med satsing på habilitering og rehabilitering.

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får 0,3 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Avhengig av det økonomiske handlingsrommet vil det fram mot statsbudsjettet vurderes om deler av veksten skal begrunnes med satsing på fylkesveier.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2017 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2017. Det legges opp til at skattørene fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter.

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at kommunene ville få tilbakeført en andel av selskapsskatten fra og med 2017. Regjeringen foreslår å utsette tilbakeføringen av selskapsskatten. For kommuner med et konjunkturutsatt næringsliv vil tilbakeføring av selskapsskatten i en situasjon med stor omstilling i næringslivet kunne medføre økt usikkerhet på inntektssiden. Regjeringen vil komme tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2018.

2.1.2 Pensjonskostnader

Det har de siste årene vært en sterk vekst i pensjonspremiene som kommuner og fylkeskommuner betaler inn til pensjonsordningene.

Pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette ga en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2014. Premieavviket er en regnskapsmessig forpliktelse som sektoren skal amortisere årlig de kommende årene. Størrelsen på det akkumulerte premieavviket ved utgangen av 2015 vil ikke medføre vekst i pensjonskostnadene fra 2017.

Forventninger til en moderat lønnsvekst i 2016 gir grunn til å tro at veksten i pensjonspremiene vil være noe lavere i 2016 enn tidligere.

PENSJONSKOSTNADENE FOR 2017

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 på nytt stramme inn noe på de økonomiske beregningsforutsetningene for regnskapsåret 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering er at parameteren for avkastning på pensjonsmidlene bør reduseres med ytterligere 0,1 prosentpoeng fra 2016 til 2017. Effekten av innstrammingen anslås til om lag 500 mill. kroner i økte pensjonskostnader.

I tillegg til effekten av innstrammingen i beregningsforutsetningene, vil også amortiseringskostnadene øke i 2017 som følge av anslått premieavvik i 2016. Økningen i amortiseringskostnadene i 2017 anslås til om lag 350 mill. kroner.

Departementets anslag innebærer at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden 850 mill. kroner i 2017, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

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

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at kommunesektoren i 2015 oppnådde sitt beste netto driftsresultat siden 2006.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg at regjeringspartiene forsøker å ta æren for det gode netto driftsresultatet i kommunesektoren i 2015. Disse medlemmer mener det er bra at driftsresultatet i kommunesektoren er godt. Dette skyldes i hovedsak at skatteinntektene tok seg opp i sektoren i siste halvdel av 2015.

Disse medlemmer mener dette også er et resultat av at vi nå ser at regjeringens senkede ambisjoner for utbygging av velferdstjenestene i kommunene slår inn etter snart tre år med Høyre og Framskrittspartiet i regjering.

Disse medlemmer viser til at i 2014 sviktet skatteinntektene i kommunesektoren med 2,7 mrd. kroner. Regjeringen kompenserte ikke for dette. Disse medlemmer mente skattesvikten burde vært kompensert.

Disse medlemmer vil peke på at dette var en inntektssvikt som kommunene tok med seg inn i 2015 og som førte til lavere aktivitet. Kommunene måtte kutte i budsjettene for å tilpasse seg de økonomiske betingelsene fra stortingsflertallet. Det ser vi blant annet på tallene fra nasjonalregnskapet fra 2015, der sysselsettingsveksten i kommunesektoren er den laveste på ti år.

Disse medlemmer viser videre til at skattesvikten fortsatte inn i 2015, og regjeringen kompenserte for dette i revidert nasjonalbudsjett 2015. Dette støttet disse medlemmer, men mener at man også burde kompensert skattesvikten i 2014.

Disse medlemmer viser til at i siste halvdel av 2015 tok heldigvis skatteveksten seg opp igjen, og dette er ifølge Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomien (TBU) hovedårsaken til at driftsresultatene i kommunesektoren blir så sterke som det nå viser seg. Lavere aktivitet og økte skatteinntekter er en forklaring på driftsresultatet som støttes av KS.

Disse medlemmer vil peke på at siden regjeringen tiltrådte, har eiendomsskatten økt med 2,5 mrd. kroner og kommunenes gebyrinntekter har økt med 7 mrd. kroner.

Komiteen viser til at av veksten i 2017 er det lagt opp til at mellom 3 3/4 og 4 mrd. kroner er frie inntekter. Dette er på linje med den veksten som regjeringen Stoltenberg la opp til for 2011 og 2012.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunesektorens skatteinntekter i 2011 og 2012 ble hhv. 4,5 mrd. kroner og 5,7 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett, jf. Meld. St. 2 (2014–2015). Disse ekstra skatteinntektene på totalt 10,2 mrd. kroner lot regjeringen Stoltenberg kommunene beholde. Det er på bakgrunn av dette oppsiktsvekkende at regjeringen og representanter for regjeringspartiene ved flere anledninger trekker fram 2011 og 2012 som år med lite handlingsrom i kommunesektoren.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det er høyst relevant å sammenligne regjeringens forslag til vekst i kommuneøkonomien for kommende år, slik dette presenteres i de årlige kommuneproposisjonene. For regjeringen Stoltenberg II viser kommuneproposisjonene for 2011 og 2012 det handlingsrommet regjeringen la opp til. Ser man bort fra dette, og kun ser på hva som ble fasiten for de aktuelle årene med tanke på inntektsvekst, innebærer dette etter disse medlemmers oppfatning at man mener regjeringen kan presentere stramme kommuneopplegg og deretter håpe at kommunene får høyere skatteinngang enn forutsatt. Dette er ikke en linje disse medlemmer vil anbefale.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener regjeringens forslag til rammeøkning ikke er tilstrekkelig til at kommunesektoren kan løse sine oppgaver.

Dette medlem vil ut fra ovenstående fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn en økning i kommunesektorens inntekter med 3 mrd. kroner slik at veksten i frie inntekter for 2017 settes til intervallet 6 3/4 til 7 mrd. kroner.»

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

- 2 mrd. kroner av økningen i de frie inntektene fordeles til kommunene for å styrke tjenestetilbudet innen helse, omsorg, skole og barnehage. Det legges videre inn midler for å dekke kostnadene til integreringsarbeidet i kommunene ved mottak av flyktninger, herunder bosetting av enslige mindreårige asylsøkere.

- 1 mrd. kroner av økningen i de frie inntektene til fylkeskommunene. Styrket infrastruktur, som fylkesveiene, manglende kostnadsdekning for båt- og ferjedrift, ras-, skred- og flomsikring skal prioriteres.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser derfor til at Sosialistisk Venstreparti i sitt alternative budsjett har prioritert en kraftig økning i kommuneøkonomien og totalt styrker kommunesektoren med anslagsvis 6–7 mrd. kroner. Sosialistisk Venstreparti vil øke kommunenes frie inntekter med over anslagsvis 3–3,5 mrd. kroner utover regjeringens forslag. I tillegg kommer øremerkede midler til kommunenes arbeid med rus og psykiatri, økning og øremerking av midler til helsestasjons- og skolehelsetjenesten og til aktivitetsstøtte til barnefamilier.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 øke kommunesektorens inntekter med minimum 6 mrd. kroner utover regjeringens forslag i kommuneproposisjonen for 2017.»

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til sterkere inntektsutjamning i inntektssystemet for kommunesektoren.»

«Stortinget ber regjeringen øremerke satsinger i rusomsorg, psykiatri og skolehelsetjenesten.»

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 øke den statlige medfinansieringen for ordningen med særlige ressurskrevende tjenester.»

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 legge fram en plan for opptrapping av lavterskel psykiatritilbud i kommunene.»

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 styrke fylkeskommunenes inntekter til regional utvikling.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at øremerkede midler krever at kommunene både søker om midler og rapporterer på bruk av midlene. Dette er administrativt krevende, og Riksrevisjonens undersøkelser viser at mange kommuner derfor ikke nyttiggjør seg midlene. Gjennom vekst i de frie inntektene legger regjeringen til rette for at satsingen kommer brukere i alle kommuner til gode, og at kommunene kan bruke mer ressurser på tjenester og mindre på administrasjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er fornøyd med at regjeringen fortsetter å styrke kommunesektorens økonomi, slik at kommunene kan møte utfordringene med økte kostnader til folketallsøkningen, økte kostnader til pensjon, og i tillegg styrke de kommunale velferdstjenestene. Flertallet mener at den varslede inntektsrammen er god, men at kommunene også i framtiden må ha fokus på effektiv drift og prioriteringer.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil påpeke at etter at pensjonsutgifter og endret demografi er ivaretatt, er den reelle veksten svært begrenset.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er enig med regjeringen i at det er viktig å formidle rammene nøkternt slik at det ikke blir skapt et urealistisk bilde av situasjonen. På den måten unngår en at storting eller regjering skaper store forventninger som lokalpolitikerne vil slite med å innfri. Kommunesektoren vil alltid stå overfor behov for prioritering og fokus på effektiv drift.

Flertallet viser til Produktivitetskomisjonens omtale av effektiviseringspotensialet i kommunesektoren. Dersom alle kommunene driver like effektivt som den beste av sammenlignbare kommuner, vil det kunne oppnås en effektiviseringsgevinst på 15 pst.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enig i at det er viktig å formidle rammene nøkternt slik at det ikke blir skapt et urealistisk bilde av situasjonen. Disse medlemmer er også enig i at storting eller regjering ikke må skape store forventninger som lokalpolitikerne vil slite med å innfri. Dette må imidlertid ikke forveksles med at disse medlemmer mener vi har en regjering som har for lave ambisjoner når det gjelder utbygging av velferdstjenestene i kommunene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre er enig med regjeringen i at dette effektiviseringspotensialet må synliggjøres, men understreker at dette ikke er en del av, men kommer i tillegg til, den veksten i kommuneøkonomien for 2017 som regjeringen varsler. Det er derfor feil å hevde at dette er en effekt som trekkes inn for reduserte rammeoverføringer. Synliggjøringen viser hva effektivisering kan frigjøre av ytterli-

gere handlingsrom, en gevinst kommunene kan bruke til ytterligere å styrke tjenestetilbudet. Legger en inn 0,5 pst. effektivisering, som er langt lavere enn potensialet, vil kommunene få frigjort 1,2 mrd. kroner i 2017 som kan benyttes til reduksjon av eendomsskatt eller styrking av velferdstjenestene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til kapittel 4.2 der Sosialistisk Venstrepartis kritiske merknader til regjeringens effektiviseringspolitikk står.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at Norge gjennom en lang periode har stått i en økonomisk særstilling sammenliknet med andre land.

Flertallet viser til at nå står vi overfor nye utfordringer. Lav oljepris, høyere arbeidsledighet og en økende flyktningstrøm er noen av utfordringene. Flertallet deler derfor regjeringens varsel om at vi må være forberedt på strammere offentlige budsjetter i årene framover. Flertallet viser til at også kommunesektoren må ta sin del av omstillingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at i en situasjon med lav oljepris, rekordhøy arbeidsledighet og økende flyktningstrøm velger stortingsflertallet å bruke de store pengene på skatteutt. Disse medlemmer vil peke på at siden regjeringen tiltrådte, har de kuttet skattene med over 20 mrd. kroner, mest til dem med mest fra før, og økt avgiftene for folk flest. Regjeringen har heller ikke dokumentert at skatteuttene har nevneverdig effekt på verdiskaping.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at tross for disse utsiktene prioriterer regjeringen kommunesektoren sterkt, og kombinert med effektivisering vil det være et stort økt handlingsrom for kommunene i 2017.

Disse medlemmer viser til at det i kommuneproposisjonen for 2016 ble varslet og samtykket til at en andel av selskapsskatten skulle tilbakeføres til kommunene i 2017. Dette er et viktig prinsipp for at kommunene skal være ja-kommuner som legger til rette for næringsliv og verdiskaping. Disse medlemmer viser til at regjeringen varsler utsetting av dette. Dette ut fra den situasjonen som er med stor omstilling i næringslivet som i den fasen vil kunne skape usikkerhet om inntektssiden. Disse medlemmer er enig med regjeringen i dette, men understreker viktigheten av at prinsippet om tilbakeføring ligger fast. Disse medlemmer imøteser at regje-

ringen kommer tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2018.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre er tilfreds med at regjeringen foreslår å utsette tilbakeføringen av selskapsskatten til kommunene. Det ville etter disse medlemmers mening gitt en negativ fordelingseffekt, favorisert store kommuner og gitt en ekstra belastning for kommuner med høy arbeidsledighet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er et effektiviseringspotensial i hele offentlig sektor, både statlig og kommunal. Dette potensialet må tas ut. Gevinsten ved et tydelig fokus på effektivisering må komme innbyggerne til gode i form av bedre tjenester. Regjeringen legger ikke opp til dette, men derimot at hele effekten skal trekkes inn til fordel for reduserte rammeoverføringer.

Disse medlemmer er tilfreds med at regjeringen ikke gjennomfører de varslede omlegginger av selskapsskatten fra 2017. Som det framgår av kommuneproposisjonen, er det sterk motstand mot omleggingene fra kommunene, siden dette vil svekke målsettingen om at overføringene til kommunene skal bidra til at kommunene har likeverdige muligheter til å løse sine pålagte oppgaver. Det er dessuten svakt faglig belegg for at kommunal selskapsskatt bidrar til innovasjon og næringsutvikling i kommunene.

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

«Stortinget ber regjeringen videreføre selskapsskatten som en statlig skatt.»

Skole

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener økt lærertetthet er et viktig tiltak for å sikre skolens og lærernes mulighet til å tilpasse opplæringen ut ifra elevenes behov, bidra til mer praktisk og variert undervisning og skape et inkluderende og trygt læringsmiljø.

Dette medlem mener framtidens skole skal ivareta et bredt kunnskapssyn, der elever får anledning til å utvikle sine talenter og seg selv som et helt menneske, i samvirke med andre i et trygt og inkluderende læringsmiljø. Sosialistisk Venstreparti mener at heldagsskolen kan bidra til å gi elever og lærere tid og muligheter for en praktisk, variert og

motiverende skolehverdag der læring, trivsel, kreativitet, fysisk aktivitet og helse skaper en naturlig helhet.

Dette medlem viser til at på fylkeskommunenes budsjett foreslår Sosialistisk Venstreparti en styrking med anslagsvis 100 mill. kroner til å oppfylle elevenes behov for å få lærlingeplass.

Barnehage

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er stort behov for å øke voksentettheten og kompetansen i barnehagene, og det krever at kommunene har økonomisk mulighet til å ansette flere barnehagelærere og faglærte. Dette medlem viser også til forslag under andre rammeområder der Sosialistisk Venstreparti foreslår å gi alle barn mellom ett og seks år som har vært lenger i asylmottak enn to måneder rett til barnehage.

Dette medlem viser til foreslått styrking i Sosialistisk Venstrepartis alternative budsjett av områdesatsingen med gratis halvdagsplass i barnehage og utvidelse av prosjektet med gratis deltids-plass i SFO. Dette medlem vil følge opp disse satsingene i kommuneøkonomien for 2017.

Satsing på rus og lavterskeltilbud innenfor psykiatri

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti vil lage en ny og bedre skoledag for elevene. I heldagsskolen er det bedre tid til dybdelæring og kreativ læring med kunnskap som virkelig sitter. Flere lærere gir mer tid til hver elev. Leksene gjøres på skolen med lærer til stede, så barn og familie faktisk har fri når skoledagen er over. Et sunt skolemåltid og fysisk aktivitet hver dag gir påfyll underveis.

Som en oppstart på denne satsingen med heldags-skole og ressursnorm for lærere mener dette medlem at kommuneøkonomien må økes med anslagsvis 1,5 til 2 mrd. kroner.

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 de økte midlene til styrking av kommunale tjenester til rusavhengige og personer med psykiske lidelser, må øremerkes. Dette medlem foreslår et stort løft for skolehelsetjenesten slik at satsingen til sammen blir anslagsvis 200 mill. kroner i øremerkede midler.

Dette medlem mener midlene som regjeringen har satt av til rehabilitering og behandling innen rus og psykiatri, må øremerkes, og ikke inngå i frie midler til kommunene. Spesielt ikke når det gjør at

økningen i frie midler nesten ikke eksisterer siden pensjonsutgiftene vil spise dette opp.

Dette medlem mener også det må igangsettes en ny opptrappingsplan for psykisk helse og at den må finansieres. Slik kan samhandlingsreformens prinsipp om økt kommunalt ansvar gjennomføres. Dette medlem mener første steg i en opptrappingsplan må være å sikre kommunale lavterskeltilbud i psykiatri i kommunene. Sosialistisk Venstreparti har derfor satt av anslagsvis 100 mill. kroner til en slik opptrappingsplan i øremerkede midler.

Klima

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til forpliktelser i klimaforliket om å redusere klimautslippene og at regjeringen sektor for sektor unnlater å følge opp dette. I Stortingets klimaforlik fra 2012 slås det fast at kommunene kan spille en viktig rolle for å redusere klimagassutslippene. Videre er det et enormt behov for klimatilpassninger i kommunene. Til tross for dette har ikke regjeringen foreslått noe til dette, men har gjennom budsjettforlik gått med på en satsing på 100 mill. kroner totalt i et klimatilskuddsfond som nå videreføres. Dette medlem mener dette er altfor svakt og vil derfor foreslå at det opprettes en permanent finansierungsordning for lokale klimatiltak som skal støtte kommuner og fylkeskommuner i å gjennomføre prosesser for klimavennlig omstilling.

Ekstremvær gjør det nødvendig å styrke kommunenes mulighet til å foreta klimatilpassninger av viktig infrastruktur. Sosialistisk Venstreparti foreslår til sammen over ulike budsjett å bevilge anslagsvis 120 mill. kroner til kommunene og fylkeskommunene til oppfølging av klimaforliket og klimatilpassninger i kommunesektoren.

Helse

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det må vedtas bemanningsnormer i omsorg og skole som sikrer nok kvalifiserte ansatte til å gjøre de viktige jobbene og viser til Representantforslag 129 S (2014–2015) om bemanningsnorm i omsorgen.

Dette medlem viser også til egne forslag om menneskerettigheter i eldreomsorgen, jf. Representantforslag 108 S (2014–2015), Innst. 58 S (2015–2016). Skal kommunen klare å sikre god omsorg til alle som trenger det, må staten forpliktes til økt medfinansiering til nok kvalifiserte ansatte.

Dette medlem viser til satsinger i Alternativt statsbudsjett for 2016 og vil følge dette opp med styrking i kommuneøkonomien med anslagsvis 225 mill. kroner.

Dette medlem viser også til satsinger på skolehelsetjenesten og lavterskeltilbud innen psykiatri.

Dette medlem viser til at regjeringen har lagt inn 300 mill. kroner til rusfeltet i frie midler. Dette gir ikke sikkerhet for at pengene går til formålet. Dette er særlig viktig for å kunne bygge opp kommunal kompetanse og kapasitet for å følge opp pasienter som skrives ut raskere fra spesialisthelsetjenesten nå enn før. Skal kommunen kunne make oppgaven med å inkludere disse pasientene i samhandlingsreformen i de nærmeste år, må både rusfeltet og psykiatrien styrkes lokalt og penger til slike satsinger øremerkes.

Kultur

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at kulturaktivitet, friluftsliv og ulike idretts- og aktivitetstilbud gir mennesker mulighet til nødvendig deltaking, aktivitet og livsutfoldelse. Skal lokalsamfunn være gode å bo i og attraktive for næringsetablering, må kulturlivet blomstre. Kommunenes mulighet til å sikre gode tilbud er avhengig av statlig medfinansiering og godt samarbeid med frivillig sektor.

Bibliotekene er særlig viktige og viser seg også å være en meget viktig arena for integrering av flyktninger og innvandrere. Dette medlem foreslår derfor at det gjennomføres et biblioteksløft. Sosialistisk Venstreparti har foreslått én mrd. kroner til et løft for bibliotekene over en femårsperiode, og vil derfor også i år bevilge anslagsvis 200 mill. kroner for å løfte bibliotekene.

Inntektssystemet for fylkeskommunene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til behovet for å styrke kollektivtrafikken 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 lærlingplasser og for å tilby flere elever alternative opplæringsopplegg som innebærer mer praksis. Dette medlem viser til behov for at fylkeskommunene også reduserer klimautslipp og har utgifter til nødvendige klimatilpassninger som følge av mer ekstremvær, og det forutsetter sterkere statlig medfinansiering.

Dette medlem mener derfor at fylkeskommunene trenger en styrking på anslagsvis 450 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 snarere må få økte bevilgninger til lokal og regional næringsutvikling.

Dette medlem vil derfor styrke fylkeskommunenes mulighet til å arbeide for å styrke næringslivet og vil øke fylkeskommunenes rammer med 50 mill. kroner til dette formålet.

Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti foreslår en økning i fylkeskommunenes

ramme med anslagsvis 500 mill. kroner til blant annet kollektivtrafikk for å sikre en satsing på klima, men også tilgjengelig transport for alle. Sysselsetting og kvalifisert personale er svært viktig. I tillegg er det viktig at ungdommer som starter på et utdanningsløp får anledning til å fullføre dette.

Dette medlem støttet ikke omlegging av inntektssystemet for fylkeskommunene som ble gjennomført uten utredning og grundig høringsrunde med fylkeskommunene og påpeker at omleggingen har skapt store økonomiske utfordringer i flere fylker. Dette medlem mener denne behandlingsmåten som regjeringen og flertallet har lagt seg på når det gjelder store systemendringer i kommune og fylkeskommune, er uakseptabel. Sosialistisk Venstreparti vil derfor sørge for at fylkeskommunene også i dette budsjettet kompenseres.

Dette medlem er uenig i de foreslåtte endringer i selskapsskatten. Det bidrar til enda større skeivfordeling av kommunenes muligheter til å drive næringsutvikling og til å være en god samarbeidspartner for næringslivet, fordi ordningen nå kun vil forsterke de kommunene som fra før av er i positiv utvikling, mens det vil bli tap og mindre penger til kommuner som sliter med nedgang i antall arbeidsplasser. Dette medlem vil understreke at kommuner som mister inntekter vil ha mindre muligheter til å legge til rette for næringslivet og snu negativ utvikling.

3. Endringer i det økonomiske opplegget for 2016

3.1 Sammendrag

Samtidig med kommuneproposisjonen har regjeringen lagt fram revidert nasjonalbudsjett 2016 (Meld. St. 2 (2015–2016)) og forslag til bevilgningsendringer i 2016.

3.1.1 Inntektsveksten i 2016

Stortingets budsjettvedtak for 2016 (saldert budsjett) innebar at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble anslått til 8,7 mrd. kroner, tilsvarende 2,0 pst. Veksten i de frie inntektene ble anslått til 4,7 mrd. kroner, tilsvarende 1,4 pst.

Etter at statsbudsjettet for 2016 ble vedtatt, har det kommet til ny informasjon av betydning for kommunesektorens inntekter i 2016. Se proposisjonen pkt. 3.1.

Etter dette kan realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i revidert nasjonalbudsjett for 2016 anslås til 8,3 mrd. kroner, tilsvarende 1,9 pst. Realveksten i frie inntekter i 2016 anslås til 3,4 mrd. kroner, tilsvarende 1,0 pst. Inntektsveksten anslås noe lavere enn i saldert budsjett 2016. Inntektsnivået i

2016 anslås imidlertid høyere i revidert nasjonalbudsjett 2016 enn i saldert budsjett 2016.

Regjeringen foreslår et engangstilskudd på 250 mill. kroner til kommunene på Sørlandet og Vestlandet til vedlikehold og rehabilitering. Disse midlene kommer i tillegg til realveksten i kommunesektorens inntekter.

3.1.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016

Forslag til bevilgningsendringer er fremmet i Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016. For saker som berører integreringsfeltet vises det også til Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk.

3.1.2.1 KOMMUNAL- OG MODERNISERINGS-DEPARTEMENTET

Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sørlandet og Vestlandet

Regjeringen har foreslått et engangstilskudd på 250 mill. kroner til vedlikehold og rehabilitering av veier, bygg og anlegg som er eid av kommunen eller kommunalt foretak. Hensikten er å bidra til økt aktivitet på Sørlandet og Vestlandet som særlig er rammet av nedgangen i petroleumsrelaterte næringer.

Tilskuddet fordeles til kommunene uten søknad.

Engangskostnader ved fylkessammenslåing

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt søknad fra Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner om sammenslåing fra 1. januar 2018. Staten gir delvis kompensasjon for engangskostnader ved sammenslåing av fylker, jf. inndelingsloven § 15.

Det foreslås å opprette en ny post 61 Engangskostnader ved fylkessammenslåing på kapittel 573 Kommunereform. Det er foreslått en bevilgning på 30 mill. kroner på posten i 2016 for å dekke engangskostnader ved sammenslåing av Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Innbyggertilskuddet til kommunene (kap. 571 post 60)

Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Fra 1. mai 2016 er det satt i gang forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Forsøket innebærer at deltakerkommunene i perioden 1. mai 2016 til 30. april 2019 mottar tilskudd til omsorgstjenester som statlige tilskudd eller et øremerket tilskudd, og ikke som rammetilskudd.

Forsøket finansieres i hovedsak ved omdispensering fra kommunenes innbyggertilskudd til kap. 761

Omsorgstjeneste, post 65 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett.

Forsøk med ny oppgave- og ansvarsdeling mellom kommunalt og statlig barnevern

Barne- og likestillingsdepartementet har fra 1. april 2016 iverksatt forsøk med ny oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunalt og statlig barnevern.

Bevilgningen på posten ble økt med 247,6 mill. kroner i saldert budsjett for 2016 for å kompensere kommunene som deltar i forsøket. Beregningen som lå til grunn for dette ble gjort før forsøkskommunene var valgt ut. De valgte forsøkskommunene skal ha en samlet kompensasjon på 53,8 mill. kroner i 2016. Det er derfor foreslått å redusere bevilgningen på posten med 193,8 mill. kroner.

Innbyggertilskuddet til fylkeskommunene (kap. 572 post 60)

Fordeling av kompensasjon for veibruksavgift på naturgass

Fra 1. januar 2016 ble det innført en veibruksavgift på naturgass. Dette medfører en økning i fylkeskommunenes utgifter i tilknytning til inngåtte avtaler om offentlig kjøp av persontransporttjenester. I statsbudsjettet for 2016 er det satt av 90 mill. kroner over rammetilskuddet (kap. 572 post 60) som kompensasjon for fylkeskommunenes merutgifter. Ved behandlingen av statsbudsjettet ba et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen regjeringen om å vurdere en mer målrettet fordeling av midlene, og komme tilbake med en ny fordeling for 2016 i kommuneproposisjonen (jf. Innst. 16 S (2015–2016)).

Naturgass blir brukt til lokal kollektivtransport i fem fylker. Samferdselsdepartementet har på dette grunnlag beregnet fordeling av kompensasjonen for veibruksavgift.

Fylkeskommunenes samlede merutgifter som følge av innføringen av veibruksavgiften er nå beregnet til 67,1 mill. kroner. Dette er 22,9 mill. kroner mindre enn anslått i statsbudsjettet for 2016. Fordelingen av restbeløpet på 22,9 mill. kroner vil bli vurdert i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet 2016.

Bostøtte til bokollektiv

Ved behandlingen av Dokument 8:135 S (2014–2015) 19. juni 2015 om økt norsk innsats i forbindelse med den humanitære krisen i Syria og nærområdene vedtok Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 800:

«Stortinget ber regjeringen om å foreta en utredning av om bostøtteordningen bør gjøres gjeldende for personer bosatt i bokollektiver.»

Regjeringen har foreslått å utvide bostøtteordningen, slik at det kan gis bostøtte individuelt til personer i bokollektiv ut i fra helse- og sosialformål, forutsatt at kommunen har godkjent boligen. Tiltaket vil forenkle bosettingen av flyktninger og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig vil dette innebære at flere kan skaffe seg en rimelig bolig og bli selvhjulpne.

Med en iverksetting 1. juli 2016 anslås det at om lag 2 200 nye husstander i bokollektiv vil få bostøtte i 2016. På bakgrunn av dette er det foreslått å øke bevilgningen på kap. 580 post 70 med 21 mill. kroner.

3.1.2.2 JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Integreringsmottak

Regjeringen skal etablere integreringsmottak for personer med beskyttelsesbehov og prøve ut ulike modeller for slike mottak. De første integreringsmottakene skal etableres innen utgangen av 2016. Formålet er å legge til rette for raskere arbeids- og samfunnsdeltakelse for nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn.

Det er foreslått totalt 5,4 mill. kroner til tiltaket i 2016. Midlene bevilges over ulike poster på Justis- og beredskapsdepartementets budsjett.

3.1.2.3 KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Gratis kjernetid i barnehage for barn i asylmottak

Med bakgrunn i anmodningsvedtak nr. 436:2 (2015–2016) har regjeringen foreslått at det legges til rette for at kommunene fra barnehageåret 2016–2017 kan tilby gratis kjernetid i barnehage for barn som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak.

Regjeringen har foreslått at ordningen innrettes tilsvarende den nasjonale ordningen for gratis kjerne-tid med 20 timer gratis per uke, og at ordningen skal gjelde 2- og 3-åringer som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak. Det forutsettes at 4- og 5-åringer fortsatt vil få mulighet til ordinær barnehageplass dekket over vertskommunetilskuddet.

Tiltaket foreslås etablert gjennom ordningen med vertskommunetilskudd. Regjeringen har foreslått en økning i bevilgningen på kap. 490 post 60 med 3,6 mill. kroner for å finansiere tiltaket, jf. Prop. 122 S (2015–2016). Det er foreslått en tilsvarende reduksjon i kap. 231 post 21 Barnehager, spesielle driftsutgifter for å dekke utgiftene til tiltaket i 2016.

Når barnefamilie med oppholdstillatelse blir bosatt, vil barnet ha rett til barnehageplass etter rettighetsbestemmelsen i barnehageloven.

I anmodningsvedtak nr. 436:2 (2015–2016) ba også Stortinget regjeringen om å legge fram forslag som gjør at barn av familier som har stor sannsynlighet for opphold, kan tilbys gratis kjernetid i barnehage. Denne gruppen er krevende å avgrense, og regjeringen vil komme tilbake til saken på et senere tidspunkt.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det etter at statsbudsjettet for 2016 er vedtatt er noe ny informasjon som er av betydning for kommunenes inntekter for 2016.

Blant annet viser foreløpige regnskapstall for 2015 at det er grunnlag for å oppjustere skatteanslaget for 2016 med 0,7 mrd. kroner. Det er også grunnlag for å nedjustere lønnsveksten fra 2,7 pst. til 2,4 pst. i tråd med resultatet i frontfaget. Oppjustering av konsumprisindeksen fra 2,5 til 2,8 pst. trekker i motsatt retning. Samlet er kostnadsdeflatoren nedjustert med 0,1 prosentenheter. Summen av endringene i lønnsvekstanslag og konsumprisindeks bidrar til økning av den reelle inntektsveksten i 2016 med vel 0,4 mrd. kroner.

Komiteen viser videre til at det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett ble foreslått tilleggsbevilgninger som bidrar til å trekke inntektsveksten opp i 2016 med om lag 0,6 mrd. kroner.

Komiteen viser til at etter dette kan realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 8,3 mrd. kroner tilsvarende 1,9 pst.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringen i revidert nasjonalbudsjett foreslår en engangsbevilgning på 250 mill. kroner til kommuner på Sør- og Vestlandet som har arbeidsledighet over landsgjennomsnittet. I forbindelse med partienes avtale om revidert nasjonalbudsjett for 2016 er beløpet styrket med 150 mill. kroner. Midlene kan brukes til vedlikeholds- og rehabiliteringsprosjekter. Dette er et viktig bidrag til aktivitet og omstilling i det området som rammes hardest av omstillingen i norsk økonomi, som også vil forbedre de kommunale tjenestene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2016 der Arbeiderpartiet foreslår en dobling av regjeringens forslag til tilskudd til kommunalt vedlikehold i sør- og vestlandsfylkene, og at bevilgningen øker med 250 mill. kroner i forhold til regjeringens forslag.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at arbeidsledigheten øker, særlig på Sør- og Vestlandet, men det er også høy ledighet i andre deler

av landet. Det vises til Senterpartiets forslag i behandlingen av revidert nasjonalbudsjett hvor Senterpartiet foreslår å øke den foreslåtte engangsbevilgningen på 250 mill. kroner til 550 mill. kroner og gjøre tiltaket landsdekkende. Det vil si at alle kommuner med en arbeidsledighet på over 3,1 pst. vil bli tildelt midler til vedlikeholds- og rehabiliteringsprosjekter.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Sosialistisk Venstrepartis satsing mot arbeidsledighet i budsjett for 2016 og revidert nasjonalbudsjett 2016 som øker innsatsen med om lag 180 mill. kroner til alle landets kommuner med ledighet over landsgjennomsnittet på 3,1 pst. I tillegg kommer en rekke andre satsinger som vil gi god sysselsettingseffekt. Dette vil være et langt sterkere bidrag mot ledighet enn et vedlikeholdsfond alene, selv om dette medlem også er positiv til det.

Komiteen viser til at Nord- og Sør-Trøndelag har vedtatt å ville slå seg sammen til én fylkeskommune. Regjeringen foreslår å etablere en ny post for engangskostnader ved fylkessammenslåing på 30 mill. kroner. Komiteen støtter dette og viser til egen proposisjon om fylkessammenslåingen og innstillingen til denne, Innst. 360 S (2015–2016).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at det i 2016 blir gjennomført forsøk med statlig finansiert eldreomsorg i noen kommuner som har meldt seg etter søknad. Dette gjelder Spydeberg, Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal og Selbu. Disse medlemmer viser til at det gjennom media er knyttet usikkerhet til noen kommuners deltakelse. Disse medlemmer viser til omtale av trekk i disse kommunenes inntekter basert på KOSTRA-funksjoner i 2015. I tillegg er det satt av egne midler på statsbudsjettet til dekning av forsøket.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at forsøket med statlig finansiert eldreomsorg i kommunene er mislykket. Få kommuner meldte seg til forsøket, og flere påmeldte har i ettertid trukket seg. Forsøket bidrar ikke til å styrke eldreomsorgen og sikre bedre tjenester, men medfører at kommunene bindes til modeller som ikke er tilpasset lokale behov.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utfase forsøket med statlig finansiert eldreomsorg fra 2017.»

Komiteen viser til at komiteen i statsbudsjettet for 2016 ba regjeringen fordele kompensasjon for veibruksavgift på naturgass til fylkeskommunene på en mer målrettet måte. Komiteen viser til at regjeringen har gjennomført innhenting av data og lagt fram slikt forslag som komiteen støtter.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunene har en nøkkelrolle i å bosette og integrere mennesker som får bli i Norge fordi de fyller kravene til asyl. Da må kommunene få en langt større del av de pengene som nå går til årelange, dyre og skadelige opphold på mottak. Da kan flyktningene bosettes raskt og komme i gang med språkopplæring og arbeid raskere. Mange flere vil kunne bidra raskere og positivt til kommunene de bor i hvis vi får ned ødeleggende, passiviserende og kostbar ventetid.

Dette medlem mener alle barn i barnehagealder som bor i mottak må har rett til å gå i barnehage. Da lærer de norsk og foreldrene kommer raskt i kontakt med norsk samfunn. Å være på flukt og bo i mottak er ingen naturlig og god barndom. Å kunne være i barnehage sammen med andre barn i en helt normal hverdag vil derfor være svært positivt for barna.

Dette medlem mener integreringsmottak ikke er løsningen, men at det trengs rask saksbehandling og bosetting. Det letter integrering. Regjeringen øker ventetiden for dem som får bli så de må bo lenger på mottak, i en unaturlig posisjon med mindre kontakt med lokalbefolkning og det norske språk, noe som hemmer integrering. Alle mottak må være integreringsmottak, noe som og mottak for barn må styrkes. Disse barna er redde og traumatiserte og trenger god voksenkontakt for å klare seg godt.

4. Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor

4.1 Sammendrag

Det vises i proposisjonen til at regjeringen har satt i gang et bredt og målrettet arbeid med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Innbyggerne skal møte en effektiv og brukerrettet offentlig forvaltning som er opptatt av resultater og gjennomføring. Modernisering innebærer også forbedring av arbeidsformer og oppgaver. Regjeringen vil skape en kultur for kontinuerlig fornyelse.

Den teknologiske utviklingen skaper nye muligheter. Regjeringen er opptatt av digitalisering i offentlig sektor og har lagt fram en stortingsmelding om IKT-politikk våren 2016. En av regjeringens hovedprioriteringer i IKT-politikken er å sette brukeren i sentrum og å få en effektiv digitalisering av offentlig sektor. Målet er at de digitale løsningene er så gode at de aller fleste velger bort manuelle kanaler. Gjennom informasjons- og kommunikasjonstekno-

logi vil regjeringen skape et enklere møte med en døgnåpen offentlig sektor, høyere kvalitet i tjenestene, økt verdiskaping og bedre beslutninger.

Et eksempel på en ny digital tjeneste er overgangen til sikker digital post. Stadig flere kommuner inngår avtaler om å koble seg på løsningen. Overgangen til digital post gjør hverdagen enklere for innbyggerne og vil innebære betydelige besparelser for offentlig sektor i årene framover. Effektiviseringsgevinstene kommer imidlertid ikke av seg selv. Offentlig sektor har mye å hente på ytterligere digitalisering av arbeidsprosesser og virksomhetsutvikling gjennom digitalisering. Mange oppgaver løses i dag på tvers av statlig og kommunal sektor. Gode offentlige tjenester forutsetter et godt samarbeid mellom stat og kommune. Gode IKT-løsninger er viktig for å lykkes. Regjeringen vil at de statlige virksomhetene framover tar et større ansvar for å utvikle helhetlige digitale løsninger som også kommunesektoren kan benytte. Selv om staten tar en større rolle, har kommunene et selvstendig ansvar.

Regjeringen vil legge til rette for private og frivillige initiativ og slippe flere til også innen velferdstjenestene. Det vil skape mer innovasjon, større valgfrihet og et mer variert tilbud til brukerne. Private og frivillige skal i større grad kunne levere velferdstjenester. På den måten vil brukere av offentlige tjenester få et mer variert tilbud og større valgfrihet. For å legge til rette for at brukerne kan få økt valgfrihet og dermed større innflytelse over egne liv, har regjeringen laget en veileder for brukervalg innenfor kommunale tjenester. Regjeringen ønsker også mer samarbeid mellom kommunene og frivilligheten. Regjeringen lanserte høsten 2015 et inspirasjonshefte om hvordan kommunene og frivillige organisasjoner kan samarbeide bedre.

Enklere regelverk vil gi et viktig bidrag til en enklere hverdag for folk. En rekke forenklinger i lover, forskrifter og annet regelverk er allerede gjennomført eller er under gjennomføring. Effekten trefter i mange tilfeller innbyggerne direkte. For eksempel er regler endret slik at det er lettere å gjennomføre små byggetiltak på egen eiendom uten å søke kommunen.

Regjeringen er opptatt av å fremme klart språk i offentlig forvaltning, fordi uklart språk i brev, lovtekster og skjemaer gjør forståelsen og kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne vanskelig. Dette fører i sin tur til unødvendig bruk av tid og ressurser.

Å fjerne tidstyver er en del av regjeringens arbeid med å skape en mer effektiv offentlig sektor. Staten samarbeider med kommunesektoren om en verktøykasse for kommunal tidstyvjakt og vurderer også om det er andre tidstyvtiltak som staten og kommunesektoren kan samarbeide om.

Utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune er avsluttet. 110 kommuner har fått støtte til lokale utviklingsprosjekter som bidrar til fornying og forbedring av kommunenes tjenestetilbud. Programmet har gitt resultater og læring som kommunene kan dra nytte av.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at regjeringen har satt i gang et arbeid med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor ved å digitalisere tjenester, forenkle lovverk, fjerne rapporteringskrav og fjerne tidstyver. Komiteen mener det er rom for forbedring og digitalisering av interne arbeidsprosesser, og innbyggere og næringsliv kan bruke selvbetjente løsninger på nett.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet Kristelig Folkeparti og Venstre, mener det er fornuftig å legge til rette for private og frivillige initiativ og slippe til flere tilbydere, også innen velferdstjenestene for å skape mer innovasjon, større valgfrihet og et mer variert tilbud til brukerne.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at regjeringen har en politikk hvor omstilling og effektivitet forveksles med privatisering, og hvor målet er å legge til rette for at omsorg og velferdsoppgaver skal bli satt ut på anbud. Disse medlemmer mener dette er feil bruk av fellesskapets midler. Det vil heller ikke sikre kvaliteten på velferd og omsorg og heller ikke sikre at pleietrengende faktisk får den hjelpen de trenger av kommunene. Det vil på ingen måte sikre at fellesskolen blir så god at ingen føler behov for å velge seg vekk fra den.

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

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener tiden er inne for en tillitsreform, der de ansattes faglige handlingsrom styrkes på bekostning av markedsprinsipper og byråkratisk kontroll. Disse medlemmer sier nei til privatisering av oppgaver innen oppvekst, omsorg og helse, 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.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti 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.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener gode pensjonsvilkår er viktig for å sikre trygge arbeidstakere. Disse medlemmer vil vurdere hvordan det kan motvirkes at bruk av anbud i offentlig sektor svekker ansattes pensjonsvilkår.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at arbeidstakernes lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår ikke må svekkes som følge av konkurranseutsetting av offentlige tjenester.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener ideelle organisasjoner er et nyttig supplement til det offentlige tilbudet. Mange ideelle aktører har lang erfaring, høy kompetanse og stort engasjement, og kan både bidra med nye løsninger og være en pådriver for utvikling i det offentlige tilbudet. Sosiale entreprenører kan bringe med seg erfaringer og perspektiver som vil supplere og fornye det offentlige tilbudet.

Disse medlemmer viser til at kommersialisering og privatisering kan medføre hemmelighet og at viktige kvalitetsindikatorer ikke er offentlig tilgjengelig med begrunnelse i bedriftshemmeligheter. Disse medlemmer mener åpenhet rundt mangfoldet av metoder, innovasjon og nyskaping vil kunne bidra til videreutvikling av tjenestetilbudet.

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.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne forslag om å forby profitt i velferd, jf. Dokument 8:128 S (2014–2015) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Snorre Serigstad Valen om profitt i offentlig finansierte velferdstjenester.

Arbeidsgiverpolitikk

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

Disse medlemmer vil også understreke kommunesektorens betydelige ansvar for å rekruttere og beholde seniorer og mennesker med funksjonsnedsettelse. Videre er det nødvendig at kommunesektoren tar et større ansvar når det gjelder å være lærebedrift i yrkesopplæringene og treningsarena for arbeidsledige med behov for arbeidstrening.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er enig i at veksttilskuddet og storbytilskuddene må økes, men foreslår at de finansieres som et påslag til de kommunene det gjelder uten uttrekk av ramma for alle kommunene.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at finansieringen av veksttilskuddet og storbytilskuddet gjøres som et rent påslag til kommunene det gjelder, uten uttrekk av ramma.»

IKT-modernisering

Komiteen viser til at det er ferdigstilt nye saksbehandlingssystemer og eSøknad for bostøtte. I 2016 er det bevilget 21,2 mill. kroner for å ferdigstille eSøknad om startlån, og utvikle tilhørende saksbehandlingssystem for kommunene. Komiteen har forventninger til at de nye systemene og tjenestene vil gi brukerne bedre tjenester samtidig som kommunene og husbanken både får utnyttet kompetanse bedre og reduserte administrative kostnader.

Enklere å bygge om og leie ut egen bolig

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringen har gjort forenklinger i krav for eksisterende bygg i byggesaksforskriften og byggt teknisk forskrift for å gjøre det både enklere og rimeligere for folk å tilpasse eksisterende bolig til egne behov. Flertallet peker på at dette innebærer at det blir enklere og billigere for folk å leie ut deler av egen bolig. Dette bidrar også til at flere kan få et egnet sted å bo. Flertallet

viser til at disse forenklingene trådte i kraft 1. januar 2016.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Stortinget har vedtatt forenklinger i plan- og bygningsloven ved å erstatte ordningen med søknadsplikt til en registreringsordning for mindre bygg på privat eiendom, slik den rødgrønne regjeringen foreslo i et høringsnotat fra juni 2013 og som er fulgt opp av nåværende regjering i Prop. 99 L (2013–2014). Disse medlemmer viser til at regjeringens endringer i byggt teknisk forskrift (TEK10) ble tatt opp i Stortinget gjennom et representantforslag hvor det var flertall for å beholde strengere miljøkrav til oppvarming i bygg over 1 000 m². enn det regjeringen har lagt opp til, jf. Representantforslag 8:31 S (2015–2016).s

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at energibruk i nye bygg og rehabiliteringer er regulert gjennom byggt teknisk forskrift (TEK) som regjeringen har vedtatt endret. Forskriften har til nå bidratt til å utvikle et marked for miljøvennlige varmeløsninger. Regjeringen foreslår å endre kravet om bruk av energi i bygg. Dette medlem er imot at de tekniske kravene for energitnyttelse i bygg skal reduseres. Dette medlem mener det er kortsiktig å tillate at bygg under 1 000 kvadratmeter nå skal kunne bruke panelovner som eneste varmeløsning. Dette vil gjøre det vanskeligere å ta i bruk fornybar fjernvarme, bioenergi, varmepumper eller solvarme. Det er dårlig miljøpolitikk og ødeleggende for bioenergiindustrien.

Dette medlem viser til at regjeringen har svekket kravene til å bruke alternativ til elektrisitet til oppvarming i større bygg og viser til Representantforslag 31 S (2015–2016) om å beholde strenge miljøkrav til oppvarming i ny byggeforskrift. Dette medlem vil også påpeke at regjeringen har ønsket å svekke kravene til universell utforming med begrunnelse av det skal bli rimeligere boliger. Dette medlem vil påpeke at boligprisen i Norge settes i markedet, at boligprisen i pressområdene ligger langt over byggekostnadene, og at SSB påviser at boligprisene stiger langt mer enn byggekostnadene. Dette medlem mener det er avgjørende viktig at ny bygningsmasse må være i tråd med kravene til redusert klimautslipp både i bygge-, drifts- og rivingsfasen og ikke innebære flere nye samfunnsskapt barrierer som hindrer funksjonshemmede i normalt arbeids-, familie- og fritidsliv.

Forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven

Komiteen er kjent med at regjeringen har varslet at det vil bli fremmet forslag til forenklinger i

plandelen av plan- og bygningsloven for å effektivisere planprosessen og gjøre den mer forutsigbar.

Videre varsler regjeringen i kommuneproposisjonen 2017 at flere av forslagene innebærer økt lokalt handlingsrom ved behandling av plansakene, noe komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, er positivt innstilt til. Flertallet viser til at regjeringen tar sikte på å fremme lovforslagene i juni 2016.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti støtter i utgangspunktet forenkling av offentlige planprosesser, men påpeker at dette må ikke svekke miljøhensyn i arealplanleggingen.

Økt vektlegging av lokaldemokratiet ved innsigelser

Komiteen 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. Komiteen 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 etatens regionale inndeling er ulik.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at regjeringen har lagt større vekt på hensynet til lokalt selvstyre ved behandling av innsigelsessaker. Flertallet viser til at departementet i et flertall av sakene har avgjort innsigelsene helt eller delvis i samsvar med kommunens vedtak. Videre viser flertallet til at KMD har bedt fylkesmennene og andre innsigelsesmyndigheter om å være aktive tidlig i planprosessene, at det kun skal fremmes innsigelser der det er nasjonale eller viktige regionale interesser, og at det skal legges mer vekt på det lokale selvstyret. Uten at flertallet har inngående kjennskap til enkeltsakene som har vært til behandling i kommunaldepartementet, er flertallet tilfreds med at det legges større vekt på det lokale selvstyret enn tidligere.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det kan være rom for store forbedringer i statens rolle i å være aktiv tidlig i planprosessene for å spare tid og samordne innsigelser. Dette medlem viser til at Stortinget ikke har fått

seg forelagt utslagene på ivaretagelsen av viktige hensyn som konsekvenser for vern av strandsona, vern av viktige naturkvaliteter, jordvern osv. Dette medlem mener det er avgjørende at Stortinget får informasjon om dette for å kunne ta stilling til om endringen fører til at nasjonale hensyn svekkes på en uønsket måte.

Dette medlem mener regjeringen må melde tilbake til Stortinget hvordan det økte lokale handlingsrommet har innvirket konkret på ivaretagelsen av disse viktige nasjonale hensynene.

Digitalisering av plan- og byggesaksprosesser

Komiteen viser til at kommunene årlig bruker om lag 1,5 mrd. kroner på saksbehandling av byggesaker. Hvert år sendes det om lag 100 000 byggesøknader til kommunene. Komiteen mener det er potensial for å forenkle og effektivisere byggesaksbehandlingen og at gevinstene ved å gjøre dette er store. Komiteen er tilfreds med at staten ved DiBk arbeider for å utvikle digitale løsninger for byggesøknader. Komiteen peker på at arbeidet forventes å gi store gevinster i kommunene og for andre aktører.

Komiteen viser til at det i 2015 og 2016 er igangsatt flere prosjekter for økt digitalisert samhandling i byggesektoren for å standardisere, digitalisere og automatisere planprosessene i kommunene. Komiteen mener det er viktig at det investeres ressurser i å forenkle og effektivisere behandlingen av byggesaker for å tilfredsstille innbyggernes forventninger til en profesjonell kommune i framtiden.

Tidstyver

Komiteen er tilfreds med at regjeringen prioriterer arbeidet med å fjerne tidstyver. Tidstyver stjeler både tid og ressurser i forvaltningen, og fjerning av flere tidstyver er en forutsetning for å skape en mer effektiv offentlig sektor. Komiteen peker på at tidstyver finnes i mange former, for eksempel utdatert regelverk, unødvendig rapportering eller tungvinte prosedyrer. Komiteen er fornøyd med at staten nå samarbeider med kommunesektoren om en verktøykasse for kommunal tidstyvjakt. Verktøykassen er planlagt ferdigstilt i 2016.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti påpeker viktigheten av kamp mot ulike tidstyver i offentlig forvaltning. Dette medlem vil påpeke at regjeringens kommunereform allerede er en stor tidstyv som til nå har stjålet tid og penger fra kommunesektoren, tid og penger som heller burde vært benyttet til å styrke kvaliteten på velferden.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti påpeker at det er behov for en tillitsreform i kommunesektoren. Reformen må ta utgangspunkt i mindre rapportering og byråkrati, ikke svekkelse av rettigheter og kontroll. En tillitsreform vil gi bedre kvalitet til de pleietrengende fordi ansatte får tid til omsorg og mulighet til å bruke sin faglighet. I København ble det innført et prøveprosjekt med tillitsreform i hjemmetjenesten i 2012. Reformen innebar å fjerne tidkrevende byråkrati, rapportering, kontroll og detaljstyring, og i stedet la de ansatte få bruke sitt faglige skjønn og stole på de vurderingene de gjør. Reformen har gitt gode resultater, og både de ansatte og brukerne er mer fornøyd.

Disse medlemmer viser til at det nå er i gang forsøk med tillitsreformer også i Norge. I Oslo er det etter maktskiftet i lokalvalget i 2015 blitt satt i gang et forsøksprosjekt med tillitsreform i hjemmetjenesten i bydelene Grorud, Ullern, Gamle Oslo og Østensjø. Dette er forsøk som bør følges med stor interesse, og kunnskapen fra disse forsøkene bør danne grunnlaget for tillitsreform også i andre kommuner. Dette vil innebære en betydelig effektivisering og forbedring av eldreomsorgen. Det må derfor være et ansvar for nasjonale myndigheter å arbeide for tillitsreform i kommunene.

Disse medlemmer understreker at god eldreomsorg er fleksibel og ikke styrt av stoppeklokker. Om man ønsker å gi de eldre et best mulig tilbud, må man ha en eldreomsorg der tiden går til omsorg, og pleie, ikke rapportering, kontroll og detaljstyring, og budsjettene må brukes til kvalitet og ikke til utbytte til private selskaper.

Klart språk

Komiteen er opptatt av at det offentlige må fokusere på å bruke klart språk i kommunikasjon med brukerne. Uklart språk i brev, lovtekster og skjemaer gjør kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne vanskelig. Komiteen er kjent med at uklart språk koster det offentlige store summer hvert eneste år ved at innbyggerne må ringe inn til virksomhetene og etatene for å få hjelp til å tyde tekstene. Komiteen mener dette er unødvendig ressursbruk. Komiteen viser til at KS i 2014 og 2015 fikk støtte fra departementet for å gjennomføre et pilotprosjekt for klart språk i kommunesektoren. Komiteen viser til at dette prosjektet er vedtatt videreført fram til 2020 og er tilfreds med at arbeidet med å gå fra et byråkratisk og vanskelig språk til et ubyråkratisk og enkelt språk fortsetter.

Digitalisering av offentlig sektor

Komiteen viser til at produktivitetskommissjonen er tydelig på at det er store samfunnsmessige gevinster ved å øke digitaliseringen i offentlig sektor. Komiteen viser videre til at regjeringen la fram Meld. St. 27 (2015–2016), Digital agenda for Norge, 15. april 2016 hvor regjeringens hovedmål og hovedprioriteringer presenteres. De fem hovedprioriteringene som presenteres i meldingen er: brukerne i sentrum, IKT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet, styrket digital kompetanse og deltakelse, effektiv digitalisering av offentlig sektor samt godt personvern og god informasjonssikkerhet. Komiteen mener det er viktig at brukerne er i sentrum når IKT-politikken skal utformes og er for øvrig tilfreds med at regjeringen prioriterer å legge fram en ny Digital agenda for Norge.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter arbeidet for økt digitalisering i offentlig virksomhet, og at det er avgjørende viktig at hele offentlig sektor samarbeider slik at mulig effektivisering i saksbehandling kan komme alle parter til gode. Disse medlemmer vil peke på et problemområde som må ivaretas i dette arbeidet. Offentlige etater i stat og kommune må ta hensyn til at ikke alle klarer å bruke disse verktøyene. Det forutsettes at disse innbyggerne får personlig bistand til det andre kan klare digitalt selv. Det forutsettes videre at systemene må ha rutiner for å kunne rette opp utilsiktede feil som legges inn, slik at dette ikke rammer innbyggeren urettmessig. Bare saker som innebærer bevisst juks, skal rammes av eventuelle sanksjoner. Det er også viktig å sikre at kravet fra statlige etater om bruk av digital kommunikasjon ikke skyver økt arbeidsbelastning over på ansatte i førstelinjen i kommunene. Som eksempel kan nevnes kommunale flyktningkonsulenter som må bruke mye tid på å hjelpe flyktninger med utfylling av digitale søknader, noe de ulike statlige etatene før tok ansvar for ved personlig fram møte og veiledning i etatene. Arbeidsbelastningen som knytter seg til dette har økt svært mye for førstelinjetjenesten som skal hjelpe alle, også de som ikke kan norsk eller av andre grunner ikke kan håndtere digitale løsninger. Tid som skulle vært brukt på integrering, spises opp av å hjelpe flyktninger med å fylle ut digitale skjemaer de ikke har noen forutsetning for å klare å fylle ut selv. Dette kan framstå som effektivisering i staten, men har bare dyttet oppgaven over på kommunene. Disse medlemmer forutsetter at regjeringen sikrer at dette blir rettet opp og at dersom endringer i én etat fører til merbelastning ett annet sted i forvaltningen, blir det fulgt opp med økte ressurser til oppgaven.

5. Kommunereformen

5.1 Sammendrag

Det fremgår av proposisjonen at regjeringen ønsker å fremme en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles nedenfra. Det innebærer mindre statlig detaljstyring og større rom for lokaldemokratiet. Kommunereformen skal gi sterkere kommuner med flere oppgaver og utvidet lokalt handlingsrom. Innbyggerne vil dermed få mer innflytelse over saker som angår deres eget lokalsamfunn. En kommunereform er en god anledning for den enkelte kommune til å gjennomgå sin demokratiske praksis. Gjennom kommunereformen ønsker regjeringen å øke kommunenes muligheter for å ta egne valg innenfor flere saksområder. Velgerne vil slik kunne oppleve lokalpolitikken som mer relevant for sin hverdag og i større grad benytte stemmeretten og mulighetene til å påvirke politikken mellom valg.

Regjeringen ønsker at kommunene skal ha en mer sentral rolle i samfunnet og viser til at man da trenger større og sterkere kommuner. Forventningene og behovene øker, mens ressursene er begrenset. Dette innebærer at kommuner må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse de oppgavene de er pålagt i dag, og til å kunne løse nye oppgaver som Stortinget ønsker å legge til kommunene i årene framover. Blant annet uttrykte stortingsflertallet (Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre) ved behandlingen av primærhelsemeldingen (Meld. St. 26 (2014–2015)) at «en ny kommunestruktur med større fagmiljø kan gjøre kommunene bedre i stand til å levere helse- og omsorgstjenester av høy kvalitet i tråd med både dagens og fremtidens behov».

Dagens kommunesystem bygger på at alle kommuner skal være i stand til å løse de samme oppgavene på en forsvarlig måte. Den betydelige veksten i kommunale oppgaver gjennom flere tiår har foregått innenfor dette generalistkommunesystemet. Stortinget har slått fast at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren. Mange små kommuner vil kunne utfordre prinsippet over tid. Det pekes i proposisjonen på at økt omfang av interkommunalt samarbeid gir et komplekst styringssystem, økt byråkratisering og svekket lokaldemokrati. Interkommunalt samarbeid vil i de fleste tilfeller være en dårligere løsning enn kommunesammenslåing når kommunene må kompensere for manglende kapasitet og kompetanse på et område. Når kommuner samarbeider i så stor grad som de gjør, både om tjenester til små brukergrupper som barnevern, men også innen kvalitetsutvikling i barnehage og skole, kan det være hensiktsmessig for kommunene å slå seg sammen.

Da kommunereformen ble behandlet i Stortinget i juni 2014, ba et flertall på Stortinget om at oppga-

vene til fylkeskommunene ble gjennomgått parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. I Meld. St. 22 (2015–2016) legger regjeringen fram forslag til en regionreform som gjennomføres parallelt med kommunereformen. Målet er å utvikle et folkevalgt mellomnivå som spiller godt på lag med stat og kommune, som kan gripe sentrale samfunnsutfordringer og legge til rette for utvikling og vekst i alle deler av landet. For å styrke folkevalgte regioners rolle som samfunnsutvikler, er det behov for endringer i regionstruktur, virkemidler, roller og ansvar. Større regioner ses som en forutsetning både for håndtering av viktige samfunnsutfordringer og tilførsel av nye oppgaver.

5.1.1 Større og sterkere velferdskommuner

5.1.1.1 STATUS

Kommuner over hele landet er inne i de siste diskusjonene og vurderingene av om de skal slå seg sammen, og eventuelt hvem de ønsker å slå seg sammen med.

Hovedløpet i reformen går frem mot sommeren 2016. Innen 1. juli skal kommunene beslutte hvem de ønsker å slå seg sammen med. Minstekravet til vedtak 1. juli er om og eventuelt hvem kommunen ønsker å slå seg sammen med.

Svært mange kommuner har kommet langt i å bli enige om hvordan en ny og større kommune kan se ut. Kommunene har sett det som nyttig å framforhandle intensjonsavtaler for en ny kommune.

Mange kommuner gjennomfører denne våren innbyggerhøringer i form av folkemøter, innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger. Innbyggerhøringer med høy deltakelse gir viktig informasjon til kommunestyrene. Det enkelte kommunestyre skal så beslutte om og eventuelt hvem man vil slå seg sammen med.

Ved behandlingen av Prop. 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016, jf. Innst. 375 S (2014–2015), vedtok Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 691:

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

I tråd med dette har departementet bedt om at alle kommunestyrevedtakene om sammenslåing skal sendes fylkesmannen. Fylkesmannen skal innen 1. oktober oppsummere og vurdere om vedtakene er i tråd med målene for reformen, og gi en tilrådning om kommunestrukturen i fylket.

Med bakgrunn i fylkesmennenes oppsummering og tilrådninger legger regjeringen fram en proposisjon for Stortinget våren 2017. Kommunene som foreslås sammenslått vil i hovedsak bli slått sammen

med virkning fra 1. januar 2020, eventuelt 1. januar 2019 etter lokale ønsker.

Behovet for større velferdskommuner

Regjeringen vil bygge samfunnet nedenfra, og gi mer makt til innbyggere og lokalsamfunn slik at de får større innflytelse over egen samfunnsvikling. Det vises i proposisjonen til at utviklingstrekk og utfordringer peker i retning av og forsterker behovet for at kommunene må bli større for å ivareta sine oppgaver i framtiden. Svekkede økonomiske rammebetingelser, den demografiske utviklingen med en høyere andel eldre, en sterk vekst i kommunenes oppgaver og ansvar samt behovet for en mer samordnet planlegging, legger press på kommunenes kapasitet og kompetanse. Færre og større kommuner vil bidra til å opprettholde og videreutvikle kommunenes muligheter til å gi gode tjenester til innbyggerne og en god samfunnsutvikling.

Det gis i proposisjonen omtale av barnevern, helse- og omsorgstjenesten, grunnskole, behov for fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse samt behovet for samordnet planlegging.

5.1.1.2 VERKTØY OG VIRKEMIDLER

Økonomiske virkemidler i reformperioden

I kommuneproposisjonen for 2015 presenterte departementet rammene for kommunereformen. Under kapittel 4.9 Økonomiske virkemidler står det: «Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018». Dette vil si at alle kommuner som blir vedtatt slått sammen av Stortinget våren 2017 får støtte til engangskostnader, reformstøtte og inndelingstilskudd, med utgangspunkt i inntektssystemet i 2016. Se kapittel 7.9.2 i proposisjonen for en nærmere omtale av inndelingstilskuddet og overgangsordninger.

Tilskudd til bedre infrastruktur i nye kommuner

Ved behandling av statsbudsjettet for 2016 vedtok Stortinget å opprette en bevilgning til fylkesveier og andre infrastrukturtiltak i kommuner som vedtar sammenslåing innen 1. juli 2016. Det ble satt av 50 mill. kroner til ordningen i 2016.

Kriteriene for ordningen ble gjort kjent gjennom brev til kommunene og fylkeskommunene 28. februar. Det gis tilskudd til etablering eller forbedring av veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak.

Søknadsfrist for ordningen var 11. april. Søknadene vil bli behandlet etter at det er fattet formelle vedtak lokalt om sammenslåing, dvs. etter 1. juli 2016. I tråd med avtalen med Venstre i Stortinget,

settes det av 100 mill. kroner i 2017 innenfor skjønnsrammen til ordningen.

Veiledere til nye kommuner

Departementet la i desember 2015 fram en veileder som angir de formelle rammene en sammenslåing skal skje innenfor. Før sommeren legger departementet fram en veileder som supplerer denne.

Departementet har også samtaler med partene i arbeidslivet om et eventuelt oppfølgingstilbud til kommuner som har vedtatt sammenslåing.

Forskning på kommunereformen

Departementet inngikk i 2015 kontrakt med Senter for økonomisk forskning, NIVI Analyse, Telemarksforskning, og Samfunnsøkonomisk analyse om gjennomføring av en nullpunktsmåling med utgangspunkt i de fire målene med kommunereformen.

Departementet har også gitt Forskningsrådet i oppdrag å lyse ut midler til forskning på kommunereformen, gjennom programmet DEMOS. Et samarbeid mellom Rokkansenteret, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsforskning, NIBR, Universitetet i Århus og danske KORA fikk midler til prosjektet «Reshaping the map of local and regional self-government. A study of the Norwegian local government reform processes 2014–2019».

Øvrige avklaringer

Den regionale prosjektorganiseringen med støtte til prosessveiledere i det enkelte fylkesmannsembete varer ut 2016.

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. Neste revisjon vil skje med virkning fra og med 1. januar 2021.

Jakt og fiskerettigheter og fjellstyrer

I enkelte kommuner har konsekvenser for jakt- og fiskerettigheter og fjellstyrestruktur vært viktige spørsmål i debatten om kommunesammenslåing.

Individrettede ordninger – tiltakssonen og momsfri kraft i Nord-Norge

Det er en rekke individrettede ordninger som er knyttet til dagens administrative grenser. Utgangspunktet er at innbyggerne og bedriftene i de kommunene som i dag nyter godt av gunstige ordninger, skal få beholde ordningene selv om de blir en del av en

større kommune. Samtidig er det som et utgangspunkt ikke aktuelt at flere innbyggere eller bedrifter skal komme inn under de gunstige ordningene.

Utvalg utmark – pilotprosjekt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet samarbeider om forenkling av utmarksforvaltningen. I den forbindelse ble det i oktober 2015 satt ned en bredt sammensatt arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å konkretisere løsninger for å styrke førstelinjetjenesten for utmarksforvaltningen i kommunene og forenklingstiltak innen IKT.

For å kunne prøve ut noen av de forslagene som arbeidsgruppen har kommet med, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2016 etablert en forsøksordning for å kunne prøve ut de forslagene og tiltakene som er fremmet fra arbeidsgruppen.

Ordningen er forbeholdt kommuner som søker om kommunesammenslåing.

5.1.2 Statlig styring

Departementet beskrev i Meld. St. 14 (2014–2015) at 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. Resultatet av gjennomgangen av statlig styring vil bli presentert for Stortinget våren 2017, samtidig med forslagene til beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

5.1.2.1 ET MER KOORDINERT, MÅLRETTE OG EFFEKTIVT STATLIG TILSYN

Fylkesmannen samordner praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunene, jf. kommuneloven kapittel 10 A. Departementet mener at en ennå ikke har nådd målet om et mer koordinert, målrettet og effektivt statlig tilsyn, og ser behov for et sterkere faktagrunnlag for å understøtte den ønskede utviklingen. Difi har derfor fått et omfattende kartleggingsoppdrag som skal være ferdig i løpet av 2016. I tillegg intensiverer departementet oppfølgingen av fylkesmannsembetene når det gjelder denne samordningsoppgaven.

5.1.2.2 RETNINGSLINJER FOR STATLIG STYRING AV KOMMUNESEKTOREN

Departementet har fastsatt retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Retningslinjene er førende for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren skal utformes og håndteres.

Departementet tar sikte på å oppdatere veilederen H-2277 B Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner i løpet av 2016.

5.1.2.3 INNLEMMING AV ØREMERKEDE TILSKUDD

Som en del av kommunereformen og arbeidet med redusert statlig detaljstyring av kommunesektoren, foreslår regjeringen å innlemme enkelte øremerkede tilskudd i kommunenes rammetilskudd.

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner har Stortinget sluttet seg til at ansvaret for tilskuddet til frivilligsentraler bør overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S. (2014–2015). Flertallet gikk inn for at tilskuddet skal øremerkes og trappes opp. Regjeringen foreslår imidlertid at kommunene overtar ansvaret for tilskuddet til frivilligsentraler fra 2017, og at tilskuddet innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.7.1. Det legges opp til at midlene fordeles særskilt innenfor rammetilskuddet (tabell C) i en overgangsperiode på fire år. Fordelingen av midlene for 2017 vil bygge på Kulturdepartementets fordeling i 2016. Dette innebærer at kommuner som mottar tilskudd vil få videreført dette, men uten krav om søknad. Kommuner som oppretter eller nedlegger frivilligsentraler i overgangsperioden vil bli bedt om å rapportere om dette til Kulturdepartementet, slik at det kan tas høyde for dette i fordelingen av midler i påfølgende år. Tilskuddet trappes opp i fireårsperioden. Regjeringen foreslår også at deler av tilskudd knyttet til boligsosialt arbeid over Arbeids- og sosialdepartementets og Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett innlemmes i rammetilskuddet fra 2017. Innlemming av tilskuddene er nærmere omtalt i kapittel 10.1.2 og 10.6.5.

5.1.3 Nye oppgaver til større kommuner

En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver til kommunene. Stortinget behandlet Meld. St. 14 (2014–2015) 9. juni 2015 på grunnlag av Innst. 333 S (2014–2015). Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen sluttet seg til meldingens forslag om oppgaveoverføringer, med noen unntak: ansvaret for videregående opplæring skal fortsatt ligge hos fylkeskommunen, mens arbeids- og utdanningsreiser og familievernet skal forbli et statlig ansvar. Flertallet sa videre at kollektivtransport kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, forutsatt at det inngås et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil etter planen sende forslag om nye oppgaver til kommunene på høring sommeren 2016. Departementet tar videre sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt regionalt nivå.

5.1.3.1 OPPFØLGING AV MERKNADER FRA STORTINGETS BEHANDLING AV MELD. ST. 14 (2014–2015)

I Innst. 333 S (2014–2015) ba Stortinget regjeringen vurdere å øke det kommunale selvstyret innenfor navnsettings/adresse- og skiltpolitikken, samt å vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever. Stortinget ba videre regjeringen komme tilbake med hvordan den kommunale og den statlige delen av Nav kan samordnes bedre. Stortinget mente også at kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Disse sakene omtales i proposisjons pkt. 5.3.1. For øvrig oppfølging av Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015) vises det til at det tas sikte å sende et høringsnotat om nye oppgaver til kommunene på alminnelig høring sommeren 2016. Når det gjelder enkelte oppgaver på politiområdet, vises det til omtale i revidert nasjonalbudsjett for 2016.

Navnsettings- og adressepolitikken

Kulturdepartementet har satt i gang et arbeid med å revidere forskrift om skrivemåten av stadnamn og ser på mulighetene for å gi kommunene mer myndighet. Kulturdepartementet vil foreslå endringer i en egen høring.

Skiltpolitikken

Skiltforskriften § 28 om myndighet for trafikkregulerende skilt ble endret med virkning fra 1. januar 2015. Endringen i skiltforskriften åpner for ytterligere myndighetstildeling på skiltområdet til kommuner som ønsker dette, forutsatt at de har den nødvendige kompetanse til å ivareta sentrale overordnede hensyn til trafiksikkerhet, framkommelighet, trafikkstyring samt rettssikkerhet og forutsigbarhet for trafikantene. På denne bakgrunn mener regjeringen at det ikke er behov for ytterligere endringer i regelverket.

Finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever

Fylkeskommunen er etter opplæringsloven ansvarlig for skyss av skoleelever, både i grunnskolen (kommunal) og i videregående opplæring (fylkeskommunal). Kommunen betaler vanlig persontakst for grunnskoleelever som skysses av fylkeskommunen. Ansvaret for skyss av skoleelever ble overført fra kommunene til fylkeskommunene i 1986. Bakgrunnen var et ønske om å se dette i sammenheng med den øvrige kollektivtransporten.

Det er på generelt grunnlag ikke mulig å si noe om hvilken betydning en skolenedleggelse har for de totale skysskostnadene og fordelingen av disse mel-

lom kommune, fylkeskommune og trafikkelskap. Siden det ikke er noen klar sammenheng mellom skolenedleggelse og økte kostnader til skyss hos fylkeskommunene, vil en ev. sjablongmessig økning av det kommunale finansieringsansvaret ikke gi vesentlig bedre treffsikkerhet. Dersom målet er å fordele reelle kostnadene ved hver enkelt skolenedleggelse, vil man blant annet måtte vurdere kapasitetsutnyttelsen på eksisterende ruter og behovet for nye ruter og deres passasjergrunnlag utover grunnskoleelever. Et slikt system vil være preget av skjønn, og det vil være krevende å administrere. Etter en helhetsvurdering legger regjeringen derfor ikke opp til å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever.

Samordning av Nav

Våren 2016 vil regjeringen legge fram en melding for Stortinget om videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det tas sikte på å gi meldingen en tydelig retning mot arbeid, brukerrettede tjenester og Nav-kontor med økt handlefrihet. Partnerskapet mellom stat og kommune og samordning mellom den kommunale og statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen vil også være tema i meldingen.

Selvkostområdet innen vann, avløp og renovasjon

Klima- og miljødepartementet vurderer å utvide selvkostområdet som bygger på identifiserte behov. Overvannsutvalget har i NOU 2015:16 sett nærmere på kommunenes lovgrunnlag for å gebyrfinansiere overvannstiltak gjennom regelverket om kommunale vann- og avløpsgebyrer, og har foreslått endringer av regelverket. Overvannsutvalgets utredning ble overlevert til klima- og miljøministeren i desember 2015, og det gjennomføres nå en bred høring. Klima- og miljødepartementet vurderer å åpne for å finansiere opprydding av forsøpling på visse offentlige områder med avfallsgebyret. Et forslag til lovendring har vært på høring. På denne bakgrunn foreslås det ikke å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr.

5.1.4 Utredning av lovhjemmel for pålegg om interkommunalt samarbeid

Departementet varslet i Meld. St. 14 (2014–2015) at det vil utrede om kommunene skal kunne gis pålegg om samarbeid i situasjoner der kommunene ikke selv kan sikre forsvarlige tjenester. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. I meldingen står det videre at departementet også vil utrede om pålegget skal kunne brukes

for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommuneforvaltningen.

5.1.5 Fornylse og utvikling av lokaldemokratiet i sammenslåtte kommuner

Kommunene har selv et klart ansvar for å legge til rette for et godt lokaldemokrati. Kommunereformen vil skape en egen dynamikk for endring. Endringer i kommunestørrelse og geografisk utstrekning vil også påvirke lokalpolitikken på ulike måter. Både vilkårene for politisk styring, deltakelse og identitet vil kunne endre seg. Kommunereformen gir samtidig en anledning for kommunene til å sette demokratispørsmål på dagsordenen, og å arbeide for å fornye og utvikle sitt lokaldemokrati. For å ivareta lokaldemokratiet når kommuner blir større, vil regjeringen tilby kommuner som har vedtak om sammenslåing å delta i et eget utviklingsprosjekt. Prosjektet skal gi støtte og rom til å arbeide systematisk med utvikling av lokaldemokratiet i en omstillingsperiode.

5.1.6 Regionreform

I Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver la regjeringen fram forslag til regionreform som gjennomføres parallelt med kommunereformen.

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. Stortinget har også bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med kommunereformen, jf. Innst. 262 S (2013–2014), Innst. 300 (2013–2014) og Innst. 333 S (2014–2016). Med det utgangspunktet mener regjeringen tiden er moden for en reform som gir større og mer funksjonelle regioner. Regjeringen ønsker å fremme en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles nedenfra. Det innebærer mindre statlig styring og større rom for lokaldemokratiet. Regjeringen vil legge til rette for at regionalt folkevalgt nivå skal kunne ta en tydeligere samfunnsutviklerrolle. Målet er å utvikle et folkevalgt mellomnivå som spiller godt på lag med stat og kommune, som kan gripe sentrale samfunnsutfordringer og legge til rette for utvikling og vekst i alle deler av landet. Reformen skal legge til rette for utvikling ut fra regionale fortrinn, samordning av sektorer og prioriteringer og sektoroverskridende initiativer som er viktige for utviklingen av regionen. Dette vil også styrke lokaldemokratiet.

Den regionale inndelingen må være i samsvar med samfunnsutfordringene som skal håndteres, og områdene som bør ses i sammenheng i et utviklingsperspektiv. For å styrke folkevalgte regioners rolle som samfunnsutvikler er det behov for endringer i både regionstruktur, virkemidler, roller og ansvar. Større regioner ses som en forutsetning både for

håndtering av viktige samfunnsutfordringer og tilførsel av nye oppgaver.

Fylkeskommunene og Oslo kommune er invitert til å ta nabosamtalen og å fatte vedtak om sammenslåing i løpet av høsten 2016. Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til ny regionstruktur våren 2017, ut fra målene for reformen, kriteriene for regioninndelingen som er presentert i stortingsmeldingen og de fylkeskommunale vedtakene. Nye folkevalgte regioner kan dermed tre i kraft samtidig med kommunereformen fra 1. januar 2020.

5.1.7 Avvikling av samkommunemodellen

Stortinget vedtok 5. april 2016 å avvikle samkommunemodellen. Vedtaket innebærer at ingen nye samkommuner kan opprettes. De eksisterende samkommunene får en overgangsperiode slik at dagens to samkommuner må være avviklet innen 1. januar 2020.

5.1.8 Endringer i inndelingsloven og kommune-loven

Regjeringen fremmet i mars 2016 forslag for Stortinget til endringer i inndelingsloven og kommuneloven, Prop. 76 L (2015–2016) Endringer i inndelingslova og kommunelova (behandling av kommunesamanslåingar mv.).

Gjennom arbeidet med konkrete inndelings saker så departementet et behov for noen endringer i inndelingslova, for at den skal gi gode rettslige rammer ved grenseendringer. Proposisjonen fremmer også forslag om enkelte endringer i kommuneloven.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at regjeringen har bedt kommunene sende sine vedtak til fylkesmannen. Videre har fylkesmannen fått frist 1. oktober med å komme med sin tilråding.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener det er behov for større og sterkere kommuner i Norge. Dette flertallet mener at samfunnet må bygges nedenfra med betydelig makt i kommunene som er førstelinjen i kommunikasjonen med innbyggerne. Samtidig kreves det sterke kommuner som også i framtiden vil klare å løse enda flere og større oppgaver enn i dag. Dette flertallet viser til at vi står overfor utviklingstrekk som forsterker behovet for at kommunene må bli større for å ivareta sine oppgaver i framtiden; andelen eldre øker i forhold til andelen av befolkning-

gen i arbeidsdyktig alder, en sterk vekst i kommunenes oppgaver og ansvar samt behovet for mer samordnet planlegging legger press på kommunenes kapasitet og kompetanse.

Dette flertallet viser til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen 2015 vedtok flere økonomiske virkemidler til kommunene som slår seg sammen i reformperioden. Dette flertallet viser til at de økonomiske virkemidlene innebærer at alle kommuner som blir vedtatt slått sammen av Stortinget våren 2017, får støtte til engangskostnader, reformstøtte og inndelingstilskudd med utgangspunkt i inntektssystemet 2016. Dette flertallet viser videre til at Stortinget ved behandling av Statsbudsjettet for 2016 vedtok å bevilge 50 mill. kroner til en søknadsordning hvor kommuner som slår seg sammen kan søke om midler til infrastrukturtiltak. Denne potten er foreslått ytterligere økt til 100 mill. kroner i 2017. Dette flertallet peker på at hensikten med bevilgningen er at infrastruktur kan forsterke effekten av en ny og mer hensiktsmessig kommunestruktur.

Dette flertallet vil generelt gi ros til kommunesektoren for å sette reformen og dette arbeidet høyt på dagsordenen. Etter at kommunene høsten 2014 fikk invitasjon til å delta i kommunereformen, har dette vært tema i alle norske kommuner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til sine respektive partiers utgangspunkt om å være positive til endringer i kommunestrukturen. Mange lokalt fra alle partier, også Arbeiderpartiet, har gjennomført prosesser rundt kommunestrukturen. At man lokalt ser på om kommunegrensene er til hinder for å gi innbyggerne et best mulig tjenestetilbud, er det ingen uenighet om.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener i motsetning til regjeringen at det skal legges til grunn reell frivillighet i prosessene. Disse medlemmer mener regjeringen gjennom blant annet endringer i det kommunale inntektssystemet og at fylkesmennene skal komme med sine anbefalinger uavhengig av de lokale vedtakene, kan ha påvirket de lokale prosessene på en negativ måte. Regjeringen har også vært avvisende overfor kommuner som har behov for noe lengre tid for å komme i mål med sine prosesser.

Disse medlemmer mener regjeringen må ta et betydelig ansvar for at entusiasmen rundt kommunereformen er lav. Regjeringen burde ikke grepet inn i de lokale prosessene ved å endre spillereglene underveis i arbeidet med kommunereformen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringens og stortingsflertallets utgangspunkt om at kommunereformen skulle baseres på frivillighet og lokale prosesser, systematisk er underminert gjennom trusler om tvangsbruk og tiltak som skal gjøre det vanskelig å bestå som egen kommune. Mens det i kommuneproposisjonen for 2015 ble lagt vekt på forutsigbare økonomiske virkemidler gjennom bestemmelser om tildeling av reformstøtte, engangsstøtte og inndelingsstøtte, er det kommet til nye tiltak som infrastrukturmidler, særlig støtte til kommuner over 9 000 innbyggere som er tyngdepunkt i en region og tildeling av engangsbeløp for å «smøre» prosessen.

Disse medlemmer er særlig bekymret over den rollen fylkesmennene er gitt i gjennomføring av kommunereformen. Forutsetningene var at fylkesmennene og KS skulle bidra som prosessveiledere. Disse forutsetningene er endret til at fylkesmannen nå skal gi tilråding til regjeringen. Det er særlig grunn til å reagere på Fylkesmannen i Buskerud som to måneder før kommunene har frist til å fatte sine vedtak, har gitt sin tilråding om etablering av seks kommuner i Buskerud.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen trekke tilbake forslagene om å bruke 100 mill. kroner av skjønnsmidlene til en ordning med infrastrukturtiltak til kommuner som slår seg sammen. Likeledes å ikke gjennomføre ordningen med ekstra overføring på 200 mill. kroner (halvårsvirkning på 100 mill. kroner for 2017) til kommuner med over 9 000 innbyggere etter sammenslåing som danner nytt regionsenter.»

Komiteen viser til at det i kommunereformen er lagt opp til to hovedløp. Ett med vedtak i Stortinget våren 2017 og ett med behandling av Kongen i statsråd i forkant (hurtigløpet). Elleve kommuner har inngått i hurtigløpet disse vil bli fem kommuner når alle formelle vedtak er gjort. Komiteen viser til at dette gjelder: Sandefjord kommune (Stokke, Andebu og Sandefjord), Larvik og Lardal, Færder kommune (Nøtterøy og Tjøme), Indre Fosen kommune (Rissa og Leksvik) og Holmestrand kommune (Hof og Holmestrand). Komiteen viser til at alle disse sammenslåingene vil tre i kraft 1. januar 2018. Komiteen viser til at Sandefjord kommune etableres allerede 1. januar 2017, de øvrige sammenslåingene tre i kraft 1. januar 2018.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at disse kom-

munene har gjort arbeid som vil være til nytte for andre i reformen og støtter derfor at regjeringen har gitt dem 2 mill. kroner pr. sammenslåing slik at det er rom for å spre kunnskap og gode råd i prosessen fra dem som har vært tidlig ute.

Flertallet viser til at innen 1. juli 2016 skal kommunene vedta hvem de ønsker å slå seg sammen med. Flertallet viser til at minstekravet 1. juli er vedtak om og eventuelt hvem kommunen ønsker å slå seg sammen med. Et eventuelt vedtak om å fortsette som egen kommune krever god saksutredning der kommunen har vurdert det standpunktet opp mot målene for reformen, ekspertutvalgets kriterier og andre forventninger som fylkesmannen gjennom prosessen har gjort kjent for kommunen.

Flertallet viser til at Stortinget den 16. juni 2015 med solid flertall vedtok dette:

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

Vedtaket ble gjort med stemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter at fylkesmennene oppsummerer vedtakene i kommunene i løpet av høsten 2017. Disse medlemmer mener det vil være klokt av fylkesmennene å legge avgjørende vekt på kommunenes egne anbefalinger.

Disse medlemmer viser til at fylkesmannen i Buskerud før fristen for sammenslåingsvedtak 1. juli gikk ut med sin anbefaling om kommunestrukturen i Buskerud. Disse medlemmer vil påpeke at dette er strid med Stortingets anbefalinger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er sterkt uenige med regjeringen som i kommuneproposisjonen 2017 skriver at «med bakgrunn i fylkesmennenes oppsummering og tilrådingen legger regjeringen fram en proposisjon for Stortinget våren 2017». Disse medlemmer vil på det sterkeste anbefale regjeringen å følge frivillighetslinjen ved at kommunenes egne anbefalinger legges til grunn for proposisjonen som skal fremmes for Stortinget våren 2017.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen understreke overfor fylkesmennene at deres rolle er å veilede kommunene og oppsummere prosessene, og ikke overprøve lokaldemokratiske beslutninger.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at departementet i Meld. St. 14 (2014–2015) beskrev at 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. Regjeringen varsler at resultatet av gjennomgangen vil bli presentert for Stortinget våren 2017, og flertallet ser fram til presentasjonen av resultatene.

Flertallet viser til Oppgavemeldingen (Meld. St. 14 (2014–2015)) som ble behandlet våren 2015, hvor flertallet sluttet seg til meldingens forslag om oppgaveoverføringer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte den 1. juni 2016 forslag om nye oppgaver til kommunene på høring.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at en målsetting i forbindelse med kommunereformen er å skape et sterkere lokaldemokrati. Dette flertallet er kjent med at regjeringen vil tilby kommuner som har vedtak om sammenslåing å delta i et eget utviklingsprosjekt for å ivareta og utvikle lokaldemokratiet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener en sterk reduksjon i antall kommuner som er basert på statlige ønsker og ikke lokale behov, gir et svekket lokaldemokrati. Nærheten mellom innbyggerne, folkevalgte og tjenesteprodusenter blir mindre, og færre gis mulighet til å delta i utforming av lokalsamfunnet sitt. Kommunereformen er en sentraliseringsreform og ikke en lokaldemokratireform.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at regjeringen våren 2016 fremmet Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Flertallet peker på at Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. Stortinget har også bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med kommunereformen, og flertallet er kjent med at regionmeldingen ble fremmet etter vedtak i Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til sine merknader og forslag i behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016). Region-

meldingen er en strukturmelding og ikke en oppgavemelding, slik forutsetningene må være for å drøfte fylkeskommunenes framtid. Det vises bl.a. til KS sin påpeking av dette.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at de respektive partiene har fremmet konkrete forslag om overføring av oppgaver fra fylkesmennene, direktoratene og regional stat til fylkeskommunene. Dette er oppgaver som kan overføres uten at det forutsettes en endret fylkesinndeling. Disse medlemmer legger til grunn at endring i antall fylker må komme som en følge av regionale prosesser og gjennom frivillighet. Det vil ikke være aktuelt for Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti å bidra til tvangssammenslåing av fylker.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener Høyre og Fremskrittspartiets kommunereform er en sentraliserings- og sparerreform. Den er kjørt fram under dekke av behovet for større faglighet i tjenestene, men reformen løser verken behovet for flere fagfolk eller behovet for bedre planlegging der det er knapt med areal og kollektivtrafikk, boligetablering og næringsutvikling, og der behovet må løses slik at en samtidig når målet om reduserte klimautslipp. Dette medlem vil påpeke at det ikke er felles arealplanlegging mellom geografisk store kommuner i Distrikts-Norge som er problematisk. Det er samarbeid om areal og transport mellom store kommuner rundt byene som må løses, og kommunene vil antakelig ikke bli store nok uansett. Da må en tenke større enhet for å få det til, og da er fylkeskommunene/regioner svaret.

Dette medlem vil påpeke at istedenfor å vingeclippe fylkeskommunene, slik regjeringen foreslo, må dette nivået styrkes.

Dette medlem viser til at kvalitet i offentlige tjenester koster. Da er det penger og ikke størrelsen av kommunene det kommer an på, slik at en kan utdanne og ansette nok fagfolk og ta grep for å sikre mer overordnet planlegging i pressområdene for å nå klimamålene, som er utfordringen framover.

Dette medlem viser til at slik storparten av Distrikts-Norge ser ut, er storstilt sammenslåing ikke gjennomførbart uten at folk får mange mil til kommunesenteret og hjemmehjelpa må bruke helikopter. Det har lite for seg å slå sammen områder som i hverdagen ikke er en naturlig felles bo- og arbeidsregion.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til merknader og forslag under behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016).

6. Levende lokaldemokrati

6.1 Samandrag

Det fremgår av proposisjonen at regjeringen ønsker å styrke lokaldemokratiet. Kommunereformen skal gi sterkere kommuner, og kommunene skal få flere oppgaver og utvidet lokalt handlingsrom. Lokalpolitikkerne får dermed i samspill med innbyggerne større innflytelse over viktige spørsmål som angår dem. Kommunene har et klart ansvar for å legge til rette for et godt lokaldemokrati, med gode muligheter for deltakelse fra innbyggerne innenfor rammene av det representative demokratiet. Derfor har departementet i forbindelse med kommunereformen utarbeidet en veileder til hjelp for kommunene i utvikling av lokaldemokratiet. I tillegg har departementet satt i gang et arbeid med å gi et forsterket tilbud til kommuner som har vedtak om å slå seg sammen og som vil utvikle lokaldemokratiet sitt. Tilbudet skal være en støtte og stimulans til å fornye og utvikle lokaldemokratiet i den nye kommunen. En kommunereform er en god anledning for den enkelte kommune til å gjennomgå sin demokratiske praksis.

Det vises i proposisjonen til at kommunene bør bestrebe seg på å ha åpne kanaler til innbyggerne, og sørge for god informasjon. Kommunene bør vektlegge dialog med innbyggerne. Det er viktig å ta vare på det generelt gode tillitsforholdet det er mellom innbyggerne og lokalpolitikkerne.

En tilfredsstillende høy valgdeltakelse er et viktig tegn på interesse for og oppslutning om lokaldemokratiet. Kommunene skal sikre at valglokalene er lett tilgjengelige for innbyggerne ved lokalvalg. Departementet har gjennomført eksperimenter for å teste ut virkemidler som kan øke valgdeltakelsen på kort og lang sikt. Nytt forsøk med nedsatt stemmerett til 16 år kan gi kunnskap om tidligere stemmerett kan føre til økt valgdeltakelse senere i livet.

Departementet har sendt et lovforslag om en ny tvisteløsningsmekanisme mellom staten og kommunene på høring. Regjeringen mener forslaget vil bidra til å styrke det lokale selvstyret.

Kommunestyret skal på en best mulig måte ta hensyn til interessene til ulike befolkningsgrupper. Kommunestyret hvor kvinner og menn, ulike aldersgrupper, ulike samfunnssektorer og næringer er representert, kan bidra til dette. Departementet har sendt ut et høringsnotat som omtaler lovendringer knyttet til kommunale medvirkningsordninger for unge, eldre og mennesker med nedsatt funksjons-evne.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 4. april 2016 på høring utredningen til kommunelovutvalget, NOU 2016: 4 Ny kommunelov. Utredningen inneholder flere lovforslag som skal bidra til å styrke det lokale selvstyret. Det foreslås å lovfeste det kommunale selvstyret, videre å lovfeste

enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret, samt å styrke den kommunale egenkontrollen med sikte på å redusere behovet for statlig tilsyn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i januar 2016 på høring to lovforslag som skal bidra til et levende lokaldemokrati. I høringsnotatet foreslår departementet at kommuner som offentlig organ får adgang til å reise sak mot staten. Departementet foreslår også en lovendring som skal redusere adgangen en statlig klageinstans har til å prøve det kommunale frie skjønnet. Forslagene er en oppfølging av Sundvolden-erklæringen.

Internasjonale avtaler, og da særlig EØS-avtalen, påvirker norske kommuners rammebetingelser og det lokale selvstyret. Det pågår for tiden flere viktige prosesser i departementet for å avklare problemstillinger hvor EØS-retten griper inn i, og stiller krav til kommunesektoren og kommunenes organisering. Regjeringen er opptatt av å støtte opp om det lokale handlingsrommet og å finne helhetlige løsninger for kommunesektoren på disse områdene. Det er også viktig at kommunene utnytter de mulighetene internasjonale avtaler gir for utvikling og innovasjon.

Frie, direkte og hemmelige valg er grunnleggende verdier i det norske demokratiet. Tilliten til valgordningen og valggjennomføringen er høy i befolkningen, og det er et mål at den opprettholdes. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for forberedelsene og gjennomføringen av valg. For å sikre åpenhet og uavhengighet i valgarbeidet også i framtiden, flyttes driftsoppgaver knyttet til valggjennomføring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til et eget direktorat. Valgdirektoratet ble opprettet 1. januar 2016 i Tønsberg. Direktoratet har det operative ansvaret på statlig nivå for å forberede og støtte kommuner og fylkeskommuner i gjennomføringen av stortings-, sametings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg, samt for valg til kommunedelsutvalg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fremdeles det overordnede ansvaret for valgordningen og valgregelverket.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at kommunene har et klart ansvar for å legge til rette for et godt lokaldemokrati med gode muligheter for innbyggerne til å delta innenfor rammene av det representative demokratiet. Komiteen mener at kommunene jevnt over klarer å legge til rette for et godt lokaldemokrati på mange forskjellige måter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at en del av hensikten med kommunereformen er å skape sterkere

kommuner, og at kommunene skal få flere oppgaver og utvidet lokalt handlingsrom. Innbyggere får dermed større innflytelse over saker som berører dem.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener regjeringens kommunereform svekker lokaldemokratiet, ikke styrker det slik regjeringen hevder. En reform hvor antallet folkevalgte reduseres, hvor avstandene mellom innbyggerne og beslutningstakere øker og hvor det ikke tilføres nye oppgaver, bidrar ikke til et mer levende lokaldemokrati.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at en aktiv befolkning som deltar er grunnlaget for et godt folkestyre og levende lokaldemokrati. Deltakelse i politiske parti, idrettslag, velforeninger eller frivillige lag og organisasjoner er grunnlaget for at lokalsamfunnet skal blomstre. Dette medlem mener alle innbyggerne skal ha like muligheter til demokratisk deltakelse og til å forme sine lokalsamfunn.

Dette medlem ønsker et aktivt og levende lokaldemokrati med reell makt over lokal utvikling. Dette krever at makt er desentralisert, og at demokratiske organ i kommuner og fylkeskommuner har reell beslutningsmyndighet. Dette medlem vil at så mange som mulig av innbyggerne er politisk aktive og deltar i beslutninger. Forutsetningen for å rekruttere folk til politisk arbeid lokalt, er at arbeidet oppfattes som lokalt og at det er mulig for den enkelte å ha oversikt over sin kommune.

Valg og lokaldemokrati

Komiteen viser til at valgdeltakelsen sank både ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg i 2015 sammenlignet med lokalvalget 2011. Komiteen viser til at valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget var på 60,0 pst., mens det ved fylkestingsvalget var 55,8 pst. av de stemmeberettigede som avla stemme. Samlet sett var valgdeltakelsen på 62 pst. ved kommune- og fylkestingsvalgene. Komiteen peker på at valgdeltakelsen økte med 4 prosentpoeng ved valget i 2011 sammenlignet med valget i 2007 og ser i likhet med proposisjonen en sammenheng mellom den økte valgdeltakelsen og terrorangrepene 22. juli 2011, som var en hendelse som rammet hele befolkningen. Komiteen peker på at valgdeltakelsen har vært nedadgående de siste tiårene, med noen svingninger. Komiteen er ikke tilfreds med utviklingen med nedadgående valgdeltakelse de siste fire-fem tiårene. Komiteen er kjent med at det var en nedgang i valgdeltakelsen i de fleste befolkningsgrupper. Et unntak her var gruppen over 67 år med høyere utdanning hvor valgdeltakelsen steg med et par prosentpoeng. Komiteen er kjent med at valgdeltakelsen blant de unge fremdeles er vesentlig

lavere enn befolkningen for øvrig. I gruppen 20–24 år var valgdeltakelsen på 36,4 pst., noe komiteen mener er synd med tanke på at politikk angår alle deler av befolkningen. Komiteen viser til at aldersgruppen 67–79 år er gruppen med høyest valgdeltakelse, hvor oppslutningen om valget var på 75,9 pst.

Forsøk med nedsatt stemmealder til 16 år

Komiteen viser til at 20 kommuner deltok i forsøket med nedsatt stemmealder ved kommunestyrevalg i 2015. Forsøket innebærer at velgere som fyller 16 år i løpet av valgåret, kan avlegge stemme ved kommunestyrevalget i de aktuelle kommunene. Komiteen er kjent med at det ikke er politisk enighet på Stortinget knyttet til hvorvidt umyndige personer bør få stemmerett, men komiteen mener at forsøket utløste et engasjement blant de unge i de aktuelle kommunene, og komiteen vil rose kommunene for godt arbeid med å inkludere de unge, spesielt gjennom samarbeid med ungdomsrådene. Komiteen viser til at 57 pst. av 16- og 17-åringene som fikk stemmerett i forsøket ved kommunestyrevalget 2015, gikk til stemmeurnene. Dette er 3 prosentpoeng lavere enn valgdeltakelsen i landet som helhet. Komiteen er kjent med at det var store variasjoner mellom forsøkskommunene knyttet til forsøket. I Kristiansund stemte 37 pst. av 16- og 17-åringene, noe som var 19 prosentpoeng lavere enn valgdeltakelsen i kommunen som helhet. I Austevoll kommune avla 77 pst. av de aktuelle ungdommene stemme, noe som er 10 prosentpoeng over den generelle valgdeltakelsen i kommunen.

Komiteen viser til at tilsvarende forsøk ble gjennomført ved kommunestyrevalg i 2011 hvor 16- og 17-åringer fikk stemmerett i 20 utvalgte kommuner. Dette for å få et bredere erfaringsgrunnlag.

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 innbyggers 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-åringer. 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 og 21 år, som har en deltakelse på rundt 46 pst. Dette er bra. Disse

medlemmer vil understreke viktigheten av at flere unge stemmer og at det ikke bør stilles andre krav til interesse hos unge enn hos voksne og eldre, for å ha stemmerett. Det er ingen krav til innbyggere over 18 til at de skal få økt politisk interesse av å stemme ved valg. Disse medlemmer vil at demokratiet skal utvides, inkludere flere og fordele 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 kriteriene som skulle legges til grunn var at det skulle være store, mellomstore og mindre kommuner. Ti av kommunene skulle være blant de samme som ved forsøket i 2011, og ti kommuner skulle være nye.

Disse medlemmer påpeker at ingen av de ti 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 befolknings sammensetning. 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.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er behov for å lovfeste ungdomsråd og lage nasjonale retningslinjer slik at uansett hvilken kommune en bor i så skal barn og unge kunne bli hørt og få delta. Unge har erfaringer som voksne trenger i planlegging og iverksetting. Og unge må oppmuntres til å bli aktive og ansvarsfulle gjennom å bli tatt på alvor. I 80 pst. av kommunene er det jo allerede et slikt råd. Det er en riktig og viktig utvidelse av lokaldemokratiet. Dette medlem viser til at ungdomsorganisasjonene ønsker dette. Ifølge Grunnloven, FNs barnekonvensjon og barne-loven skal barn høres i saker som angår dem. Det er

ikke valgfridd fordi det er en rettighet for barna og svært nyttig for samfunnet.

Dette medlem påpeker at vi har eldreråd og råd for mennesker med funksjonsnedsettelse. Det er bra, og det vil alle ha. Det er ikke fremført en eneste god begrunnelse for at ikke unge uten stemmerett har like stort behov for å bli systematisk hørt i vedtak som angår dem, som eldre som har stemmerett har.

Nye regler for økt kommunalt selvstyre

Komiteen viser til at kommunelovutvalget, som ble oppnevnt 21. juni 2013, fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det lokale selvstyret. Utvalget avleverte sin utredning, NOU 2016:4 Ny kommunelov i mars 2016, hvorpå departementet sendte utredningen på seks måneders høring med frist 6. oktober 2016. Komiteen er kjent med at regjeringen etter høringen vil gjennomgå høringsinnspillene med sikte på å fremme lovproposisjon til Stortinget. Komiteen ser fram til å behandle en lovproposisjon med tanke på å styrke det lokale selvstyret.

Ny tvisteløsningsordning

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at departementet med utgangspunkt i Sundvolden-erklæringen sendte på høring lovforslag knyttet til å opprette et tvisteløsningsorgan som skal håndtere konflikter mellom stat og kommune. Flertallet vil være positivt innstilt til forslag som handler om å styrke lokaldemokratiet og er tilfreds med at regjeringen jobber med å gi kommunene adgang til å reise sak mot staten i tvister. Flertallet mener at det ligger en sikkerhet i at kommuner kan få en uavhengig prøving av statsforvaltningens vedtak og mener det gir et bedre vern av kommunene så vel som det kommunale selvstyret.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen har hatt ute på høring forslag til ny tvisteløsningsordning mellom stat og kommune. Disse medlemmer har ved tidligere anledninger uttrykt skepsis mot en slik ordning, men imøteser regjeringens forslag og vil behandle dette på ordinær måte.

7. Nytt inntektssystem for kommunene

7.1 Sammendrag

7.1.1 Innledning

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av

inntektssystemet for kommunene, og det ble understreket at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skal ses i sammenheng med kommunereformen. Regjeringen legger i proposisjonen fram forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene, herunder endringer i kostnadsnøkkelen for kommunene, kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet og de regionalpolitiske tilskuddene. Forslaget bygger på avtale om nytt inntektssystem for kommunene, inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre 21. april 2016. Nytt inntektssystem for kommunene innføres fra og med 2017.

Regjeringen foreslår i proposisjonen endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, slik at man skiller mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graderer kompensasjonen mellom kommunene ut fra dette. Det vil bidra til å gjøre inntektssystemet mer nøytralt med hensyn til kommunestruktur. I dag får alle kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, uavhengig av om deler av disse kostnadene kan ses på som frivillige. Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper på kommunenivå. Det foreslås derfor at det gjøres endringer slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekker i hovedsak administrative kostnader i kommunen. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og vil være et viktig virkemiddel i distriktpolitikken for å oppnå næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling. Regjeringen ønsker å knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til den øvrige distriktpolitikken og gjøre også disse tilskuddene mer nøytrale med hensyn til kommunesammenslutninger.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolknings sammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene ble sendt på høring i desember 2015, med høringsfrist 1. mars 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt i overkant av 400 høringsuttalelser til forslaget, hvorav om lag 330 er fra kommuner. Departementet har gått gjennom høringsuttalelsene, og disse er oppsummert i proposisjonens pkt. 7.2.

I etterkant av høringen har regjeringspartiene og Venstre kommet fram til en avtale om et justert forslag til endringer i inntektssystemet. Avtalen omfatter blant annet kostnadsnøkkelen, inklusive strukturkriteriet og gradert basistilskudd, regionalpolitiske tilskudd, skatteelementene og overgangsordning.

Mange av innspillene i høringsrunden omhandlet forslaget om å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper (gradert basistilskudd), og flere pekte på fordelingsvirkningene. I tråd med avtalen med Venstre legger departementet fram en justert modell for gradert basistilskudd. Hovedprinsippene i modellen er beholdt, men fordelingsvirkningene er mindre enn i den opprinnelige modellen. Med denne modellen for gradert basistilskudd sikres alle kommuner minimum 50 pst. av fullt basistilskudd, mens tilskudd mellom 50 og 100 pst. av fullt basistilskudd graderes ut fra kommunens verdi på strukturkriteriet.

I høringsnotatet ble det lagt fram forslag til nye delkostnadsnøkler på alle sektorer som er omfattet av utgiftsutjevningen, og det ble ikke foreslått å gjøre endringer i hvilke sektorer som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Flere høringsinstanser har i høringen påpekt at kommunale veier er en sektor som bør omfattes av utgiftsutjevningen. I henhold til avtalen med Venstre skal departementet foreta ytterligere utredninger om kommunale veier kan inkluderes i kostnadsnøkkelen, og legge fram denne vurderingen for Stortinget senest i kommuneproposisjonen for 2018. I tråd med avtalen skal departementet også foreta en ytterligere utredning av verdien på kriteriet psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, og i påvente av dette beholdes vektingen av dette kriteriet uendret i forhold til dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. For øvrig innføres ny kostnadsnøkkel som foreslått i høringsnotatet. Etter avtalen med Venstre skal departementet også jobbe videre med delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp, og blant annet vurdere om det er mulig å konstruere et kriterium som fanger opp utfordringer knyttet til rus og psykiatri.

I høringsnotatet var det ikke lagt fram en konkret modell for de regionalpolitiske tilskuddene. Departementet legger i proposisjonen fram forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, i tråd med avtalen som er inngått i Stortinget. Departementet foreslår å erstatte de tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet med to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene som et eget småkommunetillegg. I henhold til avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre vil departementet foreta en videre utredning av hvordan disse to tilskuddene kan målrettes bedre mot kommuner med reelle distriktsutfordringer.

Som en del av avtalen innføres det en ny tilskuddsordning som vil omfatte mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Ordningen skal omfatte kommuner som blir fra 9 000–10 000 innbyggere etter sammenslåing. Departementet vil i statsbudsjettet for 2017 komme tilbake med nærmere kriterier for tildeling og innretning av tilskuddet. Videre inngår det i avtalen at departementet skal utrede en modell der storbytilskuddet tildeles etter flere kriterier enn kun innbyggertall, og der tilskuddet dels gis som en andel per kommune, og dels som en andel per innbygger. I den forbindelse skal det særlig vurderes hvordan tilskuddet kan styrke storbyer som rammes av oljeprisfall og omstilling av økonomien, herunder Stavanger og Bergen.

I tråd med den inngåtte avtalen videreføres skatteandelen og graden av skatteutjevning på dagens nivå. Regjeringen kan årlig vurdere å øke skatteandelen og redusere utjevningen slik at kommunene i framtiden får beholde en større andel av egne skatteinntekter og blir mindre avhengig av overføringer fra staten. Overgangsordningen i inntektssystemet, inntektsgarantiordningen, videreføres som i dagens inntektssystem.

7.1.2 Generelt om inntektssystemet for kommunene

Det vises i proposisjonen til at kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i Norge. Det er usikkerhet i norsk økonomi, og strammere offentlige budsjetter vil påvirke det økonomiske handlingsrommet til kommunene. Innenfor dette handlingsrommet er det viktig at ressursene fordeles og forvaltes på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. For å realisere stortingsflertallets mål om en kommunestruktur med sterkere velferdskommuner er det også nødvendig å fjerne hindringer for kommunereform i inntektssystemet. For å sikre en mer rettferdig inntektsfordeling foreslår regjeringen et nytt inntektssystem for kommunene.

Den demografiske utviklingen vil gi økt behov for velferdstjenester i tiårene framover. Endringene i befolknings sammensetning vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020. Det forventes da en sterk vekst i de eldre aldersgruppene, som vil gi en markant økning i etterspørselen etter omsorgstjenester. Utfordringsbildet vil variere mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner. Befolkningsveksten de siste årene har vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Mange kommuner vil oppleve befolkningsvekst, mens andre kommuner vil oppleve fraflytting.

7.1.2.1 DAGENS INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE

Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst.

Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 119 mrd. kroner. En mindre del av innbyggertilskuddet blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Dette gjelder blant annet oppgaver som kun et fåtall kommuner har, saker det er vanskelig å finne en god fordeling på innenfor de ordinære kriteriene i inntektssystemet og inndelingstilskuddet til kommuner som har slått seg sammen.

Etter at sakene med særskilt fordeling er trukket ut, fordeles innbyggertilskuddet som et likt beløp per innbygger til alle kommuner på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøkklene
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- Inntektsgarantiordningen

I tillegg til disse ordningene foretas den løpende skatteutjevningen gjennom budsjettåret i innbyggertilskuddet. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Skatteutjevningen jevner delvis ut forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene, og omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak.

Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller.

Innenfor utgiftsutjevningen er det en korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Det gis egne statstilskudd utenom rammetilskuddet til elever i statlige og private skoler, og ordningen korrigerer for dette ved at kommuner med relativt mange elever i statlige og private skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser.

Inntektsgarantiordningen (INGAR) ble innført fra og med 2009. Formålet med ordningen er å gi kommunene en helhetlig skjerming mot en brå nedgang i rammetilskuddet. Ordningen sikrer per i dag at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner per innbygger under beregnet vekst på landsbasis per innbygger, før finansieringen av selve ordningen.

Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er det fem tilskudd som skal ivareta regionalpolitiske hensyn. Dette er distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdals-tilskudd, småkommunetilskudd, veksttilskudd, og storbytilskudd.

Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet i inntektssystemet blir brukt til å kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Skatteelementer i inntektssystemet

Skatteinntekter utgjør i dag om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter, og er slik en viktig finansieringskilde for sektoren. Skatteelementene i inntektssystemet består i hovedsak av tre elementer: fastsetting av skattens andel av de samlede inntektene, hvilke skatter som skal tilfalle kommunene og graden av utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester.

7.1.3 *Utgiftsutjevningen i inntektssystemet*

Til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommune-størrelse gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern og administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen.

Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen.

Departementet legger fram forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette.

Formålet med revisjonen har vært å se om dagens kostnadsnøkkel fortsatt er den beste til å fange opp variasjoner i kostnader mellom kommunene, eller om andre modeller er bedre for å gi en best mulig utjevning av kostnadsforskjellene.

7.1.3.1 GENERELT OM UTGIFTSUTJEVNINGEN

Kostnadsnøkklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en kommune er å drive. Med bakgrunn i disse indeksene og et oppdatert sett med kriteriedata, blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov fullt utjevnet mellom kommunene, ved at det blir omfordelt midler fra kommuner som er relativt billigere å drive enn gjennomsnittet til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet. Dermed utjevnes forskjellene mellom kommunene, slik at de i større grad er i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de kommunale tjenestene.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke ved egne disponeringer. For eksempel vil mange eldre i befolkningen gi økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, og lange reiseavstander vil kunne bety at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor kommunens kontroll, og skal kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner og er knyttet til forskjeller i standard/kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Når slike kostnadsforskjeller ikke utjevnes, betyr det at en kommune som effektiviserer sin tjenesteyting vil få beholde effektiviseringsgevinsten selv og kan benytte disse midlene til andre formål.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon er en ufrivillig kostnad. Det kan imidlertid diskuteres om smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad som skal kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen. I hvilken grad man skal kompensere for smådriftsulemper er en avveining mellom graden av nøytralitet med hensyn til kommunesammenslutninger og hensynet til utjevning. Fram til nå har man lagt størst vekt på hensynet til utjevning, og størrelse har vært betraktet som en ufrivillig kostnad. Det vil være varierende grad av frivillighet i smådriftsulempene.

7.1.3.2 KRAV TIL KRITERIER I KOSTNADSNØKKELEN

Det vises i proposisjonen til at for at utgiftsutjevningen skal ivareta hovedprinsippene i inntektssystemet og fungere på en god måte, må det settes strenge krav til kriteriene i kostnadsnøkkelene og at disse må være objektive, basert på offisiell statistikk og mulige å oppdatere jevnlig.

7.1.3.3 TYPER KOSTNADSFORSKJELLER – VARIASJONER I ENHETSKOSTNADER OG ETTERSPORSSEL

For å fastsette kriteriene i kostnadsnøkkelene må man ta utgangspunkt i både kostnads- og etterspørselssiden ved kommunal tjenesteyting.

Variasjoner i enhetskostnader kan i hovedsak forklares med fem faktorer. For det første vil lokale karakteristika, slik som bosettingsmønster og graden av spredtbygghet, kunne påvirke kommunenes kostnader ved å tilby en tjeneste, for eksempel hvordan kommunen innretter skolestrukturen. Dette er forhold det korrigeres for i utgiftsutjevningen gjennom egne bosettingskriterier i kostnadsnøkkelene.

For det andre kan det være både smådriftsulemper og stordriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon (skala av produksjonen), på grunn av kommune-størrelse. Dette kan enten være smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall i seg selv (utgiftene per produsert enhet øker når produksjonen går ned) eller stordriftsulemper i større kommuner (enhetskostnadene øker når produksjonen øker). I dagens inntektssystem er smådriftsulemper behandlet som en ufrivillig kostnad som det kompenseres fullt ut for gjennom basiskriteriet. Det kan imidlertid diskuteres om det er rimelig å anta at kommunestørrelse er ufrivillig.

En tredje faktor som kan påvirke enhetskostnadene er variasjoner i faktorpriser, slik som for eksempel lønnsvariasjoner. Lønnsutgifter kan være både frivillige og ufrivillige kostnader og er derfor vanskelig å behandle i utgiftsutjevningen. Det er derfor i dagens inntektssystem valgt å ikke kompensere for variasjon i faktorpriser, og det foreslås ingen endringer i dette i denne revisjonen av inntektssystemet.

De to siste faktorene som har betydning for enhetskostnadene, er variasjoner i effektivitet og variasjoner i kvalitet. Det skal ikke kompenseres for disse kostnadsvariasjonene gjennom utgiftsutjevningen, siden begge forholdene skyldes lokale valg og resultater av egne prioriteringer, og er frivillige kostnadsfaktorer.

Variasjoner i etterspørsel og behov etter kommunale tjenester mellom kommuner fanges i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøkklene: alderskriterier og sosiale kriterier. Aldersfordelingen i kommunen har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov.

Alderssammensetningen i kommunene vil ikke fange opp hele etterspørselen etter kommunale tjenester, også andre trekk ved befolkningen vil spille inn. Særlig relevant er kriterier som uttrykker forskjeller i levekår og sosiale forhold.

7.1.3.4 HVILKE SEKTORER SKAL INNGÅ I INNTEKTS-UTJEVNINGEN?

I dagens kostnadsnøkkel inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern samt administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov i disse sektorene fanges opp av delkostnadsnøkler for den enkelte sektor. Utgiftsutjevningen bør omfatte oppgaver som kommunene er pålagt å drive, eller der sterke nasjonale målsettinger er knyttet til standard og omfang av tjenestene.

Departementet foreslår ingen endringer i hvilke sektorer som skal omfattes av utgiftsutjevningen.

I høringsrunden har flere høringsinstanser, inkludert KS, pekt på at kommunale veier er en sektor som bør omfattes av utgiftsutjevningen. Per i dag er kommunale veier en sektor det er vanskelig å inkludere i utgiftsutjevningen. I henhold til avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre vil departementet foreta en ytterligere utredning av om kommunale veier kan inkluderes i kostnadsnøkkel og legge fram en vurdering for Stortinget på egnet måte senest i kommuneproposisjonen for 2018.

7.1.3.5 ANALYSEOPPLEGG OG METODER

På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel, og på linje med Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 2005:18), er statistiske metoder lagt til grunn for fastsetting av kriterier og vektingen av disse i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkel er basert på analyser av det faktiske tjenestetilbudet i kommunene, i motsetning til i normative metoder der kriteriene fastsettes ut fra normer på tjenestetilbudet. En styrke ved statistiske metoder er at den ikke griper inn i kommunenes prioriteringer, men omfordeler tilskudd på bakgrunn av gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Per i dag er ikke normative modeller et godt alternativ, siden det ikke finnes et tilstrekkelig regelverk for å etablere normative modeller.

I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser for å fastsette kriteriene og vektingen i kostnadsnøkkel. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

7.1.3.6 SIMULTANE OG PARTIELLE ANALYSER

For å fastsette kriteriene og vektingene ut fra regresjonsanalyser kan man enten analysere en og en sektor for seg, såkalte partielle analyser, eller analysere alle sektorer samlet ved hjelp av simultane analyser.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en simultan modell der man analyserer alle sektorer under ett, KOMMODE-modellen. Det var denne modellen Inntektssystemutvalget anbefalte å legge til grunn i sin anbefaling. Da utvalget kom med sin anbefaling, var det kun resultater fra en enkelt årgang tilgjengelig, slik at det ikke kunne vurdere stabiliteten i modellen over tid.

SSB har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdatert KOMMODE-modellen med tall til og med 2013. Resultatene fra KOMMODE-modellen varierer fortsatt betydelig fra år til år, og på noen sektorer har det vært en relativt sterk økning i de anslåtte effektene over tid. Departementet er derfor usikker på om noen effekter kan overvurderes enkelte år, og på påliteligheten til modellen. For å redusere disse svingningene har departementet i forslaget til kostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt av effekten i KOMMODE for årene 2011–2013, og resultatene fra egne analyser når det gjelder basiskriteriet og bosettingskriteriene. Dette er parallelt med hvordan resultatene fra KOMMODE er benyttet i dagens kostnadsnøkkel.

7.1.3.7 HVOR OFTE SKAL DELKOSTNADSNØKKELENS VEKTING I SAMLET KOSTNADSNØKKELE OPPDATERES?

Departementet foreslår at vektingen av de ulike delkostnadsnøkkelene i kostnadsnøkkel for kommunene fra og med 2017 skal oppdateres årlig med faktiske utgiftsandeler, fra siste tilgjengelige KOSTRA-tall.

7.1.4 *Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen*

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon. I dag gjelder dette prinsippet også for smådriftsulemper. Det er godt dokumentert at det er smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, noe også denne gjennomgangen av inntektssystemet viser. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen gis det også ekstra tilskudd til de minste kommunene, gjennom småkommunetilskuddet, og til kommuner med distriktsmessige utfordringer gjennom Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og distrikts-tilskudd Sør-Norge. Disse tilskuddene er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger.

Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner som kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå. For den enkelte kommune utløser dermed basiskriteriet et høyere beløp målt per innbyggere jo færre innbyggere kommunen har. Større kommuner får et betydelig lavere beløp per innbygger etter basiskriteriet enn små kommuner. Det vises i proposisjonen til at dette svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et insentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Det vises i proposisjonen til at dette er uheldig i lys av behovet for sterkere kommuner som kan løse dagens og morgendagens velferdsoppgaver.

Regjeringen foreslår derfor at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper på kommunenivå i inntektssystemet, slik at denne differensieres ut fra graden av frivillighet på smådriftsulempene. Graden av frivillighet baseres på et nytt bosettingskriterium, strukturkriteriet. Dette innebærer at det såkalte basistilskuddet, som i hovedsak dekker administrasjonskostnader, vil differensieres avhengig av kommunens verdi på strukturkriteriet. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå, slik som at en kommune må ha en relativt dyr skolestruktur på grunn av en spredt bosetting. Dette ivaretas gjennom kriteriene for bosettingsmønster i kostnadsnøkkelen.

I høringsnotatet om nytt inntektssystem skisserte departementet en modell for å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene. I tråd med avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre legger departementet fram en justert modell for gradert basistilskudd. Hovedprinsippene i modellen fra høringsnotatet er beholdt, men fordelingsvirkningene er mindre enn i den opprinnelige modellen. Med denne modellen for gradert basistilskudd sikres alle kommuner minimum 50 pst. av fullt basistilskudd, mens tilskudd mellom 50 og 100 pst. av fullt basistilskudd graderes ut fra kommunens verdi på strukturkriteriet.

7.1.4.1 DAGENS KOMPENSASJON FOR SMÅDRIFTS- SULEMPER I KOMMUNAL TJENESTE- PRODUKSJON

I inntektssystemet i dag legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene.

Smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon kan deles i to ulike typer: smådriftsulemper på kommunenivå (som skyldes få innbyggere) eller på tjenestenivå (som skyldes små skoler, små sykehjem).

På kommunenivå er smådriftsulempene i hovedsak knyttet til administrasjon, men det kan også være ekstra kostnader i andre sektorer knyttet til lavt inn-

byggertall. Det kan argumenteres for at smådriftsulempene på kommunenivå i hovedsak er frivillige, men trolig i litt varierende grad (avhengig av geografi og avstander). En kommune kan velge å slå seg sammen med en eller flere kommuner og slik fjerne smådriftsulemper, eller inngå i interkommunale samarbeid på en del tjenester for å kunne utnytte stor-driftsfordeler.

Kompensasjonen for smådriftsulemper på kommunenivå gis gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Basiskriteriet inngår i delkostnadsnøkkelene for administrasjon, grunnskole, pleie og omsorg og kommunehelsetjenesten. Basiskriteriet har verdien én for alle kommuner, og fanger opp kostnadene ved å være en kommune ut fra eksisterende bosettingsstruktur. De minste kommunene får et betydelig høyere beløp per innbygger enn de større kommunene. For Utsira, landets minste kommune, utgjør dette nærmere 64 000 kroner per innbygger, mens det utgjør 20 kroner per innbygger for Oslo kommune.

I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå, hovedsakelig knyttet til administrasjon av kommunen, er det også full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå. Smådriftsulempene på tjenestenivå bestemmes i stor grad av bosettingsmønsteret i kommunen. Kommunen kan ikke direkte påvirke hvor folk er bosatt, det kan være vanskelig å regulere bosettingen. Dette gjør at kommunene i mange tilfeller må organisere tjenestetilbudet i mindre og mer desentraliserte enheter enn det som er mest effektivt. Slike smådriftsulemper på tjenestenivå kan ses på som ufrivillige kostnader. Bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen ivaretar kommuner med store avstander, uavhengig av kommunestørrelse.

Vurdering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Hvordan smådriftsulemper skal håndteres i inntektssystemet er ikke en ny problemstilling i inntektssystemet, og er tidligere drøftet av både Rattsutvalget (NOU 1996:1) og Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18).

Smådriftsulempene på kommunenivå er knyttet til lavt innbyggertall og kan i mange tilfeller reduseres ved en sammenslåing, og kan dermed i stor grad ses på som en frivillig kostnad.

Etter departementets vurdering bør ikke kommunene kompenseres for frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt med hensyn til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de frivillig velger å ha. Det er særlig to ulemper knyttet til at det kompenseres for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. For det første svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten

ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer. For det andre blir kommunene behandlet forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen.

Et tilskudd som i større grad fordeles per innbygger vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester. Departementet foreslår derfor å innføre en modell der basiskriteriet i kostnadsnøkkelen differensieres mellom kommunene ved hjelp av et kriterium (strukturkriteriet) som definerer graden av frivillighet/ufrivillighet i smådriftsulempene. Strukturkriteriet sier noe om avstandene for å nå et gitt antall innbyggere i de enkelte kommunene, og bygger på samme modell som Inntektssystemutvalget foreslo i sin utredning.

På oppdrag fra departementet har SSB oppdatert beregningene av strukturkriteriet med nyere tall. Departementets vurdering er at strukturkriteriet er godt egnet til å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulemper, og at det kan benyttes for å differensiere basiskriteriet mellom kommunene.

7.1.4.2 DIFFERENSIERING AV KOMPENSASJONEN FOR SMÅDRIFTSULEMPER I UTGIFTS-UTJEVNINGEN

Etter høringsrunden, og i tråd med avtalen med Venstre, legger departementet fram en modell for differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon som gis gjennom basiskriteriet. Ved hjelp av strukturkriteriet graderes basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at kompensasjonen for smådriftsulemper differensieres mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

Om strukturkriteriet

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredbygdhet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen.

Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall.

Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstygdepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte

som i de eksisterende bosettingskriteriene i inntektssystemet. En grunnkrets er den minste geografiske enheten SSB benytter til å lage kommunestatistikk. For innbyggerne i hver grunnkrets beregnes minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer (5 000), ut fra befolkningstygdepunktet i grunnkretsen. I beregningene utnyttes også informasjon om vei- og rutenett, slik at det legges inn korreksjonsfaktorer (høyere verdier) hvis man for eksempel er avhengig av ferge for å nå det gitte antall personer.

Beregningene av reiselengde er uavhengig av kommunegrensene, slik at kommunestrukturen kun har betydning for hvordan reiselengden fordeler seg mellom kommunene.

Strukturkriteriet fanger opp avstander til kommuner rundt, og sier noe om kommunen ligger i sentrale eller mindre sentrale områder. Det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen.

Flere høringsinstanser har vært kritiske til utformingen av strukturkriteriet, og har påpekt at når kriteriet er utformet som gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere vil avstander innad i kommunen bli tillagt relativt stor betydning for kommuner med mer enn 5 000 innbyggere. Etter departementets vurdering fanger strukturkriteriet i stor grad opp forskjeller mellom ulike kommuner slik det nå er utformet. Det er relativt stort samsvar mellom strukturkriteriet og andre mål på bosettingsmønster i kommunene, noe som tyder på at kriteriet er godt egnet for å si noe om generelle avstandsforhold i kommunene. Like viktig for hvordan kriteriet er utformet er imidlertid utformingen av modellen. Departementet legger her fram en justert modell som reduserer omfordelingsvirkningene mellom kommunene, men som bygger på den samme utformingen av strukturkriteriet.

Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen

Kommunenes verdi på strukturkriteriet (dvs. reiseavstandene) gir en indikasjon på i hvilken grad smådriftsulempene kan ses på som frivillige eller ufrivillige. Der avstandene er lange er smådriftsulempene i større grad ufrivillige, mens det for kommuner med korte avstander kan argumenteres for at smådriftsulempene er frivillige. Strukturkriteriet kan slik benyttes for å differensiere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at ikke alle kommuner lenger får full kompensasjon for smådriftsulemper.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulemper, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag. Kommuner med reiselengde under dette nivået får en gradvis reduksjon i basiskriteriet bestemt av nivået på strukturkriteriet. Kommuner med kortere reise-

lengde for å nå 5 000 innbyggere får en lavere verdi på basiskriteriet, og dermed en lavere grad av kompensasjon for smådriftsulemper gjennom kostnadsnøkkelene. Kommuner med lange reiseavstander vil fortsatt få full kompensasjon, mens kommuner med kortere reiseavstander vil få lavere kompensasjon.

Kommunens verdi på basiskriteriet trappes gradvis (lineært) ned fra den øverste verdien på strukturkriteriet, slik at alle kommuner får en verdi på basiskriteriet høyere enn 0,5 (halvt basistilskudd). Med tall for 2016 utgjør dette 6,6 mill. kroner per kommune. Kommunene med de høyeste verdiene på strukturkriteriet (lange avstander) får den høyeste verdien på basiskriteriet, og dermed høyere grad av kompensasjon for smådriftsulempene. På denne måten beholdes full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet (13,2 mill. kroner i 2016) for de kommunene som har reiseavstander over en viss grense. Samtidig får vi en gradvis nedtrapping av kommunenes verdi på basiskriteriet, og dermed graden av kompensasjon for smådriftsulemper, jo kortere avstandene blir.

For å fastsette en grenseverdi på strukturkriteriet for når en kommune får full verdi på basiskriteriet (lik 1), og når nedtrappingen skal starte, er det etter departementets vurdering fornuftig å knytte den øvre grenseverdien opp til en gjennomsnittsverdi i data-materialet. Alternativet er å fastsette et visst antall kilometer som en definisjon på hvor stor avstand det må være før smådriftsulemper er frivillige. Inntektssystemutvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. De begrunnet dette med at det først og fremst er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper, og at det derfor vil være rimelig å knytte grenseverdien til gjennomsnittsverdien for disse kommunene. Departementet er enig i denne vurderingen, og legger derfor dette til grunn for graderingen av basiskriteriet.

7.1.4.3 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG TIL ENDRING I KOMPENSASJONEN FOR SMÅDRIFTSULEMPER

Departementet foreslår å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelene som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og etter departementets vurdering bør ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene foreslås det å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Med den foreslåtte modellen, vil kommuner med høye avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

En slik modell vil også i større grad være nøytral med hensyn til kommunesammenslutninger. Kommuner som slår seg sammen vil fortsatt kunne tape noe gjennom basiskriteriet ved en sammenslåing, men med en lavere verdi vil også tapet bli mindre enn i dag.

Kommuner som slår seg sammen får gjennom inndelingstilskuddet beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

Forslag til endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen:

1. Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut.
2. Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikke lenger bli sett på som en fullt ut ufrivillig kostnad, og blir dermed ikke kompensert fullt ut for alle kommuner.
3. Strukturkriteriet benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet.
4. Ved hjelp av strukturkriteriet differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen for kommunene.
5. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet høyere enn en øvre grenseverdi får beholde fullt basistilskudd. Basistilskuddet graderes (lineært) mellom den øvre grenseverdien og en garantert minsteverdi på et halvt basistilskudd. Den øvre grenseverdien settes til gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere, 25,4 km i 2015-tall.

Konsekvenser av gradert basiskriterium

Kommuner med en verdi på strukturkriteriet som er høyere enn den fastsatte grenseverdien vil få beholde full verdi på basiskriteriet (full kompensasjon), som i dag. Kommuner med verdier under grenseverdien vil få en lavere verdi på basiskriteriet, og andelen vil være bestemt av verdien på strukturkriteriet. Alle kommuner med en verdi på strukturkriteriet

som er under halvparten av grenseverdien på 25,4 km vil løftes opp til verdien 0,5 på basiskriteriet med den foreslåtte modellen.

Kommunens verdi på basiskriteriet vil bli bestemt som kommunens verdi på strukturkriteriet som andel av grenseverdien (verdi strukturkriteriet/grenseverdi). Hvis grenseverdien settes lik 25,4 km vil for eksempel en kommune med verdien 22,4 km på strukturkriteriet få en verdi lik 0,88 på basiskriteriet, mens en kommune med verdien 14,2 km på strukturkriteriet vil få en verdi lik 0,56 på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet tett opptil grenseverdien vil dermed få en høyere verdi på det graderte basiskriteriet enn kommuner med en lavere verdi på strukturkriteriet. Dette gjenspeiler graden av frivillighet i smådriftsulempene.

På samme måte som i dag vil vektingen av basiskriteriet bestemmes ut fra regresjonsanalyser som inkluderer dagens basiskriterium ut fra eksisterende kommunestruktur, og det vil beregnes hva fullt basiskriterium utgjør for hver kommune. Deretter erstattes basiskriteriet for den enkelte kommune med det graderte basiskriteriet, der en del av kommunene får en lavere verdi på kriteriet enn med det tidligere basiskriteriet (verdi under 1). Når dagens basiskriterium erstattes av et gradert basiskriterium vil det totale beløpet basiskriteriet utløser gjennom kostnadsnøkkelen totalt sett reduseres, gitt at størrelsen på hva et fullt basiskriterium utgjør per kommune (størrelsen på smådriftsulempen) holdes uendret i forhold til i dag. For at ikke verdien av fullt basiskriterium skal øke for den enkelte kommune etter innføringen av gradert basiskriterium må vektingen av basiskriteriet reduseres i tråd med dette, og de resterende kriteriene må vektet tilsvarende opp.

Ved hjelp av strukturkriteriet og det graderte basiskriteriet vil man nå kunne skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen. Flere høringsinstanser har påpekt at ordningen med å gradere basiskriteriet ut fra verdien på strukturkriteriet vil tilføre et element av skjønn i utgiftsutjevningen, og at dette dermed bør holdes utenom kostnadsnøkkelen.

Fordelingsvirkninger

I dag mottar alle kommuner et likt kronebeløp som kompensasjon for smådriftsulempen gjennom basiskriteriet. Ved å innføre en differensiering av denne kompensasjonen vil kommuner med korte reiseavstander til nabokommuner få et lavere beløp gjennom basiskriteriet enn i dag, mens kommuner med relativt lange avstander beholder fullt basistilskudd som i dag. Siden et lavere beløp blir fordelt gjennom basiskriteriet vil en større andel fordeles etter øvrige kriterier i kostnadsnøkkelen, og komme alle kommuner til gode. Med 2015-tall utgjør dette

resterende beløpet i gjennomsnitt 242 kroner per innbygger.

De aller minste kommunene vil med den foreslåtte modellen, på grunn av relativt lange avstander, i hovedsak beholde full verdi på basiskriteriet som i dag og i tillegg få en økning gjennom at et høyere beløp fordeles etter øvrige kriterier. Også de større kommunene, med over om lag 20 000 innbyggere, vil komme bedre ut enn i dag. Dette skyldes at disse kommunene i dagen mottar et relativt lavt beløp per innbygger gjennom basiskriteriet, og de vil derfor komme bedre ut når et større beløp fordeles etter de øvrige kriteriene i kostnadsnøkkelen. Kommuner der det er relativt korte avstander til omkringliggende kommuner, og som dermed har lave verdier på strukturkriteriet, vil få en lavere kompensasjon gjennom basiskriteriet enn i dag, og vil dermed komme lavere ut enn med dagens basiskriterium. Også mellomstore kommuner i tettbygde strøk, som ifølge analysene ikke har smådriftsulempen i dag, vil få reduserte overføringer med denne modellen. I forhold til modellen som ble skissert i høringsnotatet er fordelingsvirkningene halvert, ved at alle kommuner er sikret en minimumsverdi på basiskriteriet (minimum 0,5).

7.1.5 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkkelene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. Departementet har også vurdert innspill som har kommet inn i høringen av forslag til nytt inntektssystem.

For å fastsette kriterier og vektingen av disse er det benyttet statistiske analyser av variasjoner i kommunenes utgifter til de ulike sektorene. I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser, og departementet har gjennomført regresjonsanalyser på hver enkelt sektor. I tillegg er det benyttet tall for ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. For å fastsette effekten av bosettingsmønsteret, og effekten av kommunestørrelse, er det også benyttet resultater fra SSBs KOMMODE-modell. KOMMODE er en simultan analysemodell hvor alle sektorer analyseres under ett.

I departementets regresjonsanalyser er det brukt konserntall på regnskapsførte utgifter fra KOSTRA fra 2014.

7.1.5.1 GRUNNSKOLE

Kommunenes utgifter til det som inngår i delkostnadsnøkkelen for grunnskole føres på 6 funksjoner i KOSTRA: 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæ-

ring, 215 Skolefritidstilbud, 222 Skolelokaler, 223 Skoleskyss og 383 Musikk- og kulturskoler. Totalt var kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskole om lag 74,7 mrd. kroner i 2014.

Dagens kostnadsnøkkel for grunnskole

Delkostnadsnøkkel for grunnskole har vært uendret siden 2011. Variasjoner i kommunenes grunnskoleutgifter kan hovedsakelig forklares av variasjoner i antall barn i grunnskolealder (6–15 år), og dette kriteriet utgjør i underkant av 90 pst. av dagens delkostnadsnøkkel. Kriteriene reiseavstand innen sone og reiseavstand til nabosone fanger opp at enhetskostnadene varierer som følge av et spredt bosettingsmønster, mens basiskriteriet fanger opp variasjoner i enhetskostnader som skyldes kommunestørrelse.

I dagens delkostnadsnøkkel er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn med et gjennomsnitt av resultatene fra departementets egne analyser og resultatene fra SSBs KOMMODE-modell. Kriteriene innvandrerbarn 6–15 år og norskfødte barn 6–15 år med innvandrerforeldre ble i 2011 tatt inn i kostnadsnøkkel på bakgrunn av en utredning fra Senter for økonomisk forskning (SØF). Utredningen viste at det er en sammenheng mellom en høy andel innvandrerbarn og høyere utgifter til grunnskole. Disse to kriteriene ble i 2011 vektet inn ut fra andelen av årstimene i grunnskolen som ble brukt til undervisning av minoritetsspråklige elever. 90 pst. av denne vekten ble lagt på kriteriet innvandrerbarn 6–15 år, og 10 pst. ble lagt på kriteriet norskfødte barn 6–15 år med innvandrerforeldre.

Analyser

Departementet har gjennomført nye analyser av kommunenes grunnskoleutgifter, som i stor grad gir de samme resultatene som i forrige gjennomgang av kostnadsnøkkel. Innbyggere 6–15 år forklarer fortsatt det meste av variasjonen i kommunes utgifter.

Kommunestørrelse og et spredt bosettingsmønster bidrar også til kostnadsforskjeller mellom kommunene. Det er fortsatt en sammenheng mellom antall innvandrere i aldersgruppen 6–15 år og økte utgifter til grunnskole. Det vises til proposisjonens pkt. 7.6.1 for nærmere beskrivelse av analysene.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole

Det vises i proposisjonen til at forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole er i tråd med forslaget i høringsnotatet og vises i tabell 7.9.

7.1.5.2 PLEIE OG OMSORG

Kommunenes utgifter til pleie- og omsorgssektoren som inngår i delkostnadsnøkkel for pleie og

omsorg føres på fire ulike funksjoner i KOSTRA: 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelser, 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og 261 Institusjonslokaler.

Dagens kostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg har vært uforandret siden 2011.

Alderskriterier utgjør over halvparten av vektningen i dagens delkostnadsnøkkel, med høyest vektning av de eldste aldersgruppene (over 67 år).

Helse- og omsorgstjenester i institusjon og til hjemmeboende er en stor del av pleie- og omsorgstjenestene, og det er i stor grad eldre innbyggere som er brukere av disse tjenestene. De siste årene har man imidlertid også sett en stor vekst i antallet yngre brukere (under 67 år), og i dagens kostnadsnøkkel er det flere kriterier for å fange opp dette. I tillegg til antall innbyggere under 67 år inngår dødelighetskriteriet, som sier noe om helsetilstanden i befolkningen, og antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. I tillegg har det tidligere vært påvist kostnadsforskjeller knyttet til bosettingsmønsteret (spredt bosetting) og smådriftsulemper, som fanges opp av sonekriteriet, nabokriteriet og basiskriteriet.

Analyser

Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkel ble det satt ut et forskningsprosjekt for å gå gjennom pleie- og omsorgssektoren, og se på mulige alternative utforminger av delkostnadsnøkkel. Dette prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet, og ble ferdigstilt i 2013. SØF finner at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel i hovedsak fortsatt er egnet til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. SØF har også vurdert hvordan alderskriteriene best mulig kan vektet inn i delkostnadsnøkkel, og konkluderer med at det er vanskelig å oppnå presis vektning av disse basert på regresjonsanalyser. Blant annet på grunn av høy korrelasjon mellom de ulike aldersgruppene (67–79 år, 80–89 år og 90 år og over) vil en ressursfordeling fordelt på ulike aldersgrupper gi mer presis vektning enn kun regresjonsanalyser. De anbefaler derfor at vektningen av alderskriterier helt eller delvis bør baseres på ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper fra IPLOS (brukerstatistikk). Se proposisjonens pkt. 7.6.2 for nærmere beskrivelse av analysene.

I tråd med avtalen som er inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre på Stortinget, foreslår departementet at det skal foretas ytterligere utredninger av verdien på kriteriet for psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkel for pleie og omsorg. I

påvente av denne utredningen beholdes vektingen av dette kriteriet uendret i forhold til dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

I hovedsak viser analyseresultatene det samme som ved forrige revisjon av kostnadsnøkkel, og departementet anbefaler derfor ingen store endringer i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. Forslaget til ny delkostnadsnøkkel baseres derfor på samme metode som for dagens delkostnadsnøkkel.

7.1.5.3 BARNEHAGE

Barnehager grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene: 201 Førskole, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Førskolelokaler og skyss. Totalt var brutto driftsutgifter til barnehage 45,8 mrd. kroner i 2014.

Dagens delkostnadsnøkkel for barnehage

Delkostnadsnøkkel for barnehage ble innført i 2011, samtidig med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager.

Etter 2011 har departementet jevnlig gjennomført nye analyser med oppdaterte tall. Disse analysene har alle vist at dagens delkostnadsnøkkel har hatt høy forklaringskraft, og alle kriteriene har vært stabile og statistisk signifikante i hele perioden. Det har siden innføringen av delkostnadsnøkkel i 2011 blitt stilt spørsmål ved om utdanningskriteriet er et godt kriterium til å forklare forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Kriteriet har til dels blitt oppfattet som et normativt kriterium. Alle analyser siden 2011 har imidlertid vist at dette er et godt kriterium for å fange opp faktiske kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Dagens delkostnadsnøkkel bygger på analyser av tall fra 2008. En av hypotesene fra forrige gjennomgang av barnehagenøkkel var at etterspørselskriteriene ville få mindre betydning etter hvert som dekningsgradene ble høyere. Dekningsgraden har imidlertid fortsatt å øke også etter 2008. Andelen barn i alderen 1–5 år med barnehageplass har økt fra 87,1 pst. i 2008 til 90,2 pst. i 2014. Størst økning har det vært i dekningsgraden for de yngste barna (1–2 år), fra 74,7 pst. i 2008 til 80,1 pst. i 2014. Selv om dekningsgraden på landsbasis nå er relativt høy, er det fortsatt en god del variasjon i dekningsgrad mellom kommunene, særlig blant de yngste barna. I tillegg til en økning i dekningsgraden har det også vært en økning i oppholdstid i barnehage i perioden. Andelen av barna som har en oppholdstid på 33 timer eller mer har økt fra 88,8 pst. i 2008 til 96,5 pst. i 2014.

Analyser

Departementet har i gjennomgangen av delkostnadsnøkkel for barnehage testet flere ulike modeller, for å se om dagens modell fortsatt er den beste modellen, eller om andre modeller er bedre eller like gode for å forklare kostnadsforskjeller mellom kommunene. Se proposisjonens pkt. 7.6.3 for beskrivelse av analysen.

Forslag til ny kostnadsnøkkel for barnehage

Departementet la i høringsnotatet til grunn at dagens delkostnadsnøkkel for barnehage fortsatt er den beste modellen til å forklare variasjonen i utgifter til barnehage mellom kommunene. I høringsnotatet ble det også vist en alternativ modell bestående av kriteriene antall barn 1–5 år og antall heltidsansatte. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft enn dagens modell, men ble vurdert som et godt alternativ. I høringsrunden har mange kommuner kommentert spørsmålet om modellvalg. Et flertall av de som har avgitt merknad, har uttrykt sin støtte til den alternative modellen, men forskjellene er ikke så store i forhold til de som har gitt støtte til dagens modell. På grunn av at dagens modell har best forklaringskraft, foreslår departementet derfor at dagens modell, med antall barn 2–5 år, antall barn 1 år uten kontantstøtte og utdanningsnivå, videreføres.

7.1.5.4 KOMMUNEHELSESTJENESTE

Kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten føres på tre funksjoner i KOSTRA: 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, 233 Annet forebyggende helsearbeid og 241 Diagnose, behandling og rehabilitering. Totalt utgjør brutto driftsutgifter i underkant av 15 mrd. kroner i 2014. Funksjon 241 utgjør den største delen av utgiftene til kommunehelse og inneholder blant annet kommunenes utgifter til allmennlegetjenesten, kommunale legekantor, legevakt og kommunalt ansatte fysioterapeuter.

Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Delkostnadsnøkkel for kommunehelse har vært uendret siden 2011 og består av alderskriterier, dødelighet, bosettingskriteriene sone og nabo samt basiskriteriet, jf. tabell 7.17. Utgiftene på funksjon 232 er i hovedsak knyttet til helsestasjonstjenester og skolehelsetjeneste, som retter seg spesielt mot personer i aldersgruppen 0–19 år, og denne aldersgruppen (utvidet til 0–22 år for å passe til aldersgrupper som allerede ligger inne i kostnadsnøkkel) er derfor vektet inn i dagens nøkkel ut fra hvor stor andel funksjon 232 utgjør av de totale utgiftene til kommunehelse. Basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet er bestemt ut fra et gjennomsnitt av KOMMODE-modellen til SSB og departementets egne analyser,

mens vektingen av dødelighetskriteriet er hentet fra departementets analyser.

Analyser

Departementet har gjennomført nye analyser av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten basert på utgiftsdata for 2014. Analysene viser at det fortsatt er kostnadsulempere knyttet til spredt bosetting og kommunestørrelse, både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser. Se proposisjonens pkt. 7.6.4 for nærmere beskrivelse av analysene.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Departementets vurdering er at innbyggere 67 år og over bør inkluderes i delkostnadsnøkkel for helsetjenester. Kriteriet erstatter dødelighet, som foreslås tatt ut av kostnadsnøkkel. Kriteriet er vektet inn i delkostnadsnøkkel ut fra effekten i regresjonsanalysene.

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel vektet basiskriteriet inn som et gjennomsnitt mellom egne analyser og KOMMODE 2011–2013. Sone- og nabokriteriet er vektet inn på samme måte. På grunn av stor grad av samvariasjon mellom sone- og nabokriteriet, kan ikke begge kriteriene inkluderes i samme analyse. Derfor er vektingen av kriteriene samlet bestemt ut fra effekten av sonekriteriet (både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser). Deretter er de to kriteriene gitt lik vekt, siden begge har effekt når de inkluderes hver for seg. Innbyggere 0–22 år får i utgangspunktet samme vekt som andelen av de totale helseutgiftene som går til barn og ungdom, mens resterende vekting er fordelt på innbyggere i alt.

7.1.5.5 BARNEVERN

Kommunenes utgifter til barnevern grupperes på KOSTRA-funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. I 2014 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til barnevernet 11,3 mrd. kroner, noe som er en økning på om lag 5,2 mrd. kroner (85 pst.) fra forrige gjennomgang av kostnadsnøkkelene i 2008.

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 2011, og består av alderskriteriet innbyggere 0–22 år, barn 0–15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt.

Analyser

En utfordring med delkostnadsnøkkel for barnevern er at modellen har lav forklaringskraft.

Modellen forklarer en liten del (om lag 10 pst.) av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern. Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkel satte departementet ut et eksternt forskningsprosjekt for å evaluere dagens delkostnadsnøkkel, og for å vurdere om andre modeller kan gi økt forklaringskraft. Se proposisjonens pkt. 7.6.5 for beskrivelse av analysene.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern

Det er modellen med kriteriene i dagens kostnadsnøkkel som har høyest forklaringskraft og som fortsatt vurderes som den beste modellen. Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern er vist i tabell 7.21.

Som i dagens kostnadsnøkkel foreslår departementet å legge restvekten på alderskriteriet innbyggere 0–22 år, fordi barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til fylte 23 år.

7.1.5.6 SOSIALHJELP

Kommunenes utgifter til sosialhjelp føres på følgende funksjoner i KOSTRA: 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 276 Kvalifiseringsordningen og 281 Økonomisk sosialhjelp. Samlede brutto driftsutgifter til sosialhjelp var på 14,1 mrd. kroner i 2014.

Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Dagens delkostnadsnøkkel består av levekårskriteriene antall uføre, antall flykninger uten integreringstilskudd og opphopningsindeksen. I tillegg inngår urbanitetskriteriet i dagens delkostnadsnøkkel. Dette kriteriet er lik innbyggertallet i kommunen opphøyd i 1,2.

Urbanitetskriteriet ble inkludert i kostnadsnøkkel i 2004, fordi man mente at det fanger opp forhold rundt rus og psykiatri som er vanskelig å fange opp gjennom andre kriterier. Kriteriet har god forklaringskraft og samvarierer i stor grad med utgiftene. Et problem med kriteriet er imidlertid at det ikke er valid i den forstand at det er knyttet opp til en vekst i underliggende forhold som vil slå ut i utgiftene. Ved en kommunesammenslåing vil verdien på kriteriet øke, uten at det har skjedd endringer i utgiftsbehovet for sosialhjelp. Ved mange kommunesammenslåinger vil derfor midler omfordres til sammenslåtte kommuner, uten at disse kan vise til større levekårsutfordringer.

Borgeutvalget vurderte opphopningsindeksen som et alternativ til urbanitetskriteriet, og opphopningsindeksen ble vurdert å ha høyere validitet enn urbanitetskriteriet.

Analysar

Departementet har vurdert antall rus- og psykiatridiagnoser som en mulig erstatning for urbanitetskriteriet.

Departementet har også undersøkt om andre kriterier kan bidra til å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Det vises til proposisjons pkt. 7.6.6 for en beskrivelse av analysene.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Etter departementets vurdering er den alternative modellen med aleneboende 30–66 år en bedre modell enn dagens modell med urbanitetskriteriet. Forklaringskraften er noe lavere, men forskjellen er ikke veldig stor. Siden en vet at det er en tydelig sammenheng mellom antall aleneboende og sosialhjelpsmottakere, vurderes dette som et treffsikkert kriterium til å fange opp variasjoner i utgifter til sosialhjelp. Dette kriteriet fanger også opp andre bakenforliggende faktorer enn dagens kostnadsnøkkel. Den resterende vektningen foreslås på samme måte som i dag lagt på innbyggere 16–66 år.

7.1.5.7 ADMINISTRASJON, LANDBRUK OG MILJØ

I utgiftsutjevningen er kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøoppgaver samlet i en felles delkostnadsnøkkel. Kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljø føres på følgende funksjoner i KOSTRA: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, 130 Administrasjonlokaler, 180 Diverse fellesutgifter og 329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling.

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble opprettet etter at de øremerkede tilskuddene til kommunal landbruksforvaltning og kommunale miljøvernledere ble innlemmet i inntektssystemet i 1997. Analyser av tilskuddene viste at kommunenes utgifter til miljø i hovedsak kunne forklares med variasjoner i antall innbyggere og at mindre kommuner hadde smådriftsulemper som kunne fanges opp av basiskriteriet. Det ble utformet et eget landbrukskriterium, sammensatt av flere delkriterier, som fanget opp variasjonene i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning. På grunn av at det var vanskelig å skille disse utgiftene fra kommunenes administrasjonsutgifter ble de tre sektorene sett under ett, og de er også i dag inkludert i en felles delkostnadsnøkkel. Som de øvrige delkostnadsnøkklene ble også denne delkostnadsnøkkel revidert i 2011.

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø består av tre kriterier: antall innbyggere (85,2 pst.), basiskriteriet (11,7 pst.) og landbrukskriteriet (3,1 pst.), jf. tabell 7.26. Landbrukskriteriet er igjen sammensatt av fire delkriterier: antall landbrukseieendommer, totalt areal i kommunen, antall driftsenheter og dyrket areal. Landbrukskriteriets vektning i delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble holdt uendret i revisjonen av kostnadsnøkkel i 2011.

Analysar av kommunenes utgifter til landbruksforvaltning

Vista Analyse utførte i 2013 et prosjekt på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet for å se nærmere på kommunenes utgifter til landbruksforvaltning og hvordan en delkostnadsnøkkel for landbruk kan utformes.

Siden det nå er mulig å skille ut kommunenes utgifter til landbruk fra de øvrige administrasjonsutgiftene, foreslår departementet å behandle landbrukskriteriet som en egen delkostnadsnøkkel når de ulike nøklene skal vektet sammen til en felles kostnadsnøkkel. Landbruksutgiftene utgjorde om lag 0,2 pst. av de totale netto driftsutgiftene i 2014.

Analysar av kommunenes utgifter til miljøoppgaver

Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå nasjonale miljømål. Kommunenes miljøoppgaver favner vidt. Blant annet har kommunene ansvar innenfor klima, naturmangfold, miljøvern og forurensning. Karakteristisk for miljøoppgavene er at de griper inn i og er en integrert del av flere av kommunenes ansvarsområder.

I 2009 gjorde Telemarksforskning, på oppdrag fra det daværende Miljøverndepartementet, en vurdering av om det finnes kriterier som fanger opp kommunenes utgifter innen miljøområdet på en bedre måte enn dagens kriterier. Her ble det blant annet påpekt at spesifikke natur- og miljøoppgaver trolig er ført på mange funksjoner i KOSTRA og at det er vanskelig å skille disse utgiftene fra andre utgifter.

Resterende vektning i delkostnadsnøkkel legges som i dag på antall innbyggere i alt. Forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø vises i tabell 7.28.

7.1.5.8 SAMLET KOSTNADSNØKKELE

De ulike delkostnadsnøkklene vektet til slutt sammen til en samlet kostnadsnøkkel, basert på størrelsen til de ulike sektorene. Den enkelte sektors andel av totalen er bestemt av sektorens andel av totale netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Utgiftstallene er hentet fra

KOSTRA 2014, som er siste tilgjengelige tall, og deretter er tallene korrigerert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigerert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Grunnskolenøkkelene får mindre vekt i den nye kostnadsnøkkelene, mens delkostnadsnøkklene for pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommune-helse og barnehage vektet noe opp. Disse endringene gjenspeiler at kommunene bruker en mindre andel av sine utgifter på grunnskole i 2014 enn de gjorde da kostnadsnøkkelene sist ble revidert (basert på 2008-tall), og en større andel på pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse og barnehage.

Ser man samlet på administrasjon, landbruk og miljø, bruker kommunene en mindre andel av sine utgifter på disse sektorene i 2014 enn de gjorde i 2008.

Nøkkelandelene (sektorvektene) blir justert hvert år i tråd med endringer i rammetilskuddet som korrigeres på den enkelte kostnadsnøkkel. Det har imidlertid ikke blitt beregnet nye nøkkelandeler med oppdaterte netto driftsutgifter fra KOSTRA hvert år. Departementet foreslår at sektorvektene i kostnadsnøkkelene for kommunene oppdateres årlig fra og med 2017. Slik vil kostnadsnøkkelene i større grad gjenspeile kostnadsutviklingen i de ulike sektorene, og dermed gi et riktigere grunnlag for utgiftsutjevnningen mellom sektorene. I 2017 vil sektorvektene bli beregnet ved hjelp av regnskapstall for 2015.

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøkklene vektet deretter sammen til en samlet kostnadsnøkkel, der kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkelene. For kriterier som inngår i flere delkostnadsnøkler, summeres vektingen for de ulike sektorene.

7.1.6 Regionalpolitiske tilskudd inkl. veksttilskuddet

De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet er viktige virkemidler for å nå regional- og distriktpolitiske mål, blant annet om å opprettholde bosettingsmønsteret, bevare levedyktige lokalsamfunn og bidra til næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling i distriktene.

De regionalpolitiske tilskuddene foreslås videreført. Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg og knyttes tettere opp til øvrig distriktpolitikk.

I tråd med avtalen som er inngått på Stortinget mellom regjeringspartiene og Venstre, foreslår departementet i proposisjonen noen endringer som gjør tilskuddene mer målrettede mot kommuner med distriktsutfordringer og mer nøytrale med hensyn til kommunesammenslåinger. Avtalen peker også fram

mot en utredning av hvordan de regionalpolitiske tilskuddene kan målrettes bedre mot kommunenes reelle distriktpolitiske utfordringer. Som det inngår i avtalen, foreslår departementet også en ny tilskuddsordning som f.o.m. 2017 vil omfatte mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region.

7.1.6.1 DAGENS REGIONALPOLITISKE TILSKUDD

I dagens inntektssystem er fem tilskudd regionalpolitisk begrunnet: distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, småkommunetilskuddet, storbytilskuddet og veksttilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene utgjør i sum om lag 3,9 mrd. kroner i 2016, noe som tilsvarer 3,1 pst. av samlet rammetilskudd. Til sammen mottar 321 av landets 428 kommuner ett eller flere regionalpolitiske tilskudd i 2016. For noen kommuner utgjør regionalpolitiske tilskudd en betydelig del av rammetilskuddet.

Distriktsindeksen

I dagens inntektssystem er ett av de regionalpolitiske tilskuddene knyttet opp mot distriktsindeksen. Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune eller region. Indeksen fanger opp ulike dimensjoner ved utviklingen i en kommune knyttet til geografi (sentralitet, reisetid, befolkningstetthet), demografi (befolkningsvekst, kvinneandel, andel eldre), arbeidsmarked (sysselsettingsvekst, andel yrkesaktive) og levekår (inntekt). Indeksen varierer fra 0 til 100, der kommuner med den laveste indeksen har de største distriktsutfordringene. Om lag 46 pst. av kommunene i Sør-Norge og 57 pst. av alle landets kommuner har en distriktsindeks på 46 eller lavere.

Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge ble innført som et nytt tilskudd i inntektssystemet fra og med 2009. Tilskuddet ble innført for å ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling, blant annet med hensyn til fraflytting, store avstander, få nyetableringer av arbeidsplasser og lav yrkesaktivitet.

Tildelingen av tilskuddet tar utgangspunkt i distriktsindeksen, og tilskuddet er dermed i større grad enn de andre tilskuddene knyttet opp mot kriteriene som brukes i den øvrige distriktpolitikken. Distriktstilskudd Sør-Norge blir tildelt kommuner i Sør-Norge som ikke mottar småkommunetilskudd og som har en distriktsindeks på 46 eller lavere. For å motta tilskuddet må kommunene i tillegg ha skatteinntekter de siste tre årene under 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger).

Tilskuddet gis delvis med en sats per kommune og delvis med en sats per innbygger. I 2016 blir om lag 56 pst. av samlet tilskudd fordelt etter satsene per innbygger. Satsene varierer etter kommunenes verdi på distriktsindeksen.

Nord-Norge- og Namdalstilskudd

I 1994 ble den særskilte behandlingen av Nord-Norge i inntektsutjevningen avvirket, og Nord-Norgetilskuddet ble opprettet som kompensasjon for dette. I 2009 ble Nord-Norgetilskuddet utvidet til også å omfatte 14 kommuner i Namdalen i Nord-Trøndelag.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet gis med en fast sats per innbygger til alle kommuner i Finnmark, Troms, Nordland og deler av Nord-Trøndelag (Namdalen).

Småkommunetilskudd

Dagens småkommunetilskudd ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 1997. For å sikre at små kommuner skulle kunne opprettholde samme nivå på tjenestetilbudet som tidligere, ble det opprettet et regionaltilskudd (dagens småkommunetilskudd) til kommuner med under 3 000 innbyggere. Tilskuddet ble gitt med et fast beløp til alle kommuner som oppfylte vilkårene, slik at det fikk størst betydning per innbygger for de minste kommunene.

I dagens inntektssystem er smådriftsulemper fullt ut kompensert gjennom utgiftsutjevningen, og småkommunetilskuddet kommer i tillegg til denne kompensasjonen. Tilskuddet går i dag til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene på under 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger). Tilskuddet går til kommuner i hele landet, så lenge kravene til innbyggertall er oppfylt, og har dermed ikke noen klar distriktpolitisk forankring. Tilskuddet gis med en sats per kommune. Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark får tilskudd etter en forhøyet sats.

Storbytilskudd

Storbytilskuddet ble innført i 2011. Storbytilskuddet går i dag til de fire største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og blir fordelt med et likt beløp per innbygger. Satsen per innbygger i 2016 er 371 kroner.

Veksttilskudd

Veksttilskuddet er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning.

Veksttilskuddet for 2016 tildeles kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst høyere enn 1,5 pst. de siste tre årene. I tillegg må kommunene ha skatteinntekter på under 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre årene, målt per innbygger. Veksttilskuddet gis som et fast beløp per innbygger ut over vekstgrensen. Satsen i 2016 er 56 485 kroner.

Veksttilskuddet har blitt betydelig styrket de siste årene. Til sammen økte veksttilskuddet fra 61,2 mill. kroner i 2014 til 393,4 mill. kroner i 2015.

7.1.6.2 VURDERING AV DAGENS TILSKUDD

Det vises i proposisjonen til at det fremdeles er behov for tilskudd i inntektssystemet som er regionalpolitisk begrunnet. Dette ble også understreket av mange høringsinstanser i høringsrunden. De tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet er alle i utgangspunktet begrunnet ut fra distriktpolitiske mål.

Departementet mener at tilskuddene i større grad bør rettes inn mot kommuner som faktisk har distriktutfordringer. De ulike tilskuddene er per i dag i varierende grad målrettet mot kommuner med reelle utfordringer. Distriktstilskudd Sør-Norge tildeles bare kommuner som har distriktutfordringer målt med distriktsindeksen, og satsene for tilskuddet varierer med graden av utfordringer. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet er ikke direkte knyttet til mål for distriktutfordringer, men de fleste av kommunene som mottar tilskuddet har likevel en lav verdi på distriktsindeksen. Satsene på tilskuddet gjenspeiler også i noen grad variasjoner i distriktutfordringer, ved at kommunene i Finnmark har høyest sats mens kommuner i Nordland og Namdalen har lavest sats.

Småkommunetilskuddet er i liten grad distriktpolitisk forankret, i og med at det tildeles kommuner kun ut fra kommunestørrelse.

Departementet mener videre at tilskuddene i større grad enn i dag bør baseres på antall innbyggere, og i mindre grad tildeles som et fast beløp per kommune. Dette vil både gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å gi sine innbyggere gode tjenester, og gjøre tilskuddene mer nøytrale med hensyn til kommunesammenslåing.

Småkommunetilskuddet, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge er i ulik grad nøytrale ved kommunesammenslåinger. Småkommunetilskuddet gis som et beløp per kommune, og er dermed ikke nøytralt ved kommunesammenslåinger. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet gis i sin helhet med en fast sats per innbygger og er derfor nøytralt ved sammenslåinger. Distriktstilskudd Sør-Norge gis delvis med en sats per kommune og delvis per innbygger. To kommuner som mottar distriktstil-

skudd Sør-Norge, vil dermed få noe mindre i tilskudd sammen enn de ville fått hver for seg.

Mange små kommuner har basert tjenestenivået på tilskuddene som i dag gis per kommune. Endringer bør derfor gjøres gradvis.

Innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene ble trukket fram i høringssvarene fra mange kommuner og andre høringsinstanser. Det er en tendens til at noen flere kommuner er negative enn positive til departementets forslag.

7.1.6.3 FORSLAG TIL ENDRINGER I DE REGIONALPOLITISKE TILSKUDDENE

I tråd med avtalen som er inngått på Stortinget mellom regjeringspartiene og Venstre, foreslår departementet å slå sammen de tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet til to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene som et eget småkommunetillegg. Departementet vil i henhold til avtalen foreta en videre utredning av hvordan disse to tilskuddene kan målrettes bedre mot kommuner med reelle distriktsutfordringer.

Som en del av avtalen vil det også bli innført en ny tilskuddsordning for mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region.

Videre vil modellen for storbytilskuddet gjennomgås fram til statsbudsjettet for 2017. Kommunesammenslåinger og eventuelle endringer i kriteriene for tilskuddet kan føre til at det blir utvidet til å omfatte flere kommuner.

Nytt Sør-Norgetilskudd

Departementet foreslår at Sør-Norgetilskuddet i enda større grad enn i dagens tilskudd målrettes mot kommuner med distriktsutfordringer, ved at også tilskuddssatsene for småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen.

Hele småkommunetillegget gis med en sats per kommune, slik at de minste kommunene fremdeles gis mest i tilskudd per innbygger. Tilskuddet for kommuner i Sør-Norge med 3 200 innbyggere eller mer gjøres mer nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger, ved at noe mer fordeles etter satser per innbygger, og mindre per kommune.

Det nye Sør-Norgetilskuddet tildeles kommuner i Sør-Norge som:

- har under 3 200 innbyggere eller en distriktsindeks på 46 eller lavere
- har gjennomsnittlige skatteinntekter per innbygger de siste tre årene på under 120 pst. av landsgjennomsnittet
- ikke mottar Nord-Norgetilskudd.

Kriteriene innebærer at alle kommuner som mottar distriktstilskudd Sør-Norge eller småkommunetilskudd etter dagens kriterier, også vil motta det nye Sør-Norgetilskuddet.

Den høyeste satsen for småkommunetillegget settes likt med dagens småkommunetilskudd, og gis til kommuner med under 3 200 innbyggere og en distriktsindeks på 35 eller lavere. Kommuner med en høyere verdi på distriktsindeksen får tilskudd etter en lavere sats. Differensieringen etter distriktsindeksen følger samme inndeling som dagens distriktstilskudd Sør-Norge.

For kommuner med 3 200 innbyggere eller mer reduseres den høyeste satsen som gis per kommune med 66 pst., mens den høyeste satsen per innbygger økes med 55 pst. Kommuner med en verdi på distriktsindeksen på 35 eller lavere gis tilskudd etter full sats, mens kommuner med høyere verdi på indeksen får tilskudd med henholdsvis 80, 60, 40 og 20 pst. av full sats. Med disse justeringene vil om lag 84 pst. av tilskuddet til kommuner i Sør-Norge med over 3 200 innbyggere tildeles etter satser per innbygger, mot om lag 56 pst. i dagens distriktstilskudd Sør-Norge.

Nytt Nord-Norgetilskudd

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet for kommuner i Nord-Norge og Namdalen slås sammen til ett tilskudd. Departementet foreslår ingen endringer i satsene og innretningen på dagens Nord-Norge- og Namdalstilskudd.

Småkommunetillegget til kommuner i Nord-Norge gis etter de samme kriteriene og satsene som i Sør-Norgetilskuddet, men kommuner i Finnmark og tiltakssonen i Nord-Troms vil fremdeles få tilskudd etter en høyere sats. Den høyeste satsen for småkommunetillegget i Finnmark og tiltakssonen i Nord-Troms videreføres på dagens nivå for kommuner med en distriktsindeks på 35 eller lavere. Kommuner med en høyere verdi på distriktsindeksen får småkommunetillegg etter en lavere sats. Ingen kommuner i Troms og Finnmark med under 3 200 innbyggere har hatt en distriktsindeks på over 35 de siste tre årene.

Storbytilskuddet

Storbytilskuddet vil fortsatt tildeles de fire største kommunene i landet etter innbyggertall. Tilskuddet gis med utgangspunkt i de særskilte utfordringene storbyene har knyttet til urbanitet og den sentrale rollen de har for samfunnsutviklingen i sin region. Kommunesammenslåinger og eventuelle endringer i kriteriene for tilskuddet kan føre til at det blir utvidet til å omfatte flere kommuner. En storkommune med Kristiansand vil kvalifisere for storbytilskudd etter en sammenslåing.

I henhold til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre vil departementet utrede en modell

der storbytilskuddet tildeles etter flere kriterier enn antall innbyggere, og der tilskuddet gis dels som en andel per kommune, og en andel per innbygger. I den forbindelse vil det særlig bli vurdert hvordan tilskuddet kan styrke storbyer som rammes av oljeprisfall og omstilling av økonomien, herunder Bergen og Stavanger.

Departementet vil komme tilbake til eventuelle endringer i tilskuddet i statsbudsjettet for 2017.

Nytt regionalpolitisk tilskudd

Departementet foreslår å opprette en ny tilskuddsordning for mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Ordningen vil også omfatte kommuner som har mer enn 9 000 innbyggere etter sammenslåing. Det settes av 100 mill. kroner til ordningen i 2017 (halvårsvirkning). Departementet vil i statsbudsjettet for 2017 foreslå nærmere kriterier for tildeling og innretning.

7.1.6.4 VEKSTILSKUDDET

Endringer i veksttilskuddet

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016 hadde et flertall i kommunalkomiteen følgende merknad i Innst. 16 S (2015–2016):

«Fleirtalet (H, FrP, KrF og V) viser til at vekstkommunetilskottet må sjåast i samband med teljedato for utgiftsutjevninga som er 1. juli året før. Det betyr at fråflyttingskommunane får behalde inntekter frå innbyggjarar som har flytta, i snitt eit år etter flytting, medan tilflyttingskommunar får tilsvarande forseinking i inntekter sjølv om tilflyttingskommunen sine utgifter kjem med ein gong. I dette lys er vekstkommunetilskottet eit viktig tilskot, og fleirtalet ser gjerne ein vidare opptrapping av tilskottet.»

Departementet har vurdert behovet for å øke satsen for veksttilskuddet utover prisjustering. Satsen per nye innbygger utover vekstgrensen ble økt betydelig i 2015, og departementet mener at det ikke er behov for å øke satsen ytterligere utover prisjustering.

Veksttilskuddet tildeles i dag kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst høyere enn 1,5 pst. de siste tre årene. En noe lavere befolkningsvekst de siste årene innebærer at færre kommuner vil kvalifisere til veksttilskudd i 2017 hvis dagens vekstgrense opprettholdes. For å opprettholde det samlede tilskuddet på dagens nivå foreslår departementet å justere vekstgrensen til 1,4 pst. Dette vil innebære at 61 kommuner mottar veksttilskudd i 2017, og samlet bevilgning over tilskuddet reduseres nominelt med om lag 20 mill. kroner fra nivået i 2016.

Vurdering av forholdet til inndelingstilskuddet

Videre hadde flertallet i kommunalkomiteen følgende merknad:

«Fleirtalet (H, FrP, KrF og V) viser til at sidan vekstkommunetilskottet er basert på prosentvis vekst, vil det oppstå ein utilsikta effekt dersom ein vekstkommune i kommunereformen slår seg saman med ein nabokommune utan vekst. Den delen av den nye kommunen med vekst vil ha same utfordring som før, men slik tilskottet i dag er innretta vil slike døme koma dårlegare ut økonomisk etter kommunereformen. Fleirtalet meiner det ikkje er hensikten og ber regjeringa sjå på modellar for å hindre det slik at dette ikkje vert eit argument mot elles fornuftige og ønska kommunesamanslåingar.»

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basis-tilskuddet, 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.

Begrunnelsen for veksttilskuddet er at dette er et tilskudd til kommuner som i perioder opplever særlig høy befolkningsvekst. Om to kommuner slår seg sammen, og den ene har veksttilskudd året før sammenslåingen, vil den nye kommunen ikke nødvendigvis motta veksttilskudd etter sammenslåingen. Befolkningsveksten i den nye kommunen kan i sum være lavere enn i den ene kommunen som tidligere mottok tilskudd.

Hvis den nye kommunen samlet har høy nok befolkningsvekst, vil den nye kommunen motta veksttilskudd på samme måte som alle andre kommuner. Veksttilskuddet svinger mye fra år til år, og det er også hensikten med tilskuddet at man fanger opp kommuner som i perioder har særlig høy befolkningsvekst. Hvis tilskuddet inngår i inndelingstilskuddet vil det i praksis kunne bety at en kommune får beholde veksttilskuddet i 15 + 5 år etter en sammenslåing, noe som ikke er i tråd med begrunnelsen for veksttilskuddet.

Veksttilskuddet er ikke nøytralt når det gjelder kommunestruktur, og avhenger av hvor kommunegrensene går. Det er flere kommuner i dag som har sterk vekst i deler av kommunen, men som likevel ikke kvalifiserer til veksttilskudd. Veksttilskuddet gis på kommunenivå uavhengig av hvordan veksten fordeles seg innad i kommunen. Den sammenslåtte kommunen vil også ha bedre muligheter til å flytte ressurser innad i kommunen dersom det er behov,

slik lignende kommuner med stedvis stor vekst har i dag.

Det er få kommuner som har mottatt veksttilskuddet over flere år, og som kan planlegge og budsjettere med å motta tilskuddet langt fram i tid. Det kan gi en ikke tilsiktet effekt at en kommune som mottar veksttilskuddet skal få «fryst» fast tilskuddet i 15 + 5 år fram i tid ved en sammenslåing, når kommunen allerede året etter kunne ha mistet tilskuddet.

På denne bakgrunn mener departementet at veksttilskuddet ikke bør inkluderes i inndelingstilskuddet.

7.1.6.5 KONSEKVENSER AV ENDRINGENE I REGIONALPOLITISKE TILSKUDD

Kommuner i Nord-Norge og små kommuner i hele landet vil fortsatt ha et betydelig høyere inntektsnivå enn andre kommuner også med de nye regionalpolitiske tilskuddene. Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovedsak bli som i dag, selv om småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen.

Innenfor de nye Sør- og Nord-Norgetilskuddene vil småkommunetillegget reduseres med om lag 90 mill. kroner sammenliknet med dagens småkommunetilskudd. Sør-Norgetilskuddet for kommuner med over 3 200 innbyggere økes med om lag 10 mill. kroner i forhold til dagens distriktstilskudd Sør-Norge. Veksttilskuddet reduseres med om lag 20 mill. kroner i forhold til nivået i 2016. De midlene som frigjøres gjennom endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, fordeles tilbake til kommuner i hele landet gjennom en økning i innbyggertilskuddet.

I tillegg vil det nye tilskuddet til mellomstore kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region, bety en økning i de regionalpolitiske tilskuddene på 100 mill. kroner (halvårsvirkning i 2017).

7.1.7 Skatteelementer i inntektssystemet

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Dette tilsier at en andel av inntektene bør komme fra lokale skatter. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper. Mekanismer som regulerer fordelingen av skatteinntekter mellom kommunene er hvilke skatter kommunene får beholde en andel av, hvor stor andel skatteinntektene utgjør av samlede inntekter og i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene.

Kommunenes skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller -regulering.

I kommuneopplegget i statsbudsjettet bestemmes hvert år hvor stor del av skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere som skal tilfalle kommunesektoren. I 2016 er skatteandelen 40 pst. I skatteandelen inngår alle kommunale skatter, men vedtak om maksimalskattøren gjelder personskatten. Størrelsen på naturressursskatt, eiendomsskatt og konsesjonsavgift anslås i kommuneopplegget, men påvirkes av skatte-lovgivningen. Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter på landsnivå. En endring i skatteandelen, dvs. en økning eller reduksjon i den kommunale skattøren, vil motsvares av en reduksjon eller økning i rammetilskuddet. Rammetilskuddet er i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger, mens skattegrunnlaget varierer mye fra kommune til kommune. Skatteandelen påvirker derfor fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.

Fordelingen av inntektene mellom kommunene påvirkes også av i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene, dvs. inntektsutjevningen

Dagens inntektsutjevning er en symmetrisk modell hvor kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt per innbygger, blir kompensert for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. I tillegg blir skattesvake kommuner ekstra ivaretatt gjennom inntektsutjevningen, ved at kommuner med skatteinngang under 90 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger blir kompensert for 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger. Gjennom inntektsutjevningen ble det i 2015 omfordelt 7,7 mrd. kroner. Før utjevningen varierte kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressursskatt per innbygger mellom 60 og 274 pst. av landsgjennomsnittet, mens etter utjevning varierte skatteinntektene mellom 93 og 168 pst.

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Etter departementets syn ivaretas begge hensyn tilfredsstillende i dagens inntektssystem. Det foreslås derfor ingen endringer i skatteandelen eller inntektsutjevningen nå.

Regjeringen vil årlig vurdere om skatteandelen kan økes og inntektsutjevningen reduseres, slik at

kommunene får beholde en større andel av egne skatteinntekter.

7.1.8 Overgangsordninger

7.1.8.1 INNTEKTSGARANTIORDNINGEN

Inntektsgarantiordningen skal gi kommunene en helhetlig skjerming mot en brå nedgang i rammetilskuddet fra et år til det neste.

Det foreslås ingen endringer i inntektsgarantiordningen fra og med 2017. Ordningen videreføres som tidligere, og grenseverdien holdes uendret på 300 kroner per innbygger.

7.1.8.2 OVERGANGSORDNING FOR KOMMUNER SOM ER VEDTATT SAMMENSLÅTT

Nytt inntektssystem for kommunene skal innføres fra og med 1. januar 2017. Et av forslagene til endring er en gradering av basistilskuddet i utgiftsutjevningen, slik at alle kommuner ikke lenger får det samme beløpet i basistilskudd.

Den nye kommunen får basistilskudd etter gjeldende inntektssystem på sammenslåingstidspunktet, mens inndelingstilskuddet gir kommunene full kompensasjon for tap av basistilskudd som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet kompenseres også for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år.

For kommuner som slår seg sammen i kommune-reformperioden, vil størrelsen på inndelingstilskuddet bli beregnet ut fra inntektssystemet i 2016. Ved at inndelingstilskuddet til kommuner som slår seg sammen i reformperioden beregnes på grunnlag av inntektssystemet i 2016 gis disse kommunene en garanti for størrelsen på inndelingstilskuddet, men ikke for endringer i de øvrige delene av inntektssystemet. Endringer i inntektssystemet i perioden mellom 2017 og sammenslåingstidspunktet vil derfor ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet.

Med innføringen av nytt inntektssystem vil også kommuner som har vedtatt sammenslåing, på lik linje med øvrige kommuner kunne få et lavere basistilskudd fra og med 2017 enn de får med inntektssystemet i 2016. Hele, eller deler av, denne reduksjonen i inntekt vil kommunene få tilbake gjennom inndelingstilskuddet på sammenslåingstidspunktet, siden inndelingstilskuddet beregnes på inntektssystemet i 2016. Fra og med tidspunktet for sammenslåingen får også den nye kommunen basistilskudd på vanlig måte etter gjeldende inntektssystem.

I tråd med avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre foreslås det å innføre en overgangsordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, og som får lavere basistilskudd fram til sammen-

slåing iverksettes og inndelingstilskuddet utbetales. Kommunene skal få en kompensasjon for reduksjon i basistilskuddet i perioden fra sammenslåing er vedtatt og fram til de mottar inndelingstilskudd som en ny kommune. I 2017 vil disse kommunene motta kompensasjonen gjennom skjønntilskuddet. Endelig modell og omfang for en slik kompensasjonsordning legges fram i statsbudsjettet for 2017. I pkt. 7.10 i proposisjonen vises i tabell et anslag på fordelingsvirkningene av forslagene til endringer i inntektssystemet for kommunene gruppert etter innbyggertall og fylkestilhørighet.

7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at det i kommuneproposisjonen for 2015 ble varslet en gjennomgang av inntektssystemet for å tilpasse denne til kommunereformen og foreta oppdatering av kostnadsnøkler som blir gjort med jevne mellomrom.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er fornøyd med at regjeringen denne gangen valgte å sende oppdatering av inntektssystemet på høring til kommunene.

Dette flertallet viser til at det 21. april 2016 ble inngått avtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om nytt inntektssystem. Denne enigheten baserer seg på høringsutkastet som regjeringen la fram i desember 2015.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre støtter inntektssystemet slik det framgår i avtalen mellom partiene og som regjeringen legger opp til i kommuneproposisjonen for 2017.

Det nye inntektssystemet sikrer et likeverdig tjenestetilbud i hele landet, og fjerner hindringer for kommunereform. Kommuner i hele landet skal ha mulighet for å tilby gode tjenester til innbyggerne. Avtalen innebærer at det fortsatt gis kompensasjon for ekstrautgifter til tjenester som skyldes lange avstander og spredt bosetting. Dermed legges det til rette for at kommuner kan beholde barnehager, skoler og hjemmetjeneste der folk bor. Dette er i tråd med regjeringens høringsforslag.

I dag får alle kommuner 13,2 mill. kroner i basistilskudd som i hovedsak er til administrasjon, uavhengig av antall innbyggere. Kommuner i spredtbygde områder vil fortsatt få fullt basistilskudd, som i hovedsak skal dekke kostnader til administrasjon.

Kommuner i mer tettbygde strøk, som velger å være små, vil få redusert basistilskudd i det nye inntektssystemet – men alle kommuner vil få minst 50 pst. av basistilskuddet (6,6 mill. kroner i 2016). Forslaget innebærer at kommuner i tettbygde strøk som velger å være små, ikke lenger kan sende en regning for ekstrakostnader til administrasjon til innbyggere i resten av landet.

Kommuner som vedtar å slå seg sammen i reformperioden får beholde et fullt basistilskudd i perioden frem til de slår seg sammen med en eller flere andre kommuner gjennom en egen overgangsordning. Deretter får de inndelingstilskudd basert på nåværende inntektssystem, reformstøtte og engangsstøtte. De midlene som frigjøres fra basistilskudd til administrasjon i kommuner i tettbygde strøk, fordeles tilbake til kommuner i hele landet. Regjeringen legger dermed til rette for at mer penger kan gå til velferdstjenester i kommunene, og mindre til administrasjon. En større andel av kommunenes inntekter fordeles pr. innbygger, og mindre pr. rådhus/kommune.

Disse medlemmer mener dette vil gjøre systemet mer rettferdig fordi kommuner i hele landet dermed får en mer likeverdig mulighet til å gi gode tjenester til sine innbyggere.

Disse medlemmer merker seg at de regionalpolitiske tilskuddene er innrettet slik at det blir gitt midler til reelle distriktskommuner og at midlene i større grad er bundet opp i distriktsindeksen som måler reelle distriktsutfordringer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen rett før jul i fjor sendte på høring forslag til endringer i det kommunale inntektssystemet. I høringen fikk regjeringen kritikk, særlig forslaget til strukturkriterium. Disse medlemmer registrerer at Venstre har inngått en avtale med regjeringen som i hovedtrekk og innretning bygger på regjeringens opprinnelige forslag.

Disse medlemmer er opptatt av å sikre et inntektssystem som gir en rettferdig fordeling og et likeverdig tjenestetilbud mellom kommunene. Norge er et mangfoldig land med store og små kommuner, både i utstrekning og i innbyggertall. Disse medlemmer vil ta vare på dette mangfoldet over hele landet.

Disse medlemmer mener regjeringens forslag etter avtalen med Venstre går i feil retning. Nå brukes inntektssystemet som et middel for å gjennomføre regjeringens kommunereform. Disse medlemmer er kritiske til at hensynet til et likeverdig tjenestetilbud underordnes dette.

Disse medlemmers utgangspunkt er at dagens inntektssystem i hovedsak er innrettet på en

god måte etter flere endringer da Arbeiderpartiet satt i regjering.

Disse medlemmer registrerer at avtalen mellom Venstre og regjeringspartiene gir regjeringen mulighet til årlig å vurdere om skatteandelen kan økes og inntektsutjevningen reduseres.

Disse medlemmer vil peke på at økt skatteandel og/eller redusert inntektsutjevning vil føre til større forskjeller i inntekter kommunene imellom, og således større forskjeller i tjenestetilbud til innbyggerne. Disse medlemmer vil advare mot dette.

Disse medlemmer støtter at skatteandelen (40 pst.) og inntektsutjevningen (60 pst.) i 2017 holdes på dagens nivå.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen foreslår endringer i flere av de regionalpolitiske tilskuddene.

Disse medlemmer viser til at småkommunetilskuddet gis til kommuner med under 3 200 innbyggere. Regjeringen foreslår at tilskudd til kommuner med under 3 200 innbyggere legges inn som en del av et modifisert Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd.

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår å knytte nivået på tilskuddet til de distriktpolitiske utfordringene i kommunen uttrykt ved distriktsindeksen. Denne indeksen brukes allerede i dag til å utmåle tilskudd til kommuner i Sør-Norge med distriktpolitiske utfordringer.

Disse medlemmer er kjent med at konsekvensen for den enkelte kommune med under 3 200 innbyggere varierer. Disse medlemmer mener småkommunetilskuddet er en viktig del av helheten og balansen i det kommunale inntektssystemet og går derfor inn for at tilskuddet beholdes.

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår endringer i Distrikts-tilskudd Sør-Norge, der mer av tilskuddet gis per innbygger og mindre per kommune. Dette gjør regjeringen for å fjerne hindre for kommunesammenslåing.

Disse medlemmer mener dagens innretning på tilskuddet har en god balanse mellom vekt på tilskudd per innbygger og per kommune, og mener derfor tilskuddet bør ha samme innretning som dagens vekting.

Disse medlemmer registrerer at regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet vil vurdere innretning på storbytilskuddet. Disse medlemmer støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at regjeringen foreslår å redusere

grensen for å motta veksttilskudd til 1,4 pst. Disse medlemmer støtter denne endringen.

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår en oppdatering av kostnadsnøkklene. Endringene baseres i hovedsak på faglige analyser av kostnadsforskjeller kommunene imellom. Kommunene skal kompenseres for disse kostnadsforskjellene, for å sikre et likeverdig tjenestetilbud.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at i det kommunale inntektssystemet mottar alle kommuner et basistilskudd som i 2016 er på 13,2 mill. kroner. Frem til nå har det ligget som premiss at alle kommuner skal motta fullt basistilskudd. Regjeringens avtale med Venstre endrer på dette.

Disse medlemmer viser til at forslaget innebærer at basistilskuddet differensieres, der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Disse medlemmer aksepterer ikke premisset om at kommunene kan deles inn i «frivillige» og «ufrivillige» små, slik regjeringen med støtte fra Venstre legger opp til.

Disse medlemmer viser til at forslaget rammer flere typer kommuner. En gruppe er kommuner der befolkningen har sagt ja til kommunesammenslåing, men det ikke blir noe av fordi nabokommunen har sagt nei. På den måten regjeringen og Venstre har innrettet dette, vil kommuner som da ufrivillig består som egen kommune, miste inntekter. En annen gruppe forslaget rammer, er kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere. Kommuner på denne størrelsen mister inntekter. Dette er underlig ettersom de har en kommunestørrelse som regjeringens eget ekspertutvalg har uttalt er tilstrekkelig.

Disse medlemmer mener disse to eksemplene viser at regjeringen og Venstres forslag ikke tåler møtet med virkeligheten.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn avvise regjeringen og Venstres forslag til nytt strukturkriterium, og beholder basistilskuddet på dagens nivå.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene, hvor det er enighet om at det skal foretas ytterligere utredninger av verdien på kriteriet for psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkel for pleie og omsorg, som fremlegges for Stortinget på egnet måte. I påvente av dette beholdes vektningen av dette kriteriet uendret i forhold til dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. I forbindelse med denne fremleggelsen skal det også redegjøres for tilskudd til tidligere verts-

kommuner for institusjoner for psykisk utviklingshemmede, og deres pensjonsforpliktelser. Det skal også redegjøres for toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Disse medlemmer viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene, hvor det er enighet om at det skal foretas ytterligere utredninger om kommunale veier kan inkluderes i kostnadsnøkklene, og vurderingen legges frem for Stortinget på egnet måte, senest i kommuneproposisjonen for 2018.

Disse medlemmer viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene, hvor det er enighet om at ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp innføres i tråd med foreslått modell i høringsnotatet. Departementet skal jobbe videre med delkostnadsnøkkel for sosialhjelp, og blant annet vurdere om det er mulig å konstruere et kriterium som fanger opp utfordringer knyttet til rus og psykiske helseproblemer.

Disse medlemmer viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene, hvor det er enighet om at departementet vurderer hvordan de regionalpolitiske tilskuddene kan målrettes bedre mot kommuner med reelle distriktsutfordringer, og kommer tilbake til Stortinget på egnet måte.

Disse medlemmer viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene, hvor det er enighet om at kommunereformen legger til rette for større kompetansetilbud i hele landet. Arbeidet med å lokalisere nye og eksisterende arbeidsplasser utenfor Oslo skal forsterkes, og en plan for dette utarbeides sammen med Venstre. Lokalisering skal særlig vurderes i nye regionsentre, også utenom de store byene. Avtalepartene er enige om at denne planen innen utgangen av 2016 legges frem for Stortinget på egnet måte. Nye og omlokaliserte statlige arbeidsplasser skal som hovedregel plasseres utenfor Oslo.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti finner det svært uheldig at det framlagte forslag til endringer av inntektssystemet for kommunene er begrunnet i å fjerne hindringer for kommunereformen mer enn å sikre likeverdige tjenestetilbud i hele landet. Regjeringens forslag til nye kriterier i inntektssystemet vil føre til en systematisk overføring av budsjettmidler til de største kommunene på bekostning av mellomstore og mindre kommuner.

Disse medlemmer viser til at de største omfordelingseffektene i forslaget til nytt inntektssystem kommer gjennom omlegging av basistilskuddet til et strukturkriterium som skal skille mellom frivillig små og ufrivillig små kommuner. Nedvektning av

nabo- og sonekriteriene i delkostnadsnøkklene forsterker omfordelingseffekten. Det mangler faglig belegg for disse forslagene.

Disse medlemmer viser til at Borge-utvalget (NOU 2005:18) utredet en mulig utforming av fordelingsmekanismene i inntektssystemet ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en frivillig kostnad. Utvalget utarbeidet et strukturkriterium med differensiering av basistilskuddet, slik regjeringen nå har foreslått, men hadde klare reserver mot gjennomføringen. Borge-utvalget sier om dette, sitat:

«Utvalget har imidlertid reserver knyttet til operasjonaliseringen eller den konkrete utnyttelsen av strukturkriteriet, som i vesentlig utstrekning må baseres på skjønsmessige vurderinger. Det er vanskelig på en objektiv måte å fastsette hvor lang reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere må være for at smådriftsulempene skal kunne karakteriseres som ufrivillige, og det er tilsvarende vanskelig å fastsette hvordan graden av frivillighet øker med avtakende reiseavstand. En annen innvending kan være at når antall innbyggere i en kommune øker med opp mot og over 5 000, så sier strukturkriteriet mer om bosetningsmønsteret internt i kommunen enn om reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommuner.»

Disse medlemmer konstaterer at regjeringens forslag til strukturkriterium samsvarer med det forslaget Borge-utvalget ikke anbefalte. Departementet sier det er urimelig å tilføre alle kommuner et tilskudd til kommuneadministrasjon gjennom et likt basistilskudd uavhengig av størrelse. Borge-utvalget sier, sitat:

«Basistilskuddet er vektet slik at det reflekterer de beregnede kostnadsulempene knyttet til nasjonale velferdstjenester, og er et viktig bidrag til likeverdig tjenestetilbud i kommuner av ulik størrelse.»

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at gjennomføringen av revidert inntektssystem for kommunene utsettes. Som grunnlag for å fremme nytt forslag nedsettes et bredt sammensatt offentlig utvalg for å utrede kriteriene i utgiftsutjevningen og de regionalpolitiske tilskuddene. Innstillingen gjøres til gjenstand for en bred høring før forslag framlegges for Stortinget.»

Disse medlemmer mener det er uheldig at det ikke er en egen delkostnadsnøkkel for kommunale veier i utgiftsutjevningen. Dette er også påpekt av KS.

Disse medlemmer viser til at det er til dels store omfordelingsvirkninger som følge av foreslåtte vekting av kriteriene i delkostnadsnøkklene. I departe-

mentets framlegg drøftes utslag av valg av analysemetode. Modellene departementet har valgt har gitt store utslag, særlig når det gjelder nedvektingen av nabo- og sonekriteriene som skal kompensere for spredtbygghet.

Disse medlemmer viser til at landbruk er foreslått trukket ut av tidligere delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø og etablert som egen delkostnadsnøkkel. Samtidig er kriteriene i ny delkostnadsnøkkel for landbruk endret og landbrukskriteriet samlet vektet ned. Disse medlemmer etterlyser en mer fyllestgjørende begrunnelse for denne nedvektingen enn den som gis i proposisjonen.

Disse medlemmer er tilfreds med at delkostnadsnøkkel Psykisk utviklingshemmede er tilbakeført til tidligere verdi og ikke nedvektet slik det var foreslått i høringsnotatet. Regjeringens opprinnelige forslag ville medført et vesentlig kutt i inntektene til kommuner med en større andel psykisk utviklingshemmede enn gjennomsnittet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre er i tråd med den retningen som regjeringen skisserte i høringsnotatet, men innebærer at de positive insentivene til kommunereform forsterkes på flere områder:

- Regionale tyngdepunkt: Det etableres et tilskudd på 200 mill. kroner pr. år til sammenslåtte kommuner som blir tyngdepunkt i en region. Dette omfatter kommuner som er fra 9 000–10 000 innbyggere og større. Tilskuddet innføres med halvårsvirkning fra 2017.
- Tilskudd til infrastruktur: I forbindelse med statsbudsjettet for 2016 ble det innført et tilskudd hvor kommuner som har slått seg sammen kan søke om penger til infrastrukturtiltak. Det ble satt av 50 mill. kroner i 2016-budsjettet. Bevilgningene skal styrkes i 2017.
- Småkommunetilskudd: Småkommunetilskuddet skal ikke lenger gis som en belønning bare fordi kommunen er liten, men målrettes mot kommuner som har reelle distriktsutfordringer knyttet til næringsliv, demografi osv.
- Oppgaver: Sterkere kommuner kan overta flere oppgaver. Det skal gjennomføres forsøk med å gi kommunene enkelte oppgaver fra Nav. Regjeringen skal fremme forslag, men forsøk med varig tilrettelagt arbeid kan være aktuelt.
- Arbeidsplasser: Arbeidet med å lokalisere nye og eksisterende statlige arbeidsplasser til distriktene skal forsterkes, og det skal utarbeides en konkret plan sammen som fremlegges for Stortinget i løpet av året.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunene er avgjørende viktig for å sikre at folk kan bo og drive næringsvirksomhet der de selv ønsker. Disse medlemmer mener at inntekter og utgifter må utjevnes sterkere mellom rike og fattige kommuner og at dette er nødvendig for å sikre likeverdige tilbud over hele landet. Disse medlemmer er sterkt uenig med regjeringen i dreiningen mot mindre utjamning, svekkelse av distriktsprofilen og det store presset som nå legges på å få slått kommuner sammen. Disse medlemmer konstaterer at regjeringen og samarbeidspartiene er mer opptatt av å tegne nytt kommunekart enn av å sikre økonomien og kvaliteten i velferd, omsorg og skole. Disse medlemmer støtter frivillig kommunesammenslåing og kan ikke se at regjeringens planer og prosess rundt kommunereform er noe godt utgangspunkt for mer demokrati og bedre velferd.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at noen kommuner vokser raskt og har store utgifter til å holde tritt med raskt økende behov for skoler, barnehager og utbygging ellers. Dette medlem er enig i at det må gis særlige tilskudd til dette og at de bør økes. Det er imidlertid ikke rimelig at kommuner som har folketallsnedgang og sliter med å beholde arbeidsplasser, skal være med på å finansiere disse tilskuddene. Sosialistisk Venstreparti foreslår derfor at veksttilskuddet og storbytilskuddet finansieres som en egen økning til de kommunene det gjelder uten at det trekkes av ramma for alle kommunene.

For å sikre finansiering viser dette medlem til forslag om at veksttilskuddet og storbytilskuddet økes og at det i framtiden vedtas som et rent påslag på ramma til disse kommunene uten uttrekk, slik det ble fremmet i Innst. 16 S (2015–2016).

Dette medlem påpeker at i en grønn byutvikling må det satses gjennomgående på kollektivt, sykkel og gange framfor bilbasert utvikling. Gjennom politisk styrt byutvikling kan man sikre de gode urbane kvalitetene ved bymessig bebyggelse. Gjennom aktiv planlegging og arealutvikling sørger man for at mange har kort avstand mellom bosted, arbeidssted og barnehage/skole. Gjennom en kompakt byutvikling verner man grønne naturområder og matjord rundt byen mot utbygging og man sikrer grøntarealer i sentrum, og slik utvikler man boområder med høy kvalitet. Å sikre at byer og tettsteder utvikler seg slik at transportbehovet minskes krever offentlig styring, framfor en utvikling der byplanleggingen skjer på eiendomsutvikleres premisser. Det forutsetter også sterkere statlig medfinansiering av bymiljøavtaler.

8. Inntektssystemet for fylkeskommunene

8.1 Sammendrag

I kommuneproposisjonen for 2016 presenterte departementet en ferjeavløsningsordning for fylkeskommunene i inntektssystemet, og flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen sluttet seg til hovedtrekkene i ordningen (jf. Innst. 375 S (2014–2015)). Departementet har i ettertid utarbeidet retningslinjer for ordningen i samarbeid med Samferdselsdepartementet. I kommuneproposisjonen for 2016 varslet departementet også at det ville komme en ny vurdering av delkostnadsnøkkelen for båt og ferjer i kommuneproposisjonen for 2017.

I 2013 forbedret SSB metoden for avgrensning av tettsteder i sin statistikk. Dette ga utslag for kriteriet innbyggere bosatt spredt, som inngår i delkostnadsnøkkelen for buss og bane.

8.1.1 Ferjeavløsningsordningen for fylkesveiferjer

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygd en ny veiforbindelse, vanligvis en bro eller en undersjøisk tunnel med tilhørende veinett, som erstatter et ferjesamband. Ferjeavløsningsordningen innebærer at fylkeskommunene kan delfinansiere slike prosjekter med midlene de får for ferjesambandet gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Ordningen ble lagt fram i kommuneproposisjonen for 2016. Fra før finnes det en tilsvarende ordning for riksveiferjer.

8.1.1.1 HOVEDPRINSIPPER FOR FERJEAVLØSNINGSORDNINGEN

Hovedprinsippene for ordningen ble fastsatt i kommuneproposisjonen for 2016. Størrelsen på ferjeavløsningsmidlene beregnes på bakgrunn av tap i inntektssystemet når et ferjesamband blir avløst av en bro eller tunnel. Tapet blir beregnet ved å se på effekten av å endre kriteriedata i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. I inntektssystemet for 2016 utgjør et ferjesamband om lag 19,5 mill. kroner.

Det beregnede beløpet blir justert for endringer i drifts- og vedlikeholdsbehov til fylkesvei, siden en bro eller tunnel fører til en økning i kompensasjonen i inntektssystemet for drifts- og vedlikeholdsutgifter til veier. Dette gjøres for å hindre at fylkeskommunene får dobbel kompensasjon gjennom inntektssystemet, og innebærer at den årlige utbetalingen av ferjeavløsningsmidler vil bli lavere enn beløpet et ferjesamband utgjør i inntektssystemet.

Det kan gis ferjeavløsningsmidler for en periode på inntil 40 år, men i sum skal det ikke gis mer i kompensasjon enn kostnaden ved prosjektet som erstatter det nedlagte ferjesambandet.

8.1.1.2 RETNINGSLINJER FOR ORDNINGEN

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har utarbeidet retningslinjer som gir noen nye avklaringer. Retningslinjene er vist i vedlegg 9 i proposisjonen, og er også publisert på nettsidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

I retningslinjene er det spesifisert at ordningen gjelder for fylkeskommunale veiprojekter som avløser fylkeskommunale ferjesamband som var i ordinær drift per 1. januar 2016. Dette betyr at mange prosjekter som er på ulike stadier i planleggingsprosessen vil falle inn under ordningen. Konkretisering innebærer dermed at dette er en romslig ordning.

Retningslinjene spesifiserer at beregningen av ferjeavløsningsmidlene vil bli gjort med utgangspunkt i inntektssystemet slik det er på det tidspunktet søknaden blir behandlet. Beløpet blir ikke justert hvis det senere gjøres endringer i inntektssystemet. Dette sikrer fylkeskommunene forutsigbarhet.

Retningslinjene gir også informasjon om hvordan søknadsprosessen er organisert.

Når et prosjekt har fått forhåndsavklaring fra Samferdselsdepartementet, kan fylkeskommunen utforme endelig finansieringsplan og søknad. Endelig søknad sendes til Statens vegvesen regionalt.

Det er Samferdselsdepartementet som fatter endelig vedtak om hvilke prosjekter som skal omfattes av ordningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet beregner endelig beløp til ferjeavløsningsmidler, og lengden på utbetalingsperioden, når prosjektet er godkjent av Samferdselsdepartementet.

8.1.1.3 INNKORTING AV FERJESAMBAND

Retningslinjene presiserer at veiprojekter som innkorter et ferjesamband, uten å avløse det helt, ikke er omfattet av ordningen.

Fylkeskommunen vil med dagens kostnadsnøkkel likevel få en form for ferjeavløsningsmidler gjennom kriteriedata i inntektssystemet, siden fylkeskommunen fortsatt vil få det samme for ferjesambandet gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Med denne ordningen vil fylkeskommunen i tillegg få kompensasjon for økte utgifter til drift og vedlikehold på veinettet, siden en bro eller tunnel og lengre veinett vil føre til økt tilskudd gjennom veinøkkelen i inntektssystemet. For prosjekter som inkluderes i ferjeavløsningsordningen, vil disse utgiftene bli trukket fra når ferjeavløsningsmidlene blir beregnet.

Departementet vil vurdere hvordan innkorting av ferjesamband skal håndteres i ferjeavløsningsordningen når kriteriet for ferjer i inntektssystemet eventuelt endres.

8.1.2 Delkostnadsnøkkelen for 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».

Departementet har arbeidet videre med delkostnadsnøkkelen for båt og ferje ved å kvalitetssikre kriteriedataene som brukes i delkostnadsnøkkelen ytterligere og ved å gjøre nye analyser på oppdaterte tall.

8.1.2.1 KVALITETSSIKRING AV DATA

Kriteriedataene som brukes i kostnadsnøkkelen for båt og ferjer er basert på offentlig tilgjengelig statistikk og rapportering fra fylkeskommunene direkte til departementet. Antall fylkeskommunale ferjesamband er basert på tall fra Ferjedatabanken, fylkeskommunenes rapportering i KOSTRA og rapportering direkte til departementet. Netto driftsutgifter til båter er basert på fylkeskommunenes rapportering i KOSTRA.

Kvalitetssikring av antall ferjesamband og av rapportering av regnskapstall i KOSTRA omtales nærmere i proposisjonens pkt. 8.2.1.

Samlet sett innebærer kvalitetssikringen at kriteriedata for båt og ferjer i enda større grad vil gjenspeile faktiske utgifter i båt- og ferjefylkene.

8.1.2.2 OPPDATERTE ANALYSER

Departementet har gjort oppdaterte analyser på kvalitetssikrede data for årene 2013–2015, for å undersøke om kriteriet antall ferjesamband fremdeles har god forklaringskraft. Kriteriene «utseilt distanse» og «transporterte personbilkilometer (PBekm)» er også testet ut. Analysene viser at det er en klar sammenheng mellom utgifter til ferjer og alle kriteriene som er testet i analysene. Antall ferjesamband per innbygger er fremdeles det kriteriet som samsvarer best med faktiske utgifter, og departementet foreslår derfor å beholde «antall ferjesamband» som kriterium for fordeling av midler til ferjer i utgiftsutjevningen.

Målet med utgiftsutjevningen er at den samlede kostnadsnøkkelen over tid gir en rimelig fordeling mellom fylkeskommunene.

Departementet har også gjort nye analyser på oppdaterte tall for fylkeskommunenes utgifter til båter. Analysene viser en sammenheng mellom netto driftsutgifter til båter (fylkesfaktor båter) og utseilt distanse og lengden på kystlinjen. Det er likevel betydelige avvik mellom faktiske kostnader og en kostnadsnøkkel med utseilt distanse og kystlinje som kriterier. Departementet foreslår derfor ingen endringer i båtkriteriet i denne omgang.

Departementet har satt ut et prosjekt for å få innspill fra eksterne fagmiljøer til hvordan en kostnads-

nøkkel for båt og ferje kan utformes. Departementet tar sikte på å presentere prosjektet i kommuneproposisjonen for 2018.

8.1.3 Oppdatering av sektorvektene

Hvor stor vekt den enkelte delkostnadsnøkkel skal ha i samlet kostnadsnøkkel, blir beregnet ut fra sektorens andel av totale netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Dagens sektorvekter i kostnadsnøkkelene for fylkeskommunene er i hovedsak basert på regnskapstall for et gjennomsnitt for årene 2010–2012, og er justert for oppgaveendringer og andre korreksjoner etter 2012.

Sektorvektene har til nå ikke blitt oppdatert med utgangspunkt i nyere regnskapstall hvert år. Praktisk har vært at sektorvektene er blitt oppdatert sammen med øvrig oppdatering av kostnadsnøkkelene. Beregninger med utgangspunkt i regnskapstall for årene 2010–2015 viser at kostnadsutviklingen over tid varierer en del mellom de ulike sektorene. Departementet foreslår derfor at sektorvektene fra 2017 oppdateres årlig på bakgrunn av nyere regnskapstall, for å bedre fange opp variasjoner i kostnadsutviklingen.

Departementets beregninger viser at det kan være relativt store svingninger i sektorvektene fra år til år. En årlig oppdatering av sektorvektene basert på siste tilgjengelige regnskapstall kan dermed føre til større uforutsigbarhet for fylkeskommunene. Departementet foreslår derfor å basere sektorvektene på et gjennomsnitt av netto driftsutgifter for de siste tre tilgjengelige årene, for å unngå store endringer i kostnadsnøkkelene fra år til år. Dette vil bidra til at endringer i driftsutgiftene gradvis vil slå igjennom i sektorvektene i kostnadsnøkkelene.

Sektorvektene i kostnadsnøkkelene for 2017 vil bli beregnet på bakgrunn av endelige regnskapstall for årene 2013–2015. Endelige regnskapstall for 2015 foreligger ikke før i juni, og det er derfor per i dag ikke mulig å beregne med sikkerhet hvordan oppdateringen av sektorvektene vil slå ut.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at nytt oppdatert inntektssystem for fylkeskommunene kom på plass gjennom kommuneproposisjonen for 2015.

Komiteen viser til at ferjeavløsningsordningen kom på plass etter initiativ fra komiteen i kommuneproposisjonen for 2016. Komiteen er tilfreds med at regjeringen har presentert retningslinjer slik at det med denne kommuneproposisjonen blir lettere for fylkeskommuner å ta i bruk ordningen.

Flertallet viser til at et ferjesamband i inntektssystemet utgjør 19,5 mill. kroner. Denne summen med fratrukk av vedlikeholdskostnader for ny

bru eller tunnel utgjør ferjeavløsningsstilskuddet som blir gitt i 40 år med prisvekst.

Komiteen viser til at det for sambandet Atløy i Askvoll kommune der ferjesambandet til Atløy er en del av et større ferjeområde, er funnet en løsning som sikrer at Atløysambandet og andre samband som delvis avløses av bro eller tunnel, får tilsvarende verdi av ferjetilskuddet til rådighet for å bygge fastsamband til Atløy. Komiteen viser til at departementet har lagt til rette for en løsning som gjør det mulig å realisere Atløysambandet og at dette er et godt grunnlag for at Sogn og Fjordane fylkeskommune kan starte arbeidet med planlegging med sikte på realisering. Komiteen er enig i de vurderinger og avklaringer som har kommet fra departementet.

Komiteen viser til tidligere merknader fra komiteen om behov for hyppige oppdateringer av sektorvektene, blant annet for å fange opp økte kostnader utifra behov for fornying av ferjeflåten. Nye tilbud viser seg å være vesentlig dyrere enn gjeldende tilbud, så komiteen er fornøyd med at regjeringen legger opp til hyppigere oppdatering av sektorvektene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at kostnadsnøkkelene i inntektssystemet for fylkeskommunene ble endret fra 2015. I en felles merknad fra komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti i Innst. 300 S (2013–2014), heter det, sitat:

«Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener det er beklagelig at regjeringens forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene er basert på en rekke nye kostnadsnøkler og faktorer som ikke er tilstrekkelig belyst. Endringene i inntektsrammene er svært store fylkene imellom som følge av nye kostnadsnøkler.»

I ettertid har det vist seg at advarslene fra disse partiene var godt begrunnet. Det har særlig oppstått store problemer med ferjeavløsningsordningen for fylkesveiferjer og underkompensasjon i delkostnadsnøkkelene for båt og ferje.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, 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 for 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 skoleskiss.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Venstre tok dette opp i sine merknader til kommuneproposisjonen 2014. Venstre og Kristelig Folkeparti fremmet forslag om dette i sine alternative budsjetter for 2014.

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

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er glad for at regjeringen nå presenterer en ordning for ferjeavløsningsmidler for en periode på inntil 40 år. Denne ordningen ble foreslått av Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ved behandlingen av kostnadsnøkklene for fylkene i 2015, og komitéflertallet fulgte dette opp ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2016.

Disse medlemmer finner det svært uheldig at departementet ikke fremmer forslag til justert delkostnadsnøkkel for båt og ferje, slik de tidligere har bebudet. Nå heter det at departementet tar sikte på å presentere oppdaterte analyser i kommuneproposisjonen for 2018. Disse medlemmer mener det er nødvendig å gi bevilgninger til kystfylkene som kompenserer for underdekningen og viser til sitt alternative opplegg for kommunesektorens økonomiske rammer for 2017.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at de foreslåtte endringene av datagrunnlag for kriteriet «innbyggjarar busette spreitt» i inntektssystemet for fylkeskommunene får dramatiske følger for Hordaland fylke. Hele 44,4 pst. av de totale endringene gjelder Hordaland. Disse medlemmer er opplyst om at fylkeskommunen fra 2015 ikke har lyktes med å få dialog med departementet om årsaken. Reduksjon i overføringene er på 40 mill. kroner.

Disse medlemmer ber regjeringen ha god dialog med kommuner og fylkeskommuner om slike endringer i inntektssystemet og mener at som hovedregel bør konsekvensen av slike større endringer

utredes og legges fram som endringsforslag i kommuneproposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det har vært brevkorrespondanse mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Hordaland fylkeskommune om kriteriet «innbyggere bosatt spredt».

9. Skjønnskuddet

9.1 Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordeles årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner 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 at den samlede skjønnsrammen for 2017 blir satt til 2 360 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 1 651 mill. kroner til kommunene, og 709 mill. kroner til fylkeskommunene.

Basisrammen

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av Fylkesmannen etter retningslinjer for skjønnsdeling gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmeside etter framleggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen til kommunene settes til 1 191 mill. kroner i 2017. Dette er en reduksjon på 100 mill. kroner sammenliknet med 2016.

Rammetilskuddet til kommunene bør i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. I dag er det store forskjeller i skjønnsrammene mellom fylkene. Det foreslås å gradvis utjevne forskjellene i basisrammen mellom fylkene.

Basisrammen til fylkeskommunene settes til 509 mill. kroner i 2017, som er en reduksjon på 9 mill. kroner sammenliknet med 2016. Det ble varslet i kommuneproposisjonen for 2016 at basisrammen til Oppland fylkeskommune skal reduseres med totalt 44 mill. kroner over en periode på fem år fra og med 2016. Basisrammen til Oppland fylkeskommune ble redusert med 9 mill. kroner i 2016, og vil reduseres med ytterligere 9 mill. kroner i 2017. Fordeling av basisrammen på den enkelte fylkeskommune vil som vanlig legges fram i statsbudsjettet.

Kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift til fylkeskommunene videreføres nominelt fra 2016, og vil utgjøre 139 mill. kroner av basisrammen i 2017.

Omdisponering av tapskompensasjon

Siden 2011 har om lag 400 mill. kroner i skjønnsmidler blitt benyttet til å kompensere kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 2011. I 2017 innføres det et nytt inntektssystem, så tapskompensasjonen fra 2011 avvikles fra med 2017. I tråd med avtalen med Venstre i Stortinget foreslås disse midlene omdisponert. For det første foreslås det å flytte 100 mill. kroner fra skjønnsrammen til en ny tilskuddsordning. Denne tilskuddsordningen vil omfatte mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region.

For det andre, ved innføring av nytt inntektssystem 2017, vil kommuner som har gjort vedtak om sammenslåing kunne få redusert basistilskudd. Kommuner som slår seg sammen i kommunereformperioden er garantert inndelingstilskudd på bakgrunn av inntektssystemet i 2016. For å unngå at disse kommunene får en midlertidig reduksjon i rammetilskuddet før sammenslåingen trer i kraft, settes det av 300 mill. kroner av skjønnsmidlene i 2017 til kompensasjon for dette tapet. Kommunesammenslåingene vedtas først i 2017, så omfanget av kommuner som skal kompenseres vil være ukjent ved inngangen av 2017. Disse kommunene vil derfor kompenseres med skjønnsmidler i 2017. I 2018 og 2019 legges denne kompensasjonen inn i innbyggertilskuddet. Kompensasjonen gis i løpet av 2017.

Infrastrukturiltak i kommuner som slår seg sammen

I tråd med avtalen med Venstre i Stortinget settes det av 100 mill. kroner i 2017 innenfor fylkeskommunenes skjønnsramme til tilskuddsordningen for kommuner som skal slå seg sammen. Ved behandling av statsbudsjettet for 2016 vedtok Stortinget å opprette en bevilgning til fylkesveier og andre infrastrukturiltak i kommuner som søker sammenslåing. Det ble satt av 50 mill. kroner til denne ordningen. Tilskuddsordningen ble utlyst i februar 2016 og omfatter tilskudd til veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak for kommuner som fatter vedtak om kommunesammenslåing innen 1. juli 2016.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet holder hvert år tilbake en del av skjønnsmidlene til uforutsette hendelser. Fylkesmennene blir også bedt om å holde tilbake deler av basisrammen til uforutsette hendelser. I 2017 skal fylkesmennene holde tilbake fem pst. av basisrammen til naturskade og andre uforutsette hendelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan tildele skjønnsmidler til kommuner som har hatt

utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser for håndtering av den akutte kritesituasjonen og/eller til reparasjoner av kommunal infrastruktur til opprinnelig standard. 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.

Prosjektskjønnsmidler

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 40 mill. kroner i 2017, noe som er en reduksjon på 14 mill. kroner fra 2016. Reduksjonen skyldes i hovedsak at tilskudd til informasjon og folkehøring i forbindelse med kommunereformen utbetales i 2016, og at programmet Sammen om en bedre kommune er avsluttet.

Innenfor prosjektskjønnsrammen er det blant annet satt av midler til tilskudd til KS til prosjektstøtte til videreutvikling av IKT i kommunesektoren, og til pågående prosjekt om klarspråk i kommunesektoren. Det er også satt av midler til et nytt prosjekt om utvikling og fornying av lokaldemokratiet i kommuner som har gjort vedtak om sammenslåing. Departementet utreder muligheter for nye samarbeid med partene i arbeidslivet.

Kriterier for prosjektskjønnet for 2017 er listet opp i proposisjonens kap. 9.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2017 blir satt til 2 360 mill. kroner og at 1 651 mill. kroner og 709 mill. kroner fordeles til henholdsvis kommunene og fylkeskommunene.

Komiteen viser til at basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnsstilskuddet og fordeles hvert år av fylkesmannen etter retningslinjer fra departementet. Komiteen merker seg at basisrammen settes til 1 191 mill. kroner for 2017, noe som innebærer en reduksjon på 100 mill. kroner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at reduksjonen er foreslått

overført til innbyggertilskuddet for at midlene i større grad skal fordeles etter objektive kriterier.

Flertallet mener det er fornuftig at en større del av tilskuddet til kommunene fordeles etter objektive kriterier, men mener samtidig at det er viktig å ha en skjønnsramme som kan dekke kostnader som ikke fanges opp av de objektive kriteriene.

Komiteen viser til at basisrammen til fylkeskommunene settes til 509 mill. kroner i 2017, noe som er en reduksjon på 9 mill. kroner sammenlignet med 2016. Komiteen er kjent med at det ble varslet i kommuneproposisjonen for 2016 at skjønnsrammen til Oppland fylkeskommune skal reduseres med totalt 44 mill. kroner over en periode på fem år. Oppland fylkeskommune fikk en sterk økning i skjønnsrammen i perioden 2001–2005, noe som i hovedsak var kompensasjon for sykehusreformen i 2003. Komiteen viser til at reduksjonen i basisrammen til fylkeskommunene har en direkte sammenheng med den gradvise reduksjonen i skjønnsstilskuddet til Oppland fylkeskommune.

Komiteen merker seg at det siden 2011 har blitt brukt om lag 400 mill. kroner i skjønnsstilskuddet på å kompensere for kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 2011. Ordningen skulle ligge fast til neste revisjon av inntektssystemet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at det er inngått avtale i Stortinget mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om et nytt inntektssystem som blir innført i 2017 slik at tapskompensasjonen fra forrige endring i inntektssystemet da blir avvirket. Disse medlemmer viser til at disse midlene foreslås omdisponert.

Disse medlemmer viser til at det i tråd med avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre settes av 100 mill. kroner i 2017 innenfor fylkeskommunenes skjønnsramme til tilskuddsordningen for fylkesveier og andre infrastrukturiltak for kommuner som slår seg sammen. Disse medlemmer merker seg at det i dag ligger 50 mill. kroner i denne tilskuddsordningen og at den ble utlyst i februar 2016.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til forslag om å utsette gjennomføringen av nytt inntektssystem til det foreligger en bred offentlig utredning. De 400 mill. kroner fra skjønnsrammen som er brukt på å kompensere for kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 2011, må derfor videreføres inntil Stortinget har behandlet nytt inntektssystem.

Disse medlemmer går imot etableringen av en ny tilskuddsordning til infrastrukturiltak for kommuner som slår seg sammen og vil derfor ikke belaste skjønnsrammen med 100 mill. kroner til dette tiltaket.

Komiteen viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvert år holder tilbake en del av skjønnsmidlene til å dekke uforutsette hendelser slik som flom, ras og annen naturskade, men også andre uforutsette hendelser. I 2017 skal fylkesmennene holde tilbake 5 pst. av basisrammen til å dekke naturskader og andre uforutsette hendelser. Komiteen mener at storsamfunnet skal stille opp når lokalsamfunn rammes av naturskade eller andre uforutsette hendelser, i tråd med retningslinjene for dette.

10. Oppgavefordeling og regelverk

10.1 Arbeids- og sosialdepartementet

10.1.1 Sammendrag

10.1.1.1 AKTIVITETSPLIKT FOR SOSIALHJELPSMOTTAKERE

Stortinget vedtok 24. mars 2015 å innføre lovfestet aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det følger av stortingsvedtaket at lovendringen ikke skal iverksettes før kommunene blir kompensert for eventuelle merutgifter lovendringen medfører. Saken er drøftet med KS.

Erfaring fra kommuner og nyere forskning viser at vilkår om aktivitet har særlig god effekt overfor unge mottakere.

Regjeringen har på denne bakgrunn kommet fram til at det er hensiktsmessig å innføre aktivitetsplikt til mottakere av økonomisk stønad under 30 år i første omgang. Regjeringen vil fremme nytt lovforslag om dette, og saken vil bli fulgt opp i statsbudsjettet for 2017 med sikte på gjennomføring fra 1. januar 2017.

10.1.1.2 INNLEMMING AV BOLIGSOSIALT TILSKUDD I RAMMETILSKUDDET

Kommunene har en nøkkelrolle i det boligsosiale arbeidet. Som et ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring vil regjeringen i statsbudsjettet for 2017 foreslå å innlemme to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet i rammetilskuddet til kommunene. Dette vil ytterligere styrke kommunenes rolle og virkemidler i det boligsosiale arbeidet og frigjøre administrative ressurser.

Alle kommuner har et ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og forslaget om innlemming innebærer ingen endring i kommunenes ansvar på det boligsosiale området. Innlemming av tilskud-

det i rammetilskuddet vil øke det lokale handlingsrommet for å finne gode tilpassede løsninger for den enkelte i samarbeid mellom ulike kommunale tjenester og redusere kommunenes administrative arbeid.

Tilskuddsordningen er på om lag 60 mill. kroner i 2016. For at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal kunne bidra til utviklingen av de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder utviklingsarbeid hvor arbeid, bolig og sosiale tjenester ses i sammenheng, vil om lag 10 mill. kroner videreføres over kap. 621 post 63.

Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 foreslå å innlemme de resterende midlene, i utgangspunktet om lag 50 mill. kroner. Regjeringen vil imidlertid fram mot framleggelsen av statsbudsjettet vurdere om det i en overgangsperiode skal videreføres noe mer midler over Arbeids- og sosialdepartementets budsjett, slik at en del pågående forsøk eventuelt kan videreføres ut forsøksperioden.

10.1.2 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at det i kommuneproposisjonen for 2017 varsles at regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2017 vil foreslå å innlemme to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet i rammetilskuddet til kommunene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, merker seg at dette foreslås som et ledd i å redusere den statlige detaljstyringen. Flertallet mener at et sterkere kommunalt selvstyre både har en egenverdi og er av praktisk betydning ved at flest mulig oppgaver løses nærmest innbyggerne.

Fattigdom

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener kommunen må ta et mer aktivt ansvar for å sikre barn i fattige familier muligheter til å delta i fritid, idrett og kulturaktiviteter. Derfor er det behov for å sette av mer midler til aktivitetsstøtte til barnefamilier. Dette medlem foreslår også å fjerne kommunenes mulighet til å avkorte sosialhjelpen på en slik måte at de fattigste familiene i realiteten ikke får verdien av barnetrygd i det hele tatt. Regjeringens egne beregninger viser at vi på denne måten tar over 350 mill. kroner fra de fattigste barnefamilieene. Dette medlem viser for øvrig til Sosialistisk Venstrepartis alternative statsbudsjett med en lang rekke forslag med bl.a. gratis tannhelse for mennesker på sosialhjelp, økt barnetrygd, ingen kutt i barnetillegg og overgangsstønad, økt bostøtte osv. og mer penger til aktiv oppfølging og kvalifisering av arbeidsløse og sosialt ekskluderte.

Dette medlem er imot 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. 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 som 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 til det. En slik innretning finnes ikke i regjeringens opplegg. I stedet skal det innføres tvunget arbeid for å få sosialhjelp.

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

Dette medlem er uenig i innlemmingen i rammetilskuddet av det boligsosiale tilskuddet i Husbanken. Tilskuddet bør bestå og økes. Regjeringen har lagt fram en boligsosial strategi, uten nye og sterkere virkemidler for økt bygging av rimelige boliger, noe som er nødvendig.

Dette medlem viser til at regjeringen også vil fase ut og ikke fornye områdesatsinger, noe som er helt avgjørende å fortsette med for å sikre godt bomiljø og bygge ned sosial ulikhet.

Dette medlem viser til at antallet bostedsløse ikke har gått ned, at boligprisene øker og at flere havner i økonomisk uføre fordi boutgiftene er for høye.

Dette medlem mener det trengs sterkere satsing på Husbanken, på Housing First-boliger og økning av ulike tilskuddsordninger som kommunene kan benytte i sitt boligsosiale arbeid.

10.2 Barne- og likestillingsdepartementet

10.2.1 *Sammendrag*

10.2.1.1 REFUSJONSORDNINGEN FOR KOMMUNALE BARNEVERNTILTAK TIL ENSLIGE MINDRE-ÅRIGE ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER

Staten gir refusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. I 2016 kan kommunene få refundert 80

pst. av utgiftene til barneverntiltak utover den kommunale egenandelen.

Regjeringen ønsker å finne fram til en finansieringsordning som i større grad enn i dag motiverer kommunene til å bosette enslige mindreårige flyktninger. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 ta stilling til om refusjonsordningen skal foreslås lagt om til en ordning med fast tilskudd.

10.2.1.2 STRUKTURENDRINGER PÅ BARNEVERN-OMRÅDET

Barne- og likestillingsdepartementet 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 endret ansvarsdeling skal blant annet bidra til å gi kommunene økt handlingsrom og sterkere insentiver til tidlig innsats, samt bidra til at valg av tiltak for det enkelte barn i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets situasjon. En ny kommunestruktur vil kunne gi større og mer robuste barneverntjenester med bedre forutsetninger for å kunne ivareta et mer helhetlig ansvar.

Departementet har sendt på høring forslag til endringer i barnevernloven med endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Høringsfristen er 10. juni 2016.

Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet trådte i kraft 1. april 2016 i de tre kommunene Alta, Røyken og Nøtterøy (interkommunalt samarbeid med Tjøme).

Forslag til endringer i barnevernloven må ses i sammenheng med Meld. St. 17 (2015–2016) Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste som ble lagt fram 4. mars 2016. Et sentralt mål med meldingen er å legge grunnlaget for videreutvikling og kvalitetsheving av fosterhjemsomsorgen.

10.2.1.3 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 2016 øremerket til sammen om lag 683 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Bevilgningen har gått til om lag 960 nye stillinger i det kommunale barnevernet. Målsettingen med satsingen er å styrke de mest utsatte barneverntjenestene. Regjeringen tar sikte på å videreføre det øremerkede tilskuddet i 2017.

10.2.2 Komiteens merknader

Refusjonsordningen for kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Komiteen viser til at kommunene i dag kan få refundert 80 pst. av utgiftene til barnevernstiltak utover den kommunale egenandelen. Komiteen

merker seg at regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2017 vil ta stilling til om refusjonsordningen skal foreslås lagt om til et fast tilskudd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, er positiv til at det jobbes med å finne ordninger som i større grad kan motivere kommunene til å bosette enslige mindreårige asylsøkere.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener kommunene må kompenseres for sine ekstra kostnader til integreringsarbeid. Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiets alternative statsbudsjett for 2016, der den kommunale egenandelen ved barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere reduseres.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til uttalelser fra KS både ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016 og nå i forbindelse med arbeidet med kommuneproposisjonen for 2017, om at det viktigste tiltak for å få bosatt flere enslige mindreårige asylsøkere i kommunene er fullfinansiering av utgiftene til barneverntiltak utover den kommunale egenandelen.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 gjeninnføre ordningen med 100 pst. refusjon av utgiftene til barneverntiltak utover den kommunale egenandelen.»

Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern

Komiteen viser til at det i perioden 2011 til 2016 er øremerket om lag 683 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Bevilgningen har gått til 960 nye stillinger i det kommunale barnevernet. Komiteen mener barnevernet er en utfordrende og vanskelig oppgave for kommunene, da det kreves stor kompetanse for å håndtere dette fagfeltet. Komiteen merker seg at regjeringen tar sikte på å videreføre det øremerkede tilskuddet i 2017.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter at bevilgninger til styrking av barnevernet øremerkes og viser til eget opplegg med styrking av feltet med anslagsvis 100 mill. kroner.

På denne måten følger dette medlem opp barnevernsløftet som startet under rød-grønn regjering.

Alle barn har rett til en trygg og meningsfull oppvekst. En god barndom varer i generasjoner. Barnevernet tar vare på de mest sårbare og utsatte barna våre. Alle barn som lever i en vanskelig situasjon skal få den hjelpen og støtten de har rett til. Det trengs flere stillinger i barnevernet så barn og familier kan få raskere og riktigere hjelp.

Dette medlem viser til lovforslag 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, noe som 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.

Dette medlem viser til forsøket med kommunal overtakelse av statlige oppgaver i barnevernet. Forsøkskommunene fikk sin finansiering av forsøket i 2016 utbetalt i april. Oslo kommune har i etterkant av utbetalingen og i forkant av RNB vært i kontakt med Barne- og likestillingsdepartementet for å få klarhet i hvordan bevilgningen til den enkelte forsøkskommune er beregnet.

Ifølge finansbyråden i Oslo har Barne- og likestillingsdepartementet beregnet at Bufetat årlig brukte 4,3 mrd. kroner på tjenestene som inngår i forsøket. Disse midlene er fordelt på kommunene (alle unntatt Oslo) ut fra kostnadsnøkkelen for barnevern i inntektssystemet. Denne består av følgende kriterier:

- Innbyggere 1–22 år
- Innbyggere 0–15 med enslig forsørger
- Innbyggere med lav inntekt

Hvis en gjør en tilsvarende øvelse for Oslo, ville beløpet ha blitt nesten 720 mill. kroner, som er 160 mill. kroner mer enn bevilgningen til Oslo i 2016. Forsøket startet 1. april, og bevilgningen til forsøkskommunene i 2016 finansierer tjenestene i 9 av årets 12 måneder, og beløpet til disse er skalert ned til 9/12. Barne- og likestillingsdepartementet har gitt kommunene en ekstra kompensasjon på 2,5 pst. av rammetilskuddet utover beløpet som tilsvarer Bufetats utgifter for at kommunene skal kunne bygge opp nødvendig administrasjon og kompetanse i forbindelse med forsøket og evalueringen av dette.

Dette medlem understreker at den statlige finansieringen av kommuner som har helhetlig ansvar for barnevernet ikke må innrettes slik at de reelle utgiftene de ulike kommunene har, beregnes

ulikt, og at effektiviseringsgevinsten som legges inn, må være reelt mulig å ta ut.

Dette medlem mener det ikke er godtgjort at de store ulikhetene i statlig medfinansiering av økte oppgaver som Oslo kommune påpeker, er godt begrunnet.

Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti har kompensert Oslo i sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett for dette. Dette medlem mener regjeringen må legge fram en begrunnet innstilling på finansieringen av helhetlig kommunalt ansvar for barnevern, slik at utgiftsdekningen i ulike kommuner blir rettferdig i budsjettet for 2017.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i budsjettet for 2017 redegjøre for finansieringen av barnevernet i kommuner som har et helhetlig ansvar for 1. og 2.-linjen, og eventuelt foreslå endringer, slik at utgiftsdekningen i ulike kommuner blir likeverdig.»

10.3 Helse- og omsorgsdepartementet

10.3.1 Sammendrag

10.3.1.1 OMSORG 2020

Omsorg 2020 er regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015–2020. Planen skal bidra til at kommunene utvikler gode og bærekraftige løsninger for å møte framtidens utfordringer på omsorgsfeltet. Den omfatter tiltak for å styrke kapasitet, kvalitet og kompetanse i sykehjem, hjemmetjenester og dagaktivitetstilbud. De mest sentrale tiltakene i Omsorg 2020 er:

- Investeringsordningen for heldøgns omsorgsplasser
- Samarbeid med KS om utbygging av flere heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger
- Rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester
- Trygghetsstandard for sykehjem
- Pårørendestøtte gjennom en ny pliktbestemmelse i den kommunale helse- og omsorgstjenesteloven

Se nærmere omtale av tiltakene i proposisjonens pkt. 10.3.

10.3.1.2 UTVIKLINGSAVTALE

Helse- og omsorgsdepartementet og KS har inngått en bilateral avtale om videreutvikling av den kommunale helse- og omsorgstjenesten for tidsrommet 1. januar 2016 til 1. januar 2019. Samarbeidsområdene er Kompetanse og ledelse, Kvalitet og innovasjon samt Tverrfaglighet og samarbeid.

10.3.1.3 FORSØK MED STATLIG FINANSIERING AV OMSORGSTJENESTENE

1. mai 2016 ble forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene satt i gang, jf. nærmere omtale av forsøket i Prop. 1 S (2015–2016) for Helse- og omsorgsdepartementet. I forsøket skal det prøves ut om statlig finansiering og statlige kriterier for tilde- ling av tjenester gir økt likebehandling på tvers av kommunegrenser og riktigere behovsdekning for innbyggerne/brukere av tjenestene.

10.3.1.4 OPPTRAPPINGSPLANEN FOR RUSFELTET (2016–2020)

Helse- og omsorgsdepartementet har i 2015 fremmet Prop. 15 S (2015–2016) Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020) for Stortinget. Hovedinnsatsen rettes mot kommunesektoren.

Målet er å bidra til økt kapasitet og bedre kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer. De ytre ram- mene for arbeidet er 2,4 mrd. kroner i perioden 2016–2020. I tillegg kommer veksten i tverrfaglig spesialisert behandling (TSB) som sikres gjennom den gyldne regel som innebærer at vekst i rusbehandling og psy- kisk helsevern skal være sterkere enn i somatikk.

For 2017 er 300 mill. kroner av den foreslåtte veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med en økt satsing på rusfeltet.

10.3.1.5 PROGRAM FOR FOLKEHELSEARBEID I KOMMUNENE

Regjeringen har i Meld. St. 19 (2014–2015) Fol- kehelsemeldingen varslet at det skal settes i gang et utviklingsarbeid i samarbeid med kommunesektoren og KS med sikte på å etablere et program for folke- helsearbeid i kommunene med vekt på psykisk helse og rusforebyggende arbeid. Barn og unge skal være en prioritert målgruppe. Programmet er et viktig vir- kemiddel for å integrere psykisk helse som en like- verdig del av det lokale folkehelsearbeidet. Program- met skal bidra til en langsiktig styrking av kommune- nes arbeid med å fremme befolkningens psykiske helse og livskvalitet.

Programmet skal finansieres ved å samle flere mindre tilskuddsordninger i et større og mer langsik- tig utviklingsprogram. Kommunenes ordinære virk- somhet for å fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet må skje innenfor eksisterende økonomis- ke rammer.

10.3.1.6 AVVIKLING AV DIAGNOSELISTEN FOR FYSIOTERAPI

Det vises til omtale i Prop. 27 S (2015–2016) End- ringer i statsbudsjettet 2015 under Helse- og omsorgs- departementet der det framgår at Helse- og omsorgs- departementet tar sikte på å sende ut høringsnotat

1. halvår 2016 med den hensikt å avvikle diagnoselis- ten for fysioterapi fra 1. januar 2017.

Kommunene med fast ansatte fysioterapeuter vil som følge av avvikling av diagnoselisten få merinn- tekter ved at pasienter med diagnose som nå omfattes av sykdomslisten, skal betale egenandeler. Merinn- tektene for kommunene er anslått til 160 mill. kroner. Helse- og omsorgsdepartementet vil komme tilbake i statsbudsjettet 2017 med forslag til håndtering av disse merinntektene, slik at kommunenes samlede inntekter ikke påvirkes.

10.3.1.7 ANMODNINGSVEDTAK NR. 27 (2015–2016), 28. NOVEMBER 2015

Anmodningsvedtak nr. 27 (2015–2016), 28. november 2015:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med kommuneproposisjonen med en vurdering av hvordan det kan legges til rette for bruk av omsorgstilbud i frivillig sektor utenfor spesialisthelsetjenesten.»

Vedtaket ble truffet ved behandling av Prop. 1 S (2015–2016) av finanskomiteen, jf. Innst. 2 S (2015–2016).

Avgrenset til helse- og omsorgstjenester (utenfor spesialisthelsetjenesten) levert fra frivillige og ideelle organisasjoner, omhandler dette i all hoved- sak tjenester som kommunene er lovpålagt å utføre etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Dette innebærer at det er kommunene som er ansvar- lige for hvordan tjenestene organiseres. Når kommu- nene har regien på tilbudet lokalt, vil pasientene og brukerne sikres grunnleggende rettigheter i tråd med pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven, som rett til vedtak og rett til å klage. Regjeringen ønsker å stimulere til et mangfold som sikrer brukerne gode tjenester, og det er ønskelig at kommunene i større grad samhandler med frivillig og ideell sektor.

Det eksisterer ikke informasjon om det eksakte omfanget av kommunenes bruk av frivillige, ideelle og private aktører.

De nye anskaffelsesreglene for kjøp av helse- og sosialtjenester som vil tre i kraft i løpet av 2016, vil medføre at det offentlige som hovedregel må kunn- gjøre kjøp, slik at alle private, også kommersielle, kan gi tilbud. Imidlertid vil det offentlige selv kunne velge hvem de vil be om tilbud fra for kjøp under 6,3 mill. kroner. Dette åpner for at kommunene kan velge å gjennomføre konkurranse mellom kun ideelle virk- somheter når de kjøper for mindre enn 6,3 mill. kro- ner.

I tillegg til de avtaler som kommunene selv inn- går med ideelle og frivillige organisasjoner, bidrar staten på enkelte områder gjennom tilskudd til å støt-

te opp om frivillige og ideelle organisasjoner, som blant annet drifter omsorgstilbud.

10.3.1.8 OM TILSKUDD TIL FRIVILLIGE OG IDEELLE ORGANISASJONER SOM DRIVER INSTITUSJONSTILBUD TIL PERSONER MED RUSPROBLEMER

I 2015 og 2016 har det vært en juridisk gjennomgang av dagens tilskuddsordning til frivillige og ideelle organisasjoner som driver institusjonstilbud til personer med rusproblemer (kap. 765 post 72), med bakgrunn i en usikkerhet knyttet til reglene om statsstøtte og anskaffelser.

Dette er krevende regelverk, noe som har medført en forsinkelse i kunngjøringen av denne ordningen for budsjettåret 2016. Det er usikkert hvilket handlingsrom man har innenfor rammene av statsstøtte- og anskaffelsesreglene til å tildele tilskudd til ideelle organisasjoner som drifter omsorgstilbud. Det kan argumenteres for at tilskuddene kan tildeles i tråd med statsstøtte- og anskaffelsesreglene. Samtidig er ikke dette uten risiko, da regelverkene rekkevidde i begrenset grad er avklart.

I påvente av en langsiktig løsning har regjeringen for budsjettåret 2016 prioritert hensynet til pasientene og virksomhetene og Stortingets klare føringer og øremerkinger i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2015–2016), og bedt Helsedirektoratet om å videreføre dagens tilskuddsordning for inneværende år. Nytt av i år er krav om separate regnskaper mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet for å sikre dokumentasjon på at offentlige tilskuddsmidler ikke krysssubsidierer eventuell aktivitet i et marked.

Regjeringen vil fram mot budsjettåret 2017 utrede nærmere i hvilken grad og på hvilke vilkår tilskudd kan benyttes til formålet. Gjennomgangen gjøres i dialog med sektoren.

10.3.1.9 KOMMUNAL ØYEBLIKKELIG HJELP DØGNPLIKT FOR MENNESKER MED PSYKISK HELSE- OG/ELLER RUSPROBLEMER OG BETALINGSPLIKT FOR UTSKRIVNINGSKLARE PASIENTER I PSYKISK HELSEVERN OG TVERRFAGLIG SPESIALISERT RUSBEHANDLING

Regjeringen er tydelig på at rus og psykisk helse skal prioriteres og har blant annet gjeninnført den gylne regel om at psykisk helse- og rusbehandling, hver for seg, skal ha høyere årlig vekst enn somatikk i spesialisthelsetjenesten. Det er også viktig å sikre at psykisk helse og rus prioriteres i kommunene. Da virkemidlene i samhandlingsreformen ble innført, ble disse brukergruppene holdt utenfor. Det har hatt uheldige prioriteringskonsekvenser. Som varslet i Meld. St. 26 (2014–2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet vil regjeringen innføre kommunal

plikt til å tilby øyeblikkelig hjelp døgnoophold for mennesker med psykisk helse- og/eller rusmiddelproblemer fra 2017.

I Fremtidens primærhelsetjeneste ble det også varslet at regjeringen tar sikte på å innføre betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling (TSB), tidligst fra 2017. Regjeringen tar initiativ til et samarbeid med KS med sikte på å innføre tydeligere krav til planlegging og samarbeid omkring utskrivningsklare pasienter fra 2017, både for å skape bedre pasientforløp og for å heve kvaliteten på dataene. Det er et mål for regjeringen å innføre betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og TSB så raskt som mulig, men en slik innføring vil tidligst kunne skje i 2018.

10.3.1.10 KOMMUNALT PASIENT- OG BRUKERREGISTER

Prop. 106 L (2015–2016) om endringer i helseregisterloven m.m. for etablering av kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) m.m. ble lagt fram 15. april 2016.

For å sikre gode tjenester med riktig kapasitet må vi vite om forekomst av årsaker til og påvirkningsfaktorer på sykdom, funksjonssvikt og sosiale problemer.

Det er et mål at registeret ikke skal medføre økt rapporteringsbyrde for virksomheter eller helsepersonell.

Det er innledet dialog med KS for å sikre helhetlige vurderinger i arbeidet med digitalisering i kommunene, og for hvordan dette kan understøtte videreutviklingen av KPR.

10.3.1.11 NY FORDELINGSMODELL FOR TILSKUDDSMIDLER TIL VERTSKOMMUNER FOR FENGSEL

Det foretas en endring fra og med 2017 av fordelingen av de øremerkede midlene til vertskommuner for fengsel for å tilby helse- og omsorgstjenester til innsatte. Endringen er blant annet varslet i Meld. St. 26 (2014–2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet og i Prop. 1 S (2015–2016). Endringen innebærer at midlene fordeles utelukkende på grunnlag av kvantifiserbare fordelingskriterier ut fra antall soningsplasser etter type soning.

10.3.2 Komiteens merknader

OMSORG 2020

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at regjeringen foreslår å endre dagens investeringstilskudd, slik at det fra 2019 utelukkende gis tilskudd til prosjekter som gir

netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser. Det vil med andre ord ikke lenger gis støtte til sanering for å rehabilitere eller erstatte gamle plasser. Disse medlemmer vil understreke at dette kan ha svært uheldige økonomiske konsekvenser for en rekke kommuner, og vil til syvende og sist ramme de eldre. Flere kommuner har allerede gjort beregninger som tyder på at dette kan føre til at flere blir boende lenger på tosenksom, planlagte oppgraderinger og utbygging av bad på pasientrommene må utebli og kvalitet må vike for kvantitet. Flere kommuner, herunder Oslo, Bergen og Trondheim, varsler at dette er svært uheldig, det vil forringe kvaliteten i eldreomsorgen og påvirke kommunenes investeringsplaner i stor grad. Disse medlemmer vil advare mot en slik omlegging, og imøteser regjeringens vurderinger av konsekvensene for kommunene i forbindelse med fremleggelse av statsbudsjettet for 2017.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen foreslår å endre investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser, slik at det kun gis støtte til prosjekter som øker det totale antallet heldøgns plasser i en kommune fra og med 2019. Disse medlemmer merker seg at det foreslås en overgangsordning i årene 2017 og 2018, der det som i dag vil være anledning til å søke om og motta tilskudd til rehabilitering og utskiftning av allerede eksisterende plasser. Tilskuddet skal fortsatt benyttes til plasser for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonsnedsettelse.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Stoltenberg lovet full sykehjemsdekning og 12 000 nye plasser i omsorgsboliger og sykehjem. Netto tilvekst av plasser i perioden 2008–2015 ble imidlertid 2 340. Målet med omleggingen er å øke netto tilvekst av plasser slik at kommunene er forberedt på den raske veksten i omsorgsbehov som forventes etter 2025. Disse medlemmer viser til at regjeringen vil komme tilbake til saken i forslag til statsbudsjett for 2017.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til behandling av Prop. 99 L (2015–2016) der regjeringen foreslår endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven, som lovfester rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Disse medlemmer viser til at av høringsinstansene som uttaler seg om temaet, blant andre Legeforeningen, KS, Helsedirektoratet, Advokatfo-

reningen, Omsorgsjuss AS, Norsk Sykepleierforbund, mange kommuner og ikke minst, landets pasient- og brukerombud, er det et flertall som mener lovforslaget er overflødig fordi rettigheten allerede er forankret i dagens regelverk. Disse medlemmer vil hevde at det regjeringen legger opp til i den foreliggende proposisjonen, er tilbakeskuende og statisk. Disse medlemmer mener at proposisjonen ikke vil bidra til styrkede rettigheter, forutsigbarhet, trygghet eller bedre tjenester. Disse medlemmer mener de foreslåtte lovendringene snarere kan bidra til uklarhet om allerede lovfestede rettigheter og mer byråkrati i tjenestene. Disse medlemmer understreker at kommunene alt har en plikt til å sikre opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig dersom dette er eneste forsvarlige tilbud for en pasient eller bruker. Disse medlemmer støtter derfor ikke de fremlagte forslag til endringer av pasient- og brukerrettighetsloven.

FORSØK MED STATLIG FINANSIERING AV OMSORGS-TJENESTENE

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti merket seg at det 1. mai 2016 var oppstart for forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse medlemmer registrerer at det nå kun er seks, av opprinnelig 18 kommuner, som deltar i forsøket. En lang rekke kommuner har trukket seg som følge av de økonomiske konsekvensene deltakelse i forsøket vil innebære. Disse medlemmer er kritiske til regjeringens ressursbruk knyttet til forsøket, og mener også nytteverdien er svært begrenset når så få kommuner deltar i forsøket.

OPPTRAPPINGSPLAN RUSFELTET

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er bekymret for konsekvensene av å innføre betalingsplikt for utskrivningsklare ruspasienter uten at det er krav om kvalitetssystemer som sikrer god medisinsk oppfølging og gode bo- og aktivitetstilbud. Disse medlemmer mener at det trengs et kompetanseløft i kommunene og at det stilles klare krav til forebygging og tidlig innsats. Disse medlemmer er opp-tatt av at tiltakene gir tiltenkt effekt og ønsker at alle kommuner skal ta i bruk det nye kartleggingsverktøyet BrukerPlan. Disse medlemmer vil understreke at den generelle kommuneøkonomien er svært avgjørende, fordi midlene i opptrappingsplanen langt fra er tilstrekkelig til å finansiere den totale rusomsorgen i kommunene.

AVVIKLING AV DIAGNOSELISTEN FOR FYSIOTERAPI

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at regjeringen foreslår å utvikle diagnoselisten for fysioterapi. Regjeringen har varslet at de vil sende ut høringsnotat første halvår 2016 med den hensikt å utvikle diagnoselisten for fysioterapi fra 1. januar 2017. Disse medlemmer vil følge nøye med på hvilke konsekvenser dette vil ha for pasientens egenandel. I svar på spørsmål 54 til Finansdepartementet, datert 19. mai 2016, svarer Helse- og omsorgsdepartementet at alle brukere av fysioterapi med visse unntak vil måtte betale egenandel etter at ordningen trer i kraft frem til egenandelstak 2 er nådd. Målgruppen for sykdomslisten skal hensyntas gjennom opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering. Planen har lenge vært varslet, men er foreløpig ikke forelagt Stortinget. Disse medlemmer forventer at en slik plan svarer ut eventuelle konsekvenser av forslaget om avvikling av diagnoselisten.

OM TILSKUDD TIL FRIVILLIGE OG IDEELLE ORGANISASJONER SOM DRIVER INSTITUSJONSTILBUD TIL PERSONER MED RUSPROBLEMER

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener tilskuddsmottaker ikke skal måtte bære risikoen for at staten gjør feil vedrørende statsstøtte. Det er et stort behov for nytenkning og mangfold i utvikling av tjenestetilbudet til rusavhengige, og ideelle og private bidrar til dette. Disse medlemmer mener det offentlige må stå for en betydelig andel av institusjonsplassene for å sikre kvalitet, utvikling og tilbud til alle. Disse medlemmer ser frem til at de nye kvalitetsindikatorene blir tatt i bruk i hele landet, slik at pasienter og myndigheter får større mulighet til å skille institusjoner på kvalitet. Disse medlemmer ser frem til at regjeringen tar i bruk handlingsrommet i innkjøpsordninger slik at ideelle aktører fortsatt kan være med å utvikle tjenester til rusavhengige.

ØH FOR RUS OG PSYKISK HELSEVERN

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er opptatt av at samhandlingsreformen også skal gjelde for utskrivningsklare rus- og psykiatripasienter, men er bekymret for om kommunene er i stand til å gi dem gode og tilpassede tilbud. Disse medlemmer er særlig bekymret for hvorvidt behovet for tilpassede bo- og aktivitetstilbud vil bli oppfylt. Øyeblikkelig hjelp-døgntilbudet skal også omfatte rus- og psykiatripasienter. Kommuner er usikre på omfanget, de økonomiske rammene og hvilken kompetanse de må bygge opp. Mange av disse pasientene er svært sår-

bare, og det er avgjørende at regjeringen sikrer seg at kommunene er i stand til å ta imot rus- og psykiatripasientene.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at regjeringen oppgir å ville innføre kommunal betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og TSB så raskt som mulig, men at en slik innføring tidligst vil kunne skje i 2018. Videre at kommunene får plikt til å tilby døgnopphold for denne pasientgruppen i 2017. Dette medlem viser til Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføringen av samhandlingsreformen (Dokument 3:5 (2015–2016)) der ett av hovedfunnene er at tilbudet innenfor rus- og psykiatriområdet ikke er styrket i takt med nedbygging av døgnplasser i spesialisthelsetjenesten. Dette medlem mener betalingsplikt ikke kan innføres når det er dokumentert at kommunene må bygge ut sine tjenester for å gi et godt tilbud. Dette medlem viser til Senterpartiets forslag om en femårig kommunal opptrappingsplan for psykisk helse med nye øremerkede midler, Dokument 8:41 S (2013–2014).

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er uenig i endringen regjeringen gjør i omleggingen av investeringsstøtten til kommunale sykehjem.

Dette medlem mener det er legitimt å ønske flere plasser totalt, men det er også helt avgjørende at kommunen kan få støtte til nødvendig rehabilitering av eldre bygningsmasse, selv om antallet plasser ikke øker i ethvert prosjekt. Dette medlem mener omleggingen viser at endringen er virkelighetsfjern med hensyn til behovene i kommunene.

Dette medlem mener regjeringen må vurdere å opprette to ulike ordninger, dersom det er ønskelig med en egen ordning for å øke antall plasser.

Dette medlem viser til regjeringens forslag til lovendringer knyttet til rett til sykehjemsplass eller heldøgns omsorg. Forslaget føyer seg inn i rekken av saker der regjeringens eldreomsorgspolitikker ser ut til å være altfor opptatt av å lage medieutspill, i stedet for å forbedre lovverket for de eldre. Dette medlem mener dette belyses klart i regjeringens egen omtale av forslaget «rett til sykehjemsplass» og det viser at dette er egnet til å villedde befolkningen til å tro at regjeringen styrker rettighetene. I Prop. 99 L (2015–2016), skriver regjeringen følgende:

«Kommunene har allerede i dag plikt til å gi forsvarlige helse- og omsorgstjenester til sine brukere, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1. Forslaget om presisering av gjeldende rett og forslaget om innføring av krav om en oversikt over de som venter på langtids plass parallelt med at de får forsvarlige tje-

nester, vil følgelig ikke medføre vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene.»

Sagt med andre ord har forslaget ingen betydning i praksis. Dette medlem oppfordrer regjeringen til å bruke kreftene på forbedringer i eldreomsorgen, i stedet for tomme symbolforslag.

Dette medlem mener midler til rus- og psykiatrisatsing i kommunen må øremerkes og økes. Dette er særlig viktig fordi det planlegges å ta disse pasientgruppene inn i samhandlingsreformen, og det forutsetter at kommunen har et forsvarlig tilbud til disse pasientene klart før de pålegges slikt ansvar.

Dette medlem mener også at det er et stort behov for en særlig satsing på lavterskeltilbud på psykisk helse i kommunene og foreslår 100 mill. kroner til dette som en oppstart.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til en særlig opptrappingsplan med finansiering for lavterskel tilbud innenfor psykisk helse i kommunene.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunesektoren har finansielle rammer og har bygget opp tilstrekkelig tilbud til pasientene, før rus og psykiatri tas inn i samhandlingsreformen.»

10.4 Justis- og beredskapsdepartementet

10.4.1 Sammen drag

10.4.1.1 EKSTRATILSKUDD TIL BOSETTING – INTEGRERINGSMELDINGEN

Bosetting og integrering av nyankomne flyktninger i kommunene blir i hovedsak finansiert gjennom integreringstilskuddet. I saldert budsjett for 2016 er det bevilget 8,4 mrd. kroner til integreringstilskuddsordningen. Regjeringen har i 2015 og 2016 hatt en ordning med ekstratilskudd til kommunene ved bosetting av flyktninger. I 2016 er innretningen slik at kommuner som bosetter flere enn de ble anmodet om for 2015, mottar 50 000 kroner per ekstra bosatte flyktning i 2016. I 2016 mottar også kommuner som bosetter enslige mindreårige et ekstratilskudd på 100 000 kroner per bosatte enslige mindreårige.

Kommunene må fortsette å øke bosettingen av flyktninger i 2017. Regjeringen vil videreføre en ordning med ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger i 2017 og vil foreslå 120 mill. kroner til formålet. Regjeringen vil komme tilbake til endelig innretning på ekstratilskuddet i Prop. 1 S (2016–2017) for Justis- og beredskapsdepartementet. Regjeringen vil også videreføre ekstratilskuddet på 100 000 kroner per bosatte enslige mindreårige i 2017. Regjeringen varsler styrkingen av ekstratilskuddene for at kommunene kan ta hensyn til dette i sine budsjettprosesser for 2017.

Det vises til Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk for nærmere omtale av regjeringens helhetlige politikk for å bosette og integrere flyktninger.

10.4.1.2 NÆRPOLITIREFORMEN – PROSESS FOR ENDRINGER I TJENESTESTEDSSTRUKTUREN

Som en del av nærpolitireformen skal det gjennomføres endringer i tjenestestedsstrukturen i politiet, dvs. politistasjoner og lensmannskontorer. Beslutning om sammenslåing av tjenestesteder skal treffes av Politidirektoratet (POD) etter forutgående involvering av berørte lokale interesser.

I Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) ble det stilt krav til kvalitet i polititjenesten, og forutsatt at ny organisering må utformes slik at kravene tilfredsstilles. Videre ble det stilt krav til prosess ved at kommunene må få saker om mulige endringer i tjenestestedsstrukturen til uttalelse før beslutning treffes, og med rimelig tid til behandling i kommunen. Det ble også forutsatt at politiet følger de retningslinjene som gjelder for utredning mv. i forbindelse med lokalisering av statlige arbeidsplasser. Videre ble det forutsatt at den enkelte kommune som berøres av strukturendring, skal kunne påklage PODs beslutning til Justis- og beredskapsdepartementet.

Stortinget har gjennom behandlingen av Prop. 61 LS (2014–2015) stilt ytterligere krav til prosess ved slike endringer, jf. Innst. St. 306 S (2014–2015).

Det er stilt krav til at politimesteren, dersom kommunene ønsker det, skal utarbeide et dokument om hva innbyggerne skal få av tjenester etter endringene og hvordan. Videre skal alle berørte kommuner gis mulighet til å komme med en uttalelse om dokumentet. Uttalelsen skal tillegges vekt ved en eventuell klage.

Videre har Stortinget fastsatt krav til involvering av lokale folkevalgte i prosessene ved at det opprettes en styringsgruppe i hvert politidistrikt som ledes av politiet og består av representanter for politimesteren og de berørte kommunene. Styringsgruppen skal utforme mandat for arbeidet med endringsprosessen og godkjenne plan for å involvere lokalsamfunnene. Styringsgruppen skal gi politimesteren skriftlig tilråding om ev. endringer i tjenestestedsstrukturen. Politimesteren skal fremme sin anbefaling for Politidirektoratet.

Stortinget har også vist til muligheten for åpne møter rundt endring av tjenestestedsstrukturen.

Stortinget har videre stilt krav til utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsvurderinger for endringer i lokal tjenestestedsstruktur.

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt på høring forslag til forskrift om ny klageordning for berørte kommuner i forbindelse med fastsettelse av

ny tjenestestedsstruktur i politi- og lensmannsetaten. Høringsfristen var 29. april 2016.

10.4.1.3 NØDNETT

Slutføringen av utbyggingen av landsdekkende Nødnett ble markert i Kirkenes 1. desember 2015. Det gjenstår noen aktiviteter som vil være avsluttet i løpet av 2016. Det dreier seg blant annet om installasjon av nødnettutstyr på de siste legevaktssentralene. Kommunesektoren er en viktig aktør i utbyggingen og driften av Nødnett som ansvarlig for kommunehelsetjenesten og brann- og redningstjenesten lokalt.

Utstyr for bruk i Nødnett som benyttes av nødstatene skal overføres til og eies av eiermiljøer i hhv. justis- og helsesektoren. Øvrige brukermiljøer utover nødstatene skal eie sitt eget utstyr.

En sentral funksjon skal ivareta fellesløsninger og felles avtaler. Justis- og beredskapsdepartementet har en løpende dialog med KS om eierskap av kommunikasjonsentraler og brukerstyr knyttet til Nødnett. Det er forventet at arbeidet er slutført i løpet av høsten 2016.

Kommunene har ansvar for drift av brannvesenets nødmeldingstjeneste. Gjennom arbeidet med nærpolitireformen arbeides det for at disse skal bli samlokalisert med politiets operasjonssentraler.

10.4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at bosettingsbehovet er vesentlig større både i 2016 og 2017 enn tidligere år. Komiteen er derfor positiv til at kommuner som bosetter flere enn de ble anmodet om for 2015, vil få et ekstratilskudd på 50 000 kroner per ekstra bosatte flyktning i 2016. I 2016 mottar også kommuner som bosetter enslige mindreårige asylsøkere et ekstratilskudd på 100 000 kroner per bosatte enslige mindreårige.

Komiteen merker seg at regjeringen vil videreføre en ordning med ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger i 2017.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til at kommunene har økt bosettingen av flyktninger vesentlig. For 2016 har kommunene vedtatt mottak av over 16 000 flyktninger, og antallet som venter på bosetting på asylmottakene går nå ned. Dette viser at dagens bosettingsmodell basert på frivillighet fra kommunenes side, fungerer og må videreføres.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunenes mottak av flyktninger, gjennom bosetting eller gjennom pålagte tjenester til asylmottak i kommunene, ikke er fullfinansiert. Slik dagens situasjon er, gis kommunene oppgaver i integrerings-

og mottaksarbeidet som må finansieres gjennom midler fra kommunerammen, mens forutsetningen har vært statlig finansiering.

Disse medlemmer mener det særlig er behov for å bedre finansieringsordningen for bosetting av enslige mindreårige asylsøkere (EMA) og viser til forslag om dette under kapittel 10.2. Det vises til at KS i sine høringsuttalelser til komiteen mener det er uheldig at mottak av EMA ikke fullfinansieres og at departementets videreføring av 100 000 kroner første år, ikke vil dekke tapet for mange kommuner.

Disse medlemmer mener departementets omtale av politireformen som en nærpolitireform gir feil bilde av realitetene. Politireformen åpner for sentralisering gjennom nedlegging av politidistrikt og lensmannsdistrikt og vil for svært mange føre til svekket mulighet for tjenester fra politiet. Politireformen går inn i rekken av en rekke sentraliseringsreformer under den sittende regjering som vil svekke muligheten til likeverdige tjenester til folk uavhengig av bosted.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til eget forslag i representantforslag Dokument 8:1 S (2015–2016) om en ny og effektiv bosettingsordning, som vil være langt mer robust i situasjoner med høye ankomster og ikke minst forebygge risikoen for parallellsamfunn i og med at den vil sikre at alle kommuner bosetter flyktninger.

Dette medlem mener alle barn i barnehagealder som bor på asylmottak skal ha rett til å gå i barnehage. Regjeringen foreslo i budsjettet for 2015 å kutte midlene kommunene i dag får for å gi barnehagetilbud til 4- og 5-åringer på asylmottak. Selv om forliket opprettholdt finansieringen, viser tallene at kommunene tilbyr færre plasser. Nå foreslår regjeringen i integreringsmeldingen å gi tilbud til 4- og 5-åringer som bor i mottak og der familien har fått opphold. Det er på ingen måte tilstrekkelig. 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 oppholdsstatus, 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 med hensyn til språkopplæ-

ring. 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 bevilges 145 mill. kroner slik at kommunene kan gi barnehageplass til alle barn på mottak.

Dette medlem mener også at det er nødvendig å bygge videre på 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 profiterer 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 skolerultatene til barn med innvandrerbakgrunn. Effekten er sterkere for jenter enn for gutter, og sterkere for barn av mødre som ikke er i jobb.

Regjeringens forslag om tilbud kun til lavinntektsgrupper vil utgjøre en fattigdomsfelle for innvandrerkvinner som risikerer å tape på å komme i jobb og få inntekt.

10.5 Klima- og miljødepartementet

10.5.1 Sammen drag

10.5.1.1 TILSKUDD TIL KLIMATILPASNING I KOMMUNENE

I statsbudsjettet for 2016 ble det bevilget 100 mill. kroner inklusive administrative utgifter til å støtte klimatiltak i kommunene, jf. Innst. 9 S (2015–2016). Miljødirektoratet tar sikte på to utlysninger i 2016.

10.5.2 Komiteens merknader

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til det svært store behovet for klimatilpasninger i kommuner og fylkeskommuner, knyttet til å sikre befolkningen, og viktig infrastruktur mot store skade som følge av mer ekstremvær.

Dette medlem mener dette arbeidet må styrkes kraftig og at det er meningsløst å pålegge planer, hvis det ikke gis økonomiske virkemidler for å kunne realisere planene.

Dette medlem viser til at det ikke er vanskelige barrierer som hindrer arbeidet med klimatiltak i kommunene, men heller mangelen på insentiver og klare styringssignaler fra sentralt hold. Dette blir bekreftet i en rapport fra Vestlandsforskning, laget for KS, «Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatil-

tak». Her finnes også råd til kommunene og staten, om hvordan en kan forbedre klimaarbeidet.

Rapporten belyser både drivere (gulrøtter) og barrierer for lokale klimatiltak. Og en hovedkonklusjon er altså at det ikke først og fremst er barrierene som hindrer tiltak, men fraværet av positive drivere. Eksempler på slike drivere er en samordnet statlig politikk, klare og konsistente styringssignaler og målrettede statlige støtteordninger.

Dette medlem viser videre til at KS anslår potensialet for årlig utslippskutt til minst 1,3 mill. tonn (330 mill. kroner) til 2020. Det er et betydelig potensial som er viktig å få realisert. Skal vi nå klimamålene og klimaforliket må virkemidler for å utløse de store og viktige utslippskuttene i kommunesektoren tas i bruk. Det kan være både pålegg og utslippskrav, men også økonomiske belønningsordninger.

Dette medlem mener det er fire tiltak som må på plass raskt og viser til forslag fra Sosialistisk Venstreparti i statsbudsjettet for 2016 om:

- Å opprette en nasjonal låneordning for kommunale og fylkeskommunale bygg tilsvarende den Oslo kommune har, for å fase ut fossil oljefyring.
- Å opprette en finansieringsordning for lokale klimatiltak som skal støtte kommuner og fylkeskommuner i å gjennomføre prosesser for klimavennlig omstilling.
- Pålegge regjeringen å legge inn nødvendig statlig medfinansiering i kommunerammene slik at kommunesektoren kan nå sitt mål om klimagassreduksjoner og foreta nødvendige klimatilpassinger.
- Pålegge regjeringen å sette krav om kompetanse på klima og miljø i kommunal forvaltning.

10.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

10.6.1 Sammen drag

10.6.1.1 VALGDIREKTORATET

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for valgordningen og valgregelverket. Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for den praktiske forberedelsen og gjennomføringen av valg. Valgdirektoratet ble opprettet 1. januar 2016 og har overtatt det operative ansvaret på statlig nivå for å støtte kommuner og fylkeskommuner i valggjennomføring. Direktoratet er opprettet for å sikre fortsatt uavhengighet i valgarbeidet.

Valgdirektoratet skal samarbeide med kommuner og fylkeskommuner og andre relevante aktører for å utføre oppdraget.

10.6.1.2 REVISJON AV FORSKRIFT OM KONSEKVENS- UTREDNINGER

1. januar 2015 trådte to forskrifter om konsekvensutredninger i kraft, én for planer etter plan- og bygningsloven og én for tiltak etter sektorlover. Revidert EU-direktiv om konsekvensutredninger (EIA-direktivet 2011/92/EU) krever endringer i det norske regelverket om konsekvensutredninger innen 16. mai 2017. Departementene vil sende forslag til felles revidert forskrift om konsekvensutredninger for planer og tiltak på offentlig høring høsten 2016.

10.6.1.3 MER KLIMAVENNLIG KOORDINERT BYUTVIKLING

Det er ventet en sterk befolkningsvekst i de største byområdene de nærmeste årene. Det gir et økt behov for rask og helhetlig planlegging av arealbruk, transport, infrastruktur, næringsområder og boligområder. En konsentrert arealbruk er nødvendig for å nå klimaforlikets mål om at veksten i persontransport skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. I 2015 ble det bestemt at arealforpliktelsene i bymiljøavtalene for de fire største byene skal følges opp gjennom byutviklingsavtaler. Arbeidet med utforming av byutviklingsavtaler ble startet opp i 2015 og vil fortsette i 2016 og 2017. Byutviklingsavtalene skal konkretisere hvordan stat, fylkeskommune og relevante kommuner skal samarbeide om å følge opp regionale og interkommunale areal- og transportplaner.

10.6.1.4 ORGANISERING AV EIENDOMSOPPMÅLING

Stortinget vedtok 3. mars 2016 å be regjeringen utrede forslag om hvordan arbeidet med eiendomsoppmåling skal organiseres, herunder vurdere en autorisasjons- og sertifiseringsordning for denne type tjenester, jf. Innst. 174 S (2015–2016). Regjeringen vil komme tilbake med en utredning som vil berøre kommunenes ansvar og oppgaver på dette området.

10.6.1.5 INNLEMMING AV BOLIGSOSIALT KOMPETANSETILSKUDD I RAMME- TILSKUDDET

Kommunene har en nøkkelrolle i det boligsosiale arbeidet. Som et ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring vil regjeringen i statsbudsjettet for 2017 foreslå å innlemme to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet i rammetilskuddet til kommunene. Dette vil ytterligere styrke kommunenes rolle og virkemidler i det boligsosiale arbeidet og frigjøre administrative ressurser.

Boligsosialt kompetansetilskudd (kap. 581 post 78), som i dag forvaltes av Husbanken, skal bidra til

å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk. Det er først og fremst kommuner som har fått midler fra posten, men også frivillige organisasjoner. I statsbudsjettet for 2016 er bevilgningen på posten 58,4 mill. kroner. Av denne bevilgningen er 7,1 mill. kroner knyttet til nye tilsagn, mens 51,3 mill. kroner er bundet opp i tilsagn som er gitt tidligere år. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 foreslå å innlemme i rammetilskuddet til kommunene de midlene knyttet til det boligsosiale kompetansetilskuddet som ikke er bundet opp i tilsagn. Det tas sikte på å innlemme ytterligere midler i 2018 og 2019 etter hvert som gitte tilsagn løper ut. Det vil imidlertid bli vurdert om en andel av midlene som i dag går til frivillige organisasjoner, skal videreføres i tilskuddsordningen.

10.6.2 Komiteens merknader

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til stort behov for flere rimelige boliger i forbindelse med bosetting av flyktninger og for å dekke behov for rimelige boliger for vanskeligstilte.

Dette medlem viser til at det er behov for å finne raske løsninger nå og viser til ulike initiativ til å bruke moduler for å løse det akutte behovet for boliger til flyktninger. Dette medlem støtter dette, men vil understreke viktigheten av å sikre kvalitet på investeringen, slik at modulene kan gjenbrukes til studentboliger og andre vanskeligstiltes boligbehov seinere. Å satse på lav kvalitet er dårlig investering og må unngås.

Dette medlem påpeker at det er viktig å se kommunenes arealplanlegging, behov for mer sosial boligbygging, planlegging for reduserte klimautslipp og områdeutvikling under ett. Boliger til alle må planlegges for å unngå segregering og parallellsamfunn og slik at økning i transportbehov kan dekkes kollektivt, ved sykkel og gange.

Dette medlem mener kommunene skal sørge for at det bygges flere boliger folk har råd til og planlegge bolig- og byutvikling i et langsiktig perspektiv. Skal det bli mulig, må Husbanken styrkes, og dette medlem viser til forslag om dette i Sosialistisk Venstrepartis alternative budsjett og i revidert nasjonalbudsjett 2016.

Dette medlem mener tilskuddet til vanskeligstilte i boligmarkedet og det boligsosiale kompetansetilskuddet for boligsosialt arbeid må økes. Dette medlem er sterkt imot at boligsosialt kompetansetilskudd innlemmes i rammen til kommunene. Husbanken må få en sterkere rolle i det boligsosiale arbeidet, og staten må synliggjøre sitt bidrag til dette gjennom synlige bevilgninger.

10.7 Kulturdepartementet

10.7.1 Sammenheng

10.7.1.1 TILSKUDD TIL FRIVILLIGSENTRALER

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner har Stortinget sluttet seg til at ansvaret for tilskuddet til frivilligsentraler bør overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S. (2014–2015). Tilskudd til frivilligsentraler budsjetteres i dag over kap. 315 post 71 på Kulturdepartementets budsjett og utgjør i 2016 127,8 mill. kroner. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 foreslå at tilskuddet innlemmes i kommunenes rammetilskudd.

Dagens retningslinjer for ordningen vil med dette ikke bli videreført. Med et kommunalt helhetlig ansvar for sentralene vil det ligge til rette for en videreutvikling av ordningen i tråd med lokale tradisjoner og behov.

Det legges opp til at midlene fordeles særskilt innenfor rammetilskuddet (tabell C) i en overgangsperiode på fire år. Fordelingen av midlene for 2017 vil bygge på Kulturdepartementets fordeling i 2016. Kommuner som oppretter eller nedlegger frivilligsentraler i overgangsperioden, vil bli bedt om å rapportere om dette til Kulturdepartementet, slik at det kan tas høyde for dette i fordelingen av midler i påfølgende år. Tilskuddet trappes opp i fireårsperioden.

10.7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner sluttet seg til at ansvaret for tilskuddet til frivillighetssentraler bør overføres til kommunene. Flertallet merker seg at regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet 2017 vil foreslå at tilskuddet innlemmes i kommunenes rammetilskudd, men at tilskuddet gis en særskilt fordeling. Dette legger til rette for at kommunene kan videreføre sine tilbud om frivillighetssentraler, uten at det kreves søknader og rapportering. Tilskuddet skal også trappes opp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til behandling av Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, hvor et mindretall gikk imot at tilskuddet til frivilligsentraler skulle innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Ved komiteens høring av kommuneproposisjonene framkom det vesentlige innvendinger mot regjeringens opplegg.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil fremme en aktiv offentlig kulturpolitikk. Det forutsetter at det skal eksistere et bredt kunst- og kulturliv i Norge. Offentlig kulturpolitikk handler om å sikre mangfold. Kulturpolitikken er avgjørende for et levende, offentlig og kritisk ordskifte. Dette medlem viser til at bibliotekene er blodårene i det kulturelle arbeidet lokalt fordi de gjør kunnskap, kultur, litteratur og verdier tilgjengelig til alle grupper i samfunnet uavhengig av sosiale, økonomiske og geografiske skillelinjer.

Dette medlem viser til at bibliotekene er en meget viktig og svært mye brukt arena for integrering.

Dette medlem viser til at Sentio Research Norge AS på oppdrag fra folkebibliotekene i Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Trondheim har undersøkt bruken av bibliotekene, og undersøkelsen viser at bibliotekene i større grad enn før fyller en rolle som både læringsarena og sosial møteplass, i tillegg til de andre formålene. Undersøkelsen viser også hvor viktig bibliotekene er for brukere med annen språkbakgrunn enn norsk og at deres bruk er økende. Utfordringen er å nå aldersgruppen 15 til 19 år.

Dette medlem mener det er behov for et flerårig bibliotekløft og vil styrke kommuneøkonomien med anslagsvis 200 mill. kroner til dette formålet.

10.8 Kunnskapsdepartementet

10.8.1 Sammenheng

10.8.1.1 ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Kunnskapsdepartementet la 27. november 2015 fram Prop. 33 L (2015–2016) Endringer i barnehage-loven (tilsyn m.m.). Departementet foreslår at det innføres et uavhengig tilsyn i barnehagesektoren. Det foreslås at fylkesmannen får hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage i særlige tilfeller. Kommunene vil fortsatt ha hovedansvaret for tilsynet med barnehagene.

Prop. 103 L (2015–2016) Endringer i barnehage-loven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.) ble lagt fram 15. april 2016. I proposisjonen foreslår departementet blant annet endringer i reglene om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring. Hovedendringene i lovforslaget er blant annet utvidelse av PP-tjenestens mandat, at barnehagens ordinære tilbud skal ha betydning for barnets rett til hjelp, og at fraflyttingskommunens vedtak skal gjelde fram til tilflyttingskommunen har fattet nytt vedtak. Departementet foreslår også å fjerne fritaket i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Det foreslås videre å korte ned på barns og foreldres ventetid på barneha-

geplass gjennom å gi barn født i september og oktober rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år.

Det er foreslått at alle lovendringene skal tre i kraft 1. august 2016.

10.8.1.2 UTVIDELSE AV ORDNINGEN MED GRATIS KJERNETID I BARNEHAGE

1. august 2015 ble det innført en ordning med gratis kjernetid i barnehage for alle 4- og 5-åringer fra familier med lav inntekt. I statsbudsjettet for 2016 har Stortinget bevilget midler til at ordningen med gratis kjernetid i barnehagen kan utvides til også å gjelde 3-åringer fra 1. august 2016.

10.8.1.3 STORTINGSMELDING OM BARNEHAGENS INNHOLD

Det vises til Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen. Regjeringen har klare ambisjoner om å utvikle innholdet i barnehagetilbudet, slik at alle barn får et tilbud av god kvalitet. Foreldre skal føle seg trygge på at barna deres har det godt i barnehagen. Barnehagetilbudet skal fortsatt bygge på den nordiske tradisjonen med et helhetlig læringssyn og en integrert barnehage for alle under skolepliktig alder, og det skal være rom for ulike eiere og ulike barnehageprofiler. Samtidig er det viktig at barnehagens innhold videreutvikles for å møte en ny tid.

Det er stor variasjon mellom barnehager i kvaliteten på tilbudet, og meldingen inneholder tiltak for å redusere disse kvalitetsforskjellene.

10.8.1.4 OMLEGGING AV TILSKUDD TIL TILTAK FOR Å BEDRE SPRÅKFORSTÅElsen BLANT MINORITETSPRÅKLIGE BARN I FØRSKOLEALDER

I Meld. St. 19 (2015–2016) signaliserer regjeringen også at den fra 2017 vil gjøre endringer i tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Regjeringen ønsker å tydeliggjøre at tilskuddet kun skal benyttes til språktiltak rettet direkte mot barna i barnehagen. Regjeringen vil også endre fordelingen av tilskuddet ved å kun tildele midler til kommuner med mange minoritetsspråklige barn.

10.8.1.5 FORDELING AV TILSKUDD TIL ØKT LÆRER-INNSATS PÅ 1.–4. TRINN

Som følge av avtalen mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet om statsbudsjettet for 2016 er bevilgningen til økt lærerinnsats på 1.–4. trinn over Kunnskapsdepartementets budsjett (kap. 226 post 63) økt med 320 mill. kroner. Midlene kommer i tillegg til det som ble bevilget til formålet

i statsbudsjettet for 2015 og som utgjør 370,4 mill. kroner i 2016. Som varslet i Prop. 1 S (2015–2016) for Kunnskapsdepartementet skal disse 370,4 mill. kronene for skoleåret 2016–2017 fremdeles fordeles på 100 kommuner som har flere elever per lærer enn landsgjennomsnittet.

Fra og med skoleåret 2017–2018 tas det sikte på at alle midlene, totalt 690,4 mill. kroner i 2016, skal fordeles etter grunnskolenøkkelene i inntektssystemet til kommunene. Alle kommuner skal motta midler. De 320 mill. kronene som bevilgningen ble økt med i 2016, vil imidlertid fordeles på en slik måte at hver kommune allerede i 2016 mottar det den ville mottatt om hele beløpet på 690,4 mill. kroner ble fordelt etter grunnskolenøkkelene, jf. Prop 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016.

10.8.1.6 FORSLAG OM ENDRINGER I REGLER OM SKOLEMILJØ PÅ HØRING

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven. Forslaget innebærer at det innføres en rendyrket aktivitetsplikt for skolene og en ny håndhevingsordning som skal sikre oppfyllelse av aktivitetsplikten. I tillegg innebærer forslaget at det tas inn en ny reaksjonshjemmel slik at tvangsmulkt kan brukes som et pressmiddel overfor skoleeiere som ikke oppfyller aktivitetsplikten til tross for pålegg fra håndhevingsmyndighetene.

10.8.1.7 LOVPROPOSISJON MED FORSLAG TIL ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN

Kunnskapsdepartementet la 18. mars 2016 fram Prop. 72 L (2015–2016) Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.).

Forslag om følgende er relevant for kommunesektoren:

- gi ungdommer større frihet til å velge videregående skoler i andre fylker
- innføre praksisbrevordningen i alle fylker
- gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring
- klargjøre når plikten til grunnskoleopplæring opphører ved utenlandsopphold
- fjerne lovens anbefaling om maksimal skolestørrelse.

10.8.1.8 STORTINGSMELDING OM FAGSKOLER

Kunnskapsdepartementet vil legge fram en stortingsmelding om fagskoleutdanning høsten 2016. Meldingen vil blant annet se på fagskolenes plasse-

ring i utdanningssystemet, overgangsordninger mellom fagskole og universitet/høyskole, opptakskrav til fagskoleutdanning, kvalitet i fagskoleutdanning og forvaltningen av fagskolene. Det vil blant annet bli vurdert om finansieringsansvaret skal føres tilbake til staten i en enhetlig tilskuddsordning for fagskolene.

10.8.1.9 STORTINGSMELDING OM INNHOLDET I SKOLEN

Kunnskapsdepartementet la 15. april 2016 fram Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet. Meldingen handler i hovedsak om behovet for en fornying av læreplanverket for Kunnskapsløftet og vil gi føringer for kommende arbeid med læreplanens generelle del og fornying av læreplanene for fag.

10.8.2 Komiteens merknader

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at deltakelse i barnehage og skole er noen av de viktigste integreringsarenaene, både for barnas utvikling og språk og fordi det skaper en arena som gjør at foreldre kommer i kontakt med andre foreldre og det offentlig. Dette medlem deler synet på at det er viktig at barn generelt, men spesielt barn med minoritetsbakgrunn, går i barnehage. Dette medlem mener det derfor er underlig at regjeringen kutter ut tilbudet om gratis halvdagsplass i Groruddalen, et tilbud som er målrettet mot et område som har høy minoritetsandel og har vært en suksess for å få opp deltakelsen i barnehagene. Det er ikke tilstrekkelig å erstatte denne med en ordning hvor man kan søke med et inntektstak. En slik ordning vil på grunn av krav om søknad ikke favne like bredt, det vil ekskludere en del av de som burde gå i barnehage, men som har en inntekt over taket, og det vil fungere som en fattigdomsfelle ved at det fjerner intensiv til å arbeide og tjene mer dersom man samtidig mister et velferdsgode. I dag er det 2 500 barn som får halvdagsplass etter groruddalssatsingen, mens det vil være rundt 700 4–5-åringer i samme område som får det etter endringen. Dette medlem viser til at regjeringen sier det er viktig for integreringen at flere bruker barnehagene, samtidig som de fjerner en av ordningene som har vært en suksess. Det gjør det vanskelig å ta regjeringen på alvor når de mener at det er viktig med integrering.

I Prop. 72 L (2015–2016), Innst. 336 L (2015–2016) ble det vedtatt en lovendring om å legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring.

Dette medlem understreker at det er en særlig høy risiko for frafall blant minoritetspråklige ungdommer med kort botid i Norge, og ønsker mer grunnskoleopplæring for denne gruppen velkom-

men. Erfaring viser at det ofte er særlig utfordrende å finne gode løsninger i skjæringspunktet mellom grunnskoleopplæring og videregående opplæring for minoritetspråklige ungdommer som har kommet til Norge sent i skoleløpet.

Dette medlem synes imidlertid det er skuffende at endringene i opplæringsloven kun går ut på å innføre en mulighet for kommuner og fylkeskommuner til å tilby mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 til ungdommer som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Dette medlem mener det må pålegges skoleeier en plikt til å gi et slikt tilbud dersom forslaget skal ha ønsket effekt.

Å etablere nye utdanningstilbud vil føre til økte kostnader for skoleeier, noe det etter dette medlems mening må kompenseres for. Det kan heller ikke være en politisk beslutning om noen skal få grunnskoleopplæring eller ikke. Dette må være et administrativt vedtak basert på sakkyndig vurdering. Dette medlem deler Utdanningsforbundets oppfatning om at det må være PP-tjenesten som tilrår om hvorvidt noen trenger mer grunnskoleopplæring. Hvis tiltaket er ment å motvirke frafall i videregående skole, er det ikke tilstrekkelig å utvide tilbudet om grunnskoleopplæring, man må revidere det. Opplegget må gå bort fra å være en komprimert versjon av grunnskolen og få fokus over på hva som er nødvendige ferdigheter ved inntak til videregående skole.

Dette medlem er sterkt kritisk til regjeringens lovforslag om dokumentasjon og vurdering i barnehagen i Prop. 33 L (2015–2016). Dette medlem har merket seg de sterke faglige innvendingene fra blant andre Utdanningsforbundet og Datatilsynet mot regjeringens forslag til dokumentasjon av enkeltbarn i barnehagen. Dette medlem vil vise til behandlingen saken fikk i familie- og kulturkomiteen, og der Sosialistisk Venstreparti vil støtte forslagene som er fremmet fra mindretallet.

Dette medlem er kritisk til manglende involvering fra praksisfeltet og ledende forskningsmiljøer i utarbeidelsen av ny rammeplan for barnehagen. Dette medlem har merket seg at i Meld. St. 28 (2015–2016) varsler regjeringen en grundig prosess med utvikling av læreplanene i skolen – en prosess hvor profesjonen selv skal involveres og gis ansvar. Dette medlem mener regjeringen må legge til rette for en tilsvarende prosess for utvikling av ny rammeplan for barnehagene. Dette medlem vil for øvrig vise til mindretallets forslag i familie- og kulturkomiteens innstilling i sak Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring og støtter disse.

Dette medlem mener barnehagens arbeid for å bidra til økt språkforståelse, god språkutvikling og legge til rette for språkstimulerende aktiviteter, er svært viktig for alle barn. For å lykkes med dette

arbeidet trenger barnehagene både tid og kompetanse. Dette medlem mener derfor at det viktigste bidraget til økt kvalitet i barnehagene ikke går gjennom å innføre språknorm, mer måling og testing, men å sikre nok ansatte og øke pedagogtettheten til minimum 50 pst.

Dette medlem mener økt lærertetthet er et viktig tiltak for økt læring og trivsel for elevene i et inkluderende læringsmiljø. Dette medlem støtter derfor lærerinnnsatsen på 1.–4. trinn, men er kritisk til at regjeringen ikke vil innføre en norm for økt lærertetthet på alle trinn.

Dette medlem støtter tiltak som vil styrke elevenes rettigheter til et trygt og godt læringsmiljø, jf. § 9a i opplæringsloven. Dette medlem mener at regjeringa i sterkere grad må prioritere tiltak som kan styrke skoleeier og skolens evne til å skape et trygt og inkluderende læringsmiljø for alle. Dette medlem ser derfor ikke at tvangsmulkt er et godt virkemiddel i så måte.

Dette medlem mener at nærhetsprinsippet bør gjelde for videregående opplæring, og det bør argumenteres for elevers rett til opplæring i eget fylke og nærområde både på pedagogisk og sosialt grunnlag. Trygghet og forutsigbarhet er viktig for elever i videregående skole. I karakterbaserte inntaksmodeller understreker dette medlem at det erfaringsmessig er de med lavest karakterer som blir utkonkurrert fra sin nærmeste skole. Dette medlem understreker at inntaksordningen også må sees i sammenheng med frafallet i videregående skole, og at det å ha tilknytning til en region og et framtidig arbeidsmarked som elevene kjenner, er positivt for alle. Dette medlem understreker at trygghet ved å gå på en skole i nærheten av der man bor er svært viktig.

Dette medlem viser til at Utdanningsforbundet mener regjeringen undervurderer betydningen av opplæringslovens anbefalte maksimalstørrelse for grunnskoler. De mener det er grenser for hvor stor en skole kan være og samtidig drives pedagogisk forsvarlig, og peker på at rektorer ved skoler som blir for store, kan miste sitt rom til å utøve pedagogisk ledelses- og utviklingsarbeid. Dette medlem er enig i disse innvendingene.

10.9 Nærings- og fiskeridepartementet

10.9.1 Sammen drag

10.9.1.1 HAVBRUKSFONDET

I revidert nasjonalbudsjett for 2016 legger regjeringen fram sitt forslag til et havbruksfond for fordeling av vederlag for kapasitetsøkninger i norsk lakse- og ørretoppdrett. Stortinget har lagt til grunn at 80 pst. av framtidige vederlag tilfaller kommunal sektor.

Den første vurderingen av kapasitetsjustering vil trolig gjennomføres i 2017. Det er ikke lagt opp til tildelinger av nye tillatelser før dette. Under forutsetning av at det gis tilbud om vekst, vil den første utbetalingen av midler til kommuner gjennom havbruksfondet foretas i etterkant av dette.

10.9.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader

10.10 Olje- og energidepartementet

10.10.1 Sammen drag

10.10.1.1 FJERNVARME – KOMMUNENES ROLLE

NVE konsesjonsbehandler i dag fjernvarmeutbygginger etter energiloven. Kommunene har på sin side etter plan- og bygningsloven ansvaret for vedtak om eventuell tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg. Det har vært flere eksempler på at dagens rollefordeling mellom kommunene og NVE har ført til manglende koordinering mellom de to myndighetsnivåene.

Regjeringen legger opp til å fjerne konsesjonsordningen for fjernvarme etter energiloven og gjennomføre nødvendige tilpasninger i regelverket, jf. Meld. St. 25 (2015–2016). Dette vil også medføre endringer i plan- og bygningsloven. Regjeringen vil også vurdere hvorvidt det fortsatt er grunnlag for å opprettholde dagens innretning av regelverket om tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg. Regjeringen legger til grunn at endringene ikke skal være til hinder for forenklinger og reduserte byggekostnader.

Fjerningen av dagens konsesjonsordning for fjernvarme vil gjøre det tydeligere at kommunen spiller en sentral rolle i den videre utviklingen av fjernvarme. Kommunene må selv gjøre vurderinger om fjernvarme er et fornuftig element i den lokale planleggingen. Kommunene er de nærmeste til å håndtere denne oppgaven.

10.10.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at fjernvarme utnytter overskuddsvarme og dermed frigjør elektrisitet som kan brukes til elektrifisering av andre sektorer, som transportsektoren. Disse medlemmer viser til at regjeringen legger opp til å fjerne konsesjonsordningen for fjernvarme etter energiloven. Disse medlemmer vil peke på at å fjerne konsesjonsordningen for fjernvarme ikke vil føre til forenkling, men derimot en mer fragmentert og arbeidskrevende behandling, ettersom konsesjonsordningen i dag håndteres effektivt gjennom 1,5 stilling i NVE.

Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiets forslag i forbindelse med behandlingen av Meld. St.

25 (2015–2016) og Arbeiderpartiets merknader i Innst. 248 S (2015–2016).

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til stortingsflertallets vedtak i behandlingen av Dokument 8:31 S (2015–2016) om å beholde strenge miljøkrav til oppvarming i ny byggeforskrift. Her ba Stortinget regjeringen innføre krav om at 60 pst. av netto varmebehov for bygg over arealgrense på 1 000 kvm. kan dekkes med annen energiforsyning enn direktevirkende elektrisitet. Et forslag om å fjerne dagens konsesjonsordning for fjernvarme er i konflikt med dette vedtaket.

Dette medlem viser til at fjernvarme utnytter overskuddsvarme som ellers går til spille og frigjør elektrisitet til andre formål. Fjernvarme er i dag en viktig del av energiforsyningen og har bidratt vesentlig til utfasing av fossil olje til oppvarmingsformål.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til regjeringens endringer i Teknisk byggeforskrift TEK 15. Noen av endringene er positive. Det som er problematisk er å øke arealkravet fra 500 kvm til 1 000 kvm før det slår inn krav om å dekke oppvarmingsbehovet med andre kilder enn direktevirkende el, dvs. panelovn o.l. Disse medlemmer viser til representantforslag 31 S (2015–2016) om å reversere dette og at det i Innst. 248 S (2015–2016) ble flertall for at regjeringen må innføre en bestemmelse slik at der hvor kommuner har vedtatt tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg etter plan- og bygningsloven § 27-5, kan kommunen vedta at nye bygninger utstyres med varmeanlegg slik at fjernvarme kan nyttes.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har foreslått å fjerne konsesjonsordningen for fjernvarme. Disse medlemmer ber regjeringen om at fjernvarmesektoren fortsatt får vilkår som sikrer utbygging på linje med dagens regulering i energiloven, slik at fjernvarmen kan ta vare på all tilgjengelig overskuddsvarme fra industri, bygg, energigjenvinning, datasentraler m.m. i fremtidens sirkulære økonomi. Disse medlemmer viser også til at regjeringen vil vurdere tilknytningsplikt for fjernvarme. Disse medlemmer ber regjeringen videreføre tilknytningsplikten for fjernvarme i plan- og bygningsloven, og viser i den anledning til vedtak 642 (2015–2016) som sier at

«Stortinget ber regjeringen innføre en bestemmelse slik at der hvor kommuner har vedtatt tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg etter plan- og bygningsloven § 27-5, kan kommunen vedta at nye bygninger utstyres med varmeanlegg slik at fjernvarme kan nyttes.»

Disse medlemmer mener det må forstås slik at Stortinget allerede har avklart at kommunene må ha fortsatt mulighet for å bruke dette virkemiddelet. Disse medlemmer viser også til forslag 644, og mener det er nødvendig at kravet nå fastsettes raskt i byggteknisk forskrift av hensyn til forutsigbarhet i bransjen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det i klimaforliket ble vedtatt forbud mot fyring med fossil olje i husholdninger og til grunnlast i øvrige bygg i 2020, og at dette innføres sammen med støtteordninger og øvrige virkemidler i en overgangsperiode. Dette medlem ber regjeringen om å sørge for at forskrift om forbud mot fossil oppvarming innen 2020 trer i kraft snarest og må gjelde all fossil oppvarming, også spisslast, men med unntaksmulighet for backup-løsninger for sykehus og annen kritisk infrastruktur.

Dette medlem mener at konsesjonsordningen for fjernvarme i plan- og bygningsloven må videreføres som i dag. Å fjerne konsesjonsordningen for fjernvarme vil ikke innebære en forenkling, men gi mer byråkrati. Deler av regelverket kan imidlertid håndteres mer smidig i samarbeid med kommunene. Dette medlem mener at uten riktige verktøy kan ikke kommunene drive lokal planlegging og byutvikling. Fjernvarme er en infrastruktur som bruker lokale energiresurser, og kommunene må ha myndighet til for eksempel å vedta tilknytningsplikt for å kunne benytte disse. Slik infrastrukturbygging er en viktig del av byutviklingen.

10.11 Samferdselsdepartementet

10.11.1 Sammendrag

10.11.1.1 NYTT FELLES REGELVERK FOR ALL VILKÅRSPARKERING

Nytt felles regelverk for all vilkårsparkeering ble fastsatt 18. mars 2016. I 2015 ble vegtrafikkloven § 8 endret ved Prop. 93 L (2014–2015) for å sikre hjemmel til å fastsette dette regelverket. Lovendringen trer i kraft 1. januar 2017, samtidig med det nye regelverket.

Det nye regelverket vil være bindende for både private og kommunale parkeringsvirksomheter. Hvilke økonomiske konsekvenser det vil få for kommunene å rette seg etter de nye kravene, vil i stor grad avhenge av hvordan kommunene har innrettet parkeringsdriften i dag.

10.11.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

11. Konsultasjonsordningen

11.1 Sammendrag

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS (kommunesektorens organisasjon).

I 2013 ble det fastsatt rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren.

Avveininger mellom hensyn til nasjonal styring og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlingsfrihet skal framgå av departementenes høringsdokumenter og lovproposisjoner til Stortinget. Medvirkningen fra KS kan bidra til å synliggjøre denne avveiningen.

I 2007 ble det innført rutiner for å involvere KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer.

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, og skal bidra til tjenestetutvikling og måloppnåelse på sentrale områder som kommunesektoren har ansvaret for. Et annet formål med samarbeidsavtalene er å fremme samordning mellom ulike fagområder og sektorer. Gjeldende samarbeidsavtaler er avtaler om kvalitetsutvikling, avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom forvaltningsnivåene. Både staten og KS kan foreslå nye avtaler. Det er per mai 2016 fire 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
- Avtale om videre utvikling av den kommunale helse- og omsorgstjenesten
- Utviklingsavtale for partnerskapet stat-kommune om Nav-kontorene

En nærmere omtale av konsultasjonsordningen, referater og møtedokumenter ligger på departementets nettsider på www.regjeringen.no.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

12. Utviklingen i kommuneøkonomien

12.1 Sammendrag

Det vises i proposisjonen til at kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Realveksten i kommunesekto-

rens samlede inntekter anslås til 3,4 pst. i 2015, og veksten i de frie inntektene anslås til 3,3 pst. Inntektsveksten ble med dette høyere enn i budsjettopp- legget for 2015. Det vises i proposisjonen til at god skatteinngang i andre halvår bidro til at skatteinntek- tene ble høyere enn det som ble anslått både i det opprinnelige budsjettopp- legget for 2015 og i nasjonalbudsjettet for 2016. Den gode skatteinngangen i andre halvår har sammenheng med uførereformen, høye restskatter fra inntektsåret 2014 samt tilpasninger til høyere utbytteskatt fra og med 2016. Tidligere på året, i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2015, ble i tillegg rammeoverfø- ringene økt for å motvirke en forventet skattesvikt på grunn av svak utvikling i norsk økonomi.

Den kraftige veksten i investeringene fortsatte i 2015. Investeringsveksten anslås til nærmere 7 pst. På den annen side har sysselsettingsveksten vært relativt lav (om lag 1 pst.) de siste årene, og denne utviklingen fortsatte i 2015. Utviklingen de siste åre- ne kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sys- selsettingsvekst. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2015 til 1,9 pst., noe som er vesentlig lavere enn inn- tektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenestoområder. Det høye investeringsnivået har bidratt til store negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 pst. av inntektene i 2007 til nærmere 47 pst. ved utgangen av 2014. Betydelig negative netto finansin- vesteringer i 2015 trekker i retning av ytterligere økning i nettogjelden. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjons- ordninger, og den renteeksponerte delen av gjelden utgjorde 34 pst. av inntektene ved utgangen av 2014. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyg- gingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Ettersom kommunene ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinan- sieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpe- tid. I lys av utviklingen i dette markedet de siste årene har departementet sendt ut et forslag på høring om å endre finansforskriften for kommuner og fylkeskom- muner. Den foreslåtte endringen innebærer et tydeli- gere krav om at refinansieringsrisikoen ved eventuelle kortsiktige låneopptak skal synliggjøres i rap- porteringen fra administrasjonen til kommunestyret/ fylkestinget, og det kommer også klarere fram at kommunene skal ta hensyn til – og ta stilling til – risi- koen som knytter seg til å ta opp kortsiktige lån. Høringsfristen er 1. september 2016.

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2015 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3,3 pst. av inntektene. Dette er godt over det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, som sier at det over tid bør ligge på om lag 2 pst. for sektoren samlet, og er en forbedring på nærmere 2 prosentpoeng i forhold til 2014. Forbedringen kan i hovedsak henføres til at driftsutgiftene vokste mindre enn driftsinntektene og at skatteinntangen tiltok gjennom andre halvår. I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2015 over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1 3/4 og 4 pst.

Ved inngangen til mai 2016 var i alt 51 kommuner og ingen av fylkeskommunene oppført i ROBEK. Dette er et lavt tall, historisk sett, og antallet har vært stabilt de senere årene. I lys av de gode driftsresultatene i 2015 er det forventet at antallet ROBEK-kommuner vil gå noe ned i løpet av 2016, i etterkant av at kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene for fjoråret.

12.1.1 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

Kommunesektorens inntekter, som andel av norsk økonomi, har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter var lavere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009–2015. Dette har flere forklaringer, blant annet at det i denne perioden har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012).

12.1.2 Inntekts- og aktivitetsutvikling

Andelen av gjelden som har blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonslån, økte fra 13 pst. i 2008 til 29 pst. i 2015. Veksten har vært særlig sterk i sertifikatlån, dvs. lån med under ett års løpetid.

12.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at kommunene leverte et svært godt driftsresultat i 2015 sammenlignet med tidligere år. Flertallet viser til at resultatet i kommunesektoren er det beste siden 2006. Videre viser flertallet til at kommunesektorens samlede inntekter anslås til 3,4 pst. i 2015, og veksten i de frie inntektene anslås til 3,3 pst. Inntektsveksten ble med dette høyere enn i budsjettoplegget for 2015.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk

Venstrepartiet viser til sine merknader under kapittel 2.2.

Komiteen viser til at rammeoverføringene til kommunesektoren ble økt i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for å motvirke en forventet skattesvikt.

Komiteen viser til at den kraftige veksten i investeringene fortsatte i 2015. Investeringene anslås til nærmere 7 pst. Komiteen viser til at investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innen de fleste tjenestekområder. Komiteen merker seg imidlertid med tilfredshet at antallet ROBEK-kommuner er på et historisk sett lavt nivå, og vil følge utviklingen. Komiteen merker seg at det er forventet at antallet ROBEK-kommuner er forventet å gå noe ned i 2016, i etterkant av at kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene fra fjoråret.

13. Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

13.1 Sammendrag

I kapittel 13 i proposisjonen redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i 2015 og i perioden 2010 til 2015.

Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring.

13.1.1 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. Den demografiske utviklingen i perioden 2010–2015 beskrives i tabell 13.1.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere over 67 år. I perioden 2010–2015 økte antall innbyggere i disse gruppene med i overkant av 124 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester.

Gjennom 2015 var tallet på barn og unge relativt stabilt. Antall eldre fortsatte å øke kraftig. Samlet sett økte innbyggertallet med nærmere 48 000 i løpet av 2015, noe som er en litt svakere vekst enn de siste årene.

13.1.2 Barnehage

Antall barn i aldersgruppen 1–5 år økte noe i perioden 2010–15. Utbyggingen av barnehageplasser

var enda større, og barnehagedekningen gikk opp fra vel 88 pst. i 2010 til i overkant av 90 pst. i 2015. I alt hadde om lag 6 600 flere barn barnehageplass i 2015, sammenliknet med 2010.

Det har vært en økning i den avtalte oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med nærmere 1,5 time fra 2010 til 2015. Kapasitetsveksten i denne perioden var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved totalt antall avtalte oppholdstimer økte kapasiteten med 1,0 pst. årlig fra 2010 til 2015, mens veksten i antall barn med plass i barnehage til sammenlikning utgjorde 0,5 pst. årlig.

Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk også opp i perioden.

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren har veksten avtatt de siste par årene. I 2015 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenliknet med året før. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1–5 år, sammenliknet med året før.

I snitt tilbrakte barna noe mer tid i barnehagen i 2015 sammenliknet med 2014.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har økt fra 90 pst. i 2014 til 91,8 pst. i 2015.

13.1.3 Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen i perioden 2010–2015. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der i overkant av tre pst. av elevene går, enn i de kommunale. Også i ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden.

I 2015 var det en liten økning i elevtallet. Det er en liten nedgang i antall elever som får spesialundervisning, men de elevene som får spesialundervisning får i snitt flere timer.

61,5 pst. av barn mellom seks og ni år hadde i 2015 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 2015.

13.1.4 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt de siste årene. I perioden 2010–2015 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 læringer økte i perioden 2010 til 2015.

I 2015 var det en liten økning i elevtallet, hovedsakelig som følge av større årskull i aldersgruppen 16–18 år.

13.1.5 Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2010–2015. 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.

I 2015 var antallet barn som mottar tiltak stabilt fra året før. Det var imidlertid en liten dreining i hvilke tiltak barna får. Antall barn som fikk omsorgstiltak økte, men det var en tilsvarende nedgang i antall barn som fikk hjelpetiltak.

13.1.6 Sosialtjenester

Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2010–2015. Andelen i aldersgruppen 20–66 år som mottok sosialhjelp, har ligget relativt stabilt i perioden.

13.1.7 Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte om lag i takt med folketallet i perioden 2010–2015. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør en høy andel av dem som tildeles kommunalt disponerte boliger.

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 to prosentpoeng i 2015.

13.1.8 Omsorgstjenester

Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2010–2015. Samtidig har det i perioden vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte omsorgstjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.

Samtidig som antall plasser i institusjon holdt seg på samme nivå over flere år, gikk antall beboere i institusjon ned. Beboere i bolig med heldøgns bemanning økte noe.

Endring i sammensetningen av mottakergruppene med flere mottakere blant de yngre (under 67 år) og blant de aller eldste (over 90 år), kan tyde på økt pleietyngde i hjemmetjenestene. Det illustreres også av at den enkelte mottaker i snitt fikk flere timer pleie og praktisk bistand i 2015 enn i 2010.

Sett i forhold til 2014 mottok færre eldre kommunale helse- og omsorgstjenester i 2015, både innen

hjemmetjenestene og i den institusjonsbaserte omsorgen.

Lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre fra 2010–2015. Eneromsdekningen på institusjonene ligger stabilt på om lag 95 pst.

13.1.9 Kommunehelsetjenesten

Kommunene hadde i årene 2010–2015 en høy og stabil dekningsgrad for helsestasjonsundersøkelser av små barn. Legedekningen gikk opp gjennom perioden, mens fysioterapidekningen har vært svakt økende.

I 2015 var det en fortsatt vekst i antallet helseundersøkelser blant barn og unge.

13.1.10 Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren vokste med knapt 1 pst. årlig i perioden 2010–2015. 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.

Det er store variasjoner i brutto driftsutgifter for administrasjonen i kommunene.

13.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen i stor grad retter seg mot bestemte aldersgrupper og at den demografiske utviklingen vil gi viktig informasjon om behovet for kommunale tjenester i framtiden. Komiteen viser til at de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge i alderen 1–18 år og innbyggere over 67 år. Komiteen merker seg at antallet innbyggere i disse gruppene økte med i overkant av 120 000 personer i perioden 2010–2015, noe som indikerer at det er et økt behov for kommunale tjenester. Komiteen merker seg at økningen kom særlig blant de eldre, noe som var forventet. Komiteen ser at det er en kraftig økning blant de eldre og at det vil være det i årene som kommer. Omfanget av omsorgstjenester økte også i perioden 2010–2015 samtidig med at det har vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte tjenester.

Komiteen mener det er en utfordring for kommunene at utviklingen går i retning av at det vil bli en større andel pleietrengende eldre og en lavere andel personer i arbeidsdyktig alder, da alle kommuner har ansvar for omsorgstjenestene knyttet til de eldre. Samtidig mener komiteen at det å ta vare på de eldre er en oppgave som er av stor verdi for vårt land. Komiteen ser positivt på utviklingen innen velferdsteknologi og mener at de nye mulighetene som velferdsteknologien gir oss, må tas i bruk i større grad

enn i dag. Komiteen mener at velferdsteknologien gir store muligheter og vil hjelpe både tjenesteyter og tjenestemottaker. Komiteen mener videre at eldre som i større grad kan være selvhjulpne ved hjelp av velferdsteknologi, får et mer verdig liv.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti registrerer at sysselsettingsveksten i kommunesektoren er fallende, og har ikke vært så lav på ti år. I de to siste årene (2014 og 2015) har det vært lavere vekst enn i alle årene med Arbeiderpartiet i regjering. I en situasjon der regjeringen bruker rekordmye oljepenger, viser disse medlemmer til at regjeringen ikke evner å legge til rette for utbygging av velferdstjenestene i kommunene. Det skyldes at regjeringen ikke prioriterer styrket kommuneøkonomi.

Klima

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det ikke er vanskelige barrierer som hindrer arbeidet med klimatiltak i kommunene, men heller mangelen på insentiver og klare styringssignal fra sentralt hold. Dette blir bekreftet i en rapport fra Vestlandsforskning, laget for KS, «Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak» (pdf). Her finnes også råd til kommunene og staten, om hvordan en kan forbedre klimaarbeidet.

Rapporten belyser både drivere (gulrøtter) og barrierer for lokale klimatiltak. Og en hovedkonklusjon er altså at det ikke først og fremst er barrierene som hindrer tiltak, men fraværet av positive drivere. Eksempler på slike drivere er en samordnet statlig politikk, klare og konsistente styringssignal og målretta statlige støtteordninger.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge inn nødvendig statlig medfinansiering i kommunerammene slik at kommunesektoren kan nå sitt mål om klimagassreduksjoner og foreta nødvendige klimatilpassinger.»

«Stortinget ber regjeringen sette krav om kompetanse på klima og miljø i kommunal forvaltning.»

14. Øvrige temaer

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at gjeldsbelastningen i mange kommuner er høy, og mange kommuner tar opp kortsiktige lån som kan bli svært dyre å refinansiere i en gitt kritisk situasjon. Kommunene og fylkeskommunene står fritt til å ta opp lån i banker (herunder Kommunalbanken) eller i sertifikat- og obligasjonsmarkedet innenfor de rammer som er gitt

i kommuneloven med tilhørende forskrift. Kommune-
loven, som sier at kommunene ikke kan påta seg
vesentlig finansiell risiko, setter de overordnede ram-
mene for hvordan (fylkes)kommunene skal forvalte
egen gjeld og egen likviditet. Kommunalbankens
markedsandel for sektoren var i 2015 på rundt 45 pst.

Dette medlem understreker at kommunesty-
ret/fylkestinget etter finansforskriften og ut fra egen
situasjon skal konkretisere hvor grensene skal gå
gjennom fastsettelsen av kommunens finansregle-
ment. Dette medlem viser til at Kommunal- og
moderniseringsdepartementet har sendt ut et hørings-
forslag som presiserer kommunenes plikt til å vur-
dere risiko i forbindelse med opptak av kortsiktige
lån. Dette medlem mener det er behov for at mer
av kommunenes lånebehov dekkes gjennom Husban-
ken og Kommunalbanken. For Kommunalbankens
del kan det ifølge svarbrev til Sosialistisk Venstrepar-
tis stortingsgruppe til denne saken gjøres ved at sta-
ten som eeneier skyter inn aksjekapital.

Det er viktig at det også vurderes endringer som
gjør at lån fra disse bankene til formål og låntakere
som ikke kan gå konkurs, ikke har urimelige betin-
gelser som gjør lånene lite attraktive.

Dette medlem foreslår derfor følgende:

«Stortinget ber regjeringen i budsjettet for 2017
legge fram forslag som muliggjør at Husbanken og
Kommunalbanken finansierer en større del av kom-
munenes låneportefølje.»

15. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, 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 bemanningssituasjo-
nen, ved tjenester kommunene har ansvaret for.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen videreføre selskaps-
skatten som en statlig skatt.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utfase forsøket med
statlig finansiert eldreomsorg fra 2017.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen understreke overfor
fylkesmennene at deres rolle er å veilede kommu-
nene og oppsummere prosessene, og ikke overprøve
lokaldemokratiske beslutninger.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for
2017 øke kommunesektorens inntekter med mini-
mum 3 mrd. kroner utover regjeringens forslag i
Kommuneproposisjonen 2017.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen øremerke 300 mill.
kroner til opptrappingsplan på rusfeltet.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen om å trekke tilbake
forslagene om å bruke 100 mill. kroner av skjønns-
midlene til en ordning med infrastrukturtiltak til
kommuner som slår seg sammen. Likeledes å ikke
gjennomføre ordningen med ekstra overføring på
200 mill. kroner (halvårsvirkning på 100 mill. kroner
for 2017) til kommuner med over 9 000 innbyggere
etter sammenslåing som danner nytt regionsenter.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen om at gjennomførin-
gen av revidert inntektssystem for kommunene utset-
tes. Som grunnlag for å fremme nytt forslag nedsettes
et bredt sammensatt offentlig utvalg for å utrede kri-
teriene i utgiftsutjevningen og de regionalpolitiske
tilskuddene. Innstillingen gjøres til gjenstand for en
bred høring før forslag framlegges for Stortinget.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for
2017 gjeninnføre ordningen med 100 pst. refusjon av
utgiftene til barneverntiltak utover den kommunale
egenandelen.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen legge til grunn en
økning i kommunesektorens inntekter med 3 mrd.
kroner slik at veksten i frie inntekter for 2017 settes
til intervallet 6 3/4 til 7 mrd. kroner.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 11*

Stortinget ber regjeringen i budsjettet for 2017 utrede og legge fram en modell for hvordan ekstraordinære statlige tiltaksmidler i perioder med økende ledighet kan settes inn for å bygge ned vedlikeholdsetterslepet i kommunal sektor.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 øke kommunesektorens inntekter med minimum 6 mrd. kroner utover regjeringens forslag i kommuneproposisjonen for 2017.

Forslag 13

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til sterkere inntektsutjamning i inntektssystemet for kommunesektoren.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen øremerke satsinger i rusomsorg, psykiatri og skolehelsetjenesten.

Forslag 15

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 øke den statlige medfinansieringen for ordningen med særlige ressurskrevende tjenester.

Forslag 16

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 legge fram en plan for opptrapping av lavterskel psykiatritilbud i kommunene.

Forslag 17

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 styrke fylkeskommunenes inntekter til regional utvikling.

Forslag 18

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at finansieringen av veksttilskuddet og storbytilskuddet gjøres som et rent påslag til kommunene det gjelder, uten uttrekk av ramma.

Forslag 19

Stortinget ber regjeringen i budsjettet for 2017 redegjøre for finansieringen av barnevernet i kommuner som har et helhetlig ansvar for 1. og 2.-linjen, og eventuelt foreslå endringer, slik at utgiftsdeknningen i ulike kommuner blir likeverdig.

Forslag 20

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til en særlig opptrappingsplan med finansiering for lavterskeltilbud innenfor psykisk helse i kommunene.

Forslag 21

Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunesektoren har finansielle rammer og har bygget opp tilstrekkelig tilbud til pasientene, før rus og psykiatri tas inn i samhandlingsreformen.

Forslag 22

Stortinget ber regjeringen legge inn nødvendig statlig medfinansiering i kommunerammene slik at kommunesektoren kan nå sitt mål om klimagassreduksjoner og foreta nødvendige klimatilpassinger.

Forslag 23

Stortinget ber regjeringen sette krav om kompetanse på klima og miljø i kommunal forvaltning.

Forslag 24

Stortinget ber regjeringen i budsjettet for 2017 legge fram forslag som muliggjør at Husbanken og Kommunalbanken finansierer en større del av kommunenes låneportefølje.

16. Komiteens tilråding

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 360 millioner kroner for 2017. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 8. juni 2016

Helge André Njåstad

leder og ordfører