

Notat om Statsbudsjettet 2019



I dette notatet presenterer KS konsekvensene av statsbudsjettet 2019 for kommuner og fylkeskommuner.

Innholdsfortegnelse:

Kommuneøkonomi	side 3
Utdanning	side 5
Helse og velferd	side 8
Samferdsel, plan og miljø	side 11
Innovasjon og digitalisering	side 13
Eiendomsskatt	side 15

Kommuneøkonomi

DET ØKONOMISKE OPPLEGGET FOR 2019

I statsbudsjettet for 2019 legges det opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 2,6 mrd. kroner sammenlignet med nivået i revidert nasjonalbudsjett (RNB)2018. For inneværende år er imidlertid skatteinntektene oppjustert med 2,4 mrd. kroner. Oppjusteringen har sammenheng med ekstraordinært store uttak av utbytter som trolig skyldes tilpasninger til skattereformen.

Sammenlignet med anslag på regnskap 2018 blir realveksten i frie inntekter i 2019 på 0,2 mrd. kroner. Merskatteveksten i 2018 må dermed ses på som en forskuttering av veksten i frie inntekter som kommuneproposisjonen la opp til for 2019. Merskatteveksten i 2018 er samtidig en engangsinntekt som ikke vil kunne finansiere varige økninger i driftsutgiftene.

SSB har i etterkant av kommuneproposisjonen lagt fram nye befolkningsframskrivninger. Merutgiftene for kommunesektoren i 2019 er anslått til 1,3 mrd. kroner, hvorav om lag 1,0 mrd. kroner antas å belaste de frie inntektene. Dette er om lag 0,6 mrd. kroner lavere enn anslaget fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi fra mars i år basert på SSBs forrige befolkningsframskriving og alternativet med lav innvandring.

Veksten i frie inntekter som det legges opp til i statsbudsjettet ligger helt nederst i det angitte intervallet for inntektsvekst i kommuneproposisjonen 2019 (2,6 – 3,2 mrd. kroner).

Merskatteveksten gir isolert sett økt økonomisk handlingsrom inneværende år. Økt kostnadsvekst, hovedsakelig som følge av økte elektrisitetspriser, trekker i motsatt retning. Den kommunale lønns- og prisveksten i 2018 er oppjustert med 0,4 prosentenheter fra 2,6 til 3,0 pst, hvilket tilsvarer 1,9 mrd. kr. For 2019 er lønns- og prisveksten anslått til 2,8 pst.

Veksten i frie inntekter i 2019 målt fra inntektsnivået i 2018 uten merskattevekst, anslås til 0,7 pst. Den faktiske realveksten i frie inntekter fra 2018 til 2019 er anslått til 0,0 prosent.

I tabellen nedenfor vises veksten i frie inntekter i 2019 målt fra inntektsnivået i 2018 uten merskattevekst.

	Kom.prp. 2019	Statsbudsj. 2019
	Mrd. kr.	Mrd. kr.
Vekst frie inntekter	2,6-3,2	2,6
Demografi	1½	1,0
Pensjon	0,65	0,65
Handlingsrom før særskilte satsinger	0,45-1,05	0,95
Satsinger innenfor veksten	0,2	0,5
<i>Herav:</i>		
<i>Opptappingsplan rus</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>Tidlig innsats- skole</i>		<i>0,2</i>
<i>Opptappingsplan habilitering/rehabilitering</i>		<i>0,1</i>
Omprioritering innenfor veksten		
Fylkesveinettet		0,1

Kommunene får hele veksten i frie inntekter på 2,6 mrd. kroner. Fordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner må ses i sammenheng med at mens kommunene kan forvente økte nettokostnader

som følge av befolkningsendringer på 1,6 mrd. kroner vil fylkeskommunenes utgiftsbehov reduseres med om lag 0,6 mrd. kroner. Merutgiftene i kommunene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene og til barn i grunnskolealder. For fylkeskommunene er det nedgangen i antall 16-18-åringer som slår sterkt ut. Innenfor rammen av fylkeskommunenes frie inntekter gjør regjeringen en omprioritering ved at midlene som gis med en særskilt fordeling til opprusting og fornying av fylkesvegnettet økes med 100 mill. kroner.

I beregningen av økt handlingsrom tas det ikke hensyn til økningen av innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester med kroner 50 000 utover lønnsveksten. KS har anslått at dette vil gi økte kostnader for kommunene med 0,3 mrd. kroner, og da allerede fra regnskap 2018. I 2018 vil merskatteveksten kunne finansiere de økte utgiftene, men dette vil ikke være ikke tilfellet i de påfølgende årene hvor merutgiften må dekkes innenfor rammen av de frie inntektene.

Økte renter vil også føre til at handlingsrommet svekkes. Hvis Norges Bank setter opp rentene i tråd med rentebanen vil det kunne øke rentekostnadene i sektoren med i underkant av 700 millioner kroner i 2019. På sikt vil også økte renter føre til lavere pensjonspremier.

Det er lagt opp til vekst i sektorens samlede inntekter på 1,9 mrd. kroner fra 2018 til 2019. Veksten er regnet med utgangspunkt i hva inntektsnivået ville vært i 2018 uten merskattevekst. Veksten i samlede inntekter i 2019 er sammensatt slik:

	Mrd. kroner
Frie inntekter	2,6
Frie inntekter knyttet til endringer i oppgaver	0,1
Øremerkede tilskudd	-1,2
Gebyrinntekter	0,5
Realvekst i samlede inntekter	1,9

Frie inntekter knyttet til endringer i oppgaver økes med 0,1 mrd. kroner. Endringene knytter seg til økt foreldrebetaling og gratis kjernetid i barnehage, samt utvidet rett til videregående opplæring for innvandrere. Fra 1. januar 2019 blir maksprisen på en barnehageplass 2 990 kroner per måned. I budsjettet foreslås det at maksimalprisen settes ytterligere opp til 3 040 kroner per måned fra 1. august 2019. Ordningen med gratis kjernetid i barnehage foreslås utvidet til å inkludere toåringer fra familier med lav inntekt.

Øremerkede tilskudd reduseres med netto med 1,2 mrd. kroner. Dette må ses i sammenheng med betydelig nedgang i overføringer til kommuner og fylkeskommuner knyttet til salg av oppdrettstillatelser i havbruksnæringen fra 2018 til 2019. Noen av endringene i øremerkede tilskudd er:

- bevilgninger til statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter (50/50-ordningen) økes reelt med 0,7 mrd. kroner.
- investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser splittes i to tilskuddsordninger. Én for netto tilvekst av plasser og én til rehabilitering og utskifting av eksisterende heldøgns omsorgsplasser. Samlet på de to ordningene er det tatt høyde for tilskudd til om lag 1 500 nye heldøgns omsorgsplasser

Fylkeskommunenes regionale utviklingskraft reduseres

De senere års kutt i de regionale utviklingsmidlene fortsetter. For 2019 foreslås det en reduksjon på 223 millioner fra saldert budsjett for 2018, tilsvarende en nedgang på rundt 16 prosent.

KS mener dette vil skade fylkeskommunenes arbeid med samfunnsutvikling. Reduksjonen står også i kontrast til intensjonene i regionreformen om å styrke nettopp samfunnsutviklingsarbeidet i regionene. I statsbudsjettet opplyser for øvrig regjeringen selv at de regionale utviklingsmidlene utløser om lag det tredobbelte i annen kapital til prosjekter i fylkene.

Midlene til regionale forskningsfond kuttes også, fra 210 til 183 millioner kroner. Interregmidlene opprettholdes på inneværende års nivå.

Nytt inntektssystemutvalg for kommunene

I statsbudsjettet opplyses det at Kommunal- og moderniseringsdepartementet på nyåret 2019 vil nedsette et offentlig utvalg for å gjennomgå inntektssystemet for kommunene. KS er glad for dette initiativet, og legger til grunn at utvalget vil være bredt sammensatt samtidig som kommunene blir tungt representert.

Utdanning

Mangler 400 mill. kroner til bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm i barnehagene

Høsten 2018 ble pedagognormen i barnehagene innskjerpet, samtidig som det ble innført en generell bemanningsnorm. Barnehageeier har frem til 1.8.2019 for å innfri bemanningsnormen som gjelder både for private og kommunale barnehager. Pedagognormen skjerpes fra maksimum 18 barn per pedagogisk leder til 14 barn. Det må ansettes en ny pedagogisk leder om barnetallet økes fra 14 til 15 barn. Bemanningsnormen innføres med maksimalt 6 barn per ansatt. Normen kan oppfylles prosentvis.

KS beregner innføringen av normen i 2019 til å koste over 400 mill. kroner mer enn det som er bevilget i statsbudsjettet. Om private og kommunale barnehager skal gjøres i stand til å innfri normene samtidig må bevilgningen økes.

	Kostnad	Bevilgning	Underfinansiering
Pedagognorm kommunale	340	215	125
Pedagognorm private	337	209	128
Bemanningsnorm kommunale	113	40	73
Bemanningsnorm private	169	60	109
SUM	960	524	436

Uten samtidig finansiering av bemannings og pedagognorm for kommunale og private barnehager vil normene bli krevende å innfri for private barnehager de neste årene. Om det ikke bevilges økte overføringer til kommunene innebærer det en vedvarende underfinansiering.

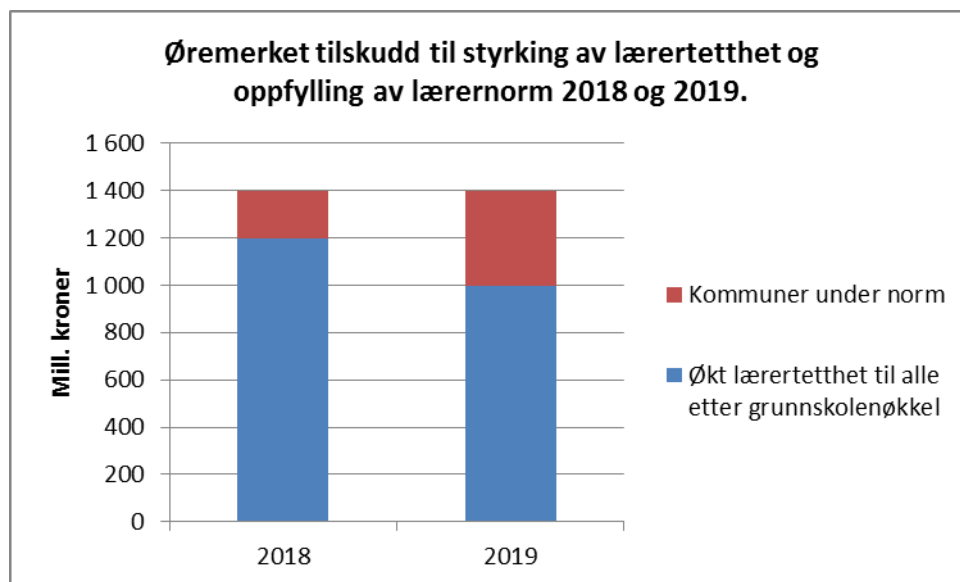
Manglende finansiering innebærer at mange kommuner må gjøre omdisponeringer og prioritere ned andre tjenester for å kunne oppfylle normene. Noen kommuner blir spesielt hardt rammet.

Økte utgifter til norm for lærertetthet, og bruksanvisning på økning i frie inntekter

Stortinget vedtok i 2018 innføring av norm for lærertetthet, og av innstillingen fra Utdannings- og forskningskomiteen framgår det at ingen kommuner skal tape på innføringen av normen. Dette stadfestes i Finanskomiteens innstilling til RNB 2018: «*det eksisterende øremerkede tilskuddet til økt lærertetthet på 1.–4. trinn videreføres som i 2018 og inngår i kompensasjonen til kommunesektoren og at ingen kommuner skal tape på innføring av normen i 2018*».

Stortingets vedtak innebærer at det fra høsten 2018 skal være 1 lærer per 16 elever i 1.–4. klasse og 1 lærer per 21 elever i 5.–10. klasse. Fra høsten 2019 skjerpes kravene slik at det skal være 1 lærer per 15 elever i 1.–4. klasse og 1 lærer per 20 elever i 5.–10. klasse.

I statsbudsjettet er det et felles øremerket tilskudd til økt lærertetthet og finansiering av lærernorm. Dette tilskuddet økes ikke fra 2018 til 2019, selv om normkravet skjerpes fra 1.8 2019. Konsekvensen av dette er at andelen av det øremerkede tilskuddet som må disponeres for å bringe kommuner opp til minimumsnivået i normen øker fra om lag 200 mill. kroner i 2018 til om lag 400 mill. kroner i 2019. Andelen av det øremerkede tilskuddet til generell styrking av lærertetthet, og som fordeles mellom kommunene etter grunnskolenøkkel, blir som følge av dette redusert fra om lag 1,2 mrd. kroner i 2018 til 1,0 mrd. kroner i 2019. Mange kommuner vil dermed oppleve at man får mindre i øremerkede overføringer til generell satsing på lærertetthet i 2019 sammenlignet med 2018.



Samtidig er 200 mill. kroner av veksten i frie inntekter i 2019 begrunnet med satsing på tidlig innsats i skolen. I Kunnskapsdepartementets forslag til statsbudsjett omtales dette blant annet slik: «*mellom anna kan nyttas til fleire lærerårsverk ved opptrappinga av lærarnorma hausten 2019*». I realiteten er imidlertid dette kun en anvisning til kommunene om hvordan de kan videreføre lærertetthet fra 2018 når den generelle delen av det øremerkede tilskuddet reduseres, snarere enn en ytterligere satsing.

Tidlig innsats og gode læringsmiljø

Det er ingen nye friske midler i statsbudsjettet til økt tidlig innsats for de yngste barna. De «styrkingene» som ligger i forslaget til statsbudsjett på barnehageområdet finansieres av foreldrene gjennom økt makspris. Dette gjelder for tiltakene gratis kjernetid for 2-åringer og flere studieplasser på tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk og arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU).

Regjeringen foreslår å styrke håndhevingsordningen i skolemiljøsaker/mobbesaker ved å bevilge 17 mill. kroner ekstra for å redusere saksbehandlingstiden hos fylkesmennene. KS stiller spørsmål ved om ikke disse ressursene hadde vært bedre anvendt i det forebyggende arbeidet mot mobbing enn til forvaltning og klagebehandling.

Styrking av regionale ordninger for kompetanseutvikling

I statsbudsjettet videreføres de regionale ordningene for kompetanseutvikling som er innført både for barnehage og grunnskole. I 2019 vil også videregående opplæring/ fylkeskommunene omfattes av ordningen. Dette er en viktig forutsetning for at de statlige kompetansemidlene i disse ordningene skal være bedre tilpasset lokale behov. Andre tiltak skal utfases og legges inn i disse ordningene for barnehage og skole. For barnehage skal totalt 140 mill. kroner fases inn i denne ordningen. For grunnopplæringen blir summen totalt om lag 230 mill. kroner.

Videre er det foreslått å bruke om lag 122 mill. kroner til å videreutvikle nye karriereveier for lærerne, de såkalte lærerspesialistene. Dette er en økning på 70 mill. kroner fra inneværende år, og vil legge til rette for en dobling av antall lærerspesialister fra 600 – 1200 lærere.

Både kommuner/fylkeskommuner, skoleledere og lærere står overfor mange muligheter og utfordringer, og lærerspesialistene kan få en sentral rolle i den forbindelse. Det gjelder blant annet implementering av ny overordnet del til læreplanen, fagfornyelsen, arbeidet med elevenes skolemiljø og mobbing og desentralisert kompetanseheving.

KS vil likevel påpeke at de mange forane og krevende rutinene som nå etableres regionalt, for å ivareta de ordningene for kompetanseutvikling både for barnehage og grunnopplæring, må ha en betydelig sum å fordele til lokale behov;

- barnehage- og skolebaserte tiltak om nye rammeplaner
- fagfornyelsen
- læringsmiljø
- digitalisering, bygge fag- og profesjonsfelleskap
- vurderings- og tolkningsfelleskap

Da må de ulike bevilgningene også kunne veies opp mot hverandre, herunder:

- 140 mill. kroner til regionalt definert kompetanseutvikling i barnehage
- 230 mill. kroner til regionalt definert kompetanseutvikling i den 13-årige grunnopplæringen
- 122 mill. kroner til 1200 lærerspesialister.

Yrkesfag- og yrkesfaglærerløftet

Regjeringen inkluderer ny tilbudsstruktur (oppdatering av læreplaner) fra og med skoleåret 2020/21 som en del av sitt yrkesfagløft. I tillegg foreslås totalt 30 mill. kroner til nye tiltak for å styrke yrkesfagene. Det omfatter 13 mill. kroner til en satsing på faget yrkesfaglig fordypning, 12 mill. kroner til etterutdanning innenfor yrkesfagene (legges til 100 mill. kroner, 112 mill. kroner totalt), inkludert prøvenemndene, og 5 mill. kroner til forskning som skal bidra til økt kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.

KS er glad for at regjeringen fortsetter sin satsing på yrkesfagene. Det er positivt at man ønsker mer kunnskap om hvordan man kan øke kvaliteten på opplæringen. KS minner samtidig om at fylkeskommunene i de siste årene har jobbet aktivt med frafallsproblematikken på yrkesfag, og at flere og flere nå gjennomfører videregående opplæring.

Den viktigste årsaken til frafall på yrkesfag er mangel på læreplasser. Arbeidslivet må være seg sitt ansvar bevisst og gi ungdommene sjansen til å fullføre gjennom både lærekontrakt, opplæringskontrakt og tilbud om praksis gjennom Yrkesfaglig fordypning (YFF).

Det er et tankekors at mange som gjennomfører med fagprøve er voksne. Av de totalt 11 120 fagbrevene som ble utstedt til personer over 25 år i skoleåret 2016/2017 utgjorde praksiskandidatene 79 prosent (8753 kandidater). KS mener det er mye mer samfunnsøkonomisk å gi søkerne muligheten mens de er i opplæringsløpet.

Manglende vilje til videre satsing på fagskole

Regjeringen framhever i budsjettforslaget at høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleutdanning) skal styrkes og bli mer tilgjengelig og synlig som et utdanningsvalg etter videregående opplæring. Det vises blant annet til stortingsmelding 9 (2016–2017) Fagfolk for fremtiden. Fagskoleutdanning. Videre understrekes det at Fagskolene også er en avgjørende faktor i kompetansereformen til regjeringen.

KS stiller seg derfor noe undrende til den manglende videre satsing på høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole). Det er ikke avsatt midler til fortsatt vekst i antall studenter, stikk i strid med regjeringens ambisjoner for fagskolesektoren og den historisk store økning på 638 nye studieplasser i 2018. KS forventer at Stortinget følger opp satsingen på høyere yrkesfaglig utdanning som er så viktig for regional kompetanseutvikling, og fortsetter økningen i studieplasser.

Helse og velferd

Nytt kutt i ressurskrevende tjenester ordningen

Med virkning fra regnskapsåret 2018 foreslås det at kommunene får kompensert 80 prosent av egne netto lønnsutgifter til helse- og omsorgstjenester til enkeltbrukere ut over et innslagspunkt på 1 320 000 kroner. Regjeringen øker dermed innslagspunktet med kroner 50.000 utover lønnsvekst, hvilket vil påføre kommunene merutgifter til ressurskrevende tjenester på om lag 300 mill. kroner. Den samlede innstrammingen i ordningen de siste 4 årene blir dermed over 1 mrd. kroner.

KS er kritisk til at toppfinansieringsordningen nok en gang svekkes ved at innslagspunktet heves. Dette kan gi prioriteringsutfordringer i kommunene og medføre kutt i andre tjenester.

I 2017 var 8 033 ressurskrevende tjenestemottakere omfattet av ordningen. Dette er brukere under 67 år med størst behov for helse og eller omsorgstjenester. Regjeringens forslag innebærer en ny overvelting av kostnader for ressurskrevende tjenester til yngre brukere fra stat til kommune. KS har tatt opp disse kuttene med Stortinget hvert år, men uten at kuttene er blitt reversert. KS har også tatt opp at brukere som er i ordningen ved fylte 67 år burde kunne inkluderes i ordningen også etter 67 år.

Investeringstilskuddsordningen for sykehjem og omsorgsboliger deles i to

Etter Stortingsvedtaket tidligere i vår om likebehandling i investeringstilskuddsordningen for sykehjem og omsorgsboliger, blir ordningen delt i to. Den ene halvparten stiller krav om netto tilvekst, mens den andre er forbeholdt rehabilitering av bygg. Rammen gir rom for 750 plasser i hver ordning, til sammen 1500 plasser. I revidert nasjonalbudsjett for 2017 og 2018 ble tilsagnsrammen økt med henholdsvis 1 300 plasser og 700 plasser sammenliknet med tilsagnsrammene i vedtatt statsbudsjett. KS vil derfor be om at rammen for nye plasser økes og tilpasses kommunenes behov allerede nå. Videre bør kravet om nettotilvekst utsettes til 2025, slik at kommunene både får tid til å tilpasse sine investeringsplaner og får gjort grundige fremskrivninger av behov for plasser.

KS anerkjenner at det er behov for netto tilvekst av plasser nasjonalt, for å møte behovene som følger av demografiske endringer. På kort sikt er likevel behovet for et mer differensiert tilbud større, og det kan best oppnås ved en mer fleksibel tilskuddsordning som gir mulighet for at også trygghetsboliger og andre boliger uten heldøgns omsorg kan inkluderes i ordningen. Siden behovet for flere typer boliger er nevnt i regjeringsplattformen, bør det også kunne forventes at det gir utslag i endrede tilskuddsordninger.

Innføring av betalingsplikt for rus og psykisk helse – fortsatt stor usikkerhet

Det legges opp til å innføre kommunal betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og rusbehandling fra 1.1.2019. Ordningen skal tilsvare den som er innført for somatikken, det vil si en døgnpris på 4 880,- og betalingsplikt fra første dag. Det er ikke foreslått karensdager, uansett hvor omfattende behov for kommunale tjenester brukeren har. Kommunene får en samlet kompensasjon på 185 mill. kroner når betalingsordningen innføres, mens helseforetakene får trukket tilsvarende beløp fra sin ramme.

Det er mye usikkerhet knyttet til innføring av betalingsplikt. Kommunene har ikke tilgang på data om hvem de utskrivningsklare pasientene er, og vet heller ikke hvor mange pasienter det er snakk om. Det er dermed ikke mulig å forutse hvor godt fordelingen av kompensasjonen samsvarer med kommunenes behov. En annen usikkerhet er knyttet til at forskriften endres slik at oppholdskommunen gis betalingsplikt, ikke bosteds eller folkeregistrert kommune, som i dag. KS støtter i utgangspunktet oppholdsprinsippet, men mener at konsekvensene for kommunesektoren er for dårlig utredet. Når det gjelder somatikken og utskrivningsklare pasienter, så mener KS at hovedregelen er at pasienter skrives ut til folkeregistrert adresse.

Formålet med betalingsplikten er blant annet å skape gode og kostnadseffektive pasientforløp, som kan gi brukerne minst like gode tilbud i kommunene som i spesialisthelsetjenesten. KS mener det er tvilsomt om kommunal betalingsplikt gir bedre tjenester til brukere med omfattende tjenestebehov, særlig tatt i betraktning at antallet døgnplasser og liggedøgn i psykisk helsevern og TSB er betydelig redusert de siste 20 årene.

Videreutvikling av barnevernet

Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet er en viktig byggestein for økt kommunalt ansvar for barnevernet. For at tiltakene i strategien skal ha ønsket virkning, er det sentralt at alle tiltakene i strategien tar utgangspunkt i og har en form som er tilpasset det kommunene har behov for. KS forutsetter at kommunene får nok tid til å opparbeide seg kompetanse på de oppgavene de skal overta, som for eksempel generell veiledning av fosterhjem.

Stortinget anmodet regjeringen i 2017 om å vurdere hvordan barnevernansatte kan sikres mot vold og trusler. Departementet viser til veilederen om hvordan dette kan håndteres, laget i et samarbeid mellom Bufdir og KS, samt tiltak i Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer (2016-2020), og anser anmodningsvedtaket som fulgt opp. Vold og trusler mot barnevernansatte har betydning for arbeidsmiljø, helse og muligheter for å rekruttere og beholde medarbeidere i barneverntjenestene. KS vil derfor ta initiativ til å drøfte med regjeringen hva som i tillegg til ovennevnte tiltak kan gjøres for å stoppe og forebygge hets og trusler mot barnevernansatte og fosterhjem.

Økning i antall overføringsflyktninger samt kvalifisering av nyankomne innvandrere

Regjeringen har fulgt opp anmodningen fra KS og øker antall overføringsflyktninger i 2019 fra 2150 til 3000, samtidig som integreringsmottaksordningen videreføres.

Kvalifisering og utdanning av nyankomne innvandrere fremheves som en hovedsatsing i statsbudsjettet, og knyttes til det varslede integreringsløftet. Samtidig framstår finansieringen som uklar, med både reduksjoner i tilskuddssatsene, samtidig som flere av de mest kostbare tiltakene overlapper med øvrige politikkområder. Kommunenes integreringstilskudd og tilskuddet til enslige mindreårige er heller ikke prisjustert som tidligere år.

I sum kan regjeringens ambisjoner om bedre måloppnåelse i integreringen gjennom et stort antall mindre bevilgninger på enkeltområder, kombinert med reduksjon i de viktigste tilskuddene til kommunene, føre til at kommunene får et mindre handlingsrom. KS er positiv til at det satses særskilt på kvalifisering og utdanning, men frykter at redusert lokal handlefrihet på sikt kan gå på bekostning av måloppnåelsen i integreringsarbeidet.

Krevende kompetanseløft for kommunenes legetjeneste

Stortinget har vedtatt at alle leger i kommunehelsetjenesten skal være spesialister i allmennmedisin, samtidig som selve spesialistutdanningen blir lagt om. Kommunene vil få et betydelig større ansvar for å planlegge og tilrettelegge for spesialistutdanningen i allmennmedisin. Kommunene har i stor

grad støttet disse endringene fordi legene er sentrale i kommunehelsetjenesten, og deres kompetanse er avgjørende for videre kvalitetsutvikling. Erfaringene fra tilskuddsordningen som ble avsluttet i 2017 og ALIS Vest, viser at suksesskriterier er samarbeid mellom flere kommuner, en dedikert koordinator for arbeidet, grundige utdanningsplaner for kandidatene og veiledning gjennom hele utdanningen. ALIS Vest har for sine nå 15 leger i ALIS-stillinger mottatt til sammen 15 mill. kroner i prosjektstøtte. Dette har, foruten å dekke kommunenes kostnader til utdanningen (veiledning, kontorutgifter mv), også dekket prosjektadministrasjon, utviklingsarbeid og evaluering.

Behovet for nye spesialister i allmennmedisin blir av Helse og omsorgsdepartementet oppgitt til å være 200 pr. år. Det foreslås totalt 46 mill. kroner i 2019 til dekning av kommunenes utgifter i forbindelse med ikrafttredelse av revidert forskrift om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger. De foreslåtte midlene vil på langt nær være tilstrekkelig for å utdanne nye allmennleger for å dekke fremtidig behov.

Økt tilskudd til rekruttering av psykologer

Fra 1. januar 2020 er alle kommuner lovpålagt å ha psykolog. Tilskuddsordningen til kommuner som rekrutterer psykologer utvides med 50 mill. kroner i statsbudsjettet i 2019. Det anslås at dette vil bidra til delfinansiering av om lag 120 nye psykologårsverk. Resterende finansiering må kommunene finne rom for innenfor egne budsjetter. Rekrutteringssituasjonen for psykologer er samtidig svært vanskelig, og over 100 av kommunene som hadde fått tilskudd i 2017 klarte ikke å rekruttere psykolog. Dette gjaldt særlig de mindre kommunene.

Samferdsel, klima, og miljø

Mer til utslippsfri transport

Overføringene til Enova foreslås økt med 344 millioner. Midlene gis for å styrke arbeidet med kutt i ikke-kvotepliktig sektor, med vekt på å skalere opp innsatsen for innfasing av null- og lavutslippsteknologi i både sjø- og landbasert transport.

Klima- og miljødepartementet tar sikte på å inngå en tilleggsavtale med Enova om bruken av disse midlene. Det opplyses likevel at satsingen skal gjennomføres innenfor Enovas eksisterende styringsmodell.

Det er et stort behov for nye midler til økt innfasing av el-ferger, el-busser og andre utslippsfrie kjøretøyer. KS synes derfor det er positivt at regjeringen nå avsetter egne, økte midler til dette. Samtidig må ekstrabeløpet på 344 millioner bare ses på som start på en økt satsing. Bare Hordaland fylkeskommune vil bruke 650 millioner kroner av egne midler til ladeinfrastruktur for fergesambandene i fylket.

Klimasats

Støtteordningen Klimasats er en nasjonal støtteordning for klimatiltak i kommunesektoren. KS er tilfreds med at regjeringen avsetter 156,8 millioner kroner til Klimasats i 2019. Det er meget stor interesse for ordningen i kommunesektoren. Følge-evaluering av ordningen viser at den utløser en rekke nye tiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført. Den bidrar også til økt samarbeid mellom kommuner og betydelig kompetanseutvikling.

Ingen økning til flom- og skredsikring utover dagens nivå

For 2019 foreslås det 349 millioner kroner til flom- og skredsikring over NVEs budsjett, det vil si om lag som årets nivå.

NVEs forslag til en økt satsing utover dagens nivå med 200 millioner i en 10 års periode har ikke fått gjennomslag i regjeringens budsjett for 2019. Dette er andre gang NVE legger fram et slikt forslag for kommende fireårs planperiode (2019-2022).

NVE, som lager oversikt over nødvendige sikringstiltak anslår på usikkert grunnlag at det minst er 160 000 enheter som ligger i utsatte områder. I oversikten over nødvendige sikringstiltak framgår det et estimert tiltaksbehov på 2,5 milliarder kroner. Sett i lys av dette, framstår NVEs forslag som svært moderat. Pågående faresonekartlegging avdekker nye behov for nødvendige sikringstiltak.

Midlene til skredsikring av fylkesvei, økes med 18 millioner kroner til 776 millioner kroner. Dette vil langt fra dekke behovet for bedre skredsikringen langs fylkesveiene.

Midler til byvekstavtaler i tråd med NTP

Som ledd i gjennomføringen av byvekstavtalene avsettes det 1,5 milliarder til store kollektivprosjekter i de fire største byene. Dette er i tråd med Stortingets føringer for årlige gjennomsnittlige bevilgninger i Nasjonal transportplan 2018-2023. KS mener det er bra, men regjeringen følger bare opp Stortingets intensjoner.

Det avsettes også belønningsmidler i 2019 til de øvrige byområdene som kvalifiserer til byvekstavtaler. Samlet beløp er omtrent det samme som i saldert budsjett i fjor, 771 mill. kroner.

Ingen midler til flere planleggere

Stortinget anmodet regjeringen i 2017 om å sette i gang et arbeid for å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging. Det er i statsbudsjettet for 2019 ikke avsatt noen økte bevilgninger til dette og det gis heller ingen signaler om dette. Regjeringen varsler derimot at de vil igangsette en kartlegging av utdanningskapasiteten. Sett på bakgrunn av behovet for nye planleggere finner KS dette beklagelig.

Innovasjon og digitalisering

Perspektivmeldingen og Kommuneproposisjon 2019 satte behovet for omstilling og innovasjon i offentlige sektor tydelig på agendaen. Forslag til statsbudsjett for 2019 samsvarer ikke med dette utfordringsbildet.

I en tid der det blir tøffere å prioritere, og lokale myndigheter trenger tillit og handlingsrom for å utvikle bærekraftige lokalsamfunn, hadde KS forventet et budsjett som i sterkere grad fulgte opp regjeringens uttalte ambisjon om reduksjon av statlig detaljstyring for å øke innovasjons- og omstillingsevnen.

Det er likevel enkelte poster i budsjettet som støtter innovasjonsarbeidet i kommunesektoren:

- Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD), 50 mill. kroner, økning 2 mill. kroner (KD)
- FORKOMMUNE, 50 mill. kroner, økning på 10 mill. kroner (KMD)
- Leverandørutviklingsprogrammet: 10,3 mill. kroner, økning på 0,3 mill. kroner (NFD)
- Innovasjonspartnerskap (Innovative anskaffelser), økning på 24 mill. kroner (KMD)
- StimuLab ordningen på 20 mill. kroner, en økning på 10 mill. kroner (KMD)

Men når for eksempel søknadsbeløpet til FORKOMMUNE var på over 400 mill. kroner, eller Innovasjonspartnerskapet i praksis vil omfatte tre offentlige virksomheter, er bevilgningene fortsatt for små. Manglende samordning av virkemidler peker regjeringen selv på som en utfordring for innovasjonsarbeidet i offentlig sektor. KS hadde derfor ønsket et budsjett som la til rette for deling, stjeling og skalering på tvers av kommuner og sektorer.

Innovative anskaffelser som innovasjonsmotor for næringslivet

Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) har vært en ubetinget suksess. I første periode (2010-14) jobbet programmet konkret med piloter for å vise at innovative anskaffelser (IOA) virker. I andre periode (2015-19) jobbes det med å modne relevante aktører til å bruke IOA og for å bidra til at IOA blir varig praksis i virksomhetene. I fortsettelsen foreslås det å rette fokus på å skalere arbeidet slik at flere tar IOA i bruk og med større vekt på samfunnseffektene. Målet er at Norge skal bli ledende til å bruke innovasjon for å løse behov i offentlig sektor.

Tilskudd fra Nærings- og fiskeridepartementet på 10 mill. kroner videreføres i 2019. I tillegg bidrar rundt 35 nasjonale og regionale aktører (antall partnere per høsten 2018) med et tilskudd mellom 250 - 500 000 kroner. Imidlertid sier ikke regjeringen noe om hvorvidt den vil videreføre – eller øke – støtten til programmet etter 2019. NHO, KS, Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet anbefaler sterkt at LUP videreføres, videreutvikles og oppskaleres i en ny programperiode etter 2019. Uten LUP vil mye av det gode arbeidet med innovative offentlige anskaffelser stoppe opp og det blir mer krevende å sikre at offentlige anskaffelser blir den innovasjonsmotoren den bør være.

Digitalisering og e-helse – virkemidler for omstilling

Budsjettet representerer tidenes satsing på digitalisering (1,7 milliarder kroner), men det er for få tiltak som bygger opp under kommunal sektor.

Helse utgjør en vesentlig del av kommuneøkonomien, og er den sektoren som står overfor de største omstillingsutfordringene i årene fremover, og her medfører forslaget i statsbudsjettet at fremdrift på de viktigste tiltakene for kommunal sektor må reduseres betydelig.

Bedre digital samhandling i helsetjenesten er helt nødvendig for å sikre pasientene sammenhengende tjenester av god kvalitet, men også for å utnytte ressursene i en samlet helsetjeneste bedre enn i dag.

Prosjektene i nasjonal ehelse-portefølje er av stor betydning for bedret pasientsikkerhet, effektivitet og kvalitet i tjenestene og for omstilling i helsesektoren.

Årets budsjett bidrar til å styrke forvaltningen av de nasjonale fellesløsningene med 77,4 mill. kroner, men dette er ikke tilstrekkelig gitt at kostnadene til drift og forvaltning av løsningene øker grunnet populariteten og bruken av nasjonale tjenester som eResept, Helsenorge og kjernejournal. Samtidig er egen bevilgning på 50 mill. kroner til utvikling av løsning for helhetlig samhandling og felles kommunal journal kuttet.

Det pågår et omfattende arbeid for å nå de nasjonale målene for IKT-utvikling i helse- og omsorgssektoren. Direktoratet for e-helse leverte før sommeren konseptvalgutredning for nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste og helhetlig samhandling i helsetjenesten og innen utgangen av 2018 skal plan for felles digital grunnmur ferdigstilles. Innen legemiddelområdet pågår flere enkeltaktiviteter.

Særlig innen disse tre strategiske områdene er det helt avgjørende at aktiviteten videreføres og styrkes gjennom 2019 slik at beslutningsgrunnlaget for nødvendige satsinger i budsjettet for 2020 blir solid. Disse mest sentrale tiltakene av betydning for kommunesektoren er:

- sikre fremdriften i arbeidet med Én innbygger – én journal, herunder løsning for helhetlig nasjonal samhandling og felles kommunal journal. Her mangler det minst 30 millioner for å fullføre forprosjekt i 2019 i henhold til plan. Midler til forprosjekt trengs uavhengig av hvilket konsept en velger å gå videre med. Redusert fremdrift vil også være svært uheldig for nødvendig nasjonalt samspill med Helseplattformen.
- videreføre arbeidet innen legemiddelområdet herunder Pasientens legemiddelliste, samt innføring av eResept og Kjernejournal i kommunesektoren. Dette er viktige prosjekter for en samlet helsetjeneste. Med rammene i budsjettforslaget er det varslet redusert fremdrift i høyt prioriterte tiltak.
- videreføre arbeidet med felles digital grunnmur for blant annet å bidra til styrket samhandling og pasientsikkerhet.

Ingen av disse tiltakene er prioritert gjennom egne bevilgninger i budsjettet og må således dekkes innenfor Direktoratet for e-helse sine egne rammer. Resultatet er at tempoet i utviklingsarbeidet må reduseres sammenlignet med 2018. Det er imidlertid et lyspunkt at det er satt av tilskuddsmidler til det regionale prosjektet Helseplattformen i Midt-Norge.

Prosjektene «Modernisert folkeregister Helse» og «Velferdsteknologi programmet» er av stor betydning for kommunene. Derfor er det positivt at det foreslås henholdsvis en styrking på 60 mill. kroner og en videreføring på 18,3 mill. kroner.

KomUT (Kommunal utbredelse) er et kompetansenettverk under Norsk Helsenett som skal støtte opp under kommunenes behov knyttet til elektronisk samhandling og nye IKT-tiltak i kommunehelsetjenesten. Nettverket bidrar blant annet ved innføring av nye løsninger som berører kommunesektoren. Det foreslås en reduksjon på omlag 10 mill. kroner, noe som innebærer en halvering av dagens nivå. Konsekvensen kan bli at hele nettverket må legges ned, da en ikke vil ha tilstrekkelig med midler til frikjøp av kommunale ressurser. Disse ressursene bidrar blant annet til utbredelse av felleskommunale løsninger, som for eksempel DigiHelse.

Bredbånd - Digitale tjenester krever digital infrastruktur

Det er en forventning (gjennom blant annet Digital Agenda, Riksrevisjonens rapport om digitalisering i kommunesektoren, IT i praksis) om at kommunesektoren i større grad utvikler digitale tjenester til innbyggere og næringsliv og tar i bruk teknologi i tjenesteytingen, for eksempel velferdsteknologi. For at digitaliseringen og teknologibruken skal være hensiktsmessig må det etableres digital infrastruktur som gjør det mulig for alle innbyggere å ta tjenester og teknologi i bruk.

Regjeringens mål er tilbud om 100 Mbit/s nedlasting til 90 pst. av husstandene i 2020 basert på kommersiell utbygging, og på sikt er målet at alle husstander skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd. I dag har 82 pst. tilbud om slik nedlastingshastighet.

For å øke kapasiteten og gi bedre dekning i geografiske områder der det ikke er kommersielt grunnlag for investeringer er det foreslått å bevilge 100 mill. kroner i tilskudd til utbygging av bredbånd. Inneværende år er tilskuddet på 149 mill. kroner. Nasjonalt breibandråd (består av fylkeskommuner) gir uttrykk for at behovet er på minst 400 mill. kroner årlig for å kunne nå regjeringens egne ambisjoner.

Det foreslås avsatt 150 mill. kroner til delvis dekning av nødvendige kostnader NTV (Norsk Televisjon) har knyttet til å bygge om bakkenettet. Avtalen legger til rette for avanserte mobiltjenester og tidlig oppstart av 5G i Norge, og vil kunne ha stor betydning for samfunn og næringsliv. Det er positivt at dette arbeidet starter opp, men det løser ikke bredbåndsbehovet i de områdene der det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging dersom arbeidet starter opp i byer og større tettsteder. Det er derfor nødvendig å styrke innsatsen for utbyggingen av bredbånd.

Eiendomsskatt – ytterligere innstramminger i kommunenes handlefrihet

Skattesats for boliger og fritidsboliger

Maksimal eiendomsskattesats for bolig- og fritidseiendommer foreslås redusert fra syv til fem promille med virkning fra 2020. Regjeringen begrunner forslaget med at dette vil bidra til å senke skattetrykket i kommuner med høy eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendommer, samtidig som endringen vil forhindre at kommuner med lavere sats setter denne opp til dagens maksimum.

KS er skuffet over at regjeringen på denne måten griper inn i det lokaldemokratiske handlingsrommet, og hindrer kommuner fra selv å kunne foreta prioriteringer ut fra lokale ønsker og behov.

Eiendomsskattegrunnlaget for boliger og fritidsboliger

For bolig- og fritidseiendommer foreslås det en obligatorisk reduksjonsfaktor på 30 prosent, og eiendomsskattegrunnlaget kan dermed maksimalt utgjøre 70 prosent av markedsverdien. Videre foreslås det at det skal obligatorisk å benytte skatteetatens formuesgrunnlag som markedsverdi for boliger og fritidsboliger fra og med 2020. For kommuner som har gjennomført alminnelig taksering i 2013 eller senere foreslås det en overgangsregel som gir kommunene mulighet til å fortsette å bruke egne takster til og med 2023.

Kommuner som allerede benytter skatteetatens formuesgrunnlag vil som følge av forslaget få en økning i obligatorisk reduksjonsfaktor fra 20 til 30 prosent. For kommuner som i dag benytter kommunale takster vil effektene av forslaget i første rekke avhenge av om kommunen benytter reduksjonsfaktor eller ikke ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for boliger og fritidsboliger. Det kan også være forskjeller mellom markedsverdier fastsatt gjennom kommunale takster og skatteetatens formuesverdier, men slike differanser antas likevel å være av mer temporær karakter.

Kompensasjonsordningen for bortfall av eiendomsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner

Endringene i eiendomsskatteoven som ble vedtatt i 2017 innebærer at produksjonsutstyr og installasjoner skal være fritatt for eiendomsskatt. Fritaket innføres gradvis med 1/7 reduksjon i eiendomsskatten årlig fra og med 2019 til det er fullt ut implementert i 2025. Stortinget har vedtatt at kommunene skal få tilnærmet full kompensasjon for bortfall av inntekter, begrenset oppad til 500 mill. kroner.

I statsbudsjettet for 2019 er det avsatt 71 mill. kroner til kompensasjonsordningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil kartlegge de kommunevis utslagene av lovendringen etter at eiendomsskatten for 2019 er skrevet ut, og kompensasjonsmidlene vil bli fordelt i løpet av 2019. Nærmere omtale om saken vil først komme i revidert nasjonalbudsjett i 2019.

Økning i grunnrenteskatten betyr reduksjon av eiendomsskatteinntekter fra vannkraftverk

Regjeringen foreslår en økning i grunnrenteskatten fra 35,7 % til 37 %. En slik økning i grunnrenteskatten vil innebære en reduksjon av kommunenes eiendomsskatteinntekter ettersom grunnrenteskatten kommer til fradrag i eiendomsskattegrunnlaget.