

# *Hvem tar regningen?*

## *Er statlige reformer fullfinansierte?*

KS FoU-prosjekt nr.094919

*Rapporten undersøker om statlige reformer i kommunene er fullfinansierte. Det gis en oversikt over norsk og annen skandinavisk praksis. I tillegg gjennomgås tre reformer i detalj.*

21.12.2010



---

## Forord

Rapporten er resultat av et FoU-prosjekt PricewaterhouseCoopers (PwC) har utført for KS fra januar til november, 2010. Rapporten studerer finansiering av reformer og tiltak som vedtas på statlig hold og implementeres i kommunene. Tre reformer er studert i detalj. Disse er barnehagereformen, kvalifiseringsprogrammet og timetallsøkningen i barnetrinnet fra 2008/9.

Arbeidet er utført av Jostein Askim, Helge Dønnum, Ole Kr. Grinde og Trygve Sivertsen i PwC, med sistnevnte som prosjektleder. Harald Baldersheim (professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo) har vært engasjert som kvalitetssikrer underveis i arbeidet, uten at det fratras PwC ansvaret for kvaliteten på arbeidet. Underlagsnotater om danske og svenske erfaringer er utarbeidet av Kurt Houllberg (AKF) og Anders Haglund (PwC Stockholm) og følger rapporten som egne vedlegg.

Rune Bye og Signe Pape har vært prosjektansvarlige på vegne av KS. Rådmannsutvalget i Vestfold har vært KS sin referansegruppe. Vi takker KS for et spennende oppdrag og godt samarbeid underveis.

Tønsberg, 21. desember 2010  
PricewaterhouseCoopers AS



Trygve Sivertsen  
Direktør  
Leder for PwCs rådgivningstjenester til kommunal sektor

---

## Sammendrag

Staten har ofte ambisjoner på vegne av kommunene. Reformpakkene kan komme tett. Full barnehagedekning og redusert foreldrebetaling, økt timetall i skolen, større kommunal innsats i forebyggende helsearbeid og avlastning for sykehusene, enerom til eldre i sykehjem er noen eksempler fra senere år. Felles for disse initiativene er at de fører til økte kostnader for kommunene.

Det råder enighet om at reformer og tiltak som vedtas statlig og implementeres kommunalt skal fullfinansieres av staten. Kommunene skal få dekket de kostnader som påløper for å etterleve statens vedtak om for eksempel etablering, utvidelse og/eller kvalitetsheving av et tilbud. Men selv om staten som regel forplikter seg til å dekke merkostnadene, blir det likevel gang etter gang diskusjoner om staten egentlig dekker alle kostnadene. Mange kommuner hevder at de er ført bak lyset når de reelle kostnadene går opp for dem. Kommuner som eventuelt måtte ha "tjent" på reformene, hører en rimeligvis mindre fra, men slike fins også.

Underfinansiering av reformer reduserer rommet for det kommunale demokratiet. Lokalpolitikkerne må da finansiere statlige ambisjoner ved å ta penger fra formål som har høyere prioritet lokalt. Det innebærer ikke bare redusert rom for demokratiet men også redusert allokeringseffektivitet.

Det er altså en utfordring for reformmakerne å lage finansieringsordninger som er treffsikre både samlet og i forhold til den variasjonen i kostnader og etterspørsel som 430 kommuner står for. Reformen er finansielt risikable både for stat og kommuner.

I denne rapporten vises resultatene fra en undersøkelse av om statlige reformer overfor kommunesektoren er over- eller underfinansiert. Tre reformer er studert i detalj: barnehagereformen, økt timetall i skolen og kvalifiseringsprogrammet overfor sosialklienter. Rapporten behandler følgende spørsmål:

- Hva betyr fullfinansiering av reformer?
- Hvilke rammer er etablert for å sikre fullfinansiering?
- Er statlige reformer fullfinansiert i makro?
- Er statlige reformer fullfinansiert i mikro?
- Hva forklarer underfinansiering?
- Hvordan kan reformfinansieringsinstituttet forbedres?

Spørsmålet om over- eller underfinansiering reises altså både i makro- og i mikroperspektiv. Det første dreier seg om en reform er tiltrekkelig finansiert i forhold til alle kommunene sett under ett. Det andre dreier seg om det fins enkeltkommuner som får for mye eller for lite i statstilskudd for å dekke utgiftene; det siste går på treffsikkerhet i finansieringen, ikke mengden ressurser som er lagt inn som sådan.

En reform kan være fullfinansiert i makro samtidig som det fins kommuner som opplever at de får for lite fra staten. Av de tre reformene som er undersøkt (barnehagereformen, økt timetall i skolen og kvalifiseringsprogrammet overfor sosialklienter), finner rapporten at den første er klart underfinansiert mens de to andre er rimelig treffende finansiert i makro. I mikro fins det både under- og overfinansierte kommuner i tilknytning til alle tre reformer. Når det gjelder barnehagereformen, er omtrent halvparten av kommunene underfinansiert.

At reformer "bommer" på finansieringsbehovene kan ha sin forklaring både på nasjonalt og lokalt nivå. Reformene kan være dårlig planlagt og spesifisert på statlig hold, slik at ikke alle kostnadskomponenter er lagt inn i finansieringstilskuddet til kommunene. Det kan da også være vanskelig for kommunene å ta høyde for alle utgifter som vil komme. Det kan også være at kommunene ikke setter seg tilstrekkelig inn i reformen og derfor ikke forbereder iverksettingen godt nok. Men viktigst er det kanskje at en del kommuner ut fra lokale ambisjoner kan ha lagt seg på et høyere utgiftsnivå enn de får dekning for fra staten.

---

Hvilken finansieringsordning gir best risikokontroll for staten og kommunene, øremerking eller rammefinansiering? Prosjektet kan ikke gi entydige svar på det. Øremerking kan gi tydeligere holdepunkt for kommunene når det gjelder statlige forventninger og skjermer også den øvrige kommunale oppgaveporteføljen mot å bli tappet for å finansiere ei i utgangspunktet underfinansiert reform, i hvert fall på kort sikt. Å ta finansiering av en reform inn i rammetilskuddet til kommunene kan stimulere til effektivisering, virke disiplinerende og gi gevinst til gode for det samlede kommunale ansvarsområdet.

Hvordan kan rammene for å sikre fullfinansiering forbedres? Rammene omkring reformfinansiering i Norge har de siste ti årene funnet en klarere struktur enn før. Konsultasjonsordningen er et viktig element i denne forbedringen. Vår vurdering er at man generelt bør stille større krav til graden av definering av reformene før de iverksettes. En sterkere tydeliggjøring av hva man ønsker å få gjennomført, herunder hvilke mål man har med reformen, vil gjøre det enklere for kommunene å planlegge og å gjennomføre reformene i egen kommune. En felles oppside for staten og kommunene er at økonomisk gjennomføringsrisiko reduseres. Dette skyldes at det blir tydeligere for både stat, kommune og den informerte offentligheten hva som er innefor og utenfor reformen, herunder hvor statens ansvar slutter og kommunens begynner.

## Summary

The State often has specific goals and ambitions for its municipalities. Reform packages will then come in short intervals. Examples from past years include: complete coverage of nursery care and reduced parent pay, longer school days, greater municipal support for preventative health initiatives and hospital discharges, and single rooms for elderly at hospitals. The common denominator for all these programs is additional expenses for municipalities.

There is prevailing consensus that reforms which are passed at the State level and implemented locally, should be fully financed by the Government. Costs related to decisions over the establishment, expansion and/or quality improvement of an offer should thus be fully funded. Nevertheless, although the Government says it commits to covering such additional costs, discussions frequently arise as to whether the Government is in effect bearing these costs. Several municipalities claim they have been deceived when confronted with real costs.

A lack of commitment for reform funding reduces the playing field for municipal democracy. Local politicians fulfill government ambitions by using money initially intended for local purposes. This bears implications not only for a narrower playing field, but also for a reduction in effective allocation.

Decision-makers face challenges in designing accurate finance schemes, overall and within the variation in cost and demand from the 430 municipalities. Reforms bear financial risks for both the government and each municipality.

In the following report, we present our results from a survey on State-funded reforms for municipalities, and whether these are over- or underfunded. Three reforms have been studied in more detail:

The day care reform, longer school days, and the qualification program for social clients.

---

The report discusses the following questions:

- What are the implications of complete coverage of reform funding?
- What framework has been put in place to secure complete coverage of reform funding?
- Are governmental reforms fully financed within a macro-perspective?
- Are governmental reforms fully financed within a micro-perspective?
- What explains a lack of funding?
- How can improvements be made to the reform finance institute?

The questions related to over- or underfunding are raised both in a macro and micro perspective. The former relates to whether reforms are fully funded in all municipalities taken as a whole. The latter relates to whether certain municipalities get too much or too little in government grants to cover their costs; this last point targets accuracy in the finance structure, not the amount of resources provided.

A reform may be fully financed in a macro perspective while at the same time underfunded within certain municipalities. Of the three reforms that have been studied (day care reform, longer school days and the qualification program for social clients), the report finds that the first of these is clearly underfunded, while the two others are suitably funded in a macro perspective. In a micro perspective there exist both over- and underfunded municipalities related to all three reforms. Regarding the day care reform, about half the municipalities are underfunded.

An explanation as to why reforms are unable to meet the relevant needs can be found at both a national and local level. The reforms may be poorly planned and specified at the governmental level, which could result in not all cost components being included in the municipal grants. This subsequently makes it harder for municipalities to factor in future expenses. Another explanation may be that municipalities do not fully understand the implications of the reform and thus are not able to prepare for its execution in a satisfactory way. But perhaps most importantly, several municipalities, driven by selfish ambitions, may have set out on a road they cannot sustain through government grants.

What type of finance structure offers the best risk controls for the government and municipalities – earmarked funding or grants given within a wider framework? Our project cannot give any definite answers here. Earmarked funding may provide clearer guidelines for municipalities as to the government's expectations, and may also shield the remaining portfolio from being tapped due to an underfunded reform, at least in the short term. Placing reform funding within the framework of municipal subsidies may increase efficiency, provide discipline and further gains that benefit the greater good of a municipal and its area of responsibilities.

How can frameworks to secure full funding improve? In the past decade, frameworks covering reform funding in Norway have become clearer. An important aspect is the consultation-agreement. Our assessment affirms that reforms need to be better defined before they are implemented. It will be easier for municipalities to plan and complete reforms in their own municipality if clearer guidelines have been set out as to how the State wishes to reach reform goals. A win-win situation will then arise, as the economic risk of execution will then be reduced. This is due to the fact that it becomes clearer to the State, the municipalities and the informed public what lies within the scope of the reform, including where the State's responsibilities end and the municipality's begins.

---

# Innhold

<b>1</b>	<b>Om oppdraget og PwC tilnærming</b> .....	1
1.1	Tema og problemstillinger .....	1
1.2	Undersøkellesdesign.....	2
<b>2</b>	<b>Fullfinansiering -forståelse, rammer og modeller</b> .....	4
2.1	Hva innebærer fullfinansiering? .....	4
2.2	Rammer for fullfinansiering.....	5
2.3	Modeller for finansiering av reformer .....	10
2.4	Sammenligning med Sverige og Danmark .....	14
<b>3</b>	<b>Casestudier</b> .....	18
3.1	Barnehagereformen .....	18
3.2	Timetallsendringen.....	28
3.3	Kvalifiseringsprogrammet .....	32
<b>4</b>	<b>Forklaringer på merforbruk og underfinansiering</b> .....	41
4.1	Lokal definering og gjennomføring .....	41
4.2	Sentral definering .....	43
4.3	Hva betyr finansieringsmodeller for graden av fullfinansiering? .....	46
4.4	Oppsummering.....	46
<b>5</b>	<b>Konklusjoner</b> .....	48
	<b>Referanseliste</b> .....	53

Vedlegg 1: Casestudiene – tabellverk fra makro- og mikroberegninger

Vedlegg 2: Notat: Finansiering af kommunale reformer. Dansk praksis og erfaring med finansiering af kommunale reformer (Kurt Houllberg, AKF)

Vedlegg 3: Notat: Om finansieringsprinsipper för statligt beslutade verksamhetsförändringar i kommuner och landsting (Dag Fagerhem og Anders Haglund, PwC Sverige)

# 1 Om oppdraget og PwC tilnærming

## 1.1 Tema og problemstillinger

Rapporten studerer finansiering av reformer og tiltak som vedtas på statlig hold og som implementeres i kommunene. Implementering kan for eksempel innebære etablering, utvidelse og/eller kvalitetsheving av et tilbud.

Staten og kommunene er i prinsippet enige om at slike statlige vedtak skal fullfinansieres, men de vurderer ofte realitetene forskjellig. Ikke sjelden, som i tilfellet barnehagereformen, hevder kommunene at de *samlet sett* har fått tildelt for lite midler til å dekke sine kostnader til implementering. Vi kaller dette diskusjonstemaet *fullfinansiering i makro*. Et annet diskusjonstema dreier seg om hvorvidt *den enkelte* kommune får dekket sine kostnader til implementering av den enkelte reform. Vi kaller dette diskusjonstemaet *fullfinansiering i mikro*.

Siden diskusjoner om fullfinansiering kan hemmes av uenighet om begrepsinnhold, starter vi med å se nærmere på begrepet fullfinansiering. Her skiller vi som antydnet mellom fullfinansiering i makro og mikro. *Spørsmål 1: Hva betyr fullfinansiering av reformer?*

Videre ser vi nærmere på det vi kan kalle reformfinansieringsinstituttet. Det betyr summen av rådende forståelser for reformer og kostnader, rutiner for kostnadsberegninger og modeller for finansiering. *Spørsmål 2: Hvilke rammer er etablert for å sikre fullfinansiering?*

For å besvare spørsmålene 1 og 2 har prosjektet intervjuet nøkkelinformanter og gjennomgått foreliggende forskning og analyser. Svenske og danske forhold er også kartlagt og disse blir sammenholdt med de norske.

Rapporten går deretter inn på spørsmålet om statlige reformer er fullfinansiert: *Spørsmål 3: Er statlige reformer fullfinansiert i makro? Og spørsmål 4: Er statlige reformer fullfinansiert i mikro?*

Rapporten kan ikke ta mål av seg til å besvare disse spørsmålene fullt ut, til det er antallet reformer for stort. Men for å gi innspill til en stadig bedre diskusjonen om disse spørsmålene, har prosjektet gjennomført casestudier av tre reformer og deres implementering både overordnet og i fire kommuner. Reformene er barnehagereformen, kvalifiseringsprogrammet og timetallsøkningen i barnetrinnet fra 2008/9.

Til slutt går vi inn på mer analytiske og normative spørsmål: *Spørsmål 5: Hva forklarer underfinansiering? Og spørsmål 6: Hvordan kan reformfinansieringsinstituttet forbedres?*

Her ser vi på forklaringer og forbedringspunkter på statlig nivå og på kommunenivå. Vår diskusjon av de siste spørsmålene informeres av casestudiene, erfaringene fra Sverige og Danmark og naturligvis andre foreliggende erfaringer. Som mulige årsaker til at kommuners implementering av en reform koster mer enn de får i tilskudd fra staten, drøfter vi lokalpolitiske føringer, lokale planleggings- og implementeringsutfordringer og utredningsfeil fra statens side.

Rapportens videre disposisjon er som følger:

- Undersøkellesdesignet beskrives i neste kapittelavsnitt
- Kap. 2 behandler spørsmål 1-2 ved å gjennomgå forståelse, rammer og modeller for reformfinansiering, derunder en sammenligning med Danmark og Sverige
- Kap. 3 – casestudiene – behandler spørsmålene 3-4
- Kap. 4 behandler spørsmål 5
- Konklusjonskapitlet behandler oppsummerer svarene på spørsmål 1–5 og behandler spørsmål 6. Her peker vi ut mulige veier videre.

---

## 1.2 Undersøkellesdesign

Rapporten baseres på følgende datakilder – tre av punktene utdypes under:

- Gjennomgang av offentlige dokumenter og øvrig foreliggende kunnskapsgrunnlag om reformfinansiering i Norge
- Intervjuer med nøkkelinformanter
- Gjennomgang av danske og svenske reformfinansieringsinstitutter og -erfaringer
- Casestudier av tre reformer
- Dialog med oppdragsgiver KS med referansegruppe

### 1.2.1 Intervjuer med nøkkelinformanter

Vi har intervjuet nøkkelinformanter fra følgende institusjoner:

- KS
- Fhv leder for KS sitt rådmannsutvalg i Vestfold
- Kommunalavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet
- Velferdspolitisk avdeling i Arbeidsdepartementet
- Finansdepartementet og Kunnskapsdepartementet av slo forespørsler om å la seg intervju i prosjektet, og henviste til referater fra konsultasjonsmøter med KS.

Det ble benyttet en intervjuguide under intervjuene. Enkelte av intervjuene dekket avgrensede deler av tematikken for prosjektet, andre var mer heldekkende.

### 1.2.2 Danske og svenske reformfinansieringsinstitutter og -erfaringer

Delrapporter om reformfinansiering i Danmark og Sverige er utarbeidet i prosjektet. Disse følger som vedlegg til rapporten og er også benyttet aktivt i rapporten som sådan. Rapporten fra Danmark er utarbeidet av forskningssjef Kurt Houllberg (PhD) fra Anvendt KommunalForskning (AKF) i Danmark. Rapporten fra Sverige er utarbeidet av partner Anders Haglund og hans kolleger ved PwC Stockholm.

I tillegg til generell beskrivelse av reformfinansieringsinstituttene i de to landene gjør delrapportene en overordnet gjennomgang av finansiering av to barnehagereformer – pasningsgarantien i Danmark og maxtaxa-reformen i Sverige.

### 1.2.3 Casestudier av tre reformer

Prosjektet har gjennomført casestudier av tre reformer og deres implementering i kommunene. Reformene ble valgt ut i fellesskap av KS og PwC. Disse er barnehagereformen, kvalifiseringsprogrammet og timetallsøkningen i grunnskolens trinn 1-4 fra skoleåret 2008/2009. Kriteriene for valg av reformer var relevans/aktualitet og finansieringsmodell.

For disse tre reformene er det gjennomført analyser i to trinn, først en evaluering av fullfinansiering i makro, så en evaluering av fullfinansiering i mikro. Makrostudiene er basert på KOSTRA-data og andre offentlig tilgjengelige data (GSI, PAI) for hele kommunesektoren. En nærmere redegjørelse for data og metoder som er benyttet fins i kapittel 3. Gjennomgående har hensikten vært å undersøke om kommunene har fått dekket sine utgifter til å implementere reformene. Det er begrenset hvilke data som er offentlig tilgjengelig, så makroanalysene hviler på en rekke forutsetninger, som også gjennomgås i kapittel 3.



Mikrostudiene er gjennomført i fire (anonymiserte) kommuner. Her har vi i tillegg til å benytte nevnte offentlig tilgjengelige data gjort følgende:

- Gjennomgått regnskapstall og kommunale styrings- og rapporteringsrapporter
- Intervjuet representanter fra politisk og administrativ ledelse og sektor- og tjenesteledere

For både makro- og mikroanalysen har vi så langt det lar seg gjøre gjennomgått inndekning av både direkte kostnader (endringer i primære driftskostnader), indirekte kostnader (sekundære driftskostnader inkl. opplæring og administrative støttefunksjoner) og kapitalkostnader.

De fire casekommunene ble valgt ut fra følgende kriterier:

- Geografi: Kommunene er hentet fra fylkene Telemark, Akershus, Østfold og Nordland.
- Størrelse og økonomi: Kommunene er hentet fra kommunegruppe 2,6,7 og 13 i KOSTRA. KOSTRA-grupperingen gjøres av SSB ut fra kommunenes størrelse og økonomi.
- Indikasjoner på over- og underfinansiering på barnehagereformen og kvalifiseringsprogrammet – de to case-reformene der KOSTRA-data gir best innblikk i over- og underfinansiering. Se tabellen under. For barnehagereformen ble følgende benyttet som indikasjon: avvik fra 2003 til 2008 i nominelle og reelle kroner. For kvalifiseringsprogrammet: netto driftskostnader, funksjon 276 i 2008 og 2009.

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Geografi	Sentralt beliggende kommune nær Oslo	Mellomstor kommune sentralt på Østlandet	Stor geografisk kommune med landlig beliggenhet	Liten kommune i Nordland
KOSTRA-gruppe	13	7	2	6
Indik. på over/under-fin.	Barnehagereformen: Underfinansiert	Barnehagereformen: Overfinansiert	Barnehagereformen: Underfinansiert	Barnehagereformen: Overfinansiert
	KVP: Underfinansiert	KVP: Overfinansiert	KVP Underfinansiert	KVP Overfinansiert

### 1.2.4 Kvalitetssikring

Det er gjennomført en rekke kvalitetssikring av beskrivelser og forståelse av sentrale elementer i prosjektet. For eksempel:

- Som kvalitetssikring ble delrapporten om reformfinansiering i Sverige gjennomgått med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i møte i Stockholm 18.10. Delrapporten og vår gjengivelse av denne i rapportens kapittel 2 ble gjennomgått i detalj, noe justert og deretter bekreftet som beskrivende for de faktiske forhold. Deltakere fra SKL var Annika Wallenskog og Per Sedigh fra Avdelingen för ekonomi och styrning.
- Når det gjelder casestudiene i kommunene har kommunene blitt forelagt våre beskrivelser av de faktiske forhold og godkjent disse etter justeringer
- Når det gjelder casereformene har prosjektet hatt omfattende kontakt ut over de nevnte nøkkelinformantintervjuer (møter, telefonsamtaler, e-post) med de aktuelle departementer, direktorat og KS for å kvalitetssikre beskrivelsene av reformene og deres finansieringsordninger.
- I tillegg har PwC fortløpende avstemt forståelse og tolkninger på viktige punkter med teamets kontakter i kommunesektoren: Økonomisjefer i kommuner og en leder for et NAV-kontor

## 2 Fullfinansiering - forståelse, rammer og modeller

I dette kapitlet gjennomgås hva som betegner begrepet fullfinansiering. Vi beskriver forskjellen mellom fullfinansiering i makro og mikro. Deretter beskrives viktige rammer for å sikre fullfinansiering, herunder hvilke prinsipper som gjelder og hvilke plikter staten har i forbindelse med å utrede endringene i kommunenes kostnader som følge av reformen. Til slutt gis en beskrivelse av de ulike finansieringsmodeller og hvilke erfaringer man har ved de ulike modellene.

Til slutt i kapitlet sammenlignes Norge med Sverige og Danmark.

### 2.1 Hva innebærer fullfinansiering?

#### 2.1.1 Reformen i kommunalforvaltningen

Begrepet reform brukes stadig oftere i forbindelse med endringer innenfor offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon. Begrepet brukes ulikt og meningsinnholdet kan derfor være ulikt avhengig av ståsted, I tillegg er det viktig å bestemme hva som er en reform, fordi endringer som inngår i begrepet reform setter krav til at:

1. Statens utredningsinstruks trer i verk
2. KS skal involveres
3. Kostnadene for kommunene skal dekkes av staten

Begrepet reform har vi fra latin (*reformatio*) som betyr omdannelse. En reform skal være planlagt og være basert på lovlige endringer av bestående systemer og strukturer, Alternativet til reform kan være revolusjon der endringene skjer plutselig og med anvendelse av makt fra personer/grupperinger utenfor regulære maktstrukturer. Begrepet reform brukes ofte når politikerne ønsker å få gjennomført store og komplekse endringer, som er av viss økonomisk størrelse, og med et visst omfang av administrative konsekvenser. For eksempel blir det pekt på at en reform først får betegnelsen reform når implementeringen krever en endring av gjeldende regelverk (lover og forskrifter).

Sett fra statens side er begrepet reform bl.a. definert både i Utredningsinstruksen og i forbindelse en rapport fra KRDs arbeidsgruppe<sup>1</sup> om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren. Arbeidsgruppen tok utgangspunkt i Utredningsinstruksens definisjon og operasjonaliserte denne i kommunal kontekst.

*Reformer i denne sammenheng er oppgaveendringer og regelendringer (lov- og forskriftsendringer) som pålegges kommunesektoren. Et eksempel på en regelendring er økt timetall i grunnskolen, som har blitt gjennomført i forbindelse med statsbudsjettet flere ganger de senere år. Et annet eksempel er regelendringer på barnehageområdet, eksempelvis krav til likeverdig behandling av offentlige og private barnehager og krav om lavere foreldrebetaling. Et eksempel på en oppgaveendring er overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten.*

<sup>1</sup> Arbeidsgruppen ble ledet av KRD v/Kristin Morken. I Arbeidsgruppen deltok representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet, KS, Oslo kommune og Aukra kommune

*Et annet eksempel kan være NAV-reformen som medfører forvaltningsmessige og organisatoriske endringer både for kommuner og statlige etater.*

*Kostnader/innsparinger som påløper som følge av beslutninger i den enkelte kommune/fylkeskommune, faller utenfor reformbegrepet.*

*Det kan være gråsoner hvor det kan være ulike skjønnsmessige vurderinger av hva som kan regnes som reformer. Det kan f. eks. være tale om nasjonale målsettinger om utbygging av et tjenestetilbud hvor staten går inn med øremerket finansiering, men hvor det ikke er et direkte statlig pålegg om utbygging. Dersom det er forutsatt at utbyggingen av tjenestetilbudet skal være helt eller delvis finansiert av staten, er det en rimelig tolkning at saken omfattes av reformbegrepet, selv om det ikke er et direkte statlig pålegg om utbygging.*

I vårt arbeid med dette prosjektet har vi lagt beskrivelsen over til grunn for våre vurderinger og konklusjoner. Vi definerer altså reformer som *oppgaveendringer og regelendringer som pålegges kommunesektoren.*

Med denne definisjonen inngår ikke mindre tiltak, endringer og justeringer av eksisterende forvaltning og tjenesteutøvelse, siden disse vanligvis ikke krever regelendring eller statlig finansiering.

Et viktig spørsmål knyttet til selve begrepet reform er når reform slutter å være reform. Dvs. når er det tjenesteproduksjonen er som omfattes av reformen blir en del v den daglige driften. Et mulig svar er i forbindelse med at reformen er finansiert med øremerkede midler, så er reformen gjennomført når finansieringen inngår i rammetilskuddet. For reformer som ikke er finansiert med øremerkede midler. En mulig tilnærming kan være at en reform er gjennomført når man har nådd en på forhånd definert milepæl.

### 2.1.2 Fullfinansiering av reformer

Det er politisk enighet om at statlige reformer i kommunesektoren skal være fullfinansiert. Men det er ulike oppfatninger om hva det betyr at en statlig initiert reform i kommunalforvaltningen er fullfinansiert, så begrepet brukes ulikt.

- Både KS og staten er enige om at en statlig initiert reform i kommunalforvaltningen er fullfinansiert når kommunesektoren samlet (makro) har fått dekket alle kostnader ved å gjennomføre reformen. I praksis kan dette innebære at noen kommuner opplever underfinansiering mens andre kommuner opplever overfinansiering
- Imidlertid er det noen som ønsker et strengere betingelse før reformen kan sies å være fullfinansiert. De hevder at statlig initiert reform i kommunalforvaltningen er fullfinansiert først når alle kommuner opplever at de har fått dekket inn sine kostnader. I vår terminologi betyr at dette at den er fullfinansiert i både mikro og makro.

## 2.2 Rammer for fullfinansiering

I dette kapittelet beskrives de viktigste rammene for fullfinansiering. Vi starter med å gi en kort beskrivelse av det finansielle ansvarsprinsipp, som er et bærende element i finansiering innen norsk offentlig forvaltning. Deretter beskrives hvordan utredningskravene er definert, herunder hvilke kostnadselementer som bør inngå i beregningen av kostnadene reformene medfører.

## 2.2.1 Det finansielle ansvarsprinsipp

Det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. I praksis innebærer dette at det er staten som fastsetter inntektsrammen for kommunesektoren, og kommunene har ansvar for å tilpasse aktivitetsnivået til denne inntektsrammen.

Gjennomføring av statlig initierte reformer i kommunene utføres naturlig nok av kommunene selv. I praksis innebærer dette at kommunene påtar seg et økonomisk ansvar ved å tilpasse aktivitetsnivået til denne gitte inntektsrammen. Som hovedprinsipp skal reformene være fullfinansierte fra statens side. Dette skjer gjennom økning i rammetilskuddet til kommunene eller ved bruk av øremerkede midler. For enkelte reformer er finansieringen supplert med gebyr/brukerbetaling fra innbyggerne.

## 2.2.2 Utredningspolicy

Utredningsinstruksen setter tydelig krav til beregning av de økonomiske konsekvensene av statlige initierte reformer. KRDs veileder til utredningsplikten og Finansdepartementets krav til utredningsinstruksen gir en god samlet oversikt hvilke kostnadselementer og problemstillinger konsekvensberegningene tar for seg. Sammen fanger de opp alle de kostnadselementene som vi har beskrevet i kapittel 2.3. I KRDs veileder er det satt krav til å vurdere usikkerheten til beregningene.

I henhold til KRDs veileder<sup>2</sup> skal det være samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og tilgjengelige ressurser. Når staten pålegger sektoren nye oppgaver, er det viktig at økonomiske og administrative konsekvenser er tilfredsstillende utredet. Dersom det legges nye oppgaver til kommunene eller det vedtas nye regler som påfører kommunene økte utgifter, skal det gis kompensasjon for merutgiftene ved at inntektsrammene for kommunesektoren økes tilsvarende. Kravene i denne veilederen er nærmere beskrevet under.

Videre heter det at det kan være nødvendig å ha kontakt med KS eller kommunene/fylkeskommunene direkte for å skaffe relevante data som grunnlag for konsekvensberegning for kommunesektoren. Saker som har vesentlige økonomiske konsekvenser skal alltid forelegges Finansdepartementet. Når en sak er ferdig utredet, skal saken sendes på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner.

Veilederen beskriver også at ved oppgave- og regelendringer som har økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, skal kommunene tildeles eller trekkes midler i inntektssystemet i samsvar med faktiske forventede utgiftsøkninger (eller innsparinger). Når midler skal legges inn eller trekkes ut fra inntektssystemet til kommunene, bør man i følge veilederen som hovedprinsipp ta utgangspunkt i de ressurser som er brukt på oppgaven (f.eks. sist tilgjengelige regnskapsdata i KOSTRA). Hovedprinsippet med bruk av regnskapstall gjelder både for å beregne hvor mye kommunene samlet sett skal trekkes eller tildeles (makro), og hvilket beløp den enkelte kommune/fylkeskommune skal trekkes/tildes (mikro). Ofte kan det være vanskelig å finne data basert på regnskapstall. En alternativ løsning kan da være å beregne uttrekk for enkeltkommuner etter objektive kriterier (for eksempel folketall, utvikling i tjenestenivå, antall innbyggere i bestemt aldersgruppe).

## 2.2.3 Kostnader og finansieringsgrunnlag for reformer

I prinsippet bidrar reformer til at kommunene kan få både økte og reduserte kostnader. Disse omfatter både direkte og indirekte kostnader. De direkte kostnadene er endrede utgifter som

---

<sup>2</sup> Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner - H-2186

kommunen får ved å utøve de nye eller utvidede oppgavene, de indirekte er vanskeligere å forutsi og identifisere. Eksempler kan være at grunnlaget for brukerbetaling faller bort eller reduseres, omstillingskostnader, følgekostnader og priseffekter som dukker opp. Eventuelle effektiviseringsgevinster kommer til fratrekk for kommunens samlede reformkostnader.

Siden denne rapporten tar for seg om reformene er fullfinansiert, er vår tilnærming å konsentrere oss om reformer som bidrar til økte kostnader som følge av nye og eller utvidede oppgaver. I litteraturen som er gjennomgått brukes ofte begrepsparet direkte og indirekte kostnader for å gjennomføre reformer.

Når arbeidet med en sak (reform) begynner skal det foretas en forhåndsvurdering av forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser. Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Det er definert åtte områder som skal vurderes, hvor økonomiske og administrative konsekvenser er et av dem. I henhold til KRDs veileder skal bl.a. følgende kostnadselementer vurderes, og hver redegjøres for under:

- Kapitalkostnader
- Driftskostnader
- Endringer i inndekning fra brukerbetaling/gebyrer
- Engangskostnader
- Omstillingskostnader
- Endringer i pensjonskostnader
- Budsjettmessige konsekvenser, for eksempel om reformen trer i kraft ved årsskiftet eller i løpet av året
- Usikkerhet knyttet til beregningene

### *Kapitalkostnader*

Kapitalkostnader i forbindelse med reformer skyldes som regel et behov for å investere i nødvendig økt kapasitet for å utøve de nye og utvidede oppgavene. En måte å beregne kapitalkostnadene på er ved hjelp av en alternativkostnadsberegning. En slik beregning gjøres ved å ta utgangspunkt "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (rundskriv H-2140)" hvor kalkylerenten skal settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med tillegg på 1 prosent (gjennomsnitt over året)

### *Driftskostnader*

Driftskostnadene utgjør alle kostnader som inngår i driftsregnskapet. Endringer i driftskostnader som følge av reformer kan skyldes blant annet endringer i personalkostnader, endringer i kjøp av varer og tjenester som følge av økt eller redusert aktivitet.

Endringene i driftskostnadene skjer i hovedsak under formålsfunksjonene som inngår i den aktuelle sektoren. I tillegg er det viktig å ta hensyn til de indirekte kostnadene. Dette dreier seg om regnskapstjenester, IKT, arkiv, ledelse med mer. Fordi kostnadene føres sentralt i kommunenes regnskap, er det en stor jobb å skulle beregne hvor stor del av kostnadene som bør henføres til den enkelte barnehage. Kunnskapsdepartementets tilskuddsmodell gir i stedet en forenkelt modell hvor de totale utgiftene på funksjon 120 og 130 fordeles etter skolens totale lønnsutgifter i kommunen.

### *Endringer i inndekning fra brukerbetaling/gebyrer*

Endringer i inndekning fra brukerbetaling og gebyrer kan oppstå ved at reformen endrer reglene for beregning av brukerbetaling og gebyrer. Barnehagereformen er et eksempel på en slik reform. I tillegg kan endringer i brukerbetaling og gebyrer bidra til å endre etterspørselen

---

etter tjenestene. Hvis inndekningen fra brukerbetaling/gebyrer reduseres representerer dette en kostnad for kommunene, mens økt inndekning representerer økte inntekter og kommer til fratrekk for kommunens kostnader

### *Engangskostnader*

Engangskostnader er tidsbegrensede kostnader som utgjør en del av transaksjonskostnadene kommunene har for å gjennomføre reformen. Engangskostnader kan for eksempel være investeringer i utstyr.

### *Omstillingskostnader*

Reformen kan drive frem en nødvendig organisasjonsendring, etablering og innføring av nye systemer og rutiner og opplæring. I våre intervjuer med kommunale ledere blir det uttrykt at opplæringskostnadene ofte er undervurdert.

### *Endringer i pensjonskostnader*

Hvis reformen skaper personalmessige konsekvenser vil dette påvirke kommunens pensjonskostnader. Endringer i pensjonskostnader er særlig aktuelt hvis reformen flytter tjenesteproduksjonen fra et forvaltningsnivå til et annet. Sykehusreformen er et eksempel på en slik reform.

### *Budsjettmessige konsekvenser, for eksempel om reformen trer i kraft i løpet av året*

Hvis reformen ikke trer i kraft i begynnelsen av året er det viktig å få frem helårseffekten for neste års budsjett. Det er her viktig å få frem eventuelle administrative og lovmessige utfordringer og om disse eventuelt har kostnadmessige konsekvenser.

### *Effektiviseringsgevinster*

Effektiviseringsgevinster som kommer til fratrekk for kommunens samlede kostnader i forbindelse med gjennomføring av reformer handler ofte om

- Smartere arbeidsprosesser gjennom ny organisering, nye arbeidsmåter og ny kompetanse
- Nye tekniske løsninger
- Stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen, slik eksisterende strukturer kan utnyttes bedre

Alle disse tre mulige årsakene til effektiviseringsgevinst vil i de fleste tilfeller være avhengig av hverandre. For eksempel vil nye tekniske løsninger føre til nye arbeidsmåter osv. Vurdering av stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen krever inngående kunnskap om sammenhengen mellom faste og variable kostnader.

Et annet viktig forhold er i hvilken grad kommunene er flinke til å utnytte potensialet mht effektiviseringsgevinster. God planlegging gir bedre grunnlag for å ta ut et effektiviseringspotensial. Dette krever at kommunene tar et aktivt grep når reformene skal gjennomføres, der det settes tydelige mål på hva man ønsker å oppnå og hvordan nå disse målene.

### *Usikkerhet knyttet til beregningene*

Når man skal vurdere usikkerhet i beregningene skal man ha god innsikt eventuelle endringer i kapitalkostnader, driftskostnader, endringer i inndekning fra brukerbetaling/gebyrer, engangskostnader, omstillingskostnader og pensjonskostnader. I tillegg til å vurdere usikkerheten i selve beregningene, er det behov for å vurdere de viktigste driverne til forutsetningene for beregningene. Effektiviseringsgevinster skal komme til fratrekk, men er

---

ikke omtalt i KRDs veileder. De har imidlertid relevans i vurderingene av kommunenes samlede kostnader i forbindelse reformer.

## 2.2.4 Konsultasjonsordningen

Gjennom konsultasjonsordningen<sup>3</sup> har det fra 2001 imidlertid eksistert en fast ordning for kontakt mellom fagdepartementene og KS om enkeltsaker og -reformer. Konsultasjonsordningen er knyttet opp til regjeringens arbeid med statsbudsjettet og har som formål å sikre klarere ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene. I perioden 1997-1999 ble det avholdt såkalte kontaktmøter. I 1999 ble partene enige om å oppnevne en arbeidsgruppe for å vurdere om kontaktmøtene kunne utvikles i retning av en konsultasjonsordning. Med utgangspunkt i rapporten fra denne arbeidsgruppen ble det etablert en formalisert konsultasjonsordning fra 2001.

Hovedformålet var tredelt:

1. Etablere en arena for å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommune- sektorens inntektsrammer.
2. Redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler, ved å etablere enighet om prioriteringer knyttet til kommunesektorens ressurser.
3. Bidra til bedre kontakt mellom KS og staten, og en større grad av enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

En videreutviklet konsultasjonsordning ble etablert i 2007, i tråd med tilrådinger fra en partssammensatt arbeidsgruppe nedsatt at KRD. Arbeidsgruppen foreslo en modell for tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer som berører kommunene. Modellen som fikk tilslutning innebar at det ble innført et system med faste rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger i kjente saker, dvs. på områder hvor det er alminnelig kjent at staten tar sikte på å gjennomføre en reform. Systemet bygget på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterte gjennom konsultasjonsordningen, og innebar blant annet at det ble fastsatt seks årlige tidspunkter hvor staten melder inn ønsker om involvering av KS i kostnadsberegninger.

Arbeidsgruppen foreslo en konsultasjonsbasert prosess for håndtering av eventuell uenighet mellom staten og KS om kostnadsberegninger. Partene skulle ta utgangspunkt i at uenigheten skulle løses gjennom videre kontakt gjennom konsultasjonsordningen, men at denne kontakten i særskilte tilfeller kunne suppleres med vurdering fra et sakkyndig utvalg med representasjon fra partene. En forutsetning for slik supplering skulle være at partene er enige om at dette skal gjennomføres, og hvilken form suppleringen skal ha.

Det avholdes årlig fire konsultasjonsmøter, og hvert enkelt møte er tematisk innrettet i forhold til hvilket stadium i statsbudsjettprosessen man befinner seg på.

Konsultasjonsordningen er todelt. I tillegg til konsultasjonsmøtene på politisk nivå mellom ledelsen i KS og Regjeringen er det også etablert et eget sekretariat for konsultasjonsordningen.

---

<sup>3</sup> Beskrivelsen er hentet fra SØF-rapport 05/09 og fra KRDs partssammensatte arbeidsgruppe om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren. Rapport til 4. konsultasjonsmøte 25. oktober 2006.

I dette sekretariatet deltar administrativt personell fra KS og departementene. Sekretariatet utarbeider dokumentasjonen som legges frem på de fire konsultasjonsmøtene. Ved for eksempel barnehagereformen og kvalifiseringsprogrammet har det vært egne arbeidsmøter om kostnadsberegningene. Når det oppstår uenighet om for eksempel kostnadsberegningene blir dette lagt frem på neste konsultasjonsmøte.

Møtestrukturen er som følger:

1. *møte* – avholdes i forkant av regjeringens første budsjettkonferanse. Møtet har hovedfokus på rammene for det kommunaløkonomiske opplegget, og fokuserer i mindre grad på enkeltsaker. Enkeltsaker håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen. Etersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun KRD, FIN, og KS på møtet.

2. *møte* – avholdes i forkant av fremleggelsen av kommuneproposisjonen. Hovedfokus på det andre møtet er reformer og utbygging av tjenestetilbudet (kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon) knyttet til framleggingen av kommuneproposisjonen. KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden) deltar.

3. *møte* – avholdes i forkant av regjeringens budsjettkonferanse i august. Hovedtemaet på det tredje møtet er måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data, med vekt på resultatrapportering av nøkkeltall for tjenesteutvikling, sammenstilte analyser og eventuelle nøkkeltall fra effektiviseringsnettverkene.

4. *møte* – i etterkant av at St.prp. nr. 1 er lagt fram. Det siste konsultasjonsmøtet er viktig for å oppsummere og klargjøre innholdet i regjeringens budsjettforslag og for å utarbeide Fellesdokumentet fra KS og staten. KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden) deltar.

## 2.3 Modeller for finansiering av reformer

I dette kapittelet vil vi gi en nærmere beskrivelse av – og erfaringene med ulike former for finansiering. Videre om prosedyrer som følges for finansiering av reformer, tilhørende kostnadselementer og rammer for finansieringen.

### 2.3.1 Finansieringsformer

- Øremerkede tilskudd

Mange større reformer finansieres med øremerkede tilskudd, i hvert fall i en første fase. Øremerkede tilskudd er en finansieringsform der tilskuddet som er avsatt til et bestemt formål og hvor tilskuddet bare kan brukes til dette. Øremerkede tilskudd blir sett på som et effektivt virkemiddel for å få sikret gjennomføring av reformene. Øremerkede tilskudd er et tydelig styringssignal på statlig prioriteringer.

- Rammefinansiering

Finansiering av reformer gjennom rammefinansiering skjer ved at kommunenes rammetilskudd blir øket med tilsvarende det beløp som de beregnede årlige merkostnadene reformen gir kommunene. Dette tilskuddet gir kommunene en klar ramme for hvor mye ressurser kommunene har beregnet å bruke pr år for å gjennomføre reformen. I motsetning til øremerkede tilskudd foreligger det ingen økonomiske innrapporteringskrav på grunnlag av iverksatte reformer.



- Kommunal medfinansiering  
Krav om medfinansiering er ofte begrunnet med å gi kommunene incentiver til effektiv ressursbruk lokalt og bidrar dermed samtidig til å begrense kostnadsveksten i kommunesektoren
- Brukerbetaling  
Brukerbetaling sikrer at de som benytter tjenestene er med på å finansiere tjenesteproduksjonen.

### 2.3.2 Erfaringer med ulike finansieringsformer<sup>4</sup>

#### *Erfaringer med øremerkede tilskudd*

I St.prp. nr. 61 (2005-2006) blir det pekt på at bruk av øremerkede tilskudd kan føre til en passiv og avventende holdning i enkelte kommuner. I stedet for å gripe fatt i lokale utfordringer kan det tenkes at enkelte kommuner avventer nye statlige reformer og øremerkede tilskudd. For kommuner som driver en aktiv tjenesteutvikling innen for et tjenesteområde kan det også oppleves som urettferdig at avventende kommuner får tilskudd når reformene vedtas.

Øremerkede tilskudd kan også medføre uheldige vridninger av lokale prioriteringer. I stedet for at kommunene bruker ressursene der de lokale behovene er størst, kan øremerking medføre at kommunene bruker ressursene der det finnes statlige øremerkede tilskudd.

Imidlertid viser en undersøkelse fra Riksrevisjonen i 1999 at det i mange tilfeller er samsvar mellom lokale og statlige prioriteringer. Men tidspunktet vil ikke alltid passe med den enkelte kommunes behov. Med øremerkede tilskudd tas det ikke i tilstrekkelig grad hensyn til forholdet mellom det faktiske tjenestenivået og behovet i den enkelte kommune.

Et annet forhold er at øremerkede tilskudd krever statlig kontroll og oppfølging. Rapporteringen krever administrative ressurser, både for staten og for kommunene. Erfaringene viser imidlertid at de administrative byrdene avtar over tid. Etter hvert blir det utviklet gode rutiner for både rapportering, kontroll og oppfølging. Internettbaserte rapporteringsløsninger bidrar også til å redusere ressursene til rapporteringsplikten.

Øremerkede tilskudd antas også å ha positive sider som må tas med i beskrivelsen av erfaringene med finansieringsformen. En mulig positiv effekt kan være at øremerkede tilskudd er med på å sette trykk på gjennomføringen av reformene. En annen mulig positiv side er at den øvrige delen av driftsbudsjettet blir skjermet, noe som kan bidra til å redusere muligheten for at det oppstår vanskelige prioriteringsdiskusjoner.

Basert på vare samtaler i casekommunene kan det se ut til at kommunene finner det formålstjenelig at det øvrige driftsbudsjettet blir skjermet som følge av reformene er finansiert med øremerkede tilskudd. Når vi har spurt KR D om dette forholdet, har departementet ikke noen problemer med å se at mange kommuner vurderer at øremerkede tilskudd kan bidra til å skjerme det øvrige driftstilskudd. Samtidig peker KR D på at når en reform er viktig for politikerne er det ofte større vilje til å bruke øremerkede tilskudd. Hensikten er å få sikret at kommunene prioriterer reformen. Departementet legger vekt på viktigheten av å tidsbegrense det øremerkede tilskuddet. En slik tidsbegrensning vil kunne redusere ulempene med å bruke øremerkede tilskudd. Når vi spør AD om øremerkede tilskudd brukes for å sikre at reformen blir gjennomført ser de også at det vil alltid være et viktig element når valg av finansieringsform vurderes.

---

<sup>4</sup> Beskrivelsen og vurderingene er hentet fra: NOU 2005:18 (s. 415-416), Riksrevisjonen 1999: Dokument nr. 3:5 (1999-2000) og Senter for økonomisk forskning (2005). I tillegg er det gjennomført intervjuer og samtaler med representanter fra de fire utvalgte kommunene og KR D og AD

---

Imidlertid peker AD på at kvalifiseringsprogrammet har et innsparingspotensial som i seg selv burde motivere kommunene til å få til en rask og effektiv gjennomføring.

### *Erfaringer med rammefinansiering*

Finansiering av reformer gjennom rammefinansiering skjer ved at kommunenes rammetilskudd blir øket med tilsvarende det beløp som de beregnede årlige merkostnadene reformen gir kommunene. Dette tilskuddet gir kommunene en klar ramme for hvor mye ressurser kommunene er beregnet å bruke per år for å gjennomføre reformen. I motsetning til øremerkede tilskudd foreligger det ingen økonomiske innrapporteringskrav på grunnlag av iverksatte reformer.

I våre samtaler med ordførere og rådmenn i de fire utvalgte kommunene hevder enkelte at rammefinansiering kan bidra til å bevisstgjøre kommunenes kostnadsstyring i forbindelse med gjennomføring av reformene. Dette skyldes at gjennom rammefinansiering har statens finansiering en alternativ anvendelse. Kommunene har derfor incentiver til å få mest mulig ut av midlene slik at hver krone spart vil kunne benyttes til andre formål.

Hvis dette stemmer, er det grunn til å anta at rammefinansiering bidrar til bedre planlegging og struktur på gjennomføringen av reformene enn øremerkede tilskudd.

### *Erfaringer med kommunal medfinansiering*

Nye øremerkede tilskudd eller økninger av eksisterende øremerkede tilskudd krever ofte medfinansiering fra kommunene. Krav om medfinansiering gir insentiver til effektiv ressursbruk lokalt og bidrar dermed til å begrense kostnadsveksten i kommunesektoren. Krav om medfinansiering kan imidlertid bidra til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner, fordi kommuner med høye inntekter har større evne til medfinansiering, og dermed kan motta større øremerkede tilskudd. At dette faktisk har skjedd er påvist både i Riksrevisjonens rapport (1999) og i rapporten fra SØF (2005).

Ved forarbeidet til og presentasjonen av det årlige kommuneopplegget i statsbudsjettet legges det vekt på å få fram størrelsen på kommunal medfinansiering for kommunesektoren samlet ved nye øremerkede satsinger, og hvordan budsjettopplegget er tilpasset dette gjennom fastsettelse av nivået på frie inntekter.

### *Erfaringer med brukerbetaling*

Brukerbetaling er en viktig og mye brukt finansieringsform. Brukerbetaling har fordelings effekter siden høyinntektsgrupper ut fra disponibel inntekt vil betale relativt mindre enn lavinntektsgrupper. Et generelt prinsipp er at brukerbetaling ikke skal overskride selvkost. I Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-2140 er det gitt bestemmelser om beregning av egenbetalinger på kommunale tjenester.

I tillegg til å gi inntekter til kommunene, vil brukerbetalingen bidra til å regulere etterspørselen etter tjenestene. Barnehagereformen skal ikke bare sikre full barnehagedekning. Et like viktig mål er å sikre at brukerbetalingen reduseres. Reduksjonen i prisen på barnehageplasser som følge av barnehagereformen har bidratt til å endre etterspørselen etter bla heltidsplasser siden disse er blitt relativt billigere. Konsekvenser av endringer i brukerfinansiering er ofte vanskelig å forutsi, siden fastsettelsen av brukerbetalingen er administrativt fastsatt.

---

### *Innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet*

Vi har over kort beskrevet erfaringene med øremerkede tilskudd. I beskrivelsen har vi referert til at representanter fra de fire utvalgte kommunene og departementene mener at ulempen med å øremerke tilskuddene kan dempes ved å gjøre øremerkingen tidsbegrenset. Utfordringen er å identifisere den optimale perioden for øremerkede tilskudd. Svaret vil sannsynligvis variere mellom de ulike reformene. Det er grunn til å tro at reformer som krever investeringer i for eksempel økt kapasitet, trenger en lenger periode med øremerkede tilskudd enn reformer uten behov for investeringer. Dette skyldes at investeringer tar tid eller de kan utsettes.

Når en oppgave er finansiert gjennom en øremerket ordning, er fordelingen mellom kommunene ofte et resultat av hvor mye den enkelte kommune har produsert av tjenesten. Når et tilskudd innlemmes i inntektssystemet, blir det imidlertid fordelt etter inntektssystemets kriterier som bygger på kommunenes objektive utgiftsbehov. Fordelingen mellom kommunene vil da bli endret. Mange kommuner vil derfor kanskje oppleve at statens finansiering reduseres og kommunene må dekke gapet mellom faktiske kostnader og det objektive utgiftsbehovet som fremkommer av inntektssystemets kriterier.

## 2.4 Sammenligning med Sverige og Danmark

### *Forståelse av ansvar for fullfinansiering av reformer*

I **Danmark** forstås man med reformfinansiering kommunale mer- eller mindreutgifter som følge av endringer i utgifts- og oppgavefordelingen mellom stat og kommune og/eller endringer i den statlige regulering av kommunenes virksomhet.

Definisjonen er forankret i Det Udvidede Totalbalanceprincippet:

*Det Udvidede Totalbalanceprincippet (DUT<sup>5</sup>) ble innført ved lov i 1984 som en utvidelse av det Totalbalanceprincippet, som hadde vært gjeldende siden kommunalreformen i begynnelsen av 1970'årene. Totalbalanceprinsippet innebærer, at det statlige blokktilskuddet til kommunene skal reguleres i forhold til kommunale merutgifter eller mindreutgifter som følge av endringer i utgifts- og oppgavefordelingen mellom staten, kommunene og regionene. Dette ble fra 1984 utvidet til også å omfatte kommunale merutgifter eller mindreutgifter som følge av endringer i den bindende statlige reguleringen av kommunenes og regionenes virksomhet, og ordningen er heretter benevnt Det Udvidede Totalbalanceprincippet.*

*Det Udvidede Totalbalanceprincippet innebærer, at det ved endring i utgifts- eller oppgavefordelingen mellom staten, kommunene og regionene samt ved endringer i den bindende statlige regulering av kommunenes og regionenes virksomhet skal skje en regulering av det generelle statstilskudd (blokktilskuddet) til kommuner og regioner for de økonomiske konsekvenser" (DUT-vejledning 1.1)*

I **Sverige** har man et kommunalt finansieringsprinsipp, som setter rammer for reformfinansiering. Definisjoner og ordninger rammes inn av det såkalte Kommunala finansieringsprinsippet (jfr. Finansdepartementets Cirkulär nr Fi 2008:2). Her heter det at:

*Finansieringsprinsippet, som ikke er lovfestet, har blitt godkjent av riksdagen og blitt brukt siden 1993<sup>1</sup>. I følge riksdagsbeslutning i 1994 har visse presiseringer blitt gjort når det gjelder bruken av Finansieringsprinsippet<sup>2</sup>. Kommuner og landsting bør ikke pålegges nye oppgaver uten at de samtidig får mulighet til å finansiere disse på annen måte enn ved økte skatter. Dersom staten fatter beslutninger som gjør at den kommunale virksomheten kan drives billigere bør staten på tilsvarende vis minske de statlige bidragene. Finansieringsprinsippet skal anvendes for hele kommunesektoren. Prinsippet omfatter bare de statlige beslutninger om tiltak som direkte retter seg mot den kommunale virksomhet. Prinsippet gjelder når riksdag, regjering eller myndighet fatter bindende beslutninger om endrede regler for virksomhet. Som hovedregel gjelder at prinsippet ikke skal omfatte frivillig virksomhet. Prinsippet omfatter ikke statlige beslutninger om tiltak som ikke tar direkte sikte på, men som likevel får direkte økonomiske effekter for kommunesektoren. Effektene av slike tiltak skal tas med i vurderingen av det skattefinansierte handlingsrommet i samband med fastsettelsen av statsbidragsrammen.*

### *Fullfinansiering i makro*

I **Danmark** er det slik at kompensering overfor kommunene skal skje gjennom regulering av det statlige blokktilskuddet, dvs. det generelle rammetilskuddet fra staten til kommunene. Det har vært en gradvis bevegelse fra refusjoner til generelle tilskudd siden den danske kommunalreformen i 1970.

<sup>5</sup> Det Udvidede Totalbalanceprincippet (DUT)- innført ved lov i 1984

I dag utgjør refusjoner 12 % av den samlede finansiering av kommunal sektor. I den utstrekning andre modeller brukes vil det som oftest være i en kombinasjon med regulering av blokktilskuddet og/eller som et element i reformen mer enn en egentlig finansiering av reformen:

- Refusjoner/aktivitetsutmålte tilskudd
- Bundne/øremerkede generelle tilskudd - ikke aktivitetsavhengige
- Kommunal medfinansiering
- Brukerbetaling

I **Sverige** er det slik at kompensasjon i henhold til finansieringsprinsippene skjer gjennom regulering av det generelle rammetilskuddet til kommuner og landsting. Det generelle statsbidraget beregnes til et kronebeløp per innbygger og overføres de respektive kommuner og landsting. Eventuelt utilsiktede og større skjevheter i finansieringen i kommunene fanges opp ved justering av påfølgende års rammeoverføringer.

### *Fullfinansiering i mikro*

I **Danmark** er det slik at siden regulering av blokktilskuddet er den foretrukne reformfinansieringsmodellen skjer mikroregulering gjennom gjeldende kriterier i utjevningsordningen i inntektssystemet.

I **Sverige** er det slik at de enkelte kommunene eller landstinget får kompensasjon gjennom den generelle statlige rammeoverføringen og som er beregnet i et kronebeløp per innbygger, dvs. lik sats per innbygger til samtlige kommuner. Behov for eventuelt korrigeringer vil ført bli foretatt ved neste års rammeoverføring.

I Sverige og Danmark holder man seg altså til rammetilskuddet som finansieringsform og ingen etterberegninger som kan utløse ekstratilskudd. I Norge anvendes både rammefinansiering, øremerkede tilskudd og medfinansiering fra kommunene/brukere av tjenester som finansieringsform. Det åpnes i Norge også for etterkalkyler og visse korreksjoner via tildeling av skjønnsmidler fra fylkesmennene.

### *Kostnadsberegninger*

I **Danmark** er det slik at DUT-prinsippet innebærer at statens blokktilskudd til kommunene skal reguleres for kommunale mer- eller mindretgifter som følge av endringer i utgifts- og oppgavefordelingen mellom stat og kommune og/eller endringer i den statlige regulering av kommunal virksomhet. Ansvarlighetsprinsippet er en del av DUT. Dette innebærer at det regelutstedende ministerium finansierer regelendringer innenfor ministeriets egen økonomiske ramme.

Følgende kostnadselementer legges til grunn for vurderingene:

- Direkte lønnsutgifter (timenormen)
- Indirekte utgifter (overhead)
- Administrative konsekvenser
- Endrede regler for skatter og avgifter
- Demografiske, teknologiske, avtalemessige og holdningsmessige endringer samt effektivisering ved digitaliseringsprosjekter
- Brukerbetalingsordninger
- Frivillige utgifter
- Arbeidsgiveravgift
- Likviditetsendringer
- Anleggsutgifter, tilbudsdrivete etterspørselseffekter og endringer i markedsprisene

I DUT-veiledningen fremheves det ikke presist hvilke konkrete prinsipper som gjelder for kostnads kalkulasjoner.

Ved endringer etter totalbalanseprinsippet, dvs. ved endret oppgavefordeling mellom staten, kommunene og regionene, gjøres DUT-kompensasjonen som hovedregel opp på basis av de siste fremlagte regnskap og budsjett for den avgivende myndighet og med utgangspunkt i den avgivende myndighets utgiftsnivå året før endringen.

Forhandlinger utgjør det institusjonelle fundamentet for den statlige finansiering av kommunale reformer. Prinsippet om forhandlinger på forhånd er en viktig del av DUT. Dette innebærer at forhandlinger om kommunaløkonomiske konsekvenser av påtenkte regelendringer skal finne sted mellom det regelutstedende ministerium, Finansministeriet og KL<sup>6</sup> før lovforslag legges frem og før man sender ut informasjon, rundskriv, henstillinger og veiledninger. Budsjettgarantien er atskilt fra DUT-prinsippet. Denne garantien gir kommunene kompensasjon for utgiftsendringer som følge av konjunkturrendringer, ikke for mer- og mindreutgifter som følge av reformer og endringer av statlige reguleringer.

I **Sverige** er det slik at den hovedinstans dvs staten, landtinget eller kommunen, som har truffet beslutning om endringer har ansvar for finansiering av respektive offentlige forpliktelser. Om staten treffer beslutninger om forpliktelser som landstinget eller kommunene skal etterkomme, skal også staten sørge for finansieringen disse. Finansieringen skal som hovedregel skje ved endringer i rammene for det generelle statlige rammetilskuddet til landsting og/eller kommunene og det er bare de direkte kostnadene som legges til grunn<sup>7</sup>.

Det finnes ikke noe eksplisitt uttrykk for hvilke kostnadstyper som skal omfattes av en eventuell kompensasjon i følge Finansieringsprinsippet<sup>8</sup>. I henhold til eksisterende dokumentasjon og praksis inngår ”relevante kostnader” i kalkylen. I følge Finansdepartementet<sup>9</sup> skal kostnadsberegningene imidlertid inneholde følgende:

- Kostnadsberegninger av endringer i virksomhetene eller endringer i inntekter- og avgifter
- Kostnadsberegninger av endringer i skattegrunnlag og sosialbidrag når tiltak foreslås i overføringssystemet
- Antakelser om endringer i volum (eks antall husholdninger, barn, pensjonister)
- Stykkkostnadsoppgaver (gjennomsnittslønn med mer)
- Periodiseringseffekter på gjennomføringstidspunktet
- Forandringer i skattegrunnlaget
- ”Känslighetskalkyler”
- Marginalkostnadsberegninger (i noen tilfeller som erstatning for gjennomsnittskostnader)
- Konsekvenser av endringer i rammefinansieringen – i hvilken grad dette gir store forskjeller i enkeltkommuner og landsting

Det finns en god og oversiktlig beskrivelse av hva kalkylen i grove trekk skal inneholde. Beskrivelsen inneholder imidlertid et stort rom for tilpassninger i forhold til ulike tilfeller. Det er fagdepartementet som har ansvaret for å legge frem kalkylegrunnlaget (etter forutgående klarering med Finansdepartementet) og som da danner utgangspunktet for samrådet og forhandlingene med SKL. Selve Finansieringsprinsippet er imidlertid sterkt kritisert for mangel på ”transparens” – dvs mangel på tydelighet, tilgjengelighet og begripelighet. (SR Rapport 2008/09:RFR11 s. 10)

Det finns ingen formalisert prosedyre for saksforberedelse for når og hvordan finansieringsprinsippet skal brukes<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Kommunernes Landsforening

<sup>7</sup> 48.1 Kommunalekonomisk utjämning - utgiftsområde 25 Almäna bidrag til kommuner jfr Den kommunala finansieringsprinsippet – Finansdepartementets Cirkulär nr Fi 2008:2

<sup>8</sup> Jfr Finansieringsprinsippens tillämpning

<sup>9</sup> Cirkulär nr Fi 2008:2

<sup>10</sup> Sveriges Riksdag – Rapport 2008/09:RFR 11 ”Finansieringsprinsippens tillämpning”

Fra statens side har Finansdepartementet hovedansvaret for å ta i bruk og håndheve finansieringsprinsippet, mens det er fagdepartementene som i forståelse med Regeringskanseliet er ansvarlig for å reise realitetsspørsmålene, utarbeide økonomiberegninger og klargjøre drøftingsgrunnlaget i forkant av samrådet med SKL<sup>11</sup>. Selve samrådet og forhandlingene forutsettes gjennomført i dialogform mellom SKL og aktuelle fagdepartement etter at grunnlaget er klarert med Finansdepartementet. Som hovedregel skal reformforslag legges inn i eller i tilknytning til budsjettproposisjonen på høsten og kan tidligst tre i kraft 1. januar året etter budsjettåret. Som alternativ kan reformforslag legges frem i en særproposisjon som behandles av Riksdagen medio mars året før i verksetting.

### *Oppsummert sammenligning mellom de skandinaviske landene*

Alle tre landene har ens forståelse for at det forvaltningsnivået og den hovedinstans som beslutter endringer i kommunenes oppgaver også har ansvaret for finansieringen av endringene – ”det finansielle ansvarsprinsippet”. Som hovedregel skal også denne finansieringen skje ved endringer i statens rammeoverføringer til kommunene. Grunnlaget for finansieringen i Norge og Danmark er både direkte og indirekte reformkostnader, mens det i Sverige bare legges til grunn de direkte kostnadene.

De norske og danske reformene er mer jevnlig drøftet gjennom de respektive særskilte konsultasjonsordningene mellom staten og kommunene enn de vi for eksempel finner i Sverige. De danske konsultasjonene er månedlige (DUT-koordinasjonsmøter og bilaterale forhandlinger) forankret i lov, mot den norske som er fremforhandlet og mer intensivt knyttet opp mot prosessen med statsbudsjettet. I Sverige synes konsultasjonene å være mer dedikerte til de ulike reformene, rammefinansieringen og knyttet opp mot det såkalte Samråd mellom staten og SKL. Konsultasjonene i denne sammenheng er i Sverige heller ikke lovregulert som i Danmark, men inntatt i Finansieringsprinsippet og særskilt godkjent i riksdagen i 1993.

Verken i Danmark eller i Sverige angis det presist hvilke konkrete prinsipper som gjelder for kostnadskalkulasjoner og hvilke kostnadselementer som skal inngå i kalkylene. Danmark er nok det landet som likevel synes mest spesifikk og konkret, Norge følger tett på, mens man i Sverige opererer med ”relevante kostnader” i sine kalkyler. Det svenske opplegget er sterkt kritisert for mangel på ”transparens” – dvs mangel på tydelighet, tilgjengelighet og begripelighet. Det norske opplegget er på sin side kritisert for manglende forutsigbarhet i forhold til reformenes økonomiske konsekvenser og for lav grad av involvering av berørte parter.

Prosedurene for de innledende forberedelser til reformer og reformfinansiering ser ut til å følge samme mønster i alle tre landene. Staten har ansvaret for å lage drøftingsgrunnlaget, gjennomføre konsekvensutredninger og kalkyler for så å innlede drøftingene med representanter fra kommunene før reformer besluttet iverksettes. Formaliseringen av denne prosedyren synes langt sterkere, mer tydelig og mer spesifisert i Danmark og Norge enn den er i Sverige. Verken i Sverige eller i Danmark setter man i gang drøftinger og forhandlinger med kommunene, før grunnlaget er klarert med Finansdepartementet. Hovedregelen er i alle tre landene at iverksettingen av reformforslagene skal innlemmes i de ordinære statsbudsjettene for kommende år. Norge og Danmark har også den praksisen til forskjell fra Sverige at reformer sendes ut på høring blant berørte parter før beslutning om iverksetting. Det virker som antall aktuelle høringsinstanser i Norge er langt flere og mer mangfoldige enn i Danmark.

---

<sup>11</sup> Sveriges Kommuner och Landsting

## 3 Casestudier

Dette kapittelet omhandler casestudier av tre statlige reformer. Hensikten er å kartlegge om reformene er fullfinansiert. For å vurdere fullfinansiering i makro, ser vi på om samlet finansiering for landets kommuner er tilstrekkelig i forhold til kommunenes faktiske ressursbruk på den enkelte reform som vi vurderer i denne rapporten. Dette innebærer at ikke alle kommuner har blitt tildelt de nødvendige ressursene. Noen kommuner kan oppleve underfinansiering, samtidig med at andre opplever overfinansiering. Tanken er at over tid vil kommunen oppleve at under- og overfinansiering jevner seg ut. Fullfinansiering i mikro innebærer at finansieringen på kommunenivå tilsvarer kommunenes faktiske merkostnader som følge av reformen.

I samarbeid med KS er følgende reformer valgt ut for å belyse dette temaet:

- Barnehagereformen
- Timetallsøkningen i grunnskolen fra 1-4 trinn
- Kvalifiseringsprogrammet

Kartleggingen er gjennomført i fire kommuner (casekommuner) og vi har undersøkt kommunenes erfaringer med finansiering av de tre nevnte reformene. Datagrunnlaget er dokumentstudier, regnskapstall og intervjuer. For hver av de tre reformene har vi valgt å presentere vurderingen av fullfinansiering etter følgende struktur

1. Beskrivelse av reformen, herunder reformens mål og finansieringsmodell.
2. Beskrivelse av hvordan de økonomiske midlene er overført til kommunen og en detaljert gjennomgang av de ulike kostnadstypene i modellen.
3. Metodeavsnitt – hvordan gjennomføres makro – og mikroberegningene.
4. En analyse av om reformen er fullfinansiert i makro.
5. En mikroanalyse som redegjør graden av fullfinansiering i den enkelte casekommune.
6. Oppsummering.

### 3.1 Barnehagereformen

#### 3.1.1 Kort om reformen

11. juni 2002 ble de daværende opposisjonspartier på Stortinget (Ap, SV, Sp og FrP) enige om en avtale om finansiering og styrking av barnehagesektoren. Regjeringen skulle på dette grunnlag komme med forslag til hvordan avtalen kunne gjennomføres. Våren 2003 behandlet Stortinget St. melding nr. 24 (2002–2003): *Barnehagetilbud til alle og endringer i barnehageloven*. Under stortingsbehandlingen ble det såkalte barnehageforliket inngått på Stortinget. Dette skjedde 16. juni 2003. Forliket og vedtaket gikk ut på at alle familier som ønsket det, skulle få tilbud om barnehageplass i løpet av 2005. Videre skulle det være økonomisk likebehandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. I tillegg ble det vedtatt å innføre samordnet opptak for både kommunale og ikke-kommunale barnehager og en maksimal pris på foreldrebetalingen av en barnehageplass.



### 3.1.2 Forutsetninger for finansieringen

Gjennom å lovfeste en individuell rettighet til barnehageplass forpliktet Stortinget seg i sterk grad til utbygging av barnehagetilbudet. Stortinget forpliktet staten til å finansiere alle kommuners merkostnader knyttet til reformen, mens kommunesektoren var forutsatt å opprettholde sine nominelle kostnader til barnehageformål. I barnehageforliket (Innst S. nr. 250, 2002-2003) fra Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomite heter det bl.a.:

*”Komiteen vil understreke at gjennomføringen av barnehagereformen skal fullfinansieres med statlige midler.”*

Videre uttaler komiteen i avsnittet ”Finansiering av barnehagene”:

*”Det forutsettes at kommunesektorens nominelle bidrag til barnehager ikke reduseres i forhold til i dag. Økningen kommer gjennom det statlige tilskuddet, kommunesektorens relative andel vil med dette reduseres”.*

Staten har i ettertid formidlet at deler av den kompensasjonen kommunene har fått gjennom prisjusteringen av de frie inntektene siden 2003 må regnes med som en del av finansieringen av barnehagesektoren. En nominell videreføring av egenfinansieringen vil reelt innebære en økning i tilgjengelige midler til andre formål og kommunene vil sånn sett tjene penger på reformen, noe som staten selv sier ikke har vært intensjonen. Basert på disse kommentarene og prosjektmandatet som sier at vi skal vurdere om reformene er fullfinansiert i kommunal sektor, vil vi i det videre arbeidet korrigere for deflatoren i perioden 2003-2009. Utviklingen har i perioden 2004-2009<sup>12</sup> vært som følger:

**Tabell 3.1: Utviklingen i deflatoren for perioden 2004-2009**

2004	2005	2006	2007	2008	2009
3,30 %	2,50 %	3,60 %	4,40 %	6,40 %	3,90 %

### 3.1.3 Finansieringsmodell

Barnehagesektorens finansieringsmodell består av tre hoveddeler:

- Statlig finansiering:  
De statlige midlene går til driftstilskudd av barnehager, men også til investeringstilskudd og overføring av økte skjønnsmidler til kommunene som skal sikre at kommunen ikke har en økt egenandel i forhold til 2003. Det statlige finansieringssystemet vurderes ut ifra et representativt utvalg av kommuner i Norge. Dette utvalget skal bestå av både gamle og nye barnehager, og kostnadsanalysene er hentet fra årsmeldingsskjema for både private og kommunale barnehager. I tillegg til dette benyttes KOSTRA-tall og egne regnskapstall for ikke-kommunale barnehager. Denne analysen synliggjør en gjennomsnittlig kostnad per standard hele plass. Med dette som en overordnet bakgrunn skal nevnte forklaring bidra til å sikre et godt grunnlag for beregning av skjønnsmidler og sikre kommunene økte midler i tråd med barnehageutbyggingen. Kompensasjonen gis basert på innrapporterte tall fra kommunene innen 20.9 og gis med 5/12-effekt fra første driftsår og det foretas en justering av faktisk aktivitet når utbygging foreligger. Disse midlene får helårseffekt året etter og prisjusteres med deflatoren i statsbudsjettet. Kommunene mottar skjønnsmidler hvert år som skal kompensere for merutgifter som følge av reformen. Skjønnsmidlene skal ikke redusere kommunenes netto driftsutgifter i forhold til 2003. Eventuelle ubrukte midler skal avsettes på fond til senere års bruk.

<sup>12</sup> Notat fra TBU, datert 1.mars 2010 - ”Den økonomiske situasjon i kommunesektoren”

- **Kommunal finansiering:**  
Kommunen har en egenfinansiering som benytter seg av de frie inntektene samt skjønnsmidler fra staten. Tilskudd til private barnehager er regulert i forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. Kommunen har her plikt til å gi et tilskudd som tilsvarer 88 % av det kommunale barnehager mottar i offentlige tilskudd.
- **Foreldrebetaling:**  
Det ble i forbindelse med barnehageforliket inngått en avtale om makspris på foreldrebetalingen og er regulert i forskrift. Pr september 2010 er prisen på kroner 2 330 pr måned.

### 3.1.4 Hvordan er makro- og mikroberegningene gjennomført

#### *Makroanalysen*

Hensikten med makroanalysen er å finne ut om kommunene sett under ett har fått dekket alle sine merkostnader forbundet med å implementere barnehagereformen. For å vurdere om reformen er fullfinansiert i makro tas det utgangspunkt i følgende formel og parametere:

**Tabell 3.2: Metodikk for makroanalysen - Barnehagereformen**

Parameter	Forklaring
	<i>Endringer i direkte kostnader 2003-2009</i>
	"Barnehagefunksjonene" 201 – førskole, 211 – styrket tilbud i førskolen og 221 – førskolelokaler og skyss. Netto driftsutgifter er definert som artene (010-480)+590-artene (600-895)+728+729.
+	<i>Endringer i indirekte kostnader 2003-2009</i>
	For å vurdere de indirekte kostnadene til reformen, tas det utgangspunkt i Kunnskapsdepartementets tolkning av indirekte kostnader. De indirekte kostnadene omfatter administrative utgifter som føres sentralt i kommunen (funksjon 120 og 130), og som ivaretas for å gjøre de kommunale utgiftene til barnehagedriften så reelle som mulig. Dette dreier seg om regnskapstjenester, IKT, arkiv, ledelse med mer. Fordi kostnadene føres sentralt i kommunenes regnskap, er det en stor jobb å skulle beregne hvor stor del av kostnadene som bør henføres til den enkelte barnehage. Kunnskapsdepartementets tilskuddsmodell gir i stedet en forenkelt modell hvor de totale utgiftene på funksjon 120 og 130 fordeles etter barnehagens totale lønnsutgifter i kommunen.
+	<i>Endringer i kapitalkostnader 2003-2009</i>
	Rentekostnader tilhørende barnehagebygg beregnes basert på "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (rundskriv H-2140) hvor kalkylerenten skal settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med tillegg på 1 prosentpoeng (gjennomsnitt over året) For å kunne beregne økning i finansutgiftene er det utarbeidet en struktur som synliggjør de enkelte eiendeler innen barnehagefunksjonene 201,211 og 221. Vi tar her utgangspunkt i eiendeler pr. 31.12.2003 og fremskriver disse frem mot 2009. I tillegg vurderer vi nye eiendeler som kommunen har investert i etter målepunktet 2003. Differansen mellom de nye eiendelene og fremskrivning av kommunens eiendeler pr. 2003 kaller vi kapitalkostnader og legges i tillegg til de direkte utgiftene til kommunen og synliggjør kommunens samlede finansiering for funksjonene 201,211 og 221.
=	<i>Mer-/mindreforbruk</i>
	Merforbruk kan betraktes som egenfinansiering av barnehagereformen.

Noter:

- Tallene er hovedsakelig hentet fra KOSTRA
- Tallene er korrigert for kompensasjon av betalt merverdiavgift<sup>13</sup>
- For reelle kroner er tallene justert for lønns- og prisvekst 2003-2009 (deflator)

Følgende forhold er forutsetninger for at nevnte metode skal gi svar på spørsmålet om fullfinansiering i makro:

- Kommunene har ikke lagt til grunn et høyere kvalitetsnivå enn det reformen krever.
- Tallene er ført riktig i KOSTRA og det er ikke gjort bokføringstekniske endringer av betydning i kommunene
- 2003 var et normalt driftsår uten vesentlige kostnads-/inntektsføringer innen barnehagefunksjonene og gir et korrekt sammenlikningsgrunnlag med 2009.

### *Mikroanalysen*

Hensikten med mikroanalysen er å finne ut om den enkelte kommune har fått dekket sine utgifter til implementering av reformen. Analysen gjennomføres for den enkelte kommune på samme måte som for kommunesektoren samlet (makro), men med følgende justeringer og tillegg:

- Innrapporterte KOSTRA-tall er benyttet i analysen, men kommunens regnskapstall er gjennomgått i detalj. Dette er gjort for å kunne vurdere årsaken til eventuell over- eller underfinansiering i forhold til statens økonomiske overføring som skal kompensere kommunenes merkostnad som følge av reformen.
- Vurdering av mulige effektiviseringsgevinster (samlokalisering etc.)
- Vurdering av andre kostnader, det vil si kostnader forbundet med reformens implementering men som ikke er tatt hensyn til i makroberegningen: Lokale valg og føringer, økt kvalitet på tjenesten, økt areal og økte kostnader ved utbygginger av kommunens nye barnehager. Hensikten med å legge disse til, er å forsøke å finne forhold som kan bidra til å forklare eventuell over- eller underfinansiering for den enkelte kommune, sett ut fra parametrene som inngår i makroanalysen. Disse tilleggsparemetrene kartlegges kvalitativt (intervjuer) og kvantitativt (regnskapstall) i de fire casekommunene.

Mikroanalysen gir svar på om økning i mottatte skjønnsmidler kompensere for de merutgifter kommunen har ved implementering av barnehagereformen. Det henvises til detaljerte beregninger i vedlegg.

Forbeholdene vi tar for makroanalysen trenger vi ikke ta for mikroanalysen, ettersom vi med dokument/regnskapsstudier og intervjuer empirisk undersøker for eksempel innslagspunkt og regnskapstall i den enkelte kommune

Hver av våre fire casekommuner analyseres separat.

### **3.1.5 Makroanalysen - resultater**

Tabellen under viser resultatene fra makroanalysen. Dataene er hentet fra KOSTRA, og korrigeres for kompensasjon av betalt merverdiavgift for 2009 for å få så sammenliknbare tall siden denne endringen ikke var implementert i landets kommuner i 2003. Detaljert beregning fremkommer av vedlegg 1,2 og 3.

---

<sup>13</sup> I 2004 ble kompensasjon for betalt merverdiavgift innført i Norges kommuner. Dette medfører at 2003-tall i utgangspunktet inneholder merverdiavgift (brutto), mens merverdiavgiften er trukket ut i 2009-tall (netto). For å få sammenliknbare tall justeres 2009-tallene med mottatt merverdiavgift så begge regnskapene fremstår med bruttotall.

### *Endring, direkte kostnader:*

Endring direkte kostnader fremkommer, som definert i kapittel 3.1.4.1, ved å summere samlede netto driftskostnader for landets kommuner på barnehageområdet i 2009 målt opp mot 2003. Dette viser en økt netto kostnad på 2,2 mrd kroner. Ved å justere for kommunal deflator i samme periode, blir samlet reell underfinansiering på 1,49 mrd. kroner i 2009. Beregning fremkommer av vedlegg 1.

### *Endring, indirekte kostnader:*

Basert på kunnskapsdepartementets beregningsmodell, har de indirekte kostnadene innen barnehagesektoren økt med 0,238 mrd kroner i 2009 målt opp mot 2003. Beregning fremkommer i vedlegg 2.

### *Endring kapitalkostnader*

Endring på kapitalkostnader er beregnet ved å ta utgangspunkt i sum avskrivninger innen barnehageområdet i 2003 og 2009. I henhold til KOSTRA skal barnehagebygg avskrives over 40 år, men vi tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig resterende levetid på 30 år. For å beregne grunnlaget for avskrivningen har vi dividert avskrivningskostnaden med 30 for både 2003 og 2009 for å finne tilnærmet bokført verdi på landets barnehagebygg for disse årene. Avviket som da fremkommer er multiplisert med norske statsobligasjoner + 1 prosentpoeng og utgjør ”endring, kalkulerte kapitalkostnader”. Dette vil imidlertid ikke være en helt nøyaktig analyse, men synliggjør økte kapitalkostnader for kommunal sektor grunnet nybygg og flere barnehager som følge av barnehagereformen. Beregning fremkommer av vedlegg 3.

Samlet medfører dette følgende underfinansiering av barnehagesektoren for 2009.

**Tabell 3.3: Samlet underfinansiering for perioden 2003 – 2009**

Parameter	NOK (reelle tall)
Endring, direkte kostnader	1 490 000
+ Endring, indirekte kostnader	238 000
+ Endring, kalkulerte kapitalkostnader	329 000
= Underfinansiering	2 057 000

Tabellen viser at barnehagereformen er underfinansiert i makro med 1,49 milliarder kroner (reelt), hvis vi ser de direkte kostnadene isolert. Hvis vi i tillegg inkluderer indirekte kostnader og endringer i kapitalkostnader er barnehagereformen reelt underfinansiert i makro med om lag 2 milliarder kroner.

## **3.1.6 Mikroanalysen - resultater**

Mikroanalysen er basert på metoden som er beskrevet i kapittel 3.1.4.2 med utdypende forklaringer i kapittel 3.1.5.<sup>14</sup>

I to av casekommunene er det en kommunal egenfinansiering som overstiger 2003-nivå. Som vist i tabellen over har casekommune nr. 1 en kommunal underfinansiering på litt over 20 MNOK, casekommune nr. 2 har en kommunal overfinansiering på litt over 4,1 MNOK, casekommune nr. 3 har en kommunal underfinansiering på litt under 1,8 MNOK og til slutt har casekommune nr. 4 en kommunal overfinansiering på litt over 0,57 MNOK.

<sup>14</sup> Den enkelte casekommune har følgende antall barn i gruppen 0-5 år i kommunen: Kommune 1:4381, kommune 2:956, kommune 3: 243 og kommune 4: 86

**Tabell 3.4: Endrede kostnader samlet for de fire casekommunene**

Parameter	2003	2009	Endring
<b>Kommune 1</b>			
Direkte kostnader	54 337 000	69 063 000	14 726 000
Indirekte kostnader			1 330 000
Kapitalkostnader	3 665 000	7 717 000	4 052 000
<b>Sum</b>			<b>20 108 000</b>
<b>Kommune 2</b>			
Direkte kostnader	8 181 000	3 061 000	-5 120 000
Indirekte kostnader			20 000
Kapitalkostnader	97 000	1 036 000	939 000
<b>Sum</b>			<b>-4 161 000</b>
<b>Kommune 3</b>			
Direkte kostnader	1 900 000	2 699 000	799 000
Indirekte kostnader			726 000
Kapitalkostnader	231 000	503 000	272 000
<b>Sum</b>			<b>1 797 000</b>
<b>Kommune 4</b>			
Direkte kostnader	2 584 000	1 769 000	-815 000
Indirekte kostnader			274 000
Kapitalkostnader	191 000	154 000	-36 000
<b>Sum</b>			<b>-577 000</b>

### 3.1.7 Årsaker til endringer i de samlede kostnadene for casekommunene

I de påfølgende avsnittene vil vi diskutere noen punkter som kan være årsaker til endringer i kommunenes samlede kostnader i forbindelse med barnehagereformen. Vi vil spesielt se på:

- Lokale føringer
- Planleggings- og implementeringsutfordringer
- Utredningsfeil

#### *Lokale føringer*

Før barnehagereformen ble innført i kommunal sektor er det administrasjonens oppfatning at det politiske miljøet i kommune 1 til tider hadde en offensiv holdning til barnehagedrift, fokus på utbygging og gode rammevilkår for kommunens innbyggere. De private barnehagene kunne søke mange typer tilskudd, som for eksempel kapitalkostnader for utbygging. Når barnehagereformen kom i 2003, ble dette strammet vesentlig inn og fokus ble rettet mot oppnåelse av barnehageforliket som satt fokus på at alle barn skulle få barnehageplass, likeverdig behandling av private og kommunale barnehager og maksimalpris på barnehageplasser.

Kommunen har full barnehagedekning etter regjeringens målsetting som innebærer at alle barn født før 31.august i år har fått tildelt plass.

Kommunen har en ambisjon om et tilbud som er bedre enn dette. Gjennom politiske føringer er det et mål at kommunen fra 2012 skal kunne tilby plass på dagen. Dette medfører at kommunen fremover må bygge opp en buffer for å kunne ha mulighet til å tilby dette. Pr i dag er det fullt i alle kommunale barnehager. Det er derimot enkelte private barnehager som ikke får fylt opp alle sine plasser, noe som medfører en viss form for bufferkapasitet i kommunen og som kan ha betydning for økningen av den kommunale egenfinansieringen.

Kommune 2 har hatt et sterkt fokus på samarbeid mellom private og kommunale barnehager. Det har siden 2003 vært jobbet hardt for å effektivisere barnehagestrukturen, noe som blant annet har bidratt til å redusere kommunens samlede kostnader.

Vi har i vår dialog med kommune 3 ikke registrert noen lokalpolitiske føringer som forklarer kommunenes kostnadsnivå.

Når det gjelder kommune 4 er det fattet et politisk vedtak som sier at alle barn som blir søkt inn i kommunens barnehager skal motta plass på dagen med individuelle tilpasninger. Dette påfører kommunen noe økte kostnader i form av økt lønnsbudsjett, men fleksibiliteten er en viktig prioritering for kommunens politikere.

#### *Planleggings- og implementeringsutfordringer*

Gjennomføring av barnehagereformen er et stort prosjekt for alle fire kommunene. Samtlige fire kommuner har hatt fokus på å klare det store politiske målet om å ha full barnehagedekning. Dette har alle fire oppnådd. Imidlertid har det vært noen utfordringer knyttet til gjennomføringen av reformene som har fått økonomiske konsekvenser for kommunene.

Man har for eksempel i kommune 1 i perioden 2003-2009 gjort enkelte valg som har påvirket de samlede endrede kostnadene. Kommunen har hatt en utfordring med å få rekruttert førskolelærere til kommunen, og som et virkemiddel har man økt lønnen noe for å få tak i rett personale. Et annet eksempel er antall barn i barnehage pr årsverk. For kommune 1 er antall barn pr årsverk redusert. Dette er en utvikling som har foregått over tid, men i 2009 økte antall barn pr årsverk noe. Kommunen har organisert bemanning slik at utover førskoleeier er det opp til barnehagestyret å vurdere hva som er normen. Alle barnehager er fullsatt, men ungene er ikke alltid tilstede selv om bemanningen er organisert for å ha full barnehage. Dette medfører en bemanning tilsvarende full barnehagedekning, men foreldrebetaling reduseres noe. Dette medfører en økt kommunal finansiering utover hva skjønnsmidlene faktisk er ment å håndtere.

Kommune 3 har også en underfinansiering av sine kostnader. Også i denne kommunen har antall barn år årsverk redusert i perioden. Et annet viktig forhold for kommune 3 er at en barnehage ble revet grunn høye radonverdier. Ny barnehage er under bygging, og vil stå ferdig i 2011. På grunn av dette har kommunen leid midlertidige lokaler og bekostet dette frem til ny barnehage står ferdig.

Til slutt vil vi peke på kapitalkostnadene. Dette er økonomiske forpliktelser som følger av økte eiendeler innenfor for eksempel barnehager. I vår dialog med kommune 1 kom det frem at disse kostnadene var undervurdert. Konsekvensen var at kommunen mente de hadde kommet heldig fra det med barnehagereformen, mens de i realiteten har en underfinansiering.

#### *Utredningsfeil*

I dette kapitlet tar vi for oss om kommunene har vært utsatt for en utredningsfeil, det vil si om de som følge av beregningsfeil er blitt tildelt for lite eller for mye penger til å dekke sine kostnader.

Barnehagereformen bygger på en forutsetning om at det gis skjønnsmidler som skal kompensere for merutgifter som følge av reformen. Skjønnsmidlene skal ikke redusere kommunenes netto driftsutgifter i forhold til 2003. Eventuelle ubrukte midler skal avsettes på fond til senere års bruk.

To av casekommunene har en overfinansiering av barnehagereformen. Reformen som barnehagereformen kan medføre store utslag for små kommuner. I kommune 4 var det i 2003 mange ressurskrevende barn i kommunens barnehager, noe som krevde en-til-en-passing. Dette medfører at kommunens innslagspunkt er for høyt og at mottatte skjønnsmidler ikke er benyttet i kommunens driftsregnskap, men heller avsatt på fond. Dette er gjort for å ikke måtte refundere mottatte skjønnsmidler til staten ved en overordnet kontroll.

Kommune 2 står bokført med en overfinansiering i forhold til målepunktet i 2003. Basert på intervju og regnskapsanalyse, tyder regnskapet innen barnehagefunksjonene fra 2003 å være lavere enn hva det faktisk skulle vært. Årsaken til dette skyldes store omorganiseringer, og kostnader tilhørende barnehagedriften synes å være ført på andre områder i kommunen og gir dermed et feil bilde av faktiske kostnader til barnehagedrift i kommunen.

### 3.1.8 Oppsummering barnehagereformen

Barnehagereformen var for regnskapsåret 2009, basert på gitte forutsetninger i kapittel 3.1.4.1, underfinansiert med ca. 2000 MNOK kroner og skyldes blant annet følgende årsaker:

#### *Direkte kostnader:*

- Bruk av midlertidig lokaler
- Økt kvalitet gjennom flere ansatte
- Økt lønnsnivå for å behold og rekruttere
- Lokale føringer som ”plass på dagen”
- Innslagspunktet 2003
- Bokføringstekniske endringer
- Likeverdig behandling av kommunale – og ikke kommunale barnehager

#### *Kapitalkostnader:*

- Økte kapitalkostnader

Beskrivelse av disse punktene og hvordan dette påvirker kommunens grad av egenfinansiering eksemplifiseres gjennom mikroanalysen. I to av casekommunene er det en kommunal egenfinansiering som overstiger 2003-nivå. Dette skyldes blant annet følgende punkt:

#### *Bruk av midlertidige lokaler*

For å oppnå full barnehagedekning har enkelte av kommunene tatt i bruk midlertidige lokaler i påvente av at nybygg, utvidelse eller påkostning av eksisterende lokaler har blitt innflyttingsklare. Disse kostnadene er kontert i driftsregnskapet og har medført økte kostnader for to av kommunene som ikke er kompensert for gjennom økte skjønnsstilskudd fra staten.

#### *Økt kvalitet gjennom flere ansatte*

I to av casekommunene har kommunen økt kvaliteten på sin tjeneste gjennom flere ansatte innen sektoren. Dette medfører lokale forhold som har økt kommunens egenfinansiering.

#### *Økt lønnsnivå for å beholde og rekruttere*

En av kommunene har, for å sikre bemanning i kommunen, valgt å øke lønningene med ca. 30 000 pr årsverk for å sikre god bemanning og kvalitet for kommunens innbyggere.

### *Lokalpolitiske føringer gjennom "plass på dagen"*

To av casekommunene har en politisk føring med "plass på dagen". Dette har medført at kommunene gjennom dette har opparbeidet en bufferkapasitet for å sikre at eventuelt nye barn som flytter til kommunen med en gang kan få tilbud om barnehageplass, og ikke måtte vente til nytt barnehageår.

### *Innslagspunktet 2003*

For en av casekommunene var det i 2003 mange ressurskrevende barn i kommunens barnehager med tilhørende økt bemanning. Disse begynte på skolen fra 2004 noe som medførte et kunstig høyt innslagspunkt ble kommunen. Mottatte skjønnsmidler i de påfølgende driftsårene er dermed ikke fullt inntektsført i kommunens driftsregnskap, men avsatt på fond for å ikke få en bokført redusert kommunal egenandel og gjennom dette måtte refundere mottatte skjønnsmidler til staten.

### *Bokføringstekniske endringer*

Gjennom regnskapsanalyse i en av casekommunene, er det funnet feil i bokførte kostnader for 2003 og 2004. Dette forklares i all hovedsak gjennom organisasjonsendringer for nevnte regnskapsår og dermed inntekter og utgifter ført på feil funksjon. Dette bidrar til å gi et ufullstendig bilde av faktiske kostnader for kommunen.

### *Økte kapitalkostnader*

Alle fire casekommunene har fått økte kapitalkostnader på grunn av økte investeringer. Dette er vesentlige kostnader som påvirker kommunens faktiske kostnader ved reformen, og er ikke tatt hensyn til av kommunene.

## **3.1.9 Danske og svenske erfaringer med fullfinansiering på barnehageområdet**

### *Danmark*

I forbindelse med innføringen av "Pasningsgarantien" pr. 1.1.2005 har det vært kommunenes oppfatning, at Pasningsgarantien ville medføre en tilbudsrevet etterspørselsøkning. Tilbudsrevet etterspørselsøkning betyr at "Pasningsgarantien" i seg selv skaper økt etterspørsel etter barnehageplass. I tillegg mente kommunene at nedsatt foreldrebetaling fra 33 % til 25 % for barn i alderen 0-2 år pr. 1.1.2006 ville føre til økt etterspørsel etter barnehageplass. I sum økte kommunenes utgifter enn det som var forutsatt. På dette punktet var det en liten uenighet mellom kommunene og staten, siden statens standpunkt var det var kommunenes faktiske merutgifter på tidspunktet reformen trådte i kraft som skulle kompenseres.

Det pågår mikrorelaterte drøftinger om både utjevningsordningens kompensasjon for eksisterende utgifter og utjevningsordningens kompensasjon for nye utgifter i forbindelse med reformer.

### *Sverige*

Sett fra statens side (skoleverket) vurderer man det slik at den statlige rammeoverføringen dekker kommunenes økte kostnader etter innføringen av maksimumssatser i barnehagesektoren.



Derimot vurderer SKL denne reformen ("Maxtaxaen inom barnomsorgen" og "Rätt för barn till föräldralediga att behålla sin plats")<sup>15</sup> til å være underfinansiert med cirka SEK 1,7 milliarder. Bakgrunnen for denne vurderingen er at etterspørselen etter barnehageplasser og oppholdstiden i barnehagene har økt som et resultat av at betalingssatsene i de fleste kommuner ble lavere.

Effektene av innføringen av "Maxtaxa-reformen" innenfor barnehagesektoren er svært forskjelling mellom kommunene. Det er forskjeller når det gjelder oppholdstid i barnehagene (både før og etter reformen) og antallet som er registrert i de kommunene som forut for reformen hadde tidsrelaterede betalingssatser. I disse kommunene har man også registrert en relativt sterk økning i etterspørselen etter barnehageplasser og en økning i oppholdstiden i barnehagene.

Som en følge av at reguleringen har skjedd via den generelle statlige rammeoverføringen, har det følgelig ikke blitt gitt noen særskilt kompensasjon til disse kommunene utover den som måtte komme i påfølgende år.

I henhold til Sveriges Riksdags utredning (Rapport 2008/09:RFR11 s. 66) konkluderes den med følgende:

*"Våra analyser av de ekonomiska bidragen enligt Finansieringsprincipen i några kommunala reformer<sup>16</sup> har visat att bidragen inte kompenserar kommunerna ekonomiskt, åtminstone inte på lång sikt. Endast vid införande av maxtaxan inom äldreomsorgen erhöll kommunerna sammantaget ett bidrag som någorlunda täckte inntäktsbortfallet det första året. De övriga reformerna vi analyserat är rälla underfinansierade från början. Eftersom det allmänna statsbidraget höjs med ett fast belopp som inte justeras med infalstion och löneökningar blir alltid reformerna underfinansierade med tiden"*

<sup>15</sup> Svenska Kommunförbundet – "Maxtaxan inom barnomsorgen – så blev det" (2003)

<sup>16</sup> 5 reformer: a) Rett till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa, b) Allmän förskola, c) Maxtaxan inom äldre- och handikappomsorgen, d) Lagar om stöd och service till vissa funktionshindrade e) Tandvård för vuxna

## 3.2 Timetallsendringen

### 3.2.1 Beskrivelse og mål for reformen

For skoleåret 2008/2009 ble timetallet på barnetrinnet (1. til 4.klasse) økt med fem uketimer à 60 minutter fordelt med to timer i norsk, to timer i matematikk og en time engelsk.

I forslaget til økt timetall la departementet vekt på å styrke både faglig læring og tidlig utvikling av grunnleggende ferdigheter. Flere timer var også ment å gi større rom for tilpasset opplæring.

### 3.2.2 Beregning og finansieringsmodell

Som grunnlag for reformen ble det tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig månedslønn fra 2006 på 29 690 samt sosiale kostnader (pensjon og arbeidsgiveravgift) og feriepenger. I tillegg til dette ble det innarbeidet et påslag på 15 % som var ment å dekke økt administrasjon for rektor gjennom flere undervisningstimer i grunnskolen og med dette en større organisasjon å lede. Overføring til den enkelte kommune ble videre vektet mot gjennomsnittlig lærertetthet som i 2006 var på 13,5 elever pr årsverk.

Stortinget bevilget 270 millioner kroner for 2008 og la dette inn i rammetilskuddet til kommunene med effekt fra august måned. I henhold til statens beregninger skulle dette utgjøre full statlig kompensasjon til landets kommuner. For 2009 ble dette fulgt opp med en helårsbevilgning i 2009 på 648 millioner kroner og senere justert med forventet pris-/lønnsvest (deflator).

### 3.2.3 Forutsetninger og grunnlagsinformasjon for makro- og mikroanalyse

Følgende forutsetninger er lagt til grunn for analysen.

**Tabell 3.5 – Analyseparameter**

Parameter	Makro	Mikro
Økt antall timer	Timetallet forutsettes økt som følger: 1.trinn, ingen endring 2.trinn, fra 16,5 - 18,0 klokketimer 3.trinn, fra 16,5 – 18,8 klokketimer 4.trinn, fra 18,0 – 19,3 klokketimer	Tall fra kommunen per klassetrinn
Antall elever:	GSI for skoleåret 2006/2007	Tall fra kommunen på elevtallsutvikling for skoleåret 2008/2009 (1-4-klasse)
Gjennomsnittlig lærertetthet:	KOSTRA, 2006	KOSTRA, 2006
Gjennomsnittlig månedslønn:	2006-snittet justert for pris- og lønnsvest (deflator)	Gjennomsnittlig månedslønn pr lærer, basert på reell lønnsvest i kommunen.

#### Innspill fra høringsuttalelser

Det ble i forkant av implementeringen av reformen sendt ut et høringsnotat til alle landets kommuner og det ble registrert 42 høringsuttalelser som hadde merknader.

Alle fire casekommuner har blitt utfordret på om følgende punkt har gitt økte kostnader for den enkelte kommune:

- Økt utbyggingsbehov av klasserom, lærerværelser eller øvrige oppholdsrom (kapitalkostnader).
- Lengre skoledager vil medføre endret behov i skoleskyss.
- Økte kostnader med elever fra andre kommuner.
- Kommunene må redusere foreldrebetaling og antall ansatte ved skolefritidsordningen på grunn av mindre oppholdstid pr barn.
- Økt administrasjon.
- For de kommuner som har få delte klasser – har reformen medført endret kostnadsbilde?

### 3.2.4 Makroanalysen - resultater

Basert på gitte forutsetninger i kapittel 3.2.2, synes noen kommuner å ha en mindre over- eller underfinansiering. Avvik som fremkommer tyder på å være av lokal art som ulik lærertetthet eller annen månedslønn enn gjennomsnittet for landet. Tabellen under viser sum mottatt tilskudd og beregnet kostnad for alle kommunene.

**Tabell 3.6 – Sum mottatt tilskudd og beregnet kostnad for alle kommunene**

Forklaring	Sum landet (i mill)
Mottatt tilskudd 2008	270,0
Faktiske kostnader 2008	265,6
Avvik	4,4
Avvik i %	1,66 %

Som oversikten viser er reformen, basert på gitte forutsetninger i kapittel 3.2.2, fullfinansiert i makro.

### 3.2.5 Mikroanalysen - resultater

Mikroanalysen<sup>17</sup> er basert på metoden som er beskrevet i kapittel 3.2.3. Detaljert beregning fremkommer i vedlegg 16.

**Tabell 3.7: Endrede kostnader for alle de fire casekommunene**

Forklaring	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Mottatt tilskudd 2008	3 499 000	877 000	238 000	41 000
Faktiske kostnader 2008	3 243 000	753 000	286 000	79 500
Avvik i NOK	256 000	124 000	-48 000	-38 500
Avvik i %	8 %	16 %	-20,10 %	-93,90 %

2 av casekommunene har en underfinansiering av reformen. Dette skyldes blant annet:

- Høyere lærertetthet enn hva som er forutsatt i statens beregninger for overføring av tilskudd.
- Manglende informasjon om parametrene som inngår i kostnadsberegningene, som har gjort det vanskelig for casekommunene å tilpasse ressursbruken ute på skolene.

<sup>17</sup> Den enkelte casekommune har følgende antall barn i gruppen 6-15 år i kommunen: Kommune 1:7996, kommune 2:2038, kommune 3: 527og kommune 4: 200

Som vist i oversikten over har casekommune nr 1 en overfinansiering i 2008 på ca. 200 000 kroner, casekommune 2 en overfinansiering på ca. 24 000 kroner, casekommune 3 en underfinansiering på ca. 40 000 kroner og casekommune 4 en underfinansiering på om lag 38 000 kroner.

### 3.2.6 Årsaker til endringer i de samlede kostnadene

I de påfølgende avsnittene vil vi diskutere noen punkter som kan være årsaker til endringer i kommunenes samlede kostnader i forbindelse med timetallsøkningen. Vi vil spesielt se på:

- Lokale føringer
- Planleggings- og implementeringsutfordringer
- Utredningsfeil

#### *Lokale føringer*

I alle de fire kommunene er lærertettheten og gjennomsnittlig månedslønn avgjørende for graden av fullfinansiering.

For kommune 1 er lærertetthet 16,7 elever pr lærer mot en forutsetning fra sentrale myndigheter på 13,5 elever pr lærer. Gjennomsnittlig månedslønn var ca. 2 000 kroner høyere enn landsgjennomsnittet i 2006 og faktisk lønnsvekst i kommunen har vært høyere enn vekst i deflatoren for samme periode, men dette blir kompensert gjennom lavere lærertetthet.

Kommune 2 har en lærertetthet på 15,1 elever pr lærer mot en forutsetning fra sentrale myndigheter på 13,5 elever pr lærer. I tillegg var gjennomsnittlig lærerlønn 3 000 kroner lavere enn landsgjennomsnittet i 2006, men faktisk lønnsvekst har vært noe høyere enn deflatoren i perioden 2006 til 2008.

Kommune 3 sin lærertetthet var i 2006 på 11,4 elever pr lærer i forhold til landsgjennomsnittet som er på 13,5. Gjennomsnittlig lærerlønn var i 2006 ca. 3 000 kroner lavere enn landsgjennomsnittet i 2006, som kompenserer noe for kostnadsavviket ved en høyere lærertetthet.

Kommune 4 sin underfinansiering fremkommer gjennom en høy lærertetthet med 6,9 elever pr lærer i forhold til landsgjennomsnittet som er på 13,5. Gjennomsnittlig lærerlønn var ca. 3 000 kroner lavere enn landsgjennomsnittet i 2006 som kompenserer noe for underfinansieringen, men uansett ga reformen en samlet underfinansiering for kommunen.

Kommunene har hatt vekst på indirekte kostnader ved økt administrasjon for rektorene som medførte økt arbeidsmengde. Dette ligger inne som en del av finansieringen, men dette har ingen av de fire kommunene vært klar over. Dette medfører at ressursene er brukt på andre områder enn skole og har bidratt til en opplevelse av at de indirekte kostnadene ikke er kompensert. Dette skyldes manglende informasjon på hva som faktisk ligger i overføringen til kommunen.

#### *Planleggings- og implementeringsutfordringer*

Funn gjort i samtlige fire casekommuner viser at beregningen som lå til grunn for reformen ikke var kjent ved implementeringen. Dokumentasjon som kommunene har mottatt har ikke beskrevet hvilke faktorer som ligger til grunn for tilskuddet, og ingen av casekommunene har etterspurt denne dokumentasjonen.

Dette medfører at reformen ikke ble analysert og at de økonomiske midler som er overført internt i kommunen ivaretar økte lærerstillinger, men ikke økt administrativ arbeid på den enkelte skole. Dette betyr at kommunene har benyttet midlene til andre kommunale formål.

Videre i dette avsnittet diskuterer vi de innspillene som kom gjennom høringsutkastet til reformen og om dette har medført økte kostnader som ikke er ivaretatt av overføringen til kommunene i de fire casekommunene.

#### *Utbyggingsbehov av klasserom, læreværelse eller andre oppholdsrom:*

Ingen kommuner hadde i implementeringsfasen behov for å bygge ut klasse-, læreværelse eller oppholdsrom på grunn av reformen. Skoleområdet har derimot hatt flere reformer de senere år som samlet kan medføre økte utbyggingsbehov og som igjen vil generere økte kostnader for kommunen. Dette er imidlertid ikke vurdert i dette prosjektet.

#### *Endret bemanning eller justert foreldrebetaling på SFO*

Som en direkte konsekvens av reformen ble foreldrebetalingen for skolefritidsordningen ikke prisjustert for det påfølgende regnskapsåret for kommune nr. 1. De øvrige kommunene foretok seg ingen endringer av SFO-tilbudet på grunn av reformen.

#### *Økte eller reduserte skoleskyskostnader*

Reformen medførte ikke vesentlige endringer på kommunens skoleskyskostnader for noen av de fire casekommunene.

#### *Utredningsfeil*

Både makro- og mikroanalysen tyder på at utredningen som ligger til grunn for overføring av tilskuddet til landets kommuner er tilfredsstillende og at det ser ut til å være en reform som er fullfinansiert i makro. I de tilfelle der casekommunene har hatt underfinansiering, skyldes dette lokale forhold som enten høyere gjennomsnittlig månedslønn eller en vesentlig høyere lærertetthet enn gjennomsnittet for landet.

### **3.2.7 Oppsummering timetallsendringen**

Basert på de parameter og faktiske kostnader i landets 430 kommuner tyder reformen på å være fullfinansiert, med en minimal overfinansiering på ca. 4 millioner kroner eller 1,6 % av faktisk overført tilskudd.

Casestudien viser at reformen i all hovedsak er fullfinansiert i de casekommunene vi har undersøkt. Årsaken til manglende finansiering i en av casekommunene skyldes vesentlig høyere lærertetthet enn hva som er forutsatt i statens beregninger for overføring av tilskudd. Årsaken til den høye lærertettheten skyldes kommunens geografiske størrelse og skolestruktur med små skoler og klasser og ikke nødvendigvis et politisk valg om økt kvalitet i grunnskolen ved høy lærertettheten.

Casekommunene har mottatt lite informasjon om hvilke parametrene som ligger til grunn for beregningen. De har ikke vurdert om reformen er fullfinansiert på mikronivå. Kommunene har kun vært kjent med overført tilskudd i første driftsår, men parameter som månedslønn, lærertetthet og tillegg for økt administrativt arbeid er ikke kommunisert tydelig fra sentrale myndigheter for de kommuner vi har vurdert.

## 3.3 Kvalifiseringsprogrammet

### 3.3.1 Beskrivelse og mål for reformen

Formålet med kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging.

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Dette handler i stor grad om personer som uten et slikt program ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Kvalifiseringsprogrammet er et fulltidsprogram. Programmet skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet, slik at det kan være med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Aktiviteter som kan inngå i programmet vil være et bredt sett av statlige arbeidsmarkedstiltak samt kommunale arbeidstrening- og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. Det kan i tillegg settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet.

De som fyller inngangskriteriene har en rett til kvalifiseringsprogrammet, forutsatt at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program. Programmet skal gjelde for en periode på inntil ett år og etter særskilt vurdering inntil to år.

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har rett til kvalifiseringsstønad, gitt som en individuell standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønaden, det vil si to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Personer under 25 år får 2/3 av dette. I tillegg gis det barnetillegg. Stønaden skal skattlegges som arbeidsinntekt. Deltakerne på kvalifiseringsprogrammet inngår i personkretsen som kan få statlig bostøtte. Kvalifiseringsstønad innebærer forutsigbarhet, og gir stønadmottakeren mulighet til å planlegge sin økonomi over tid.

Forvaltningen av kvalifiseringsprogrammet er i likhet med forvaltningen av økonomisk sosialhjelp lagt til de lokale NAV-kontorene. Kvalifiseringsprogrammet ble fram til 1. januar 2010 faset inn i takt med etableringen av NAV-kontorer i kommunene. Fra 1. januar 2010 skal i følge lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen alle kommuner tilby kvalifiseringsprogram for utsatte grupper uavhengig av etableringstidspunktet for NAV-kontoret<sup>18</sup>.

### 3.3.2 Beregning og finansieringsmodell

Tabellen under viser utgangspunktet for statens beregning av kommunalt merforbruk på grunnlag av innføring av kvalifiseringsprogrammet.

Tilskuddet skal, sammen med refundert individstønad, kompensere for kommunale merkostnader knyttet til iverksettelsen og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. I beregningen av merkostnader er det lagt til grunn at kommunen, også uten kvalifiseringsprogrammet, ville hatt kostnader for et flertall av deltakerne i programmet, særlig knyttet til økonomisk sosialhjelp. Slike kostnader dekkes ikke av den statlige finansieringen, men må finansieres med egne kommunale midler – for eksempel gjennom omdisponering av økonomisk sosialhjelp.

<sup>18</sup> Kilde: Arbeidsdepartementets hjemmeside

**Tabell 3.8: beregningsmodell, kommunenes merforbruk, KVP**

	Gj.sn.ant. brukere, landet	Red. sos. hjelp	Kvalifiseringsstønad	Barne-tillegg	Tiltaks-utgifter, kommunale tiltak (40%)	Kommunale oppfølgingskostnader av deltaker i statlige tiltak (60%)	Ref. av Individstønad (60%)	Grunnlag for tilskudd til kommunene pr deltaker
Januar	6100	-6 842	10 330	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 384,6
Februar	6100	-6 842	10 330	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 384,6
Mars	6100	-6 842	10 330	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 384,6
April	7050	-6 842	10 330	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 384,6
Mai	7050	-6 842	10 862	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 916,6
Juni	7050	-6 842	10 862	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 916,6
Juli	8200	-6 842	10 862	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 916,6
August	8200	-6 842	10 862	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 916,6
September	8200	-6 842	10 862	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 916,6
Oktober	8850	-6 842	10 862	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 916,6
November	8850	-6 842	10 862	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 916,6
Desember	8850	-6 842	10 862	322	4 686	1 384,8	-3 496,2	6 916,6

#### *Forholdet mellom tilskuddet og kommunale kostnader*

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet medfører merkostnader for landets kommuner. Kommunene skal gjennom øremerket tilskudd få kompensert for merkostnadene som påløper på grunn av reformen og gjennom refusjon av individstønad.

#### *Det øremerkede tilskuddet.*

Tilskuddet er den største delen av kompensasjonen for merkostnader ved reformen. Utgangspunktet for finansiering av kvalifiseringsprogrammet (heretter kalt KVP) er at staten skal kompensere for kommunenes merkostnad ved reformen og hovedpunktene i denne beregningen fremkommer i forutsetningene i punkt 3.3.4.

### 3.3.3 Hvordan er makro- og mikroberegningene gjennomført

#### *Makroanalysen*

Vi skal, så langt innrapporterte regnskapstall i KOSTRA kan si noe om dette, vurdere om kvalifiseringsprogrammet er fullfinansiert i makro. Analysen tar utgangspunkt i funksjon 276 som sier:

- Inntekter og utgifter som er knyttet til nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven skal føres på denne funksjonen. I tillegg til selve kvalifiseringsstønaden som utbetales til deltakerne av kvalifiseringsprogrammet, vil inntekter og utgifter knyttet til kapittel 5A være kommunens utgifter til organisering, tilrettelegging, utbetaling, tiltaks- og oppfølgingskostnader.
- Programmet er lagt inn under NAV-kontoret. Kommunale stillinger som arbeider med organisering, tilrettelegging, utbetaling, tiltaks- og oppfølgingskostnader, samt personell som driver med råd og veiledning, knyttes til denne funksjonen.
- Selve kvalifiseringsstønaden som utbetales til deltagerne i programmet knyttes til art 089 Trekkpliktig, oppgavepliktig, ikke arbeidsgiveravgiftspliktig lønn.
- Økonomisk stønad til personer som ikke er hjemlet i kapittel 5A skal ikke føres på denne funksjonen.

Som definisjonen av funksjon 276 tilsier, skal de fleste kostnader, både direkte utbetalinger, øvrige kostnader og kommunalt ansatte som jobber med oppfølging av brukerne konteres på denne funksjonen. Dette medfører at vi for å vurdere graden av fullfinansiering på makronivå benytter netto driftsramme på funksjon 276 som måleparameter for makroanalysen. Dette vil ikke være en presis analyse, med tanke på innspart økonomisk sosialhjelp økte skatteinntekter etc ikke synliggjøres i fremstillingen. Dette er vesentlige faktorer som bør tas hensyn til for å vurdere samlet over-/underfinansiering ved reformen.

I tillegg til dette, mottar mange deltakere i KVP supplerende økonomisk sosialhjelp som også reduserer kommunens innsparing på sosialbudsjettet. Basert på Arbeidsforskningsinstituttets rapport "Evaluering av kvalifiseringsprogrammet, underveisrapport" fra september 2009 synes 40 % av brukerne å motta supplerende økonomisk sosialhjelp. Dette er spesielt barnefamilier og deltakere under 25 år som ikke bor sammen med sine foresatte.

### *Mikroanalysen*

Følgende forutsetninger lå til grunn for det enkelte parameter i 2009:

#### **Redusert sosialhjelp:**

Det er forutsatt at kommunen reduserer sine kostnader ved økonomisk sosialhjelp ved at 75 % av brukerne i KVP ville mottatt økonomisk sosialhjelp hvis ikke programmet hadde vært iverksatt. Hver bruker ville mottatt en månedlig sum på 9 123.

Følgende formel er lagt til grunn for beregningen:

$9\ 123 * 0,75 = 6\ 842$  i gjennomsnittlig redusert kostnad pr bruker pr måned

#### **Kvalifiseringsstønad:**

Det er beregnet en stønad på 2G for personer over 25 år og 2/3 av denne summen for personer under 25 år. Basert på tall fra SSB var 21,7 % av brukerne under 25 år og 78,3 % av brukerne over 25 år. Dette medfører følgende beregning:

- **For månedene januar- april (G på 66 812):**  
 $(2 \times 66\ 812 \times 78,3\ %) / 12 + ((2 \times 66\ 812 \times 21,7\ %) / 12 \times 2/3)$
- **For månedene mai - desember:**  
 $(2 \times 70\ 258 \times 78,3\ %) / 12 + ((2 \times 70\ 258 \times 21,7\ %) / 12 \times 2/3)$

#### **Barnetillegg:**

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet med omsorg for barn under 18 år, har rett på barnetillegg, som er på kroner 27 pr dag pr barn, eventuelt for begge foreldrene dersom begge deltar. En får barnetillegg for virkedagene satt lik 10 dager pr 14. dag. Det er beregnet at hver mottaker i kvalifiseringsprogrammet i gjennomsnitt har 0,55 barn.

Dette medfører følgende beregning:

10 dager pr 14.dag utgjør 71,4 %.

$(27\ \text{kr. pr dag} \times 365\ \text{dg. pr år} \times 71,4\ %) / 12\ \text{mnd} = 586,7$  pr måned

$586,7 \times 0,55 = 322$  pr deltaker pr måned

#### **Fordeling mellom statlige og kommunale tiltak:**

##### **Tiltaksutgifter, kommunale tiltak.**

I 2009 er det lagt til grunn en månedlig kostnad pr deltaker på 11 715 som fordeler seg på 3 975 kroner til saksbehandlers månedlige lønn fordelt over 12 brukere ( $572\ 400 / 12 / 12$ ) og innhentede tall fra kommuner hvor gjennomsnittskostnaden for kommunale tiltak var 7 740 pr. måned pr deltaker.

Summert medfører dette følgende beregning:

- $(3975 + 7\ 740) * 40\ \% = 4\ 686$  pr. måned pr deltaker i økte utgifter på kommunale tiltak.



### **Tiltaksutgifter, statlige tiltak**

I tillegg til kostnaden for deltakerne som er i kommunale tiltak, er det beregnet en kostnad for kommunene for oppfølging i kommunal regi for de deltakerne som har statlige tiltaksplasser.

Som følge av NAV-reformen, forutsettes det en mer koordinert oppfølging enn hva som har vært tilfelle tidligere. Likevel må det ressursmessig legges til rette for en tett oppfølging av denne gruppen. For yrkeshemmede og deltakere i arbeidsmarkedssatsingen under Handlingsplan mot fattigdom er det lagt inn en statlig oppfølgingsressurs tilsvarende en ansatt pr 25 deltakere. Med utgangspunkt i den fastsatte satsen for gjennomsnittlig årsvervskostnad i 2008 for statlige ansatt i NAV (kr. 500 000), gir dette en oppfølgingskostnad på kr 1 667 (500 000/25/12) pr deltaker pr måned.

Som beskrevet i kostnadene til de kommunale tiltakene, legges det til grunn en samlet oppfølgingsressurs på kr 3 975 for alle deltakere, med utgangspunkt i at hver ansatt i gjennomsnitt følger opp 12 deltakere i programmet.

I tillegg til den statlige oppfølgingsressursen på kr 1667 pr måned beregnes det derfor en kommunal tilleggsressurs på kr 2 308 pr måned for deltakere i statlige arbeidsmarkedstiltak (3 975 -1667 = 2 308). Forutsatt at 60 % av alle brukere går på statlige tiltak medfører dette en gjennomsnittlig kostnad på kroner 1 384 pr bruker pr måned.

### **Refusjon av individstønad:**

Det forutsettes at gjennomsnittlig overføring av individstønad pr deltaker i statlige tiltak i 2009 var på kr 5 827. 60 % av denne summen medfører et gjennomsnitt for alle deltakere på kr 3 496.

## **3.3.4 Makroanalysen - resultater**

Basert på funksjon 276 i KOSTRA, fremkommer følgende oversikt som viser samlet bokført underfinansiering innen området:

**Tabell 3.9: Samlet bokført merkostnad for kommunene - Kvalifiseringsprogrammet**

Parameter	1000 kr
Kostnader, funksjon 276	276 000

Som beskrevet i delkapittel 3.3.3.1 er ikke dette en presis analyse. Netto innspart økonomisk sosialhjelp reduserer underfinansieringen på 276 millioner kroner. Hvor mye kommunene faktisk har spart lar seg ikke beregne gjennom KOSTRA-tall eller øvrige offisielle databaser.

Statens beregninger for kommunenes faktiske merkostnad for 2009 forventer imidlertid en samlet innsparing på økonomisk sosialhjelp med ca. 619 millioner kroner. Ved å legge dette til grunn for kommunenes faktiske over- eller underfinansiering betyr dette at reformen for 2009 var overfinansiert med 343 millioner kroner.

Tabellen tar utgangspunkt i budsjetterte brukere for hele landet, forventet innspart økonomisk sosialhjelp pr bruker pr måned og samlet innsparing pr måned.

**Tabell 3.10: Budsjetterte brukere for hele landet, forventet innspart økonomisk sosialhjelp pr bruker pr måned og samlet innsparing pr måned - Kvalifiseringsprogrammet**

Måned	Budsjetterte brukere	Forventet øk.innparing pr bruker	Budsjettert innsparing (MNOK)
Januar	6100	-6 842	-41 736
Februar	6100	-6 842	-41 736
Mars	6100	-6 842	-41 736
April	7050	-6 842	-48 236
Mai	7050	-6 842	-48 236
Juni	7050	-6 842	-48 236
Juli	8200	-6 842	-56 104
August	8200	-6 842	-56 104
September	8200	-6 842	-56 104
Oktober	8850	-6 842	-60 551
November	8850	-6 842	-60 551
Desember	8850	-6 842	-60 551
<b>Sum</b>			<b>-619 885</b>

### 3.3.5 Mikroanalysen - resultater

Mikroanalysen er basert på metoden som er beskrevet i kapittel 3.1.4.1. Beregningene viser at alle casekommunene<sup>19</sup> har en overfinansiering av reformen. Dette skyldes blant annet at kommunene sparer inn på økonomisk sosialhjelp og refundert individstønad.

Basert på forutsetningene som er beskrevet i kapittel 3.1.4.1 viser tabellen over at kommune 1 har en overfinansiering på noe under 2 MNOK, kommune 2 en overfinansiering på noe under 0,1 MNOK, kommune 3 en overfinansiering på noe under 0,37 MNOK og kommune 4 overfinansiering på noe under 0,05 MNOK.

**Tabell 3.11: Beregnet over-/underfinansiering – alle fire casekommune**

Oppsummering:	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Mottatt tilskudd	8 703 495	419 195	555 105	116 488
Fastledd	30 000	30 000	30 000	30 000
<b>Tilskudd for dekning av kommunalt merforbruk</b>	<b>8 673 495</b>	<b>389 195</b>	<b>525 105</b>	<b>86 488</b>
Innspart økonomisk sosialhjelp	-8 668 630	-	-729 840	-4 240
Utbetalt kvalifiseringsstønad	13 198 416	175 645	936 773	35 129
Utbetalt barnetillegg	316 789	1 497	14 425	0
Tiltaksutgifter, kommunale tiltak	3 522 628	117 520	-	13 876
Tiltaksutgifter, statlige tiltak	1 414 752	6 657	-	0
Refundert individstønad	-3 052 200	-9 810	-64 183	-6 670
<b>Totale kostnader</b>	<b>6 731 756</b>	<b>291 510</b>	<b>157 175</b>	<b>38 095</b>
<b>Overfinansiering, 2009</b>	<b>1 974 739</b>	<b>97 685</b>	<b>367 930</b>	<b>48 390</b>

<sup>19</sup> Den enkelte casekommune har følgende antall innbyggere i kommunen: Kommune 1:55 000, kommune 2:14 500, kommune 3: 4 000 og kommune 4: 1 600

---

Nedenfor gis en kort beskrivelse av mulige årsaker til overfinansieringen for hver enkelt kommune.

#### *Redusert sosialhjelp:*

For kommune 1 ville 81,5 % av alle brukerne som deltok på kvalifiseringsprogrammet i 2009 mottatt økonomisk sosialhjelp hvis de ikke hadde deltatt på KVP. Dette medfører økt innsparing i forhold til de forutsetninger som er lagt til grunn fra sentrale myndigheter.

Kommunene 2 startet ikke opp kvalifiseringsprogrammet før november 2009. Dette medførte at brukerne fikk vedtak kun i november og desember. De brukerne som hadde behov for sosialhjelp mottok ubeskåret sosialhjelp også i desember fordi første utbetaling av KVP-stønad fant sted 12.januar. Dette medførte at kommunen ikke hadde reduserte sosialhjelpskostnader i 2009. I kommune 3 ville alle brukerne som deltok på kvalifiseringsprogrammet i 2009 mottatt økonomisk sosialhjelp hvis de ikke hadde deltatt på programmet. Dette medfører økt innsparing i forhold til de forutsetninger som er lagt til grunn fra sentrale myndigheter.

50 % av brukerne fra kommune 4 som deltok på kvalifiseringsprogrammet i 2009 ville mottatt økonomisk sosialhjelp hvis de ikke hadde deltatt på programmet. Dette medfører en redusert innsparing i forhold til de forutsetninger som er lagt til grunn fra sentrale myndigheter.

#### *Kvalifiseringsstønad:*

I kommune 1 var 85 % av brukerne i kvalifiseringsprogrammet over 25 år. Dette medførte en noe høyere kommunal kostnad enn hva som er lagt til grunn i beregningene med en forutsetning om 78,3 % over 25 år.

For kommune 2 og 3 var alle brukerne over 25 år, noe som medførte økte kostnader i forhold til statens forutsetninger med en andel på 78,3 % over 25 år. I kommune 4 var 50 % av brukerne over 25 år, men av lokale hensyn fikk begge brukerne høy sats. Dette medfører at statens beregning i utgangspunktet er fullfinansiert, men lokale forhold medfører en underfinansiering på dette punktet.

#### *Barnetillegg*

I gjennomsnitt hadde 43,3 % av deltakerne i kommune 1 barn under 18 år og dermed rett på barnetillegg. Dette medfører en noe lavere kommunal kostnad enn hva som er forutsatt i de sentrale beregningene.

I kommune 2 hadde 31 % av deltakerne barn under 18 år og hadde dermed rett på barnetillegg. Dette medfører en noe lavere kommunal kostnad enn hva som er forutsatt i de sentrale beregningene.

kommune 3 hadde i gjennomsnitt 56 % av deltakerne barn under 18 år dermed rett på barnetillegg. Dette medfører en merkostnad som er tilnærmet lik statens forutsetninger. Kommune 4 hadde 45 % av deltakerne barn under 18 år og dermed rett på barnetillegg. Dette medførte en merkostnad som er tilnærmet lik statens forutsetninger.

#### *Fordeling mellom statlige og kommunale tiltak:*

Fordelingen mellom stat og kommune var som følger for casekommunene i 2009:

**Tabell 3.12: Fordeling mellom statlige og kommunale tiltak – alle fire casekommuner**

<b>Oppsummering:</b>	<b>Kommunale tiltak</b>	<b>Statlige tiltak</b>
Kommune 1 <sup>20</sup>	50,7 %	49,3 %
Kommune 2	80,8 %	19,2 %
Kommune 3	79,7 %	20,3 %
Kommune 4	100 %	0 %

#### *Tiltaksutgifter, kommunale tiltak*

For kommune 1 var de kommunale kostnadene over forutsetningen på 40 %. Det er viktig her å bemerke at denne fordelingsnøkkelen er endret i 2010 til 45 % kommunal kostnad og 55 % statlig kostnad. Dette medfører at kommunen vil oppleve en mer korrekt fordeling i 2010, forutsatt lik fordeling av brukere.

Kommune 2 hadde en høyere andel på de kommunale tiltakene og dette medførte dermed en høyere kommunal kostnad i forhold til de forutsetningene som lå til grunn.

I kommune 3 var alle brukerne i kvalifiseringsprogrammet på kommunale tiltak. Disse brukerne blir fulgt opp av ansatte innen sosialdelen av NAV og medfører økte utgifter for kommunen. Det er ikke ansatt flere personer for å følge opp disse brukerne og medfører dermed ikke en økt kommunal kostnad for denne casekommunen.

Kommune 4 hadde en høyere andel på de kommunale tiltakene og medførte dermed en høyere kommunal kostnad i forhold til de forutsetningene som lå til grunn.

#### *Tiltaksutgifter, statlige tiltak*

For kommune 1 og 2 var det en redusert andel som gikk på statlige tiltak og medfører en redusert kommunal kostnad i forhold til forutsetningene fra statlige myndigheter.

I kommune 3 og 4 var ingen brukere er på de statlige tiltakene.

#### *Refusjon av individstønad:*

Kommune 1 mottok i 2009 totalt 3 052 200 kroner i refundert individstønad. Dette er noe lavere enn hva statens beregninger tilsier at de skulle være. Årsaken til dette kan være at andelen brukere på kommunale oppfølgingskostnader er lavere enn deltakere i statlige tiltak.

Kommune 2 har mottatt totalt 9 810 kroner i refundert individstønad for 2009. Dette utgjør omtrent det som er forutsatt fra statens side.

Kommune tre mottok en refusjon på kroner 64 183 for 2009.

Kommune 4 mottok totalt 6 670 kroner i refundert individstønad for 2009. Dette er omtrent det som er forutsatt fra statens side.

<sup>20</sup> Kommune 1 har delt denne opp i tertial hvor følgende tall fremkommer, dvs 1.tertil: kommunale tiltak: 46 og Statlige tiltak: 53,9, 2.tertil: kommunale tiltak 51,5 og Statlige tiltak: 48,5 og 3.tertil: kommunale tiltak 54,5 og Statlige tiltak: 45,5

---

## Konklusjon

For alle casekommunene synes forutsetningene som danner grunnlaget for kompensasjon av kommunenes merkostnader å være tilfredsstillende. Over-/underfinansiering henspeiler seg i all hovedsak til antall brukere i forhold til mottatt tilskudd.

Kommunene opplever kvalifiseringsprogrammet som en effektiv reform som gir kommunen både kortsiktige og langsiktige gevinster. En undersøkelse viser i kommune 1 at 40 % av de som har vært inne på kvalifiseringsprogrammet kommer ut i jobb som over tid gir reduserte sosialhjelpsbudsjett. Brukere blir tettere fulgt opp enn hva som tidligere var tilfelle. Dette medfører at flere personer går over på andre statlige ytelser og genererer flere personer vekk fra økonomisk sosialhjelp og over på statlige tiltaksordninger som igjen reduserer kommunens totale kostnader.

Casekommune 4 er en liten kommune med et måltall på to brukere. Erfaringen fra kommunen er at det har vært relativt mye å sette seg inn i for en så liten gruppe. Eksempler på dette er opplæring av selve reformen og kontroll og oppfølging av det økonomiske bildet. I dette ligger det å kunne etablere gode rutiner for innkreving av individstønad. Dette er en størrelse som krever mye ressurser, men som samtidig er viktig å få inn.

Kommunen har opplevd at opplæringen på selve reformen ikke har fungert spesielt bra. Fylkesmannen og NAV sentralt i fylket har informert litt, men det er ikke utført direkte opplæring i kommunen, kun halvårlige samlinger hvor informasjonen er gjennomgått. Dette har medført en mindre effektiv drift for casekommune 4.

### 3.3.6 Årsaker til endringer i de samlede kostnadene

I de påfølgende avsnittene vil vi diskutere øvrige punkter som kan være årsaker til endringer i kommunenes de samlede kostnader i forbindelse med kvalifiseringsprogrammet. Vi vil spesielt se på:

- Lokale føringer
- Planleggings- og implementeringsutfordringer
- Utredningsfeil

#### *Lokale føringer*

Vår mikroanalyse viser at de parametere som er utgangspunkt for beregning av kommunenes merforbruk ved innføring av kvalifiseringsprogrammet er tilstrekkelig for å kompensere for casekommunenes merkostnad ved kvalifiseringsprogrammet. Ingen av de fire casekommunene har store avvik hva gjelder antall saksbehandlere eller øvrige lokale forhold som medfører at kommunen har tatt på seg ytterligere kostnader enn hva staten kompenserer i sitt tilskudd.

#### *Planleggings- og implementeringsutfordringer*

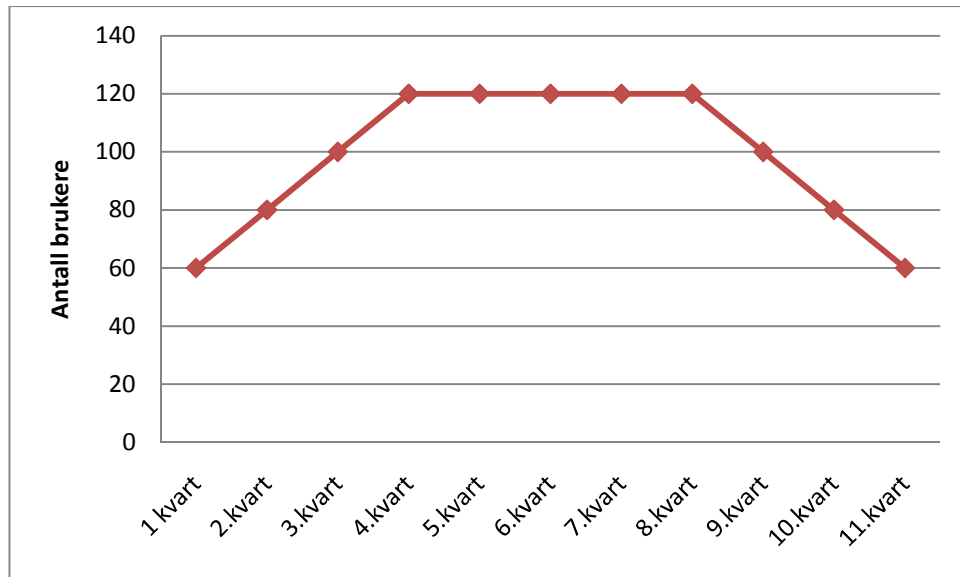
Analysen viser at casekommunene har mottatt tilstrekkelige midler for å ivareta økte kostnader gjennom kvalifiseringsprogrammet. Det er imidlertid viktig at innkreving av individstønad og innspart økonomisk sosialhjelp blir vurdert i denne sammenheng.

#### *Utredningsfeil*

En av de kommunene vi har analysert i mikroanalysen har i løpet av 2010 hatt KVP i over 2 år og opplever nå større grad av økonomiske utfordringer. Årsaken til dette er en forutsetning om at det gis økende tilskudd de fire første kvartalene pr kommune på grunn av en forventning om økt antall brukere i KVP. Deretter forutsettes det stabilt brukerantall i fire kvartal før dette så forventes å bli redusert i løpet av de påfølgende 4 kvartal (fra tredje driftsår). Denne reduksjonen i antall brukere har ikke inntruffet i casekommune nr. 1 som igjen medfører

økonomisk merforbruk da antall brukere er høyere enn det mottas statlig tilskudd for fra 9.kvartal. Basert på det lille utvalget av kommuner vi har analysert, kan en ikke trekke slutninger om dette er en generell utfordring for alle kommuner, men bør være gjenstand for en nærmere analyse.

Figuren illustrerer hvordan måltallet, og dermed tilskuddet, varierer de ni første kvartalene for den enkelte kommune.



**Figur 3.1 Kvalifiseringsprogrammet - niendekvartalseffekten**

Kvalifiseringsprogrammet er finansiert ut året 2010 gjennom øremerkede midler. Fra 1.januar 2011 vil reformen finansieres gjennom rammetilskuddet. Dette er skilt ut som en særskilt fordeling hvor modellen som i dag benyttes videreføres selv om finansieringsordningen endres. Budsjettert antall brukere i Norge er for 2011 justert opp med ca. 23 % (fra 4 200 til 5 200 brukere) som blant annet medfører at forventet nedgang i brukermassen fra niende kvartal fortsatt forventes, men ikke så markant som i dag.

Det presiseres også at ordningen med krav på refusjonsstønad skal tilfalle kommunen direkte uten å måtte innkreve dette særskilt som i dag. Dette vil redusere graden av indirekte arbeid for ansatte med ansvar for kvalifiseringsprogrammet.

### 3.3.7 Oppsummering av makro- og mikroanalysen

Basert på gjennomført analyse tyder reformen på å være fullfinansiert i kommunal sektor, men analysen er ufullstendig da det forutsettes full effekt av økonomisk innsparing ved redusert økonomisk sosialhjelp for alle kommunene. Noen kommuner kom for sent for å beregne dette, da må det kartlegges hvor mange brukere den enkelte kommune har i programmet og hvor mange av disse som faktisk har medført innspart økonomisk sosialhjelp.

Alle fire kommunene hadde i 2009 en overfinansiering på reformen. Forutsetningene som danner grunnlaget for kvalifiseringsprogrammet vurderes som tilfredsstillende for samtlige 4 kommuner. Over-/underfinansiering henspiller seg i all hovedsak til antall brukere i forhold til mottatt tilskudd og når KVP ble startet opp i kommunen.

## 4 *Forklaringer på merforbruk og underfinansiering*

Forrige kapittel viste at casereformene kvalifiseringsprogrammet og timetallsendringen er rimelig godt finansiert fra statens side, kommunesektoren sett under ett. Det er videre svært få kommuner som har fått underdekning ut over 100 kroner per innbygger på disse to reformene. Vi kaller dem derfor fullfinansiert i både makro og mikro. Barnehagereformen er derimot underfinansiert i makro med ca 2 mrd. kroner, kommunesektoren sett under ett, og mange kommuner har fått underdekning ut over både 100, 300 og 1000 kroner per innbygger, som er terskelverdiene vi har definert. Med andre ord er barnehagereformen underfinansiert i både makro og mikro. Nedenfor vil vi belyse nærmere forholdene lokalt med utgangspunkt i barnehagereformen. Deretter drøftes statens definering og operasjonalisering av reformers innhold, målsetninger og milepæler.

### 4.1 Lokal definering og gjennomføring

I lokal definering ligger særlig den enkelte kommunes oppfattelse av hva reformen innebærer av endring, hva som skal oppnås, og hva som ligger innenfor det staten finansierer. Man kan av og til registre kritikk mot kommunene for å overdimensjonere opprustingen og forvente å få dekket kostnader staten ikke forutsatte inkludert. I slike tilfeller er det avvik mellom sentral og lokal definering av reformen.

Noen ganger er slike avvik utslag av at lokalpolitiske valg får økonomiske konsekvenser som man ikke ser rekkevidden av når vedtaket gjøres. Andre ganger er avvikene utslag av bevisste valg fra kommunens side. Kommunen ønsker rett og slett en høyere kvalitet enn hva staten legger opp til i reformen.

I barnehagecasen så vi to eksempler på at kommunene har tatt slike bevisste valg. En av kommunene har, for å sikre bemanning i kommunen, valgt å øke lønningene med ca. 30 000 kroner pr årsverk for å sikre god bemanning og kvalitet for kommunens innbyggere. To av casekommunene har en politisk føring med ”plass på dagen”. Dette har medført at kommunene gjennom dette har opparbeidet en bufferkapasitet for å sikre at eventuelt nye barn som flytter til kommunen kan få tilbud om barnehageplass med en gang, og har ikke måtte vente til nytt barnehageår. Økt areal og standard på nybygg sammenlignet med reformenes krav forekom også blant kommunene vi studerte.

Vårt generelle inntrykk er imidlertid at kommunene har fokus på å sikre at man klarer å gjennomføre reformene etter de krav som defineres. Kommunene er svært lojale overfor reformer. Noen ganger tar de valg for å sikre at de oppnår nivåer og tidsfrister med margin, og det koster. Man kan si det slik at kommunenes fokus på å bidra til å fullføre barnehagereformen etter intensjonene kan ha overskygget viktigheten av å ha god kostnadskontroll.

Dette er hva vi kaller lokal gjennomføring. Man kan av og til høre kritikk mot kommunene for å mangle planleggings- og prosjektstyringsevne. I dette ligger en tanke om at utfordringer knyttet til selve implementeringen av reformen fordrer god planlegging. Det er hevet over tvil at gjennomføring av store reformer som barnehagereformen er krevende og befengt med betydelig økonomisk og operativ risiko for kommunene. Til tross for dette er det i casekommunene ofret lite tanke rundt behovet for å planlegge gjennomføringen, eventuelt organisere det som et prosjekt.

Dette kan skyldes manglende oppmerksomhet om konsekvensene av at reformer ofte utredes med gjennomsnittskommunen for øye, og at ens egen kommune gjerne avviker fra snittet på viktige måter.

Følgende eksempler kan illustrere behovet for bedre prosjektstyring/gjennomføring i kommunene:

- Noen av casekommunene har opplevd økte lønnskostnader for sine ansatte i barnehagen. Om dette skyldes egne bevisste valg eller om det er et resultat av en tilpasning til arbeidsmarkedet er det vanskelig å si noe konkret om. Imidlertid er konsekvensen for kommunene at kostnadene øker utover det som er lagt til grunn i finansieringsmodellen.
- En annen faktor som har påvirket kommunenes kostnader til implementering av barnehagereformen er kravet om likebehandling av kommunale og private barnehager. For noen kommuner har dette betydd kostnadsøkning på grunn av strukturendringer ved reduksjon i tilbud fra private barnehager med lave kostnader og oppretting av nye private eller kommunale plasser på kommunalt kostnadsnivå.
- For å oppnå full barnehagedekning har enkelte av kommunene tatt i bruk midlertidige lokaler i påvente av at nybygg, utvidelse eller påkostning av eksisterende lokaler skal bli innflyttingsklare. Disse kostnadene er kontert i driftsregnskapet og har medført økte kostnader for to av kommunene som ikke er kompensert gjennom økte skjønnstilskudd fra staten.
- I to av casekommunene har kommunen økt kvaliteten på sin tjeneste gjennom flere ansatte innenfor sektoren som medfører lokale forhold som øker kommunens egenfinansiering.
- Statens gjennomsnittsberegning vil ikke kunne ta tilstrekkelige hensyn til lokale forhold hvor den enkelte kommune må tilpasse seg. For eksempel kan man i en overgangsperiode være nødt til å bruke midlertidige lokaler som gir ekstrakostnader for kommunene. Et annet forhold er hvordan innslagsåret 2003 ble definert. Noen kommer noen kommuner uheldig ut og får dermed økte kostnader utover ordinær drift.
- Behovet for langtidsplanlegging, også ut over reformperioden. Reformen som krever investeringer i ny og utvidet kapasitet vil i liten grad kunne tilpasses endringer i etterspørselen over tid. Kommunene vil bli sittende med risikoen for å ha etablert overkapasitet, selv om dette kan oppleves nødvendig for å oppnå reformens mål i tide.

Hvordan kunne man så gjort dette? Vi mener at kommunene bør organisere implementering av større reformer som prosjekter. Eksempel: For å kunne gjennomføre barnehagereformen er det ikke nok å sikre at målet blir nådd. Like viktig er det å sikre at måloppnåelse skjer innenfor de økonomiske rammer som kommunene er stilt til rådighet. Å balansere mellom måloppnåelse og tilpasning til de økonomiske rammer kan skje på flere måter. Vår vurdering er at man bør etablere en arbeidsgruppe med et klart definert mandat. Dette mandatet danner grunnlaget for kommunenes gjennomføringsstrategi for reformen. En slik strategi bør som minimum ha en oppfatning om hva reformen krever og hvordan man skal tilpasse disse kravene til lokale rammebetingelser. Til slutt bør kommunene definere sine lokale ambisjoner.

Når gjennomføringsstrategien er fastlagt er neste skritt å identifisere og beregne forventede endringer i direkte og indirekte driftskostnader samt endringer i kapitalkostnadene. Selve implementeringsfasen er avhengig av en mer operativ organisering. Dette innebærer en egen prosjektgruppe som får ansvaret for å fullføre reformen. Prosjektgruppens mandat blir å fullføre reformen etter de krav som er definert i gjennomføringsstrategien med forventede endringer i kostnadene. Viktige verktøy for prosjektgruppen vil være en fremdriftsplan med innlagte milepæler og rutiner for kostnadskontroll.

Beskrivelsen over illustrerer en stram sentralisert gjennomføring av reformer. En slik tilnærming antas å være mer viktig ved store reformer enn ved mindre reformer. Barnehagereformen vurderes å være en stor reform som krever en stram regi.



## 4.2 Sentral definering

Med sentral definering menes særlig statens/reformators definering og operasjonalisering av reformens innhold, målsetninger, frister og milepæler. Utredningsfeil er sentralt her, når det gjelder finansieringen av kommunenes kostnader, både samlet og hver for seg. Det er gjerne slik at staten kritiseres for å undervurdere kommunenes kostnader og for å overvurdere reformenes effektiviseringsgevinster. Staten kritiseres også gjerne for å legge til grunn urimelige forutsetninger om null kvalitetsvekst gjennom en implementeringsperiode.

Eksempler:

- Timetallsreformen: Avvik i forhold til de forutsetninger som departementet har lagt grunn i finansieringsmodellen for reformen. Avviket gjelder gjennomsnittlig lærertetthet og månedslønn.
- Kvalifiseringsprogrammet: Etter niende kvartal er det lagt til grunn i finansieringsmodellen at antall brukere innen kvalifiseringsprogrammet vil reduseres. Tilbakemeldinger fra kommunene tyder på at denne forutsetningen kan være streng. Kvalifiseringsprogrammet er rettighetsfestet, slik at det for mange kommuner ikke er mulig å kutte i stønaden.
- Barnehagereformen: Det er en forutsetning i finansieringsmodellen en uendret kvalitetsstandard for perioden 2003-2009. Dette er en noe streng forutsetning siden både nye forskrifter (for eksempel universell utforming) og generell inntektsøkning bidrar til at kvaliteten og dermed kostnadene øker. Slike separate kvalitetskrav finansieres ofte et stykke på vei fra staten, men sjelden fullt ut. Dette forholdet blir drøftet nærmere under i kapittel 5.1.5 når vi ser på hva som forklarer underfinansieringen.

### 4.2.1 Betydningen av god informasjon

Noen ganger vil avvik mellom statlig og kommunal definering av en reform skyldes at kommunen ikke forstår statens definering, som kan skyldes mangelfull kompetanse og engasjement hos kommunen eller svak definering eller uklar informasjon fra statens side.

Når det gjelder timetallsøkningen er det ingen av de fire casekommunene som har fanget opp at finansieringsmodellen har et administrativt tillegg på 15 %. Konsekvensen er at ressursene er brukt på andre områder enn skole, hvilket har bidratt til en opplevelse av at de indirekte kostnadene ikke er kompensert.

Basert på tilbakemeldinger fra casekommunene mangler det ofte en forståelse for hvordan en skal ivareta de juridiske, økonomiske og administrative aspekter ved en ny reform. For at en ny reform skal kunne implementeres på en god og hensiktsmessig måte bør det følge tydelige beskrivelser på lovendringer reformen medfører, informasjon på hvordan kommunene kan organisere oppgaveendringen og innsatsfaktorene som ligger til grunn for de økonomiske overføringer til kommunen. Dette kan eksemplifiseres gjennom reformen "utvidet timetall på barnetrinnet i skolen". Informasjonsgrunnlaget til kommunene er en høring som forklarer reformens faglige fokus (Brev fra Kunnskapsdepartementet til kommunene, datert 04.02.2008: Utvidet timetall på barnetrinnet 2008 Invitasjon til høring).

Under de økonomiske konsekvenser står det:

*"Stortinget har bevilget 270 mill. kroner som er lagt inn rammetilskuddet til kommunene for 2008. Beløpet utgjør full statlig kompensasjon til kommunene ved en utvidelse av timetallet på 1. – 4. årstrinnene i høsthalvåret 2008. Dette vil bli fulgt opp med helårsbevilgning i 2009 og seinere år".*

Informasjonen til kommunene mangler med dette en nærmere beskrivelse av hva som ligger i den enkelte overføring, hvilke innsatsfaktorer som er gjeldende og om beløpet tar hensyn til andre faktorer enn rene lønnskostnader.

Etter opplysninger fra KRD viser det seg at summen som ble overført også inneholder et administrasjonstillegg på 15 % pga økt administrativt arbeid for den enkelte skoleleder og en gjennomsnittlig vektning på klassestørrelser hvor tallet er basert på KOSTRA-rapportering fra 2006. Dette har kommunene ikke hatt noen forutsetning for å kunne beregne, og funn i alle de fire casekommunene viser at økte lærerlønninger er kompensert på den enkelte skole, men skolens administrasjon er ikke ivaretatt. Overskytende midler er dermed ubevisst benyttet til andre kommunale driftsformål som ikke var intensjonen fra statens side ved denne reformen.

Det er ingen av de fire casekommunene som PwC har hatt samtaler med som har analysert de økonomiske konsekvensene ved de ulike reformene i detalj. Dette er forårsaket av flere forhold, men hovedårsaken skyldes begrenset informasjon som beskrevet i kapittel 3.2.6. Kommuneansatte har mange pålagte arbeidsoppgaver som skal gjennomføres, og er avhengig av lett tilgjengelig og oversiktlig informasjon for å kunne beregne konsekvensene av nye reformer. Eksempelet som er brukt i forrige kapittel hadde såpass mangelfull informasjon ved iverksettelsen, at muligheten for kommunene til å vurdere graden av fullfinansiering ble vanskelig. Som en konsekvens av dette, lar det seg ikke gjøre å rapportere effekten av nye reformer og dens påvirkning på kommuneregnskapet.

Slik manglende innsikt i de økonomiske forutsetningene medfører usikkerhet hos landets kommuner og følelsen av manglende finansiering blir fremtredende. Slik eksempelet i kapittel 3.2.5 viser, har ikke casekommunene vært klar over intensjonen fra statens side ved å øke administrasjonskostnaden med 15 % av overført bevilgning. Dette har igjen medført at skoleledere føler et økt arbeidsomfang uten tilføring av midler. Som vist i caseanalysen er imidlertid reformen faktisk fullfinansiert i de fleste av casekommunene, men midlene er brukt til andre formål enn hva som var intensjonen i utgangspunktet.

Innsatsfaktorene i overføringen bør tydeliggjøres på en bedre måte enn hva som er tilfellet i dag. Ved å gjøre dette letter det analysejobben til kommunene og en har større mulighet til faktisk å vurdere om en reform er fullfinansiert eller ikke for den enkelte kommune. En slik informasjon kan enten synliggjøres i høringsnotatet som oversendes kommuner eller i forbindelse med statsbudsjettet som legges frem i oktober hvert år.

#### 4.2.2 Risikofordeling mellom stat og kommune

Det er politisk enighet om at statlige reformer i kommunesektoren skal være fullfinansiert. Når en reform utvikles og planlegges vil det være betydelig usikkerhet knyttet til gjennomføringen av reformen. For det første er reformer pr definisjon komplekse (jfr definisjon kapittel 2.1.2) og bare ut fra dette heftet med stor usikkerhet. For det andre er ofte reformen vagt definert i et prosjektstyringsperspektiv, og ”veien blir ofte til mens man går”.

Kostnadsstrukturen har stor betydning for risikoen ved et tiltak. Et tiltak blir mer risikabelt dersom en stor del av kostnadene er faste fordi omfanget av tiltaket i liten grad kan tilpasses etterspørselen over tid. Problemstillingen med faste kostnader vil særlig være aktuell i forbindelse med irreversible investeringer, det vil si investeringer som retter seg mot spesifikke formål med små muligheter for alternative anvendelser. Slike investeringer vil i betydelig grad inneholde ikke gjenvinnbare kostnader (på engelsk ”sunk cost”).

Et annet forhold som vi har registrert i dette prosjektet er at beregning av kostnadene ved gjennomføring av reformer stiller store krav til innsikt i kommunenes utgangspunkt før en reformgjennomføring. Vi har blitt presentert for påstander om at staten påtar seg en stor risiko ved å ha for liten kunnskap om hvordan hver kommune må tilpasse seg for å sikre god gjennomføring av reformene.

Kunnskapen om hvordan hver kommune må tilpasse seg i forkant av en reformgjennomføring er for liten og er ikke avdekket. Imidlertid er det grunn til å anta at denne kunnskapen varierer mellom reformene, og at graden av reformenes kompleksitet påvirker hvor god denne kunnskapen er. God informasjon om kommunenes utgangspunkt er viktig for å redusere usikkerhetsbilde knyttet til kommunenes kostnader ved reformer

Et annet og helt sentralt spørsmål er hvem som tar risiko for dårlige reformgjennomføringer lokalt. Kombinert med at selve gjennomføringen av reformen er desentralisert inn i 430 prosjektorganisasjoner bidrar også dette til å øke usikkerhetsbilde.

### 4.2.3 Usikkerhet knyttet til beregningene

Vi har i kapittel 2.2.3 beskrevet de viktigste kostnadselementene knyttet til gjennomføring av reformer i kommunal sektor. Når man skal vurdere usikkerheten i beregningene skal man ha god innsikt i eventuelle endringer i kapitalkostnader, driftskostnader, endringer i inndekning fra brukerbetaling/gebyrer, engangskostnader, omstillingskostnader og pensjonskostnader. I tillegg til å vurdere usikkerheten i selve beregningene, er det et behov for å vurdere de viktigste driverne til forutsetningene for beregningene. Et viktig forhold i denne sammenheng er at reformene er ofte løst definert og dermed vanskelig å operasjonalisere. Dette øker kompleksiteten for arbeidet med å vurdere usikkerheten i beregningene.

Når staten gjennomfører reformer innenfor egen forvaltning har staten også ansvar for prosjektrisikoen ved gjennomføringen. Som bidrag for å sikre suksess i gjennomføringen har man for eksempel gitt egne midler til struktur og omstillingskostnader. For eksempel fikk NSB 1 mrd kr til dette formålet i 1996. Andre eksempler er Avinor, Posten og Telenor. Det finnes også eksempler hvor man har undervurdert effekten. Et eksempel er pasientreisekostnader, som tidligere ble dekket av NAV, men som nå er overtatt av helseforetakene. Her tok ikke finansieringen høyde for endringer i etterspørsel. Etter at pasientenes rettigheter har blitt bedre annonsert, har etterspørselen etter eksempelvis pasientreiser økt og kostnadene det samme.

I forbindelse med statlige investeringer er det etablert et eget opplegg for kvalitetssikring av kostnadene. Alle statlige investeringer over 500 MNOK skal gjennom dette opplegget. Her er det satt opp strenge krav til gjennomføring av beregningsprosessen før endelig vedtak i Stortinget. Kvalitetssikringen skjer i to faser. Første fase er at det skal utarbeides en konseptvalgsutredning der interessentenes behov, prosjektets mål og krav til valg av konsept defineres. I tillegg skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse som grunnlag for valg av konsept som skal inngå i fase 2. I andre fase går man et skritt dypere i vurdering av risiko. For de enkelte kostnadselementene skal det utarbeides en grunnkalkyle, avsette uspesifiserte kostnader, avsette forventet tillegg og avsette et usikkerhetspåslag som beregnes med grunnlag i vurdering av estimatusikkerhet, hendelsesusikkerhet og systematisk og usystematisk usikkerhet. I tillegg til dette er det krav til å utarbeide et styringsdokument hvor hensikt, mål og rammebetingelser for prosjektet beskrives. I tillegg skal prosjektstrategien beskrives, det vil si hvordan man best mulig kan oppnå hensikten og målet for prosjektet. I praksis innebærer dette en beskrivelse av strategi for usikkerhetsstyring, gjennomføringsstrategi, kontraktstrategi og organisering og styring. Sentralt i denne beskrivelsen en vurdering av suksessfaktorer og hvordan man kan styre etter disse faktorene.

Beskrivelsen viser at dokumentasjonskravet er omfattende. Det er særlig kravet til en stringent beskrivelse av prosjektets behov, mål og krav som oppleves som krevende. Slik sett er det grunner for at man ikke skal overføre alt fra dette opplegget til beregning av konsekvenser for statlige reformer i kommunal forvaltning, men begrense seg til å utnytte viktige elementer herfra.

## 4.3 Hva betyr finansieringsmodeller for graden av fullfinansiering?

Hvilken finansieringsordning gir best risikokontroll for staten og kommunene, øremerking eller rammefinansiering? Prosjektets gjennomgang av tre reformer kan ikke gi entydige svar på det, men foreliggende kunnskap og erfaringer fra intervjuer i prosjektet gir innspill til videre diskusjon.

Hvis man studerer et større antall reformer og finner at det er samvariasjon mellom finansieringsmodell og grad av underfinansiering tror vi mønsteret vil være at øremerking finansiering henger sammen med mer fullstendig og treffsikker finansiering. Men vi tror ikke årsaken til samvariasjonen vil være at øremerking i seg selv bidrar til at kommunene får den finansieringen som skal til. Vi tror årsaken ligger ”bak”, i den forstand at øremerking gjerne benyttes som finansieringsform når sentrale myndigheter har store ambisjoner og liten aksept for manglende implementering lokalt. Som resultat av disse store ambisjonene:

- Gis slike reformer raus finansiering, noe som bidrar til fullfinansiering i makro
- Utreder slike reformer godt, noe som bidrar til mer treffsikker finansiering i mikro
- Defineres hensikt, mål og midler godt, noe som bidrar til at kommunene forstår reformen bedre og derigjennom gjennomfører mer i tråd med hensikten.
- Følges reformen bedre opp gjennom rapportering og kompletterende finansiering i gjennomføringsperioden.

Generelt kan vi si at øremerking gjerne gir tydeligere holdepunkt for kommunene når det gjelder statlige forventninger. Øremerking skjærer også den øvrige kommunale oppgaveporteføljen mot å bli tappet for å finansiere en i utgangspunktet underfinansiert reform, i hvert fall på kort sikt. På lengre sikt er det mer usikkert. Det kan argumenteres for at øremerking forskyver den lokale prioriteringen også etter at tilskuddet er innlemmet i rammetilskuddet. En øremerket reform gjør at mange kommuner øker prioriteringen av saksområdet betydelig. Man slipper løs lokale ambisjoner som har vært holdt nede på grunn av saksfeltets lokale konkurranse om midler med andre saksfelt. Det er fristende å bruke en metafor som ”skjerming for konkurranse” (og endog ”doping”) om hva som skjer når det kommer mulighet for ”friske penger” og øremerket finansiering. Når finansieringen så innlemmes i rammetilskuddet må kommunene gjerne prøve å finne tilbake til sin ”naturlige” prioritering av saksområdet. Dette kan være en krevende øvelse. Det er ikke lett for brukere, ansatte og andre interessenter på saksfeltet å akseptere at kvalitet eller dekningsgrad skal reduseres.

Et tilknyttet forhold er at øremerking gir en del kommuner en falsk trygghet for at finansieringen ordner seg. I sin iver etter å tilfredsstille reformens krav velger de løsninger som ikke er mindre kostnadseffektive enn dem de normalt ville valgt. Rammefinansiering virker mer disiplinerende, siden hver krone ”spart” i gjennomføringen av en reform på ett saksområde da kan benyttes til andre formål. Å ta finansiering av en reform inn i rammetilskuddet til kommunene fra dag én kan generelt stimulere til effektivisering og gi gevinst til gode for det samla kommunale ansvarsområdet.

## 4.4 Oppsummering

At reformer ”bommer” på finansieringsbehovene kan ha sin forklaring både på nasjonalt og lokalt nivå. Reformene kan være dårlig planlagt og spesifisert på statlig hold, slik at ikke alle kostnadskomponenter er lagt inn i finansieringstilskuddet til kommunene. Det kan da også være vanskelig for kommunene å ta høyde for alle utgifter som vil komme. Det kan også være at kommunene ikke setter seg tilstrekkelig inn i reformen og derfor ikke forbereder iverksettingen godt nok. Men viktigst er det kanskje at en del kommuner ut fra lokale ambisjoner kan ha lagt seg på et høyere utgiftsnivå enn de får dekning for fra staten.

Uenighet mellom deler av stat og deler av kommunesektoren går på hvordan man håndterer ”merforbruk” av det slaget som noen (typisk på statlig hold) kaller frivillige eller selvpålagte

---

kostnader og andre (typisk på kommunalt hold) kaller gjennomførings- og risikorelaterte kostnader. Staten kritiseres for å undervurdere kommunenes kostnader og for å overvurdere reformenes effektiviseringsgevinster. Kommunene kritiseres for å mangle planleggings- og prosjektstyringsevne, for å overdimensjonere opprustingen, og for å forvente dekket kostnader staten ikke forutsatte inkludert. Vi har drøftet betydningen av god reformdefinering og informasjon fra statens side, gode utredninger, god lokal definering og god kommunal gjennomføring. Alle disse tre faktorene kan være med og forklare om en reform er underfinansiert eller ikke. Det er ikke mulig å legge skylden for underfinansiering på staten eller på kommunene alene. For reformer som er løst definert vil det være vanskelig for kommunene å definere og gjennomføre disse på ordentlig vis og innenfor ressursrammer. Dermed øker risikoen og sannsynligheten for at kostnadene øker.

## 5 Konklusjoner

Rapporten har studert finansiering av reformer og tiltak som vedtas på statlig hold og som implementeres i kommunene. Rapporten behandler følgende spørsmål:

- Hva betyr fullfinansiering av reformer?
- Hvilke rammer er etablert for å sikre fullfinansiering?
- Er statlige reformer fullfinansiert i makro?
- Er statlige reformer fullfinansiert i mikro?
- Hva forklarer underfinansiering?
- Hvordan kan reformfinansieringsinstituttet forbedres?

I dette kapittelet oppsummeres svarene på disse spørsmålene (om enn i en litt annen rekkefølge) og noe ytterligere analyse foretas.

### Hva betyr fullfinansiering av reformer?

Vi starter fra toppen. Hva betyr egentlig fullfinansiering? Svaret kan synes enkelt, men er det ikke. Det råder full enighet om at reformer og tiltak som vedtas statlig og implementeres kommunalt skal fullfinansieres av staten. Kommunene skal få dekket de kostnader som påløper for å etterleve statens vedtak om for eksempel etablering, utvidelse og/eller kvalitetsheving av et tilbud. Men her slutter enigheten.

Hva er den relevante observasjonsenheten? Man kan ta utgangspunkt i kommunesektoren samlet eller hver enkelt kommune når man snakker om fullfinansiering. La oss begynne med sektoren, altså makrobildet.

Bør man ta utgangspunkt i én reform (for eksempel ”er barnehagereformen fullfinansiert?”), alle reformer i løpet av en periode (”er statlige reformer i 2010 fullfinansiert?”) eller alle reformer i én sektor i løpet av en periode (”er reformene i skolesektoren 2005-2010 fullfinansiert?”). Vi mener den enkelte reform er det beste utgangspunktet for en konstruktiv diskusjon om fullfinansiering. Om én enkelt reform er underfinansiert krever dens iverksetting at kommunene tar midler fra andre formål. Dette gjelder særlig når en reform innebærer rettighetsfesting. Da er det vanskelig for kommunene å begrense utgiftene da de må gi tilbudet, for eksempel en barnehageplass. Ingen ønsker ”svartepertilstander” mellom departementene, der den vinner som lager reformer med størst hyppighet og sterkest styring. Et slikt spill vil over tid underminere kommunenes vilje og evne til å implementere reformer, noe som i sin tur vil svekke tilliten til det politiske systemet.

Hvilke kostnadskomponenter skal inngå i beregningen av kostnader og tilskudd? Her råder det relativt stor enighet i Norge, som i Sverige og Danmark. Både direkte, indirekte og kapitalkostnader skal inngå. Fradrag for effektiviseringsgevinster og andre innsparinger for kommunen er mer et norsk fenomen. Uenigheten mellom deler av stat og deler av kommunesektoren går på hvordan man håndterer ”merforbruk” av det slaget som noen (typisk på statlig hold) kaller frivillige eller selvpålagte kostnader og andre (typisk på kommunalt hold) kaller gjennomføringsrisikorelaterte. Mer om dette nedenfor.

Hvor mye underfinansiering (eller ”kommunalt merforbruk” som noen vil kalle det) er det som skal til før man kan si at en reform er underfinansiert? Noen vil på prinsipielt grunnlag mene at én krone underfinansiering er en for mye. Vi mener man bør legge terskelverdier til grunn her, noe som bringer oss over til mikrobildet. I mikro ser vi på den enkelte kommune som observasjonsenhet.

Aktuelle terskelverdier kan være å si at +/- 100 kroner per innbygger i gjennomsnitt for kommunene er innenfor det akseptable, og kan betraktes som "riktig" finansiering fra statens side. Inntektssystemet for kommunene har en parallell her. Vi mener det kan være hensiktsmessig å betrakte følgende terskler som ulike grader av underfinansiering per kommune, med førstnevnte som den mest kritiske: Mer enn 1.000 kr per innbygger, mellom 300 og 1.000 kr og mellom 100 og 300 kr per innbygger.

Når vi legger mikrobildet til grunn er det åpenbart at alle reformer, også de som er "riktig" finansiert i makro, er "feil" finansiert for mange enkeltkommuner. Noen får mindre tilskudd enn de bruker på å implementere reformen, mens andre får mer. Dette går på treffsikkerhet i finansieringen, ikke mengden ressurser som er lagt inn som sådan. Vi mener man bør benytte terskelverdier som nevnt over. Kommuner som har høy sum per innbygger i underfinansiering vil få problemer.

## Er statlige reformer fullfinansiert i makro og mikro?

I denne studien har vi tatt utgangspunkt i tre konkrete reformer. Dataene gir derfor ikke uten videre grunnlag for generalisering, men ut fra vår kjennskap til kommunesektoren ser vi at resultatene også kan være gyldige for kommunesektoren generelt. Videre skal man merke seg at det naturligvis er lagt en del forutsetninger til grunn for våre analyser, og leseren bes sette seg inn i disse. Når det er sagt, viser våre analyser at timetallsendringen og kvalifiseringsprogrammet er fullfinansiert i både makro og mikro. Riktignok har noen kommuner brukt mer på implementeringen enn hva staten dekket, men disse er få og utslagene er begrensede. Noen ytterst få har hatt merforbruk på over 100 kr pr innbygger (én kommune på timetallsendringen og fem på kvalifiseringsprogrammet) og noen flere rett oppunder denne terskelverdien.

Det er flere kommuner enn disse seks som *mener* seg underfinansiert på disse to reformene, særlig timetallsreformen. Vi har argumentert for at noe av årsaken til dette kan finnes i manglende forståelse for hvilke midler som fulgte med reformen, et problem som i sin tur skyldtes mangelfull informering fra statens side. Slik *oppfattet* underfinansiering må tas på alvor, siden det kan redusere reformers legitimitet. Bedre definering, begripelighet og oversiktighet i informasjon om reformen er noe av svaret på denne utfordringen.

Når det gjelder barnehagereformen, viser våre analyser at reformen er underfinansiert i makro med om lag 2.000 MNOK. Tabellen under viser hvordan over- og underfinansiering på én av kostnadskomponentene – direkte driftskostnader - fordeler seg mellom kommunene (vår analyse sier at på denne ene kostnadskomponenten var barnehagereformen underfinansiert med 1,5 milliarder kroner).

**Tabell 5.1: Under- og overfinansiering av barnehagereformen. Kommuner fordelt på terskelverdier. Direkte driftsutgifter i kroner pr innbygger.**

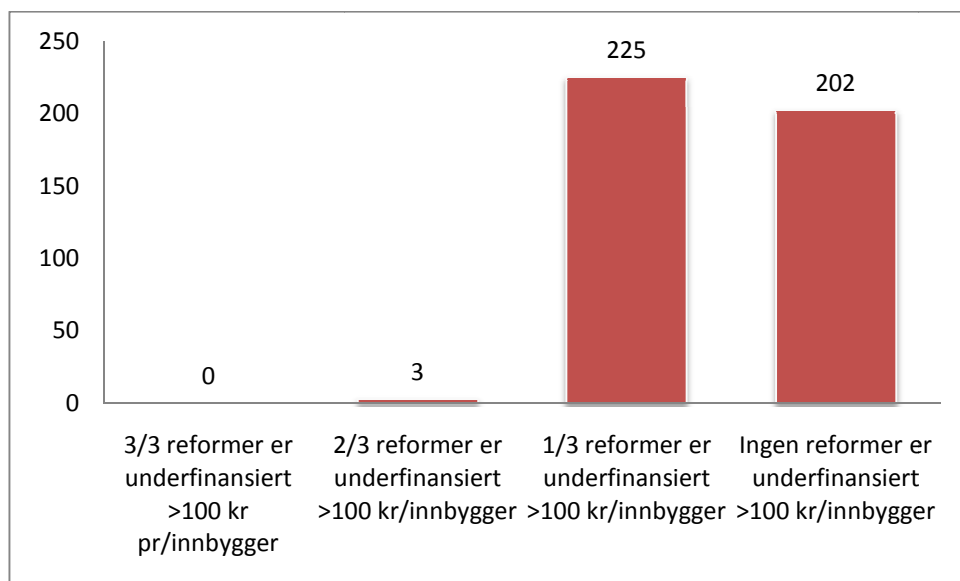
Grad av under- og overfinansiering av barnehagereformen	Antall kommuner
Underfinansiering mer enn 1.000 kr	26
Underfinansiering mellom 300 og 1.000 kr	129
Underfinansiering mellom 100 og 300 kr	71
Riktig finansiering +/- 100 kr	76
Overfinansiering mellom 100 og 300 kr	51
Overfinansiering mellom 300 og 1.000 kr	63
Overfinansiering mer enn 1.000 kr	13
Sum kommuner	430

Tabellen viser at et mindretall på 76 av landets kommuner fikk ”riktig” finansiering av barnehagereformen. Da har vi lagt til grunn at +/- 100 kr per innbygger er ”treff”. 226 kommuner har hatt en merkostnad på over 100 kr pr innbygger og er dermed underfinansiert. Litt over 50 % av kommunene har med andre ord hatt høyere kostnader enn det som er lagt til grunn i finansieringsmodellen. 127 kommuner har hatt en mindrekostnad på over 100 kr per innbygger og er dermed overfinansiert.

Kommuner som har en høy sum per innbygger i underfinansiering får utfordringer. I tilfellet barnehagereformen, er det 26 kommuner som har underfinansiering på mer enn 1.000 kr/innbygger og 129 som har mellom 300 og 1.000 kr. Gjennomføringen av barnehagereformen har følgelig vært utfordrende for alle disse.

Underfinansiering vil være særlig problematisk for kommuner som har dårlig økonomi og som gang på gang opplever underfinansiering. Vårt utvalg av reformer er for lite til å si noe sikkert om det er kommuner som konstant underfinansiert, reform etter reform. Men hvis vi ser på de tre utvalgte reformene, hvor mange av landets kommuner er da underfinansiert i mer enn ett tilfelle? Vi definerer her underfinansiering som at kommunene har brukt mer enn 100 kr per innbygger mer enn tilskuddet til å implementere reformen. Som det fremgår av figuren under, er ingen av landets kommuner gjennomgående underfinansiert for alle disse tre reformene, kun 3 er underfinansiert på 2. Svært mange er underfinansiert på én (og det er i nesten samtlige tilfeller barnehagereformen).

**Figur 5.1: Antall kommuner som har opplevde underfinansiering en eller flere av de tre utvalgte reformene**



## Hva forklarer merforbruk og underfinansiering?

I diskusjoner om finansiering av reformer går kritikken gjerne begge veier. Staten kritiseres for å undervurdere kommunenes kostnader og for å overvurdere reformenes effektiviseringsgevinster. Kommunene kritiseres for å mangle planleggings- og prosjektstyringsevne, for å overdimensjonere opprustingen og for å forvente å få dekket kostnader som staten ikke forutsatte inkludert.

Vi har ovenfor beskrevet noen årsaker til at kommunene opplever at reformene er underfinansiert. Betydningen av god informasjon er drøftet, samt hvordan risikofordeling mellom stat og kommune påvirker kommunenes mindre- eller merkostnad og hvilken betydning usikkerhet knyttet til selve beregningene har for kommunenes mindre- eller



merkostnad. Vi mener at alle disse tre faktorene kan være med å forklare om en reform er underfinansiert eller ikke.

I tillegg har vi drøftet hvilken betydning ulike finansieringsmodeller har for om en reform er underfinansiert eller ikke. Alle disse fire faktorene peker på utfordringer for både statens og kommunenes rolle og evne til å definere og gjennomføre reformene. Slik sett er det ikke mulig å legge skylden for underfinansiering på staten eller på kommunene alene.

Vi har gjennom dette prosjektet registrert at definering av reformene har ulikt detaljeringsnivå. Det kan være flere årsaker til dette. En mulig forklaring er at reformen er så kompleks og endringene så store at det politisk blir vanskelig å definere reformen i detalj. Som et slags politisk kompromiss utsettes den nærmere defineringen til etter at reformen er vedtatt. Akkurat dette forholdet har man grepet tak i Danmark, siden forhandlingsinstituttet legger til grunn at enighet mellom partene skal oppnås før reformen vedtas av Folketinget.

For reformer som er løst definert vil det vanligvis være vanskelig for kommunene å tilpasse seg reformene. Dermed øker risikoen og sannsynligheten for at kostnadene øker. Betydningen av en definering av reformer, supplert med god informasjon om dens innhold er derfor viktig for å redusere kostnadene ved gjennomføring av reformer.

Ellers er det interessant å observere at kravet til dokumentasjon er krevende og omfattende når staten for egen del gjennomfører sine investeringer og tiltak. Ønsket om å identifisere risikobildet og om mulig redusere dette er stort når staten selv har økonomisk risiko. Vår vurdering er at elementer fra denne ordningen bør kunne overføres i forbindelse med kostnadsberegning av reformene. En prosess der partene dokumenterer prosjektets behov, mål og krav vil for mange kommuner oppleves som mer tydelig og transparent. Gjennom usikkerhetsberegningene vil man tydeliggjøre utfordringene med gjennomføringen. Til sammen vil man kunne etablere et godt grunnlag for kommunene for hvordan man skal oppnå målene med reformene.

## Hvilke rammer er etablert for å sikre fullfinansiering?

Alle de tre skandinaviske landene har egne definerte rammer i forbindelse med finansiering av statlige reformer i kommunene. I Norge er det enighet rundt prinsippet om at reformene skal være fullfinansiert i makro. Dette stemmer overens med det finansielle ansvarsprinsipp, nemlig at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

For å understøtte at praksis blir i tråd med prinsippet om fullfinansiering er det etablert noen viktige ordninger for samarbeid mellom staten og kommunesektoren. Disse er konsultasjonsordningen, utredningsinstruksen og KRDs veileder for arbeidet med tiltak og reformer.

I Sverige er rammene løsere definert, men et viktig prinsipp i Sverige er at finansieringen ikke bør skje med økte kommunale skatter. Danmark har sterkere institusjonaliserte rammer for samarbeid mellom staten og kommunesektoren. Det Udvidede Totalbalanceprinsipp (DUT) innebærer at ved gjennomføring av reformer skal statstilskuddet (blokktilskuddet) reguleres slik at det tas hensyn til de mer- eller mindre utgiftene kommunene får på grunn av reformen. En viktig del av DUT er forhandlingsinstituttet, som innebærer at forhandlinger om kommunaløkonomiske konsekvenser av reformen skal finne sted mellom det aktuelle departementet, Finansdepartementet og KL. Forhandlingene skjer før reformen vedtas i Folketinget.

Prosedyrene for de innledende forberedelser til reformer og reformfinansiering ser ut til å følge samme mønster i alle de tre landene. Staten har ansvaret for å lage drøftingsgrunnlaget, gjennomføre konsekvensutredninger og kalkyler for så å innlede drøftingene med representanter fra kommunene før reformer besluttet iverksettes.

---

Formaliseringen av denne prosedyren synes sterkere i Danmark og Norge enn den er i Sverige. Verken i Sverige eller i Danmark setter man i gang drøftinger og forhandlinger med kommunene før grunnlaget er klarert med Finansdepartementet.

Hovedregelen er i alle tre landene at iverksettingen av reformforslagene skal innlemmes i de ordinære statsbudsjettene for kommende år. Norge og Danmark har også den praksis at de til forskjell fra Sverige sender reformer ut på høring blant berørte parter før beslutning om iverksetting. Det virker som antall aktuelle høringsinstanser i Norge er langt flere og mer mangfoldige enn i Danmark.

## Hvordan kan rammene for å sikre fullfinansiering forbedres?

Rammene omkring reformfinansiering i Norge har de siste ti årene funnet en klarere struktur enn før. Konsultasjonsordningen er et viktig element i denne forbedringen. Avslutningsvis vil vi peke på noen utvalgte områder hvor det er forbedringspotensial.

Hva kan vi lære av Danmark når det gjelder rammer for reformfinansiering? Noen gevinster med den danske ordningen er vanskelig å overføre til norsk sammenheng, siden KL i Danmark kan forplikte danske kommuner på en annen måte enn det KS kan i Norge. Imidlertid er det ett forhold som er interessant for Norge. Det er forhandlingsinstituttet mellom det aktuelle departementet, Finansdepartementet og KL. I dette instituttet er det utviklet en kultur for å forhandle seg frem til en enighet mellom det aktuelle departementet og KL. I tillegg skal forhandlingene rundt de kommunaløkonomiske konsekvenser av reformen finne sted før reformen vedtas i Folketinget. En slik løsning setter krav til partene om å få frem konsekvensene på en ryddig og transparent måte som gagnar alle de impliserte partene.

Vår vurdering er at man generelt bør stille større krav til graden av definering av reformene før de iverksettes. En sterkere tydeliggjøring og bedre oversikt av hva man ønsker å få gjennomført, herunder hvilke mål man har med reformen, vil gjøre det enklere for kommunene å planlegge og gjennomføre reformene i egen kommune. I dette ligger det god dokumentasjon på hvor langt statens finansiering strekker seg. I praksis handler dette om en beskrivelse av for eksempel dekningsgrad i tjenestene, kvalitet på infrastruktur (bygninger) og så videre.

”Nedsiden” av en tydeligere definering er at det blir vanskeligere for kommunene å legge egne tilpassede løsninger til grunn for planleggingen og å legge eventuelle egne (høye) ambisjoner til grunn i implementeringsfasen. Konsekvensen er at det blir vanskeligere for kommunene å gjøre reformene til sine egne.

”Oppsiden” er at reformene blir mer forutsigbare for kommunene. Dermed blir det enklere å planlegge og å strukturere implementeringen. Dette vil ikke være til hinder for lokale ambisjoner. Det vil i midlertidig da måtte defineres som kommunens egen toppfinansiering av reformen. Dermed blir egne ambisjoner tydeligere for kommunestyret. De vil både ta kostnaden, men også få æren for dette valget.

En felles oppside for staten og kommunene er at økonomisk gjennomføringsrisiko reduseres. Dette skyldes at det blir tydeligere for både stat, kommune og den informerte offentligheten hva som er innefor og utenfor reformen, herunder hvor statens ansvar slutter og kommunens begynner.

---

## Referanseliste

- AFI (arbeidsforskningsinstituttet). Evaluering av kvalifiseringsprogrammet – undervisrapport;2009. Tilgjengelig på:  
[http://www.afi.no/modules/trykksak/publication\\_detail.asp?iProjectId=1478](http://www.afi.no/modules/trykksak/publication_detail.asp?iProjectId=1478)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Beregning av kommunenes merkostnader knyttet til kvalifiseringsprogrammet 2009;2009.
- Arbeidsdepartementet. Høring - Forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven;2007. Tilgjengelig på:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/horing---forslag-om-kvalifiseringsprogra.html?id=451031>
- Arbeidsdepartementet. St.meld.nr.9 (2006-2007). Arbeid, velferd og inkludering.;2006  
Tilgjengelig på:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stmeld/20062007/stmeld-nr-9-2006-2007-/13.html?id=433133>
- Innst S. nr. 250 (2002-2003) fra Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité.  
(barnehageforliket)
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2003. Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (rundskriv H-2140)
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2007. Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner - H-2186
- Kommunal- og regionaldepartementet. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2008.  
Tilgjengelig på:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/inntektssystemet/gront\\_hefte\\_2008/gront\\_hefte\\_2008.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/inntektssystemet/gront_hefte_2008/gront_hefte_2008.pdf)
- Kommunal- og regionaldepartementet. Materiale fra det 3.konsultasjonsmøtet 18.august 2009;2009. Tilgjengelig på:  
[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Konsultasjoner/2009/Materiale\\_til\\_det\\_3\\_konsultasjonsmotet\\_2009.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Konsultasjoner/2009/Materiale_til_det_3_konsultasjonsmotet_2009.pdf)
- Kommunal- og regionaldepartementet. Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi; 2010. Tilgjengelig på: [www.regjeringen.no/tbu](http://www.regjeringen.no/tbu)
- Kunnskapsdepartementet 2008: Brev til kommunene, datert 04.02.2008: Utvidet timetall på barnetrinnet 2008 Invitasjon til høring
- Kunnskapsdepartementet. F11/2010 - Skjønnsmidler til drift av barnehager 2010. Tilgjengelig på:  
[http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2010/Rundskriv\\_F\\_11\\_10\\_skoennsmidler\\_drift\\_barnehager\\_2010.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2010/Rundskriv_F_11_10_skoennsmidler_drift_barnehager_2010.pdf)
- Kunnskapsdepartementet. Høring – utvidet timetallet på barnetrinnet 2008;2008. Tilgjengelig på:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing---utvidet-timetall-pa-barnetrinne/horingsuttalelser/horingsinstanser-med-merknader.html?id=499232>
- Kunnskapsdepartementet. St. melding nr. 24 (2002–2003): Barnehagetilbud til alle og endringer i barnehageloven.

- 
- NAV. Vedrørende tildelingen av tilskudd til Oslo i forbindelse med kvalifiseringsprogrammet;2010. Tilgjengelig på <http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/236649.cms> under "relatert informasjon"
- Norges offentlige utredninger 2005: 18. Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. oktober 2003. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 10. oktober 2005.
- Riksrevisjonen 1999: Dokument nr. 3:5 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene
- Senter for økonomisk forskning. 2005. Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. SØF-rapport nr. 05/09
- SNF. 2005. Barnehagereformen, administrative virkninger, og status for gjennomføring i 2004 SNF-rapport nr 10/2005
- SSB. Kostra-tall
- TBU. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren;1.mars 2010. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/TBU/TBU%20oekonominotat%201%20%20konsult.pdf>
- Telemarksforskning - Bø. Kontroll med bruk av skjønnsmidler 2005;2007. Tilgjengelig på; [http://www.tmforsk.no/publikasjoner/detalj.asp?r\\_ID=1258&merket=5](http://www.tmforsk.no/publikasjoner/detalj.asp?r_ID=1258&merket=5)

*I tillegg:*

- Styrings- og regnskapsdokumenter fra de fire utvalgte kommunene.
- Utvalgte referater og notater i forbindelse med møter i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS, derunder KRDs Arbeidsgruppe om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren. Rapport til 4. konsultasjonsmøte 25. oktober 2006
- Underlagsnotater fra Sverige og Danmark har separate referanselister, se vedlegg.

# Vedlegg 1: Casestudiene - tabellverk fra makro og mikroberegningene

**Tabell 1 – Direkte kostnader, makro**

Netto driftsutgifter 2003				Netto driftsutgifter 2009				2003-2009	
201	211	221	sum 2003	201	211	221	sum 2009	Avvik	Avvik i %
2 383 080	645 733	1 094 586	4 123 396	2 273 384	1 221 686	2 118 655	5 613 725	1 490 326	36,14 %

**Tabell 2 – Indirekte kostnader, makro**

Beregning, indirekte kostnader	2003	2 009	Endring, 2003-2009
Totale lønnskostnader, hele landet	109 237 830 000	161 409 886 000	52 172 056 000
Totale lønnskostnader, f 201,211 og 221	8 827 223 000	16 614 606 000	7 787 383 000
Prosentvis andel, barnehager	8,08 %	10,29 %	14,93 %
Totale kostnader, funksjon 120 og 130	8 361 486 000	10 347 108 000	1 985 622 000
<b>Endring, indirekte kostnader</b>			<b>296 380 863</b>
<b>Korrigert for kommunal defalor</b>			<b>238 000 000</b>

**Tabell 3 – Kapitalkostnader, makro**

Tekst	Beløp
Eiendeler innen barnehagefunksjonene, 2003	3 967 470 000
Eiendeler innen barnehagefunksjonene, 2009	10 976 550 000
Eiendeler, barnehagefunksjonene 2003	186 471 090
Eiendeler, barnehagefunksjonene 2009	515 897 850
<b>Endring i kapitalkostnader</b>	<b>329 426 760</b>

**Tabell 4 – Direkte kostnader, casekommune 1**

Funksjon	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
201	27 020 000	20 394 000	27 442 000	23 425 000	27 768 000	37 877 000	51 600 000
211	7 894 000	10 760 000	10 190 000	13 859 000	16 700 000	18 805 000	18 242 000
221	19 423 000	14 227 000	14 068 000	12 960 000	13 524 000	13 847 000	15 866 000
<b>Sum</b>							
barnehagefunksjonene	54 337 000	45 381 000	51 700 000	50 244 000	57 992 000	70 529 000	85 708 000
Justert for deflator	54 337 000	43 931 268	48 865 784	45 926 874	50 959 578	58 676 373	69 063 658
<b>Avvik</b>		<b>-10 405 732</b>	<b>-5 471 216</b>	<b>-8 410 126</b>	<b>-3 377 422</b>	<b>4 339 373</b>	<b>14 726 658</b>

**Tabell 5 – Indirekte kostnader, casekommune 1**

Beregning, indirekte kostnader	2003	2009	Endring, 2003-2009
Totale lønnskostnader, hele kommunen	1 018 958 000	1 501 888 000	482 930 000
Totale lønnskostnader, f 201,211 og 221	108 180 000	189 896 000	81 716 000
Prosentvis andel, barnehager	10,62 %	12,64 %	16,92 %
Totale kostnader, funksjon 120 og 130	119 088 000	128 846 000	9 758 000
Endring, indirekte kostnader			1 651 139
<b>Endring, indirekte kostnader. Justert for defalor</b>			<b>1 330 491</b>

**Tabell 6 – Kapitalkostnader, casekommune 1**

**Detaljert beregning av kapitalkostnader, casekommune 1**

Eiendeler på funksjon 201,211 og 221	Byggeår	Anskaffelses-kostnad	Akkumulert avskrivning pr 31.12.2009	Restverdi pr 31.12.2009	Årlig avskrivning	Avskrivning fra 2003-2009	UB restverdi 31.12.2003
Bygg 1	1956	532 595	532 595	0	0	0	0
Bygg 2	1969	5 902 290	2 564 060	3 338 229	147 557	885 343	4 150 236
Bygg 3	1971	27 694 542	2 840 167	24 854 375	692 364	4 154 181	1 609 484
Bygg 4	1972	2 919 010	1 800 734	1 118 276	72 975	437 852	1 556 128
Bygg 5	1974	1 378 230	968 695	409 535	34 456	206 735	331 796
Bygg 6	1976	853 820	683 056	170 764	21 345	128 073	298 837
Bygg 7	1976	595 688	476 551	119 138	14 892	89 353	208 491
Bygg 8	1979	2 691 522	2 018 641	672 880	67 288	403 728	1 076 609
Bygg 9	1980	7 994 834	5 648 835	2 345 999	199 871	1 199 225	3 545 224
Bygg 10	1982	3 434 092	2 128 998	1 305 093	85 852	515 114	1 475 052
Bygg 11	1987	8 927 279	3 807 749	5 119 530	223 182	1 339 092	7 468 747
Bygg 12	1988	7 113 726	3 734 706	3 379 020	177 843	1 067 059	5 626 615
Bygg 13	1989	6 163 388	2 954 063	3 209 325	154 085	924 508	3 818 312
Bygg 14	1990	9 129 783	4 279 806	4 849 977	228 245	1 369 467	6 060 290
Bygg 15	1991	8 666 267	3 487 663	5 178 605	216 657	1 299 940	5 262 789
Bygg 16	1992	8 577 271	3 298 322	5 278 949	214 432	1 286 591	5 521 459
Bygg 17	1993	5 645 967	2 218 477	3 427 490	141 149	846 895	4 134 701
Bygg 18	1999	10 262 596	2 418 675	7 843 921	256 565	1 539 389	8 443 492
Bygg 19	2001	1 196 437	239 287	957 150	29 911	179 466	1 136 615
Bygg 20	2002	367 000	64 225	302 775	9 175	55 050	357 825
Bygg 21	2002	14 830 872	2 577 646	12 253 226	370 772	2 224 631	14 207 174
Bygg 22	2002	2 631 542	372 490	2 259 052	65 789	394 731	1 707 461
Bygg 23	2004	7 808 108	197 484	7 610 624	195 203	1 171 216	0
Bygg 24	2007	2 485 238	124 262	2 360 976	62 131	372 786	0
Bygg 25	2007	47 568 486	2 378 424	45 190 062	1 189 212	7 135 273	0
Bygg 26	2008	21 185 382	529 635	20 655 748	529 635	3 177 807	0
<b>Restverdi per 31.12.09</b>		<b>216 555 964</b>	<b>52 345 249</b>	<b>164 210 716</b>	<b>5 400 584</b>	<b>32 403 505</b>	<b>77 997 337</b>

**Gjennomsnittlig 3-årig statsobligasjoner + 1%-poeng**

Gj.snitt, 2003-2009	4,70 %
---------------------	--------

<b>Oppsummering:</b>	<b>Sum</b>
Kapitalrente-kostnad 2009	7 717 904
Kapitalrente-kostnad 2003	3 665 875
<b>Økte kapitalkostnader på grunn av barnehagereformen</b>	<b>4 052 029</b>

**Tabell 7 – Direkte kostnader, casekommune 2**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Funksjon 201	6 781 000	4 763 000	1 557 000	1 647 000	2 373 000	2 498 000	2 113 000
Funksjon 211	214 000	67 000	2 739 000	1 288 000	-225 000	-228 000	316 000
Funksjon 221	1 186 000	1 111 000	1 145 000	1 016 000	1 616 000	1 652 000	1 370 000
Sum barnehagefunksjonene	8 181 000	5 941 000	5 441 000	3 951 000	3 764 000	3 922 000	3 799 000
Justert for defaltor	8 181 000	7 919 652	5 142 722	3 611 517	3 307 557	3 262 895	3 061 241
Avvik, direkte kostnader	0,00	-261 348	-3 038 278	-4 569 483	-4 873 443	-4 918 105	-5 119 759

**Tabell 8 – Indirekte kostnader, casekommune 2**

Beregning, indirekte kostnader	2003	2009	Endring, 2003-2009
Totale lønnskostnader, hele kommunen	283 337 000	415 638 000	132 301 000
Totale lønnskostnader, f 201,211 og 221	14 211 000	22 186 000	7 975 000
Prosentvis andel, barnehager	5,02 %	5,34 %	6,03 %
Totale kostnader, funksjon 120 og 130	29 817 000	30 237 000	420 000
Endring, indirekte kostnader			25 317
Endring, indirekte kostnader. Justert for defaltor			20 401

**Tabell 9 – Kapitalkostnader, casekommune 2**

Eiendeler på funksjon 201,211 og 221	Byggeår	Anskaffelses-kostnad	Akkumulert avskrivning pr 31.12.2009	Restverdi pr 31.12.2009	Årlig avskrivning	Avskrivning fra 2003-2009	UB restverdi 31.12.2003
Bygg 1	1984	2 336 000	1 460 000	876 000	58 400	350 400	1 226 400
Bygg 2	1999	162 000	40 500	121 500	4 050	24 300	145 800
Bygg 3	1980	1 640 000	1 189 000	451 000	41 000	246 000	697 000
Bygg 4	2005	6 053 000	605 300	5 447 700	151 325	907 950	0
Bygg 5	2006	16 392 000	1 229 400	15 162 600	409 800	2 458 800	0
Restverdi per 31.12.09		26 583 000	4 524 200	22 058 800	664 575		2 069 200

Gjennomsnittlig 3 årig statsobligasjon + 1%-poeng	
Gj.snittlig rente 2003-2009	4,70 %

Oppsummering:	Sum
Kapitalrentekostnad 2009	1 036 764
Kapitalrentekostnad 2003	97 252
<b>Økte kapitalkostnader på grunn av barnehagereformen</b>	<b>939 511</b>

**Tabell 10 – Direkte kostnader, casekommune 3**

Funksjon	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
201	1 076 000	114 000	-642 000	-1 374 000	146 000	1 893 000	102 000
211	209 000	-80 000	122 000	373 000	186 000	412 000	380 000
221	615 000	642 000	848 000	913 000	1 086 000	1 614 000	2 217 000
Justert for deflator	1 900 000	676 000	328 000	-88 000	1 418 000	3 919 000	2 699 000
Avvik, direkte kostnader	824 000	-1 224 000	-1 572 000	-1 988 000	-482 000	2 019 000	799 000

**Tabell 11 – Indirekte kostnader, casekommune 3**

Beregning, indirekte kostnader	2003	2009	Endring, 2003-2009
Totale lønnskostnader, hele kommunen	112 816 000	162 512 000	49 696 000
Totale lønnskostnader, f 201,211 og 221	8 139 000	16 616 000	8 477 000
Prosentvis andel, barnehager	7,21 %	10,22 %	17,06 %
Totale kostnader, funksjon 120 og 130	13 138 000	18 427 000	5 289 000
Endring, indirekte kostnader			902 182
<b>Endring, indirekte kostnader. Justert for deflator</b>			<b>726 980</b>

**Tabell 12 – Kapitalkostnader, casekommune 3**

Eiendeler på funksjon 201,211 og 221	Byggeår	Anskaffelses-kostnad	Akkumulert avskrivning pr 31.12.2009	Restverdi pr 31.12.2009	Årlig avskrivning	Avskrivning fra 2003-2009	UB restverdi 31.12.2003
Bygg 1		4 000 000	2 003 000	1 997 000	49 925,00	299 550	2 296 550,00
Bygg 2		3 000 000	1 566 000	1 434 000	35 850,00	215 100	1 649 100,00
Bygg 3		2 000 000	1 152 000	848 000	21 200,00	127 200	975 200,00
Bygg 4	2004	1 053 000	131 625	921 375	26 325,00	157 950	0,00
Bygg 5	2006	3 123 000	312 300	2 810 700	78 075,00	468 450	0,00
Bygg 6	2007	43 000	3 225	39 775	1 075,00	6 450	0,00
Bygg 7	2008	111 000	5 550	105 450	2 775,00	16 650	0,00
Bygg 8	2006	2 459 000	184 425	2 274 575	61 475,00	368 850	0,00
Bygg 9	2009	296 000	7 400	288 600	7 400,00	44 400	0,00
Restverdi per 31.12.09		16 085 000,00	5 365 525	10 719 475,00	284 100,00		4 920 850,00

Gjennomsnittlig 3 årig statsobligasjon + 1%-poeng  
Gj.snittlig rente 2003-2009 4,70 %

Oppsummering:	Sum
Kapitalrentekostnad 2009	503 815
Kapitalrentekostnad 2003	231 280
<b>Økte kapitalkostnader på grunn av barnehagereformen</b>	<b>272 535</b>

**Tabell 13 – Direkte kostnader, casekommune 4**

Funksjon	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
201	1 542 000	1 436 000	1 172 000	939 000	774 000	1 357 000	1 314 000
211	343 000	230 000	187 000	171 000	112 000	-202 000	23 000
221	699 000	651 000	634 000	655 000	734 000	825 000	859 000
Sum barnehagefunksjonene	2 584 000	2 317 000	1 993 000	1 765 000	1 620 000	1 980 000	2 196 000
Justert for deflator	2 584 000	2 242 982	1 883 743	1 613 346	1 423 550	1 647 255	1 769 541
Avvik, direkte kostnader	2 584 000	-341 018	-700 257	-970 654	-1 160 450	-936 745	-814 459

**Tabell 14 – Indirekte kostnader, casekommune 4**

Beregning, indirekte kostnader	2003	2009	Endring, 2003-2009
Totale lønnskostnader, hele kommunen	71 894 000	83 314 000	11 420 000
Totale lønnskostnader, f 201,211 og 221	5 294 000	6 677 000	1 383 000
Prosentvis andel, barnehager	7,36 %	8,01 %	12,11 %
Totale kostnader, funksjon 120 og 130	6 877 000	9 688 000	2 811 000
Endring, indirekte kostnader			340 421
<b>Endring, indirekte kostnader. Justert for deflator</b>			<b>274 312</b>



**Tabell 15 – Kapitalkostnader, casekommune 4**

Eiendeler på funksjon 201,211 og 221	Bygge år	Anskaffelseskostnad	Akkumulert avskrivning pr 31.12.2009	Restverdi pr 31.12.2009	Årlig avskrivning	Avskrivning fra 2003-2009	UB restverdi 31.12.2003
Bygg 1	1 992	2 461 000	1 045 925	1 415 075	61 525,00	369 150	1 784 225,00
Bygg 2	1 996	2 773 000	901 225	1 871 775	69 325,00	415 950	2 287 725,00
Restverdi per 31.12.09		5 234 000,00	1 947 150	3 286 850,00	130 850,00		4 071 950,00

Gjennomsnittlig 3 års norske statsobligasjoner + 1 prosentpoeng	
Gj.snittlig rente 2003-2009	4,70 %

<b>Oppsummering</b>	
Kapitalrentekostnad 2009	154 481,95
Kapitalrentekostnad 2003	191 381,65
<b>Totalt avvik</b>	<b>-36 899,70</b>

**Tabell 16 – Detaljert beregning kommune 1**

Trinn	Elevtimer før 010808 (45min)	Elevtimer etter timetallsøkningen	I klokketimer før økning	Klokketimer etter økning	Ant elever pr trinn (2006/2007)	Elevtimer før økning	Elevtimer etter økning	
1	22	22,00	16,500	16,500	742	465 234	465 234	0
2	22	24,00	16,500	18,000	781	489 687	534 204	44 517
3	22	25,00	16,500	18,750	725	454 575	516 563	61 988
4	24	25,67	18,000	19,253	810	554 040	592 592	38 552
Sum				72,5		1 983 536	2 108 592	145 056

Tekst	Lærertetthet	Tekst	Lærertetthet	Arsverk	Mnd lønn	2006 kr	2 007	2 008	15 % påslag administrasjon	Påslag for feriepenger	Påslag for pensjon	Totalt, inkl arbeids-giveravgift
Landet lærertetthet	13,5	Økning i lærertimer	10744,92	14,5	29 690	2 152 610	2 238 714	2 328 263	2 677 502	2 714 184	3 039 886	3 468 510
Landet lærertetthet	13,5	Gjennomsnittlig lærertetthet i kommunen	10744,92	14,5	31 364	2 273 979	2 364 939	2 459 536	2 828 466	3 167 882	3 516 350	4 012 155
Faktisk lærertetthet	16,7	Reelle lærertimer i kommunen	8686,01	11,7	31 364	1 838 247	1 911 777	1 988 248	2 286 485	2 560 863	2 842 558	3 243 359

Tekst	Tilskudd 2008 (5/12-effekt)
Mottatt tilskudd i 2008	3 499 000
Kostnad 2008	3 243 359
<b>Avvik</b>	<b>255 641</b>

**Tabell 17 – Detaljert beregning kommune 2**

Trinn	Elevtimer før 010808 (45min)	Elevtimer etter timetallsøkningen	I klokketimer før økning	Klokketimer etter økning	Ant elever pr trinn (2006/2007)	Elevtimer før økning	Elevtimer etter økning	Økning elevtimer
1	22,97	23,97	17,23	17,98	175	114 581	119 569	
2	22,97	24,00	17,23	18,00	188	123 093	128 592	
3	22,97	24,76	17,23	18,57	152	99 522	107 274	
4	22,97	25,95	17,23	19,46	212	138 807	156 774	
Sum			68,92	5,09		478 003	512 209	36 206

Tekst	Lærertetthet	Tekst	Arsverk	Mnd lønn	2006 kr	2 007	2 008	15 % påslag administrasjon	Påslag for feriepenger	Påslag for pensjon	Totalt, inkl arbeids-giveravgift	
Landet lærertetthet 13,5	13,5	Økning i lærertimer	2 682	3,62	29 690	537 283	558 774	581 125	668 294	677 449	758 743	865 726
Landet lærertetthet 13,5	13,5	Gjennomsnittlig lærertetthet i kommunen	2 682	3,62	26 167	473 523	492 464	512 162	588 987	659 665	738 825	842 999
Reell lærertetthet	15,1	Reelle lærertimer i kommunen	2 398	3,24	26 167	423 348	440 282	457 894	526 578	589 767	660 539	753 675

Tekst	Tilskudd 2008 (5/12-effekt)
Mottatt tilskudd i 2008	877 000
Kostnad 2008	753 675
<b>Avvik</b>	<b>123 325</b>

**Tabell 18 – Detaljert beregning kommune 3**

Trinn	Elevtimer før 010808 (45min)	Elevtimer etter timetalls-økningen	I klokketimer før økning	Klokketimer etter økning	Ant elever pr trinn (2006/2007)	Elevtimer før økning	Elevtimer etter økning	Økning elevtimer
1	22	22	16,5	16,5	47	29469	29469	
2	22	22,5	16,5	16,9	56	35112	35910	
3	24	27	18	20,3	60	41040	46170	
4	24	27	18	20,3	50	34200	38475	
Sum						139821	150024	10203

Tekst	Lærertetthet	Tekst	Årsverk	Mnd lønn	2006 kr	2 007	2 008	15 % påslag administrasjon	Påslag for feriepenger	Påslag for pensjon	Totalt, inkl arbeids-giveravgift	
Landet lærertetthet 13,5		Økning i lærertimer	755,78	1,02	29 690	151 411	157 467	163 766	188 330	190 911	213 820	243 968
Landet lærertetthet 13,5		Gjennomsnittlig lærertetthet i kommunen	755,78	1,02	26 850	136 927	142 404	148 101	170 316	190 754	211 736	241 591
Reell lærertetthet	11,4	Reelle lærertimer i kommunen	895,00	1,21	26 850	162 151	168 637	175 382	201 690	225 892	250 741	286 095

Tekst	Tilskudd 2008 (5/12-effekt)
Mottatt tilskudd i 2008	239 000
Kostnad 2008	286 095
<b>Avvik</b>	<b>-47 095</b>

**Tabell 19 – Detaljert beregning kommune 4**

Trinn	Elevtimer før 010808 (45min)	Elevtimer etter timetalls-økningen	I klokketimer før økning	Klokketimer etter økning	Ant elever pr trinn (2006/2007)	Elevtimer før økning	Elevtimer etter økning	Økning elevtimer
1	22	22	16,5	16,5	15	9405	9405	0,0
2	22	24	16,5	18,0	9	5643	6156	513,0
3	22	25	16,5	18,8	10	6270	7125	855,0
4	24	25,67	18	19,3	7	4788	5121	333,2
Sum						26106	27807	1 701,2

Tekst	Lærertetthet	Tekst	Årsverk	Mnd lønn	2006 kr	2 007	2 008	administrasjon	Påslag for feriepenger	Påslag for pensjon	inkl arbeids-giveravgift	
Landet lærertetthet 13,5		Økning i lærertimer	126,01	0,17	29690,00	25 245	26 255	27 305	31 401	31 831	35 650,58	40 677,32
Landet lærertetthet 13,5		Gjennomsnittlig lærertetthet i kommunen	126,01	0,17	26850,00	22 830	23 743	24 693	28 397	28 786	32 240,42	36 786,32
Faktisk lærertetthet	6,9	Reelle lærertimer i kommunen	246,55	0,33	26850,00	44 668	46 454	48 313	55 559	62 227	69 693,78	79 520,60

Tekst	Tilskudd 2008 (5/12-effekt)
Mottatt tilskudd i 2008	41 000
Kostnad 2008	79 521
<b>Avvik</b>	<b>-38 521</b>

# Finansiering af kommunale reformer

---

Dansk praksis og erfaring med finansiering af kommunale reformer

## Indhold

---

1	Indledning .....	2
2	Danske kommuners finansiering .....	2
3	Regnskabsprincipper .....	4
4	Procedurer for omkostningsberegninger, Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), budgetsamarbejdet og budgetgarantien .....	5
4.1	Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) .....	5
4.2	Budgetsamarbejdet .....	8
4.3	Budgetgarantien .....	9
5	Typer af omkostninger, der kan påløbe kommuner ved implementering af reformer .....	10
5.1	Omkostningselementer, hvor parterne som udgangspunkt har en fælles forståelse .....	10
5.2	Omkostningselementer, hvor parterne som udgangspunkt har forskellig forståelse .....	14
6	Modeller for finansiering af kommunale reformer .....	16
7	Case: Reformen vedrørende pasningsgaranti .....	18
8	Tilskuds- og udligningssystemet .....	22
Bilag 1. Bloktilskudsaktstykke juni 2009 .....		25

## 1 Indledning

Dette notat beskriver dansk praksis og erfaring med finansiering af kommunale reformer. Notatet er et bilag til PricewaterhouseCoopers' undersøgelse for Kommunernes Sentralforbund af "Finansiering av statlig initierede reformer i kommunalforvaltningen".

Notatet indeholder redegørelse for en række aspekter i dansk forvaltningspraksis vedrørende finansiering af statsligt initierede reformer med betydning for kommunesektoren:

- Procedurer for økonomisk kompensation til kommunerne.
- Forståelsen af, hvilke typer omkostninger der kan påløbe kommuner i forbindelse med implementering af reformer.
- Hvilke modeller og hvilken praksis er der for finansiering af kommunale reformer?
- Som case en nærmere redegørelse for finansiering af reformen om "pasningsgaranti".

Fokus i disse redegørelser er på den kommunale sektor som helhed, dvs. finansiering på makroniveau. Afslutningsvis diskuteres i summarisk form en række implikationer for finansieringen i de enkelte kommuner, dvs. på mikroniveau.

De primære datakilder er:

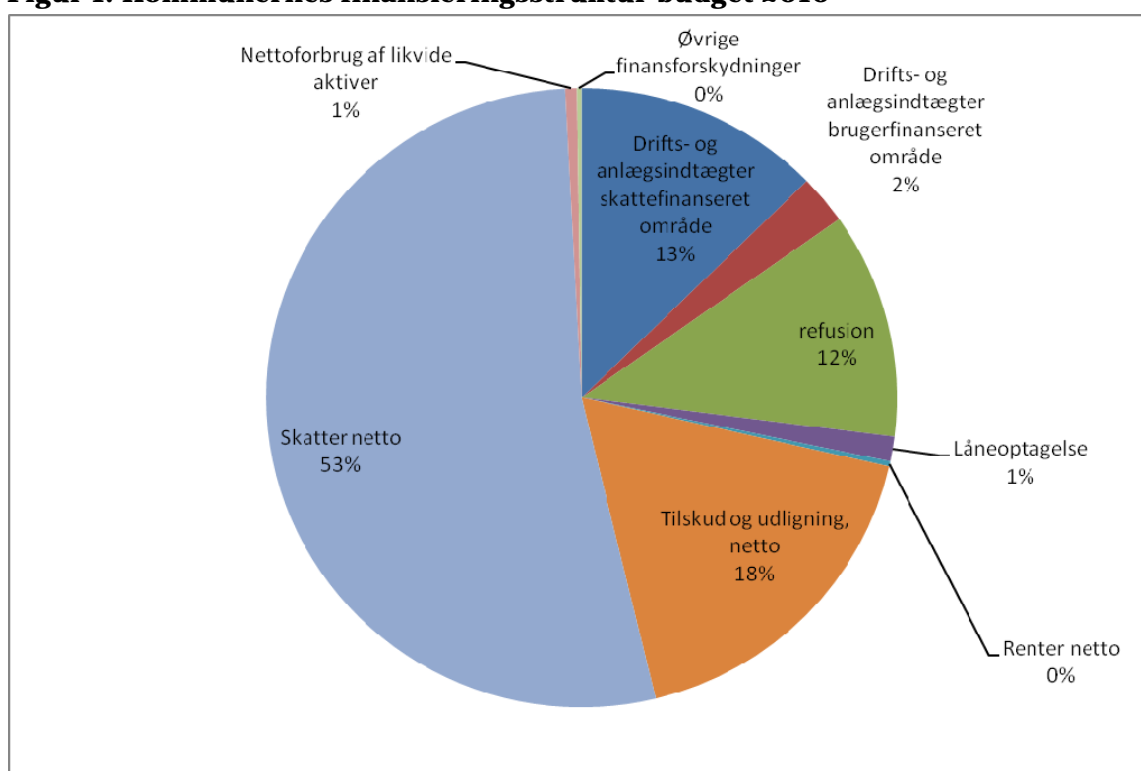
- Finansministeriets Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), Vejl. Nr. 63 af 09/10/2007, [www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391).
- Finansministeriet (2006): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007, København, Finansministeriet juni 2006.
- Juul, Thorkild (2006): Håndbog i kommunernes og regionernes nye økonomi, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): Den offentlige sektor i flere niveauer, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Asplan Analyse (2006): Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren i Danmark og Sverige, arbejdsrapport, Oslo 5.7.2006 (bl.a. baseret på interview med Jens Gordon Clausen, Finansministeriet, og Ole Cordsen, KL).
- Interview med afdelingschef Niels Jørgen Mau Pedersen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, den 27.04. 2010
- Telefoninterview med chefkonsulent Bente Andreasen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, den 28.04. 2010.
- Interview med cheføkonom Jan Olsen, KL, den 19.05.2010.
- Dokumenter fra DUT-forhandlinger 2005 om obligatorisk pasningsgaranti. Herunder det "uenighedspapir", der indgik som grundlag for trepartsforhandlingerne. Disse dokumenter, der er interne mellempartslige DUT-dokumenter, er ikke offentligt tilgængelige, men stillet til rådighed af Indenrigs-/Sundhedsministeriet og KL.

## 2 Danske kommuners finansiering

Finansieringen af reformer i Danmark skal overordnet ses i lyset af kommunernes samlede finansiering, da mulige teoretiske finansieringsmodeller i forbindelse med kommunale reformer knytter sig til den overordnede finansieringsstruktur i kommunerne.

Siden kommunalreformen i 1970 har der i opgave- og byrdefordelingsreformer og statens økonomiske styring af kommunerne i bredere forstand været en gradvis bevægelse fra refusioner til generelle tilskud. Refusionernes andel af kommunernes finansiering er for eksempel faldet fra 33 procent i regnskab 1987 (Kommunernes Landsforening, Kommunalstatistik Årbog 2/88, tabel 8.1) til 12 procent i 2010 (jf. Figur 1). Man kan sige, at tilskyndelsesprincippet, hvor staten ønsker at tilskynde kommunerne til en bestemt aktivitet, over årene har fået mindre vægt, mens ansvarlighedsprincippet, hvor det forvaltningsniveau, der har beslutningskompetence, også har finansieringsansvar, har fået større vægt. Mål- og rammestyring har parallelt hermed vundet stigende indpas i styringsrelationen mellem staten og kommunerne. Generelle tilskud, lokal prioritering og ansvarlighedsprincippet kobling mellem kompetence og ansvar antages at fremme hensynet til driftsøkonomisk ansvarlighed og muligheden for allokativ efficiens gennem tilpasning af skatte-/serviceforhold til lokale præferencer.

**Figur 1. Kommunernes finansieringsstruktur budget 2010**



Kilde: KL, Kommunalstatistiske meddelelser 2010, tabel 8.1.  
Samlet bruttofinansieringsbehov er 76.093 kr. pr. indbygger.

Figur 1 viser finansieringsstrukturen for de danske kommuner i budget 2010. I 2010 udgør generelle tilskud og udligning for kommunerne under ét 18 procent af den samlede finansiering, mens refusioner udgør 12 procent og drifts- og anlægsindtægter i alt 15 procent. Disse tre finansieringskilder udgør de overordnede rammer for reguleringsmodeller i forbindelse med finansiering af kommunale mer- eller mindreudgifter i forbindelse med statslige reformer.

Den stigende vægt over årene på generelle tilskud bidrager til at sætte styringsmæssige rammer for finansiering af kommunale reformer, idet vægten på generelle tilskud har betydning for hensyn, procedurer og institutionelle rammer for omkostningsberegninger ved kommunale reformer.

DUT-princippet (jf. nedenfor) og DUT-forhandlinger udgør det institutionelle fundament for den statslige finansiering af kommunale reformer. DUT-vejledningen<sup>1</sup> ekspliciterer, at de økonomiske konsekvenser for kommunerne ved ændret udgifts- og opgavefordeling og ændret statsligt regelsæt skal ske gennem regulering af det generelle statstilskud (bloktilskuddet) til kommunerne.

Regulering af *bloktilskuddet* er herigennem den dominerende model for finansiering af kommunale reformer i Danmark. Dette udelukker ikke, at andre reformfinansieringsmodeller kan komme på tale, men det sætter rammerne for de overordnede procedurer og finansieringsmodelovervejelser for den samlede kommunale sektor (makro niveau), ligesom en finansiering gennem regulering af bloktilskuddet gennem de til enhver tid gældende kriterier i udligningsordningen har betydning for, hvordan finansieringen af reformer udmøntes i den enkelte kommune (mikroniveau)

### 3 Regnskabsprincipper

Budget- og regnskabssystemet for danske kommuner indeholder aktuelt en blanding af to forskellige regnskabsprincipper:

- Det udgiftsbaserede regnskab
- Det omkostningsbaserede regnskab

I det udgiftsbaserede regnskab sondres mellem drift og anlæg, og anlægsudgifter udgiftsføres i det år, de afholdes. I driftsregnskabet indgår ikke kalkulatoriske renter og afskrivninger. Bygges fx en skole, konteres anlægsudgiften i det år, hvor udgiften falder, og anlægsudgiften som sådan påvirker ikke kommunens driftsresultat hverken i anlægsåret eller efterfølgende år.

I det omkostningsbaserede regnskab beregnes derimod årlige kalkulatoriske renter og afskrivninger på kapitalapparatet, hvorved anlægsudgiften "fordeles" på de år, anlægget forudsættes at bestå og derfor afskrives over. Renter og afskrivninger indregnes hermed i driftsresultatet i de enkelte regnskabsår. Udgifterne til anskaffelsen belaster således ikke alene regnskabet i anskaffelsesåret, men fordeles over brugstiden svarende til det årlige forbrug af anskaffelsen.

Fra og med 2004 har der været en gradvis overgang fra udgiftsbaserede til omkostningsbaserede principper i budget- og regnskabssystemet for danske kommuner. Der er sket en indfasning på flere og flere udgiftsområder, startende med de tekniske områder. En forudsætning for at kunne opstille en omkostningsbaseret resultatopgørelse er, at de fysiske aktiver er værdisat. Dette har ikke tidligere været gjort i danske kommuner, og processen med værdisættelse af fysiske aktiver løb frem til 2006, og fra 1.1.2007 var det for første gang obligatorisk for danske kommuner at opstille en åbningsbalance. Det udgiftsbaserede princip er dog samtidig fastholdt og indgår i dag parallelt med det omkostningsbaserede princip.

I forbindelse med regnskabsaflæggelsen er kravet i dag, at kommunernes årsregnskab både skal indeholde et udgiftsregnskab (med udgiftsbaseret regnskabsopgørelse) og et omkostningsregnskab (med omkostningsbaseret resultatopgørelse). Ved beregningen af afskrivninger i det omkostningsbaserede regnskab er det endvidere præciseret, at afskrivningerne foretages med udgangspunkt i den historiske kostpris og den lineære afskrivningsmetode.

---

<sup>1</sup> Finansministeriets Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), Vejl. Nr. 63 af 09/10/2007, [www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391).

Omkostningsprincippet er indtil videre *ikke* indført i kommunernes *budgetter*. Kommunernes budgøtlægning og bevillinger er fortsat baseret på udgiftsprincippet. I forhold til spørgsmålet om finansiering af kommunale reformer betyder dette, at udgiftsprincippet har primat, da budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner såvel som principperne for finansiel kompensation ved statsligt initierede reformer tager afsæt i kommunernes budgetter.

#### **4 Procedurer for omkostningsberegninger, Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), budgetsamarbejdet og budgetgarantien**

Procedurerne for omkostningsberegninger ved kommunale reformer er tæt knyttet til Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT). DUT-forhandlingerne er et kerneelement i procedurerne og forhandlingerne i forbindelse med vurdering af de økonomiske konsekvenser for kommunerne ved kommunale reformer. Principperne og procedurerne i DUT præsenteres nedenfor. I forlængelse af dette præsenteres kortfattet principperne i *budgetsamarbejdet* og *budgetgarantien*, da disse sammen med DUT er en integreret del af samarbejdet mellem stat og kommuner. Det skal dog understreges, at budgetsamarbejdet og budgetgarantien formelt er adskilt fra DUT, og det er i DUT-regi, procedurer og forhandlinger om de økonomiske konsekvenser af reformer er forankret.

Det fremgår af Statsministeriets cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag mv., at der i alle lovforslag, redegørelser og administrative forskrifter bør indgå vurderinger af de økonomiske konsekvenser for kommunerne:

*Bemærkningerne bør endvidere indeholde en vurdering af forslagens økonomiske konsekvenser for såvel kommuner som amtskommuner. Der henvises i øvrigt til Finansministeriets vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (Cirkulære nr. 159 af 16.09.98).*

Af Statsministeriets cirkulære fremgår ikke krav til vurderingens form og indhold, herunder heller ikke krav til økonomiske beregninger og omkostningselementer i disse. Bestemmelsen kan i lovforslag komme til udtryk i formuleringer, som "det vurderes, at forslaget ikke får administrative eller økonomiske konsekvenser for kommuner og regioner".

I Finansministeriets vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip præciseres principperne i DUT nærmere.

##### **4.1 Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)**

Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) blev indført ved lov i 1984 som en udvidelse af det Totalbalanceprincip, der havde været gældende siden kommunalreformen i begyndelsen af 1970'erne. Totalbalanceprincippet indebærer, at det statslige bloktilskud til kommunerne skal reguleres for kommunale merudgifter eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne. Dette blev fra 1984 udvidet til også at omfatte kommunale merudgifter eller mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes og regionernes virksomhed, og ordningen herefter benævnt Det Udvidede Totalbalanceprincip.

*Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) indebærer, at der ved ændring i udgifts- eller opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne samt ved ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes og regionernes virksomhed skal ske en regulering af det generelle*

*statstilskud (bloktilskuddet) til kommuner og regioner for de økonomiske konsekvenser heraf (DUT-vejledning 1.1).*

DUT hviler på fire overordnede principper:

- Ansvarlighedsprincippet. Det regeludstedende ministerium finansierer regelændringer *inden for ministeriets egen* ramme. Det pågældende ministeriums totalramme nedsættes/forhøjes svarende til reguleringen af bloktilskuddet.
- Symmetriprincippet. Tilskuddet reguleres såvel ved regelændringer, der medfører merudgifter, som ved regelændringer, der medfører mindreudgifter. Tilsvarende sker regulering af tilskuddet både i tilfælde af, at regelændringen giver anledning til merindtægter eller mindreindtægter i kommunerne, bortset fra skatter.
- Realindholdsprincippet. Det er ikke det formelle grundlag for en regelændring, men det reelle indhold, der er afgørende for, om den giver anledning til regulering af tilskuddet. Alle ændringer i den bindende regulering af kommuners virksomhed kan give anledning til en regulering af statstilskuddet, uanset om det formelle grundlag er love, bekendtgørelser, cirkulærer osv., eller reguleringen er baseret på henstillinger og vejledninger.
- Princippet om forudgående forhandlinger. Forhandlinger om de kommunaløkonomiske konsekvenser af påtænkte regelændringer skal så vidt muligt finde sted mellem det regeludstedende ministerium, Finansministeriet, KL og/eller Danske Regioner, *før* lovforslag fremsættes og *før* bekendtgørelser, cirkulærer, henstillinger og vejledninger udsendes. Der kan i sagens natur være undtagelsestilfælde, hvor forhandling først vil kunne finde sted efter fremsættelsen, fx ved fremsættelse af private lovforslag.

Som udgangspunkt er det således det enkelte regeludstedende ministerium, der er ansvarlig for beregning og finansiering af de økonomiske konsekvenser for kommunerne ved reformer og regelændringer på ministeriets ressortområde.

Proceduren for de årlige DUT-forløb opsummeres summarisk nedenfor.

#### *Oktober. Indledende DUT-koordinationsmøde*

Senest 14 dage efter Folketingets åbning primo oktober afholdes et indledende DUT-koordinationsmøde mellem Finansministeriet, KL og Danske Regioner. De regeludstedende ministerier deltager ikke i dette indledende møde, men alene i de efterfølgende koordinationsmøder.

Grundlaget for det indledende DUT-koordinationsmøde er 1. udkast til "Lov- og cirkulæreprgram", dvs. regeringens samlede oversigt over lovforslag og øvrige regelændringer, der påtænkes udstedt i det pågældende folketingsår. Lov- og cirkulæreprgrammet har forinden været tilsendt KL og Danske Regioner til kommentering.

#### *Oktober-april. Bilaterale forhandlinger og koordinationsmøder*

Det påhviler de enkelte regeludstedende ministerier at tage initiativ til bilateral forhandling med KL og Danske Regioner om de kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser af lovforslag og regelændringer i øvrigt. Forhandlingerne indledes ved, at udkast til lovforslag, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, henstillinger mv. med tilhørende økonomiske skøn og beregningsmæssige forudsætninger fremsendes til KL/Danske Regioner til høring. Oplysningerne om kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser i lovforslagsbemærkninger vil ofte være suppleret med tekniske beregningsforudsætninger (beregningsnotater mv.). Normalt vil de kommunale parter ikke være involveret i eller bidrage til fagministeriernes kommunaløkonomiske konsekvensberegninger, men vil i rol-



len som høringspart have mulighed for at lave egne beregninger og alternative scenarier. De kommunale parter kan i forbindelse med høringen fremsende ønske om supplerende materiale, data og beregninger til det regeludstedende ministerium inden for nærmere angivne frister.

Sideløbende med de bilaterale forhandlinger afholdes månedlige DUT-koordinationsmøder med deltagelse af Finansministeriet, KL, Danske Regioner og de regeludstedende ministerier på grundlag af det reviderede udkast til lov- og cirkulæreprgram samt statusnotarer fra ministerierne. Koordinationsmøderne er endvidere basis for mere principielle drøftelser omkring indholdet i DUT-reglerne, omkostningsberegningssprincipper mv.

Den sædvanlige frist for afslutning af de bilaterale forhandlinger er ultimo april.

#### *Marts-maj. Status og afsluttende forhandlinger*

Hvis der ikke i de bilaterale forhandlinger kan skabes enighed, overgår sagen til trepartsforhandling mellem fagministeriet, KL og/eller Danske Regioner og Finansministeriet, eventuelt i regi af DUT-koordinationsmøderne. Finansministeriet ser i denne forbindelse sig selv som objektiv aktør og som facilitator for at nå frem til det mest korrekte kompensationsbeløb. Finansministeriet opfattes dog som den stærke part i trepartsforhandlingerne. Overordnet oplever KL Finansministeriet som en objektiv facilitator, der ud fra hensynet til den samlede offentlige økonomi søger det korrekte kompensationsbeløb. Finansministeriet har ifølge KL som udgangspunkt ingen interesse i, at kommunerne underkompenseres, idet underkompensation vil kunne vanskeliggøre udgiftsstyringen i kommunerne, være udgiftsdrivende og underminere mulighederne for styring af den samlede offentlige økonomi. Som grundlag for trepartsforhandlingerne udarbejder parterne et "uenighedspapir", hvori der kort redegøres for, hvori parternes uenighed består.

Ultimo marts gøres foreløbig status over forhandlingerne. Forhandlingerne fortsætter herefter frem til ultimo maj måned, hvor der gøres endelig status og træffes beslutning om sagers overgang til drøftelser mellem KL og/eller Danske Regioner og Finansministeriet på et afsluttende DUT-koordinationsmøde. Kan der heller ikke under disse forhandlinger opnås enighed, overgår sagen til politisk forhandling. Forhandlinger, der vil foregå i tilknytning til budgetsamarbejdet (jf. nedenfor) om de overordnede rammer for kommunernes økonomi og finanspolitiske rolle.

Hvis der ved fremsættelse af lovforslag, bekendtgørelser og cirkulærer ikke er opnået enighed under forhandlingerne, anføres de(t) af staten opgjorte beløb, og der redegøres for bemærkninger hertil fra KL og/eller Danske Regioner. De regeludstedende ministerier er i disse tilfælde forpligtet til at orientere Finansministeriet, før lovforslaget fremsættes.

Er der uenighed eller usikkerhed om de økonomiske konsekvensberegninger, vil det mellem parterne kunne aftales, at der kan ske efterregulering, når regelændringen har haft virkning i en periode, og der er et mere sikkert grundlag for at vurdere de kommunaløkonomiske konsekvenser. Efterregulering forudsætter, at der er indgået aftale herom i forbindelse med DUT-forhandlingen.

Der foretages under DUT-princippet ikke regulering for regelændringer, hvis kommunaløkonomiske konsekvenser indgår i udmøntningen af budgetgarantien (jf. nedenfor).

Beregninger af kommunaløkonomiske konsekvenser af regelændringer vil – forud for regelvedtagelsen – i sagens natur ofte være baseret på en række præmisser, skøn og antagelser om, hvordan regelændringen vil påvirke de faktiske udgifter og indtægter i kommunerne. I praksis vil parterne kunne have forskellige opfattelser og præmisser og er ikke nødvendigvis enige om omkostningsberegninger-

ne. Igennem DUT-institutionens historie har dog udviklet sig en respekt- og forhandlingskultur, hvor parterne ifølge vore informanter som oftest når til enighed, eventuelt som resultat af kompromis.

Dette gælder ikke mindst i forbindelse med det store reformkompleks knyttet til kommunalreformen i Danmark 1.1.2007. Byrde- og opgavefordelingsreform, inddelingsreform, udligningsreform, finansieringsreform mv. med nedlæggelse af amterne, kommunesammenlægninger, opgaveflytninger, ny udligningsordning etc. har omfangsmæssigt haft historiske dimensioner. Ambitionen var ikke desto mindre at håndtere de finansieringsmæssige konsekvenser af kommunalreformen inden for rammerne af DUT. I bloktilskudsaktstykket for 2006 forekommer ”korrektion for opgave- og finansieringsreform” således parallelt med reguleringer som følge af lov- og cirkulæreprogrammet i øvrigt. I praksis har DUT-forhandlingerne i kraft af mange komplekse sammenhænge og usikkerheder i sagens natur været funderet på et utal af antagelser og fordret en fælles vilje til at finde løsninger og kompromiser. Parterne er enige om, at processen kun har kunnet gennemføres ved stor fleksibilitet og velvillighed fra alle parter. Der er blevet ”klippet en hæl her og hugget en tå der”, ligesom der har været en fælles forståelse af, at man ikke efterfølgende kunne komme løbende med den ene ”småting efter den anden”. Kommunerne er fx ikke blevet kompenseret for de sammenlægningsomkostninger, der har været i forbindelse med sammenlægninger af kommuner, it-systemer mv. Omvendt er der ikke reduktion i bloktilskuddet som følge af den besparelse på ca. 350 mio. kroner som følger af, at der efter kommunalreformen er færre kommunalpolitikere end før reformen.

## 4.2 Budgetsamarbejdet

Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne har til formål at samordne den økonomiske udvikling i kommunerne med regeringens økonomiske politik. Budgetsamarbejdet er ikke forankret i lov, men har udviklet sig som en institutionaliseret kooperativ styringsmekanisme fra først i 1970'erne.

Budgetsamarbejdet påbegyndes sædvanligvis i starten af kalenderåret på embedsmandsniveau med udarbejdelse af teknisk forberedelse af det økonomiske grundlag og prognoser for kommunernes økonomi i det kommende år. Tidligt i maj mødes parterne på chefniveau og bliver enige om principper og temaer for de kommende politiske forhandlinger.

De politiske forhandlinger føres sædvanligvis fra midten af maj til midten af juni, parallelt med møder på embedsmands- og chefniveau. Medio juni afsluttes forhandlingerne sædvanligvis i tredje møderunde og finansministeren fremlægger i sidste halvdel af juni aftalen for Folketingets Finansudvalg med henblik på, at Indenrigsministeriet senest 1. juli som foreskrevet i Udligningsloven kan udmelde næste års tilskud til kommunerne.

Aftalerne mellem parterne har to afgørende karakteristika. For det første er de generelle og gælder for henholdsvis kommunerne og regionerne under ét. Enkelte kommuner kan overskride den aftalte udgifts- og skatteudskrivningsramme, hvis blot andre kommuner laver tilsvarende modsatrettede ændringer. Dette giver principielt enkeltkommuner mulighed for at prioritere udgifter og skatter i forhold til lokale behov under hensyntagen til den samlede aftalte ramme. For det andet er aftalerne frivillige, hvilket betyder, at kommuner og regioner ikke er lovmæssigt forpligtet til at overholde dem.

Aftalesystemet er dog baseret på parternes forståelse af, at aftalerne overholdes. Overholder kommunerne ikke aftalerne kan det udløse sanktioner. Fx ved at regeringen søger Folketingets tilslutning til gennemførelse af sin politik eller på anden vis søger at neutralisere en manglende aftaleoverholdelse fra kommunernes side. Sanktioner vil kunne komme på tale både i forhold til overensstemmelsen mellem det aftalte og kommunernes budgetterede skatte- og udgiftspolitik og overensstemmelsen

mellem de budgetterede udgifter og de faktiske udgifter, når regnskaberne foreligger. Den statslige styring af kommunernes økonomi i 2006 – året før kommunalreformen i 2007 – indebærer således en trussel om, at budgetoverskridelser ville kunne blive modregnet i de enkelte kommuners generelle tilskud.

Budgetsamarbejdet berører som udgangspunkt *ikke* de kommunaløkonomiske konsekvenser af reformer og ændret statslig regulering, men de overordnede rammer for kommunernes økonomi og finanspolitiske rolle. I forhold til problemstillingen omkring finansiering af kommunale reformer er budgetsamarbejdet dermed ikke af direkte relevans, men indirekte relevant i den udstrækning en eventuel uenighed om fx principper i DUT-regler vil kunne gøres til genstand for politiske drøftelser og af parterne drages ind i forhandlingerne om kommunernes samlede økonomi. Meget omfattende og komplekse regelændringer med usikkerhed om merudgifternes faktiske størrelse og udvikling vil også kunne blive inddraget i budgetsamarbejdet.

Formelt er DUT-forhandlingerne adskilt fra budgetsamarbejdet, men der er den sammenhæng, at de samme aktører er inddraget, og der ikke mindst i forbindelse med spørgsmålet om efterreguleringer<sup>2</sup> kan være en nær sammenhæng mellem DUT-forhandlingerne og økonomiforhandlingerne under budgetsamarbejdet. Dette gælder fx i forbindelse med kommunalreformskomplekset, hvor det efter kommunernes overtagelse af opgaver på det specialiserede socialområde viste sig, at amternes udgifter på det specialiserede socialområde blev større end forudsat i den oprindelige DUT-kompensation, og kommunerne i medfør af budgetsamarbejdet kompenseres for yderligere 950 mio. kroner.

Forhandlingerne i budgetsamarbejdet har hidtil været etårige. Regeringen har dog medio maj 2010 lagt op til en treårig tidshorizont for kommunernes økonomi, hvor kommunerne i 2012 og 2013 samlet skal reducere udgifterne med 4 mia. kroner. Selvom dette i princippet ikke vedrører de kommende politiske forhandlinger om kommunernes økonomi for 2011, er det forventeligt, at regeringens udmelding vil få central placering i drøftelserne om kommunernes økonomi 2011.

### 4.3 Budgetgarantien

Budgetgarantien blev indført ved lov i 1991 og har til formål at kompensere kommunerne for ændringer i konjunkturfølsomme udgifter samt udgifter til førtidspension. Garantien sikrer, at de kommunale budgetter under ét ikke påvirkes af udgiftsændringer på følgende områder:

- kontanthjælp og orlovsydelse til kontanthjælpsmodtagere
- revalidering
- kommunal aktivering
- ledighedsydelse
- erhvervsgrunduddannelse
- førtidspension
- danskundervisning af udlændinge
- introduktionsydelse og aktivering af udlændinge

---

<sup>2</sup> DUT-princippet vedrører økonomiske konsekvenser for kommunerne af ny statslig regeludstedelse eller ændringer i opgavefordelingen mellem stat, regioner og kommuner. En eventuel efterregulering vil medføre ændringer i statstilskuddet – og dermed i kommunernes økonomiske situation – som ikke modsvares af nye regler eller opgaver, og vil derfor kunne indgå i forhandlingerne i budgetsamarbejdet om rammerne for kommunernes overordnede økonomi.

Kommunesektoren under ét kompenseres i medfør af budgetgarantien for konjunkturafhængige ændringer i de kommunale nettoudgifter på de berørte områder. Processen omkring budgetgarantien koordineres af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med Finansministeriet.

Budgetgarantien er adskilt fra DUT-princippet og er som udgangspunkt ikke relevant i forhold til problemstillingen omkring finansiering af kommunale reformer. Budgetgarantien kompenserer kommunerne for udgiftsændringer som følge af konjunkturændringer, ikke for mer- og mindreudgifter som følge af reformer og ændret statslig regulering. Sidstnævnte henhører til DUT-forhandlingerne.

Ved eventuelle udgiftsmæssige konsekvenser af regelændringer på de budgetgaranterede områder gælder samme principper som ved regelændringer omfattet af DUT-princippet.

## **5 Typer af omkostninger, der kan påløbe kommuner ved implementering af reformer**

I DUT-vejledningen ekspliceres ikke i detaljer, hvilke konkrete omkostninger der skal indgå i beregningen af mer- og mindreudgifter ved kommunale reformer, ligesom der ikke fremgår konkrete principper for omkostningskalkulationer. Den konkrete afgrænsning af, hvilke omkostninger der skal medregnes, vil bero på det regeludstedende ministeriums fortolkning og efterfølgende forhandling inden for rammerne af principperne i DUT-vejledningen, parternes forståelse og den præcedens, der har udviklet sig over årene.

DUT-vejledningen opererer ikke med forskellige omkostningstyper, men berører inden for rammerne af det overordnede princip om "faktiske udgifter" en række omkostningselementer, som der gennem DUT-forhandlingerne har udviklet sig en fælles eller afvigende forståelse af mellem parterne.

På KL og Danske Regionernes foranledning indeholder DUT-vejledningen en passus om, at statslige udmeldinger i forbindelse med rapporter og redegørelser samt udtalelser til pressen kan påvirke borgernes *forventninger* til den kommunale opgaveløsning, og i tilfælde, hvor der er indbygget en forventning til et højere generelt udgiftsniveau end det eksisterende, kan virke udgiftsdrivende. KL og Danske Regioner kan i så fald rejse dette som en DUT-sag over for det relevante ressortministerium med det formål enten at nå en fælles forståelse af det tilsigtede udgiftsniveau eller at sikre finansiering til de afledte merudgifter.

### **5.1 Omkostningselementer, hvor parterne som udgangspunkt har en fælles forståelse**

#### *Faktiske udgifter*

DUT-vejledningens overordnede omkostningsprincip er, at reguleringsbeløbene skal være baseret på de faktiske udgifter.

*Det er de faktiske kommunale og regionale mer- eller mindreudgifter, der indgår i beregningen af reguleringen af tilskuddet (DUT-vejledning afsnit 2.1).*

Ved ændringer efter totalbalanceprincippet, dvs. ved ændret *opgavefordeling* mellem staten, kommunerne og regionerne opgøres DUT-kompensationen som hovedregel på basis af de seneste foreliggende regnskaber og budgetter for den afgivende myndighed og med udgangspunkt i den afgivende myndigheds udgiftsniveau året før ændringen. I praksis kan detaljeringsniveauet i den autoriserede

kontoplan og variationer i organisationernes konteringspraksis betyde, at det ikke i alle tilfælde er muligt præcist at opgøre den afgivende myndigheds faktiske udgifter. I forbindelse med kommunalreformen er der fx i flere omgange foretaget efterregulering vedrørende de opgaver, som kommunerne overtog fra amterne på det specialiserede socialområde (specialundervisning, handicappede, anbringelser af udsatte børn og unge) med henvisning til, at udgifterne har vist sig at være større end forudsat. I såvel den initiale DUT-kompensation som eventuelle efterreguleringer vil dermed kunne indgå et skøns- og forhandlingselement.

I tilfælde af *nye opgaver* kan fx eventuelle officielle, statistiske oplysninger og resultater af andre undersøgelser inddrages i det omfang, de kan belyse de økonomiske konsekvenser i de konkrete tilfælde. Det præciseres i denne forbindelse, at der i beregningsgrundlaget indgår de elementer, der bedst afspejler den konkrete sag, og at reguleringen opgøres ud fra virkningen det første år, hvor ordningen er i kraft, medmindre der forventes en udvikling i udgifterne, så reguleringsbeløbene vil variere. Dette drøftes i forbindelse med forhandlingerne om reguleringen.

I DUT-vejledningen indgår en over årene udviklet fælles forståelse af en række omkostningselementer og -forhold:

- Den direkte lønudgift (timenormen)
- Indirekte udgifter (overhead)
- Administrative konsekvenser
- Ændrede regler for skatter og afgifter
- Demografiske, teknologiske, overenskomstmæssige og holdningsmæssige ændringer samt effektivisering ved digitaliseringsprojekter
- Brugerbetalingsordninger

#### *Direkte lønudgift*

Fastlæggelse af den direkte lønudgift til en enkelt velafgrænset opgave indebærer i henhold til DUT-vejledningen sædvanligvis en opgørelse af 1) det samlede tidsforbrug til løsning af den pågældende opgave, 2) antallet af effektive arbejdstimer, et årsværk kan præstere og 3) lønudgiften til et årsværk.

Princippet om de faktiske udgifter understreges, og der opstilles konkrete retningslinjer for håndtering af ferie, helligdage, sygdom, barsel mv. Herunder at sygdom og barsel, som den kommunale arbejdsgiver betaler for, skal fratrækkes timenormen, mens lønudgifter, som arbejdsgiveren får syge- og barselsdagpengerefusion for, ikke fratrækkes.

#### *Indirekte udgifter*

De indirekte udgifter (overhead) er udgifter, der ikke direkte kan henføres til udførelsen af den konkrete opgave. Det kan fx være udgifter til ejendomsdrift, kontorhold, it og kontorarbejdspladser. DUT-vejledningen præciserer, at overheadudgifterne skal opgøres, så de i videst muligt omfang afspejler de faktiske udgifter, og at det i hver enkelt sag må bedømmes, hvilke udgiftselementer der skal inddrages i omkostningsberegningen.

#### *Administrative konsekvenser*

Indførelse eller bortfald af nye administrative opgaver eller administrative regelændringer, der gennemføres med henblik på at ændre eksisterende administrative rutiner, er som udgangspunkt omfattet af DUT. Dette har fx været tilfældet i forbindelse med overflytning af skatteopgaven fra kommunerne til staten i 2005 og kommunernes overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige fra staten pr. 1. august 2009.

Afledte administrative konsekvenser af ændringer, hvor hovedformålet ikke er ændring af administrative procedurer, er derimod som hovedregel ikke omfattet af DUT. Dette gælder fx administrative belastninger eller lettelser som følge af ændrede regler for beregning af sociale ydelser. Der kan dog være tilfælde, hvor de administrative følger vurderes at være af en sådan størrelse, at der bør ske kompensation.

Med henblik på at tilvejebringe mere systematisk viden om de administrative konsekvenser for kommunerne af ny statslig regulering er der efter kommunalreformen i 2007 gennemført en række såkaldte VAKKS-undersøgelser.

#### VAKKS

VAKKS står for Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering. VAKKS gennemføres af det kommunale og regionale evalueringsinstitut, KREVI, på foranledning af Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde (STS), der blev nedsat i forbindelse med økonomiaftalen for 2006 og har repræsentanter for staten, KL og Danske Regioner. VAKKS kan fx bruges i tilfælde, hvor parterne er uenige om de administrative konsekvenser af ny statslig regulering. Intentionen er, at VAKKS for de af parterne udvalgte lovgivninger gennemføres forud for lovgivningens vedtagelse og implementering.

En VAKKS afdækker, hvilken betydning kommende lovgivning og bekendtgørelser ventes at få for kommunernes administration og selvstyre. VAKKS laves som hovedregel, inden den pågældende lovgivning vedtages og implementeres, så det lovansvarlige ministerium kan nå at anvende undersøgelsens resultater, inden lovforslaget fremsættes i Folketinget. Administration defineres i VAKKS-manualen som "de proceduremæssige, it-mæssige, personalemæssige og organisatoriske tilpasninger og aktiviteter, som det er nødvendigt for kommunerne at implementere for at kunne efterleve reguleringen". Både interne og eksterne administrative omkostninger er omfattet og opgøres i henholdsvis timer og kroner.

VAKKS vurderer de årlige administrative konsekvenser såvel i omstillings-/implementeringsfasen som i den efterfølgende driftsfase, men bygger i sagens natur på et hypotetisk spørgsmål om, hvordan de administrative konsekvenser ville være, hvis det undersøgte lovforslag blev vedtaget. Den data-mæssige kerne i en VAKKS udgøres af interview med lovanvarlig og kommunale videnspersoner. VAKKS-undersøgelser har ikke DUT-mæssige implikationer og medfører ingen bindende forpligtelser for det lovgivende ministerium, men kan bruges af ministeriet i det videre lovforberedende arbejde og vil naturligvis af parterne kunne inddrages i DUT-forhandlinger. Det er informanternes vurdering, at resultaterne af VAKKS-undersøgelser indgår med vægt i fagministeriernes lovforberedende arbejde, men at den største betydning ikke er knyttet til de færdige VAKKS-analyser, men til *eksistensen* af VAKKS, dvs. muligheden for, at der *kan* iværksættes en VAKKS. Vurderingen er, at diskussioner om VAKKS eller ej påvirker processer og lovgivning og på denne måde har disciplinerende funktion i forhold til de lovudstedende ministerier samt i magtbalancen mellem Finansministeriet og fagministerierne styrker de finansministerielle hensyn til den overordnede styring.

KREVI har fra 2007 til 2010 lavet VAKKS-undersøgelser for lovforslag på følgende områder:

- Barnets Reform
- Frit valg af hjælpemidler og boligindretning
- Udvidet behandlingsret
- Ny organisering af affaldssektoren

- Kontinuitet i anbringelsen af børn og unge
- Samordning af elevplaner mv.
- Konsekvenser af en udvidet patientsikkerhedsordning
- Kommunale kvalitetskontrakter
- Fast kontaktperson i hjemmeplejen
- Dagtilbudsloven
- Konkurrencepakken
- Kvalitetsrapportbekendtgørelsen
- Plejehjemstilsynsloven

Til illustration af mulige forskelle i vurderingen af administrative konsekvenser ved ny lovgivning kan nævnes, at det i bemærkningerne til bekendtgørelsen om kvalitetsrapporter i folkeskolen vurderes, at bekendtgørelsen ikke vil have administrative konsekvenser for kommunerne, mens vurderingen i en efterfølgende VAKKS-undersøgelse<sup>3</sup> er, at de administrative konsekvenser vil udgøre 1,3 årsværk i en gennemsnitskommune i omstillingsfasen og 1,2 årsværk i efterfølgende år.

#### *Efteruddannelse og kompetenceudvikling*

En særlig administrativ konsekvens kan være efteruddannelse og kompetenceudvikling af personalet, såvel med henblik på at sikre videnskompetencer i forhold til indhold og intention i regelændringer som oparbejdelse af de it-mæssige, videnskabsmæssige og organisatoriske kompetencer til implementering af de nye bestemmelser. Som udgangspunkt betragtes efteruddannelse og kompetenceudvikling som en løbende og integreret del af personaleudviklingen og DUT kompenseres dermed som udgangspunkt ikke. I forbindelse med dagtilbudslovens bestemmelser om pædagogiske læreplaner blev dog afsat trepartsmidler til efteruddannelse af dagtilbudspersonalet med henblik på, at alle ansatte skulle erhverve kompetencer til at arbejde med og evaluere pædagogiske læreplaner.

Der reguleres som udgangspunkt for administrative mer- og mindreudgifter ved indførelse og ophævelse af brugerbetalingsordninger samt i forbindelse med statslige tilskudsordninger, der administreres af kommuner og regioner.

#### *Ændrede regler for skatter og afgifter*

DUT-princippet omfatter som udgangspunkt ikke ændrede regler for kommunal beskatning af indkomst, grundværdier mv. Ej heller generelle afgifts- og momsændringer, hvis disse ikke giver anledning til forskydninger mellem offentlige kasser.

Der sker dog regulering, hvis ydelser ændrer skattepligtig status, fx hvis en regelændring forskyder antallet af skattepligtige ydelsesmodtagere til eller fra ikke skattepligtige ydelser, eller en regelændring ændrer en ydelses skattepligtige forhold. Det sidste var fx tilfældet i forbindelse med Førtidspensionsreformen i 2003, som indebar stigende skatteindtægter for kommuner og amter som følge af, at visse ydelser blev gjort skattepligtige. Dette medførte en tilsvarende reduktion i bloktilskuddet.

Der vil endvidere kunne ske regulering, hvis ændrede regler for beskatning af varer, tjenesteydelser, fast ejendom eller lønsum retter sig mod og væsentlig påvirker kommuner og regioners udgifter, ligesom der vil kunne blive tale om regulering ved ændringer i reglerne for betaling af skat mellem stat, kommuner og regioner.

---

<sup>3</sup> For bekendtgørelsen om kvalitetsrapporter i folkeskolen blev VAKKS først gennemført efter vedtagelse af bekendtgørelsen, da KREVI ikke var etableret på tidspunktet for vedtagelse af bekendtgørelsen.

*Demografiske, teknologiske, overenskomstmæssige og holdningsmæssige ændringer samt effektivisering ved digitaliseringsprojekter*

Merudgifter eller besparelser som følge af demografiske forskydninger, den teknologiske udvikling eller ændringer i holdninger og normer mv. indgår ikke i reguleringsområdet. Det samme gælder merudgifter eller mindreudgifter som følge af ændringer i overenskomster.

Fra og med aftalen om kommunernes økonomi for 2007 er endvidere aftalt principper for håndtering af effektiviseringsgevinster ved digitaliseringsprojekter, der indebærer, at effekten af digitaliseringsprojekter kun undtagelsesvis er omfattet af regulering af bloktilskuddet. Undtagelsen gælder, hvis følgende tre kriterier er opfyldt:

- Sagen omfatter lovgivning, som direkte fører til mindreudgifter i kommunerne, dvs. der er en tæt sammenhæng mellem det konkrete initiativ og den mulige effektiviseringsgevinst i kommunerne.
- Der på reguleringstidspunktet kan foreligge en realistisk vurdering af udgifterne og det samlede effektiviseringspotentiale.
- Besparelspotentialet kan realiseres i praksis.

*Brugerbetalingsordninger.*

Mer- eller mindreprovenu i forbindelse med nye eller ændrede brugerbetalingsordninger på de kommunale serviceområder deles som udgangspunkt mellem staten og kommunerne henholdsvis regionerne. Provenuandelen fastsættes efter konkret forhandling i hvert enkelt tilfælde, bl.a. under hensyntagen til, om de nye initiativer er foreslået eller aktivt initieret fra kommunal side.

*Reduceret regulering ved kommunalt og regionalt initiativ*

For at opretholde et fælles incitament til samfundsmæssigt hensigtsmæssige regelændringer indgår i DUT-principperne, at der – hvis der fra kommunal side er givet aktiv støtte til gennemførelsen af regelændringer – kan indgås aftale om, at der ikke skal ske fuld regulering af kommunale mer- og mindreudgifter.

## **5.2 Omkostningselementer, hvor parterne som udgangspunkt har forskellig forståelse**

Ifølge DUT-vejledning og informanter er der blandt parterne forskellige opfattelser af, om og i hvilket omfang visse omkostningselementer skal indgå i compensationen for kommunale mer- og mindreudgifter.

Det drejer sig overordnet om følgende omkostningselementer:

- Frivillige udgifter
- Arbejdsgiverafgifter
- Likviditetsforskydninger
- Anlægsudgifter, udbudsinducerede efterspørgselseffekter og ændringer i markedspriser

*Frivillige udgifter*

Parterne har en fælles forståelse af, at udgifter, som kommunerne frivilligt afholder, ikke er omfattet af DUT-princippet, idet der ikke er tale om bindende statslig regulering. Det gælder fx forsøgsordninger som frikommuneforsøg.



Der er blandt parterne forskellige opfattelser af, hvordan kompensationen skal beregnes, hvis opgaver, som kommuner frivilligt har påtaget sig, på et tidspunkt bliver lovregulerede. Her har staten fortolket DUT-reglerne sådan, at kommunerne alene skal kompenseres for merudgifter, som regelændringen påfører kommunerne *ud over* de frivilligt afholdte udgifter. Den statslige tolkning bygger på det argument, at det kun er de faktiske mer- eller mindreudgifter, der skal kompenseres for. Ved nedsættelse af den maksimale forældrebetalingssandel i daginstitutioner fra 32 til 30 procent i 1993 blev kommunerne fx kompenseret over bloktilskuddet. Men en række kommuner havde allerede frivilligt nedsat forældrebetalingen til 30 procent, og denne frivillige nedsættelse blev fratrukket bloktilskudsopreguleringen. Ved indførelse af obligatoriske madordninger i daginstitutioner i 2009 indebar statens tolkning tilsvarende, at allerede afholdte udgifter i kommuner, der frivilligt havde indført madordninger, ikke var omfattet af kompensationen. Se også casen med indførelse af landsækkende pasningsgaranti side 18.

#### *Arbejdsgiverafgifter*

Regulering af tilskuddene i forbindelse med indførelse og ændring af arbejdsgiverafgifter beror på en konkret stillingtagen i det enkelte tilfælde. Staten har her i en række tilfælde tolket DUT-reglerne således, at der alene skal gives kompensation i tilfælde, hvor regelændringerne er rettet specielt mod de kommunale arbejdsgivere, men ikke hvis reguleringen påvirker kommunale og private arbejdsgivere på samme måde. Mer- eller mindreudgifter, der påvirker kommuner via rollen som arbejdsgiver, er som udgangspunkt omfattet af DUT-princippet. Fx blev bloktilskuddet reduceret i 2005 som følge af en ændring i skattelovgivningen, der indebar mindre udgifter til udsendelse af oplysningsedler til bl.a. kommunens egne ansatte.

#### *Likviditetsforskydninger*

Renteindtægter og -udgifter i forbindelse med likviditetsforskydninger som følge af ændrede betalingsterminer ved afregninger mellem staten, kommuner og regioner er efter den statslige fortolkning af DUT-reglerne ikke omfattet af regulering. Staten har dog i konkrete tilfælde efter forhandling ydet kompensation for kommunernes rentetab ved likviditetsforskydninger i tilfælde, hvor disse har været af en vis størrelse. For eksempel blev der i 1997 ydet kompensation i forbindelse med fremrykning af indbetalingstidspunktet for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.

#### *Anlægsudgifter, udbudsinducerede efterspørgselseffekter og ændringer i markedspriser*

De afvigende forståelser af frivillige udgifter, arbejdsgiverudgifter og likviditetsforskydninger er alle nævnt i DUT-vejledningen. Herudover peger interviewoplysninger på, at der kan være forskellige forståelser af håndteringen af anlægsudgifter, eventuelle udbudsinducerede efterspørgselseffekter og ændringer i markedspriserne, der til dels kan henføres til de statslige regelændringer.

Kommunernes budgetlægning er baseret på udgiftsprincippet (jf. afsnit 3 Regnskabsprincipper), og grundprincippet i DUT er kompensation for de faktiske mer- eller mindreudgifter. I forlængelse heraf er det som udgangspunkt statens tolkning, at kommunerne ikke skal DUT-kompenseres for egentlige anlægsudgifter i forbindelse med statslige regelændringer, men at eventuelle anlægsudgifter vil kunne føre til en ændret låneadgang. Reformafledte bygningsrelaterede udgifter vil typisk indgå i DUT-kompensationen som indirekte omkostninger i form af et kapitaltillæg, der skal dække de skønnede merudgifter til husleje, ejendomsdrift, el, vand, varme mv. som følge af reformen (jf. casen med pasningsgaranti side 18).

I forbindelse med indførelsen af pasningsgarantien pr. 1.1.2005 har det fx været kommunernes opfattelse, at eksistensen af pasningsgarantien ville medføre en udbudsinduceret stigning i efterspørgslen, at pasningsgarantien i sig selv ville betyde, at flere borgere oplever behov for børnepasning. Tilsva-

rende har det været kommunernes opfattelse, at nedsættelsen af forældrebetalingen fra 33 til 25 procent for de 0-2-årige pr. 1.1.2006 ville kunne inducere en øget efterspørgsel. Her har det omvendt været statens tolkning, at det er de faktiske merudgifter til børnepasning på tidspunktet for regelændringens ikrafttræden, kommunerne skal kompenseres for (jf. casen med pasningsgaranti side 18).

Der har efter kommunalreformen i 2007 i kommunerne været stærkt stigende udgifter på det specialiserede socialområde (specialundervisning, voksenhandicappede, anbringelser af børn og unge), bl.a. i kraft af stigende takster på specialinstitutionerne. Kommunerne har som tidligere nævnt fået en efterregulering, idet der har været enighed blandt parterne om, at opgaven har været større end oprindeligt forudsat. Fra kommunal side er endvidere blevet fremført det synspunkt, at dele af takststigningerne kan hænge sammen med, at den ændrede styring, koordinering og kapacitetsudnyttelse på området efter reformen kan have haft en takstforøgende effekt<sup>4</sup>. Det er her som udgangspunkt statens tolkning, at ændrede markedspriser som følge af reformen ikke er omfattet af DUT-princippet, men indgår som en del af den almindelige korrektion af bloktilskuddet som følge af pris- og lønudviklingen.

## 6 Modeller for finansiering af kommunale reformer

Som redegjort ovenfor er det som udgangspunkt gennem DUT, der sker kompensation for mer- eller mindreudgifter i forbindelse med gennemførelse af reformer. I henhold til DUT er regulering af *bloktilskuddet* dermed modellen for finansiering af kommunale reformer.

En række andre finansieringsmodeller er tænkelige, eventuelt i kombination med regulering af bloktilskuddet. Men regulering af bloktilskuddet er det centrale afsæt for og omdrejningspunktet for finansiering af kommunale reformer i Danmark.

**Tabel 1. Mulige modeller for finansiering af kommunale reformer**

Finansieringsmodel
Bloktilskud/generelle tilskud <sup>5</sup>
Refusioner/aktivitetsudmålte tilskud <sup>6</sup>
Bundne/øremærkede generelle tilskud
Kommunal medfinansiering
Brugerbetaling

<sup>4</sup> På det specialiserede socialområde er fx indført et princip om omkostningsbaserede takster, der bl.a. indebærer, at en institutions underskud i et år (fx pga. ledige pladser) skal indregnes i taksterne senest to år efter underskuddet, jf. desuden KL, Danske Regioner, Socialministeriet og Finansministeriet (2010): Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde, juni 2010.

<sup>5</sup> Der sondres her ikke mellem objektive generelle tilskud og særtilskud.

<sup>6</sup> Der sondres her ikke mellem tilskud udmålt efter udgifter og tilskud udmålt efter aktivitetens fysiske omfang.

*Bloktilskud* er som nævnt den gennem mange års praksis udviklede og institutionaliserede model for finansiering af kommunale reformer i Danmark. I den udstrækning andre modeller bringes i anvendelse vil det som oftest være i kombination med regulering af bloktilskuddet og/eller som et element i reformen mere end en egentlig finansiering af reformen.

#### *Refusioner/aktivitetsudmålte tilskud*

Bortset fra folkepension, boligydelse/boligsikring og tillæg til pensionister bruges refusioner i dag næsten udelukkende på arbejdsmarkedsområdet. Der er fx refusioner for kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering, førtidspension og introduktionsydelse til udlændinge. Bag de senere års reformer på arbejdsmarkedsområdet har bl.a. været en intention om gennem ændrede refusionsregler at understøtte kommunernes incitamenter til en mere beskæftigelsesrettet og aktiv arbejdsmarkedspolitik. Fra 1. juli 2006 blev fx den hidtidige 50-procents refusion af kontanthjælp differentieret i en refusionsats på 35 procent for passive kontanthjælpsmodtagere og en sats på 65 procent for aktive kontanthjælpsmodtagere. Ved lovændring pr. 1.1.2010 er gennemført en tilsvarende differentiering for sygedagpengemodtagere. Det bemærkes, at refusionerne i denne forbindelse ikke har karakter af en model for finansiel kompensation til kommunerne *for* en reform, men at refusionsændringerne er en del *af* reformen. Eventuelle mer- eller mindreudgifter som følge af refusionsomlæggningerne vil indgå i DUT og dermed reguleres via bloktilskuddet sammen med eventuelle andre mer- eller mindreudgifter som følge af den pågældende regelændring. For eksempel har den samlede lovændring for en styrket beskæftigelsesrettet indsats over for sygemeldte mv. givet DUT-kompensation på 876 mio. kroner i 2010. Tilsvarende har aftrapningen af refusionsordningen på det specialiserede socialområde fra 2008 givet anledning til DUT-kompensation på 570 mio. kroner i 2008 stigende til 1260 mio. i 2010.

#### *Øremærkede generelle tilskud*

Øremærkede tilskud finder principielt ikke anvendelse i finansiering af reformer, men bruges i forskellige sammenhæng, hvor regeringen i forbindelse med økonomiforhandlingerne under budget-samarbejdet har ønsket en styrket kommunal indsats på et eller flere udgiftsområder. Der har fx været givet en pulje med øremærkede generelle tilskud til ældreområdet på 500 mio. kroner i starten af 2000-tallet og yderligere 500 mio. kroner midt i årtiet. Disse "øremærkede" generelle tilskud er ikke aktivitetsafhængige, men fordeles i praksis som en del af de samlede generelle tilskud eller efter supplerende objektive kriterier som antallet af ældre i kommunen. De indgår dermed i den enkelte kommunes samlede udgiftspolitiske prioritering, og det vil være vanskeligt i praksis at vurdere, om midlerne er blevet brugt på det, de var "øremærket" til.

#### *Kommunal medfinansiering*

I forbindelse med kommunalreformen har de danske kommuner fået et medfinansieringsansvar for sundhedsvæsenet, dels i form af et indbyggertalsbestemt kommunalt bidrag til regionerne, dels i form af en aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet både i forbindelse med sygehusindlæggelser og brug af egen læge mv. (sygesikring). Som med refusioner er det dog her tilfældet, at den kommunale medfinansiering er en del *af* reformen mere end en finansieringsmæssig kompensation *for* reformen. Som instrument indgår kommunal medfinansiering i højere grad som del af budget-samarbejdet end som model for finansiering af statsligt initierede reformer. For eksempel er bloktilskuddet i 2009 nedreguleret som følge af kommunernes medfinansiering af digital signatur og digitaliseringsydelser og omlægning af den kommunale medfinansiering vedrørende Danmarks Forvaltningshøjskole.

### *Brugerbetaling*

Brugerbetaling har som reformfinansieringsmodel i de senere år primært været brugt på dagtilbudsområdet. Dette gælder dels i forbindelse med indførelse af landsdækkende pasningsgaranti ultimo 2004 (jf. uddybning nedenfor) samt indførelse af obligatorisk madordning i daginstitutioner mv. med virkning fra 1. januar 2010. Kommuner, der opfylder lovens krav om pasningsgaranti, er ved lovens ikrafttræden berettiget til at opkræve 33 procent af de budgetterede bruttodriftsudgifter i forældrebetaling, mens kommuner, der ikke er i stand til at opfylde lovens krav, kun må opkræve 30 procent<sup>7</sup>. Tilsvarende er obligatorisk frokostmåltid i daginstitutionerne finansieret ved, at kommunerne får mulighed for at hæve forældrebetalingsandelen fra 25 til 30 procent<sup>8</sup>.

## **7 Case: Reformen vedrørende pasningsgaranti**

Med lov 1433 af 22/12-2004 blev der fra 2005 i Danmark indført lovpligtig landsdækkende pasningsgaranti til børn i dagtilbud. Af loven fremgår det bl.a., at:

- kommunerne tilbyder pasningsgaranti i dagtilbud,
- pasningsgarantien indebærer, at kommunen har pligt til at anvise plads i et dagtilbud til alle børn i aldersgruppen over 26 uger og indtil barnets skolestart.

Loven indebærer en indfasningsperiode, hvor der senest pr. 1. juli 2005 skal være pasningsgaranti fra barnet er ni måneder, og senest pr. 1. juli 2006 være pasningsgaranti fra barnet er seks måneder.

Kommunerne blev i medfør af DUT samlet kompenseret for 4,5 mio. kroner i 2005, 7,6 mio. i 2006 og 4,6 mio. i efterfølgende år.

### *Baggrunden for reformen*

Loven om pasningsgaranti har lange historiske rødder, idet danske kommuner længe har haft en lovgivningsmæssig forpligtelse til at sikre børnepasningsmuligheder i "nødvendigt" omfang. Af bistandsloven fra 1974 fremgår det således, at kommunerne "skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser" på børnepasningsområdet. Der var på daværende tidspunkt ikke fuld politisk enighed om tolkningen og implikationerne af bestemmelsen, og målsætningen om "det nødvendige antal pladser" fik først stærkere nationalt politisk fokus i 1980'erne og 1990'erne.

Som en del af den bredere omlægning fra refusioner til generelle tilskud (jf. afsnit 2 side 2) blev den statslige medfinansiering på børnepasningsområdet afskaffet i 1985, og den hidtidige statslige udgift blev omlagt til at være en del af de generelle tilskud til kommunerne. Dette gav ikke i sig selv anledning til ændrede lovbestemmelser vedrørende "det nødvendige antal pladser" eller ændrede målsætninger.

I starten af 1990'erne blev der i regi af budgetsamarbejdet formuleret en fælles målsætning fra regeringen og KL om nedbringelse af ventelisterne:

*Der er enighed om, at ventelisterne på børnepasningsområdet bør nedbringes i de kommende år. Kompensation i børnepakken vil på det foreliggende beregningsgrundlag muliggøre en begyndende nedbringelse af ventelisterne (Regeringen og KL, Aftale om kommunernes økonomi 1992-1994).*

---

<sup>7</sup> Efterfølgende er den maksimale forældrebetaling for 0-2-årige ved lov nedsat til 25 procent fra og med 2006 og efterfølgende til 25 procent også for 3-6-årige.

<sup>8</sup> Hertil kommer en efterfølgende regulering af bloktilskuddet på 400 mio. kr. ifølge økonomaftalen for 2010.

Efter regeringsskiftet i 1993 formulerede den nye socialdemokratiske regering en målsætning om som led i de kommende økonomiforhandlinger med kommunerne at aftale en pladsgaranti med det sigte, at familier, der ønsker det, senest 12 måneder efter barnets fødsel kan få et pasningstilbud.

Både fra regeringens side og fra et flertal af Folketingets partier blev målsætningen om pasningstilbud til alle 1-5-årige børn med pasningsbehov understreget, og målsætningen indgik løbende som hensigtserklæringer i økonomiaftalerne mellem regeringen og KL i 1990'erne. For at følge udviklingen på området skulle kommunerne fra midt i 1990'erne en gang om året indberette, hvor mange børn der stod på akut venteliste til børnepasningsplads, men der gennemførtes ingen bindende statslige reguleringer med henblik på sikring af målsætningen om pladsgaranti. I 1990'erne var den statslige politik på området i al væsentlighed baseret på hensigtserklæringer mere end økonomiske incitamenter og bindende regulering.

Fra begyndelsen af 2000-tallet ændrede den statslige styring på området karakter, og de hidtidige hensigtserklæringer blev understøttet af økonomiske incitamenter.

Med virkning fra 1. januar 2000 blev ved lov indført mulighed for øget forældrebetaling i kommuner med en pasningsgaranti. Loven indebar, at kommuner, der tilbyder pasningsgaranti for børn fra ½ år til skolealderen, har mulighed for at hæve forældrebetalingen med 1 procentpoint om året, dog højst til 33 procent. På tidspunktet for lovens vedtagelse var den maksimale forældrebetalingsandel 30 procent, og loven gav således mulighed for over en treårig periode at øge forældrebetalingen i kommuner med pasningsgaranti til 33 procent<sup>9</sup>. På samme tidspunkt blev det obligatorisk for kommunerne årligt at indberette, om de havde pladsgaranti.

I de efterfølgende år fik flere og flere kommuner pasningsgaranti, og ved budgetvedtagelsen for 2005 var der kun 16 ud af de 271 danske kommuner, der ikke havde pladsgaranti pr. 1. januar 2005.

#### *Love om pladsgaranti, DUT-processen og parternes synspunkter*

Bestemmelsen om pladsgaranti blev optaget på regeringens lov- og cirkulæreprogram i efteråret 2004. I høringssvarene til lovforslaget oplyste Københavns Kommune, at kommunen allerede havde vedtaget en pasningsgaranti, der svarede til lovforslaget. Samtidig oplyste Hvidovre Kommune i oktober 2004 i forbindelse med indberetning af budgetteringsforudsætninger for 2005, at kommunen ville indføre pasningsgaranti med ikrafttrædelse den 1.7.2005.

Ved beregningen af DUT-kompensationen lagde ministeriet til grund, at Københavns og Hvidovre Kommuner på det eksisterende lovgrundlag allerede af egen drift havde besluttet at indføre pasningsgaranti og derfor ikke ville blive påført yderligere omkostninger som følge af loven om landsdækkende pasningsgaranti. De to kommuner indgår dermed i DUT-beregningerne som kommuner med pasningsgaranti.

For de resterende 14 kommuner er der 6 kommuner, der ikke havde venteliste oktober 2004, og 8 kommuner, der havde venteliste oktober 2004. Sammen med spørgsmålet om en eventuel reformgenereret efterspørgselseffekt blev håndteringen af ventelisteproblemstillingen centrale uenighedspunkter i DUT-forhandlingerne mellem parterne i foråret 2005.

---

<sup>9</sup> Efterfølgende er den maksimale forældrebetaling for 0-2-årige ved lov nedsat til 25 procent fra og med 2006 og efterfølgende til 25 procent også for 3-6-årige.

Der blev i løbet af foråret 2005 afholdt fem bilaterale DUT-møder, hvor parterne søgte at nå til en fælles forståelse: 26. januar, 22. februar, 19. april, 3. maj og 10. maj. Antallet af DUT-møder og afholdelsen af to møder efter den sædvanlige frist for bilaterale forhandlinger den 30. april indikerer, at der på centrale punkter var afgørende uenighed mellem parterne.

Igennem DUT-forhandlingerne nåede parterne en fælles forståelse for en række overordnede beregningsprincipper:

- At DUT-beregningerne skulle tage udgangspunkt i bruttodriftsudgiften pr. plads for de enkelte dagtilbudstyper i kombination med antallet af ekstra pladser, som reformen ville give anledning til.
- At bruttodriftsudgiften skulle opgøres eksklusive udgifter til støttepædagoger, og at denne skønsmæssigt kunne opgøres til 1,8 procent af bruttodriftsudgiften pr. normeret plads for de 0-2-årige og 5,6 procent af bruttodriftsudgiften pr. normeret plads for de 3-5-årige.
- At kapitaltillægget til husleje, ejendomsudgifter mv. udgjorde 9% af bruttodriftsudgiften pr. plads.
- KL rejste i de indledende DUT-forhandlinger krav om, at de 6-årige i et vist omfang skulle indgå i beregningerne, idet skolestarten for mange af børnene først sker i løbet af det 6. år. Dette erklærede Ministeriet sig enig i, og i den endelige DUT-beregning indgår alle 6-årige i dagpleje, vuggestue og børnehave samt 1/3 af de 6-årige i aldersintegrerede institutioner.

KL rejste desuden krav om 50.000 kroner pr. 3-5-års plads, der som følge af lovændringen skulle konverteres til 0-2 års pladser. Baggrunden for kravet var, at en sådan konvertering ville udløse udgifter til toilet, pusleplads, inventar, legeplads og liggeplads. Ministeriet fastholdt på dette punkt, at udgiften til indretning af pusleplads mv. allerede var indregnet i det beregnede kapitaltillæg på 9 procent.

En mere fundamental uenighed knyttede sig til spørgsmålet om, hvor mange ekstra pladser reformen ville give anledning til. Det var KL's opfattelse, at indførelse af pasningsgaranti ville ændre folks forventninger og få efterspørgslen til at stige ud over de børn, der allerede stod opført på venteliste. KL anførte endvidere, at dækningsgraden for 0-2-årige var 0,59 i kommuner med pasningsgaranti og 0,56 i kommuner uden pasningsgaranti. Ministeriets opfattelse var omvendt, at der ikke som følge af pasningsgarantien ville ske en stigning i efterspørgslen ud over det niveau, som ventelisten var udtryk for.

Det lykkedes ikke at nå til enighed i de bilaterale forhandlinger, og sagen overgik derfor til trepartsforhandlinger primo/medio maj. I det uenighedspapir, der indgår i grundlaget for trepartsforhandlingerne, er parterne enige om, at deres uenighed vedrører spørgsmålet om, hvorvidt loven vil skabe efterspørgsel ud over det eksisterende niveau i de akutte ventelister.

I oversigten til trepartsforhandlinger opsummeres parternes divergerende forståelse på følgende vis.

### **Ministeriets holdning**

- Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender mener, at forældre, der ønsker en plads til deres barn i dagtilbud, har skrevet barnet på venteliste.
- Hvis forældrene ikke har skrevet barnet på venteliste, vil barnet aldrig få en plads. Ministeriet kan derfor ikke acceptere, at der skulle komme en efterspørgsel ud af det blå, blot fordi der kommer en garanti.

- Dækningsgraderne kan ikke anvendes som argument. Bureau 2000 har gennemført en undersøgelse af dækningsgraderne i landet og fundet, at der er statistisk signifikant forskel på dækningsgraden som følge af forskelle i befolkningssammensætningen i kommunerne. Forskellene er i procentpoint betydelige: For de 0-2-årige er der en forskel i dækningsgraden på 9,3 procentpoint som følge af forældrenes erhvervsuddannelse, der er en forskel på 8,8 procentpoint i dækningsgraden som følge af husstandstypen (enlig/ikke enlig), og der er en forskel på 6,1 procentpoint som følge af forekomst af langvarig ledighed i familien.

### **KL's holdning**

- KL mener, at indførelse af pasningsgaranti vil få efterspørgslen efter dagtilbudspladser til de små børn til at stige – ud over det niveau, som ventelisten er udtryk for. Indførelsen af pasningsgaranti vil ændre folks forventninger og ønsker med hensyn til pasning. Når forældrene ved, at der er krav på pasning fra seks måneder, vil det få nogle til at planlægge anderledes og måske planlægge tilbagevenden til arbejdet på et tidligere tidspunkt. De nuværende ventelister vil således ikke give det fulde indtryk af det øgede pasningsbehov, der vil komme.
- Det kan konstateres, at dækningsgraden i kommuner uden pasningsgaranti udgør 0,57 og i kommuner med pasningsgaranti 0,60. I forhold til Ministeriets beregninger med en uændret dækningsgrad betyder en stigning i dækningsgraden op på niveau med de øvrige kommuner med pasningsgaranti et øget pladsbehov på ca. 400, som også skal etableres.
- At der er forskel i dækningsgraden som følge af forskelle i befolkningssammensætningen siger ikke noget om pasningsgarantiens betydning for dækningsgraden. Eksempelvis er der væsentlige forskelle i dækningsgraden for 0-2-årige i både gruppen af kommuner med og uden pasningsgaranti – men trods det er den gennemsnitlige dækningsgrad altså højere i kommuner med pasningsgaranti.

I forlængelse af denne principielle uenighed var der i sagens natur uenighed om de merudgifter, som loven om pasningsgaranti ville påføre kommunerne og dermed størrelsen på DUT-kompensationen.

<i>Mio. kroner 2005-priser</i>	2005	2006	2007	2008
Ministeriet	4,5	7,6	4,6	4,6
KL	4,5	21,1	31,6	31,6

Trepartsforhandlingerne endte med, at Familienministeriets synspunkt blev taget til indtægt, og at KL ikke fik medhold. Den endelige DUT-kompensation blev dermed den af Ministeriet opgjorte.

Den samlede DUT-kompensation til den kommunale sektor blev således 4,5 mio. kroner i 2005, 7,6 mio. i 2006 og 4,6 mio. i efterfølgende år. Den samlede kompensation er opgjort på grundlag af de DUT-beregninger på mikroniveau, der fremgår af tabel 2.

Tabel 2. DUT-beregning for de enkelte kommuner ved en pasningsgaranti

<b>Driftsudgifter ved nye pladser i de enkelte år</b>									
<i>2005 pl.</i>	<b>2005</b>			<b>2006</b>			<b>2007</b>		
	0-2 år	3-6 år	<b>I alt</b>	0-2 år	3-6 år	<b>I alt</b>	0-2 år	3-6 år	<b>I alt</b>
Brøndby	1,4	0,5	<b>2,0</b>	2,9	1,0	<b>3,8</b>	2,7	0,7	<b>3,4</b>
Lyngby-Taarbæk	0,0	0,2	<b>0,2</b>	-0,7	1,4	<b>0,8</b>	-1,3	1,0	<b>0,0</b>
Rødovre	0,2	0,0	<b>0,2</b>	0,8	-0,5	<b>0,3</b>	0,6	-1,1	<b>0,0</b>
Ishøj	0,1	-0,5	<b>0,0</b>	0,7	-2,2	<b>0,0</b>	0,5	-2,1	<b>0,0</b>
Tårnby	0,0	-0,1	<b>0,0</b>	-0,6	0,2	<b>0,0</b>	-1,1	0,2	<b>0,0</b>
Allerød	-0,6	0,2	<b>0,0</b>	-1,7	0,5	<b>0,0</b>	-2,4	0,2	<b>0,0</b>
Frederikssund	-0,4	0,1	<b>0,0</b>	-1,8	0,5	<b>0,0</b>	-2,5	-0,3	<b>0,0</b>
Gundsø	0,6	0,0	<b>0,6</b>	0,7	0,5	<b>1,1</b>	0,2	0,4	<b>0,6</b>
Roskilde	0,1	-1,0	<b>0,0</b>	-0,9	-2,4	<b>0,0</b>	-2,1	-3,8	<b>0,0</b>
Dragsholm	-0,2	0,0	<b>0,0</b>	-1,4	0,0	<b>0,0</b>	-2,1	-0,3	<b>0,0</b>
Holbæk	0,1	0,7	<b>0,8</b>	-0,5	0,7	<b>0,2</b>	-1,2	0,5	<b>0,0</b>
Langebæk	0,0	-0,1	<b>0,0</b>	-0,3	-0,3	<b>0,0</b>	-0,5	-0,6	<b>0,0</b>
Rødby	0,4	0,0	<b>0,4</b>	0,7	0,0	<b>0,7</b>	0,7	-0,4	<b>0,3</b>
Stubbekøbing	-0,2	0,1	<b>0,0</b>	-0,5	0,4	<b>0,0</b>	-0,7	0,2	<b>0,0</b>
<b>Kapitaltillæg ved nye pladser i de enkelte år</b>									
<i>2005 pl.</i>	<b>2005</b>			<b>2006</b>			<b>2007</b>		
	0-2 år	3-6 år	<b>I alt</b>	0-2 år	3-6 år	<b>I alt</b>	0-2 år	3-6 år	<b>I alt</b>
Brøndby	0,1	0,1	<b>0,1</b>	0,2	0,1	<b>0,3</b>	0,2	0,1	<b>0,2</b>
Lyngby-Taarbæk	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,2	<b>0,1</b>	-0,1	0,1	<b>0,0</b>
Rødovre	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	-0,1	<b>0,0</b>	0,0	-0,1	<b>0,0</b>
Ishøj	0,0	-0,1	<b>0,0</b>	0,0	-0,2	<b>0,0</b>	0,0	-0,2	<b>0,0</b>
Tårnby	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>	-0,1	0,0	<b>0,0</b>
Allerød	0,0	0,0	<b>0,0</b>	-0,1	0,1	<b>0,0</b>	-0,1	0,0	<b>0,0</b>
Frederikssund	0,0	0,0	<b>0,0</b>	-0,1	0,1	<b>0,0</b>	-0,2	0,0	<b>0,0</b>
Gundsø	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,1</b>	0,0	0,0	<b>0,1</b>
Roskilde	0,0	-0,1	<b>0,0</b>	-0,1	-0,3	<b>0,0</b>	-0,1	-0,4	<b>0,0</b>
Dragsholm	0,0	0,0	<b>0,0</b>	-0,1	0,0	<b>0,0</b>	-0,1	0,0	<b>0,0</b>
Holbæk	0,0	0,1	<b>0,1</b>	0,0	0,1	<b>0,0</b>	-0,1	0,0	<b>0,0</b>
Langebæk	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	-0,1	<b>0,0</b>
Rødby	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>
Stubbekøbing	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>

Kilde: Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, DUT-notat af 16. april 2005.

Oplysningerne om enkeltkommuner danner grundlag for *beregningen* af den samlede kompensation for den kommunale sektor, ikke grundlag for *fordelingen* af kompensationen på de enkelte kommuner. Kompensationen gives i form af et forhøjet bloktilskud til kommunerne under ét og fordeles dermed på enkeltkommuner i overensstemmelse med de gældende principper for fordeling af generelle tilskud og udligning i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Hvor stor en del af kompensationen, den enkelte kommune, modtager vil afhænge af kommunens indbyggertal og udgiftsbehov ifølge kriterierne i udligningssystemet.

## 8 Tilskuds- og udligningssystemet

I ovennævnte har fokus været på modeller og principper for beregning af de økonomiske konsekvenser af reformer for den samlede kommunesektor. Da hovedvægten i medfør af DUT-systemet ligger på regulering via bloktilskuddet, har principperne for fordeling af bloktilskuddet betydning for, hvor-



dan den samlede regulering for den kommunale sektor fordeles på kommuneniveau og dermed reformkompensationen på mikroniveau.

Ifølge udligningsloven skal der årligt ske tillæg eller fradrag i bloktilskuddet for følgende poster:

- Den forventede pris- og lønudvikling.
- Kommunale merudgifter – eller mindreudgifter – som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne. Samt kommunale merudgifter – eller mindreudgifter – som følge af ændringer i den bindende statlige regulering af kommunernes virksomhed (DUT-princippet).
- Kommunale merudgifter – eller mindreudgifter – som følge af reale ændringer i kommunernes udgifter til kontanthjælp, kommunal aktivering, jobtræning, revalidering, førtidspension, erhvervsgrunduddannelse samt visse kommunale udgifter vedrørende udlændinge (budgetgarantien).
- Ændringer, som aftales i budgetsamarbejdet med baggrund i opgørelsen af den kommunale økonomi i tilskudsåret (balancetilskud).

Tilskuds- og udligningsordningerne kan inddeles i følgende elementer:

- Det generelle statstilskud (bloktilskuddet)
- Landsudligning
- Hovedstadsudligning
- Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud
- Særlige tilskuds- og udligningsordninger i form af udligning af selskabsskat, beskæftigelsestilskud til udgifter til forsikrede ledige, tilskud vedrørende ældreområdet, udlændinge, økommuner uden fast forbindelse, kommuner med tillagte øer, vanskeligt stillede kommuner og kommuner i hovedstadsområdet med økonomiske vanskeligheder.

En del af statstilskuddet (bloktilskuddet) går til finansiering af landudligningen og udligningstilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud. Den resterende del fordeles efter kommunalreformen i 2007 til kommunerne i forhold til deres indbyggertal, hvor fordelingen før reformen skete i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag.

I korte træk er grundprincippet i landsudligningen et nettoudligningssystem, hvor udligningen baseres på beregningen af et strukturelt over- eller underskud. Det strukturelle over- eller underskud beregnes som forskellen mellem en kommunes beregnede skatteindtægter og kommunens udgiftsbehov som opgjort på grundlag af de udgiftsbehovskriterier og vægte, der indgår i udligningsordningen. I 2010 udlignes i landsudligningen 58 procent af en kommunes strukturelle over- eller underskud. For kommuner i hovedstadsområdet sker videre en udligning gennem hovedstadsudligningen, ligesom den enkelte kommunes samlede generelle tilskud og udligning vil afhænge af, om kommunen er omfattet af nogle af de særlige tilskuds- og udligningsordninger.

Uafhængigt af drøftelsen af reformfinansiering pågår i Danmark en løbende diskussion af principper og kriterier i udligningsordningen, udligningsniveau mv. Udligningsordningens karakter af et nulsums-spil betyder, at der er stærke latente interessekonflikter i enhver drøftelse af udligningssystemet, ikke mindst på mikroniveau. Ud fra forskellige præmisser har forskellige parter varierende synspunkter med hensyn til, om udligningsordningen vægter forskellige hensyn optimalt, og ordningen er "retfærdig" for den enkelte kommune eller grupper af kommuner. På det overordnede niveau drøftes

vægtningen mellem hensynene til simpelhed og gennemskuelighed på den ene side og præcisionen i forhold til de faktiske udgifter på den anden side. Der er blandt parterne enighed om, at et refusionsbaseret system, hvor de faktiske udgifter på et udgiftsområde refunderes, vil have indbyggede uhenigtsmæssige udgiftsdrivende incitament, men der er omvendt meget forskellige synspunkter på, hvor præcist de objektive udgiftsbehovskriterier skal opfange de faktiske udgifter, ikke mindst på mikroniveau.

På det overordnede plan pågår mikrorelaterede drøftelser om såvel udligningsordningens kompensation for eksisterende udgifter som udligningsordningens kompensation for nye udgifter i forbindelse med reformer:

- 1 Er den eksisterende udgiftsbehovsopgørelse præcis og dækkende i forhold til de faktiske opgaver? En række kommuner har fremført kritik af, at de socioøkonomiske udgiftsbehov undervurderes i udligningsordningen, og at kommuner med høje sociale udgifter underkompenseres i forhold til de faktiske udgifter. Andre kommuner mener, at andre dele af udgiftsbehovsopgørelsen bør være mere præcis og dækkende i forhold til de faktiske udgifter.
- 2 Fordeles DUT-kompensationer for nye mer- eller mindreopgaver hensigtsmæssigt? KL har anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage fordelingen af en DUT-kompensation for en kommunal mer- eller mindreopgave op til vurdering med henvisning til, at størrelsen af kompensationen til den enkelte kommune i det gældende system bl.a. afhænger af, hvilke udligningsordninger kommunen er omfattet af. Eksempelvis vil den samlede tilskudsændring pr. indbygger være større for kommuner omfattet af ordningen for ugunstigt stillede kommuner end for landsgennemsnittet, hvad enten tilskuddet forhøjes eller reduceres.

Sammen med andre udligningsproblemstillinger indgår disse spørgsmål i kommissoriet for arbejdet i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg. Hvilke anbefalinger, Finansieringsudvalget vil komme med, og om dette vil give anledning til justeringer af tilskuds- og udligningssystemet, er endnu uvist.

KL har i overensstemmelse med de historiske traditioner som udgangspunkt ikke en officiel holdning til spørgsmål, der vedrører den konkrete fordeling af tilskud og udligning på de enkelte kommuner.

# Bilag 1. Bloktilskudsaktstykke juni 2009

## Regulering af de generelle tilskud til kommunerne

Mio. kroner	Korrigeret pulje 2009 (09-pl)	Foreløbig pulje 2010 (10-pl)	BO 2011 (10-pl)	BO 2012 (10-pl)
<b>I. Overført tilskudspulje</b>				
Kommuneaftalen 2008 vedr. 2009, overført tilskudspulje, jf. akt 190 af 19. juni	62.991,6	45.835,1	45.697,0	45.697,0
Pris- og lønregulering, 2009-2010	-	1.420,9	1.416,6	1.416,6
I alt	62.991,6	47.256,0	47.113,6	47.113,6
<b>II. Budgetgaranti</b>				
Foreløbig regulering	-	2.225,3	-	-
Efterregulering	-	-572,0	-	-
Permanent regulering	-	979,8	979,8	979,8
Midtvejsregulering	1.213,0	-	-	-
I alt	1.213,0	2.633,1	979,8	979,8
<b>III. Lov- og cirkulæreprogram</b>				
<b>Finansministeriet</b>				
Pensionsbidrag ved tjenestefrihed til organisationsarbejde mv. <sup>1)</sup>	-	4,5	6,9	6,9
I alt	-	4,5	6,9	6,9
<b>Skatteministeriet</b>				
Lov nr. 526 af 17. juni 2008 om ændring af lov om afgift af lønsum mv. <sup>2)</sup>	48,9	67,1	67,1	67,1
Forslag til Lov om ændring af merværdiafgiftsloven (momsloven) (Leveringsstedsregler for ydelser, ovenstående betalingspligt, VIES- system, moms-godtgørelse i andre EU- lande mv.) <sup>3)</sup>	-	266,2	266,2	266,2
I alt	48,9	333,3	333,3	333,3
<b>Indenrigs- og Socialministeriet</b>				
Lov nr. 447 af 9. juni 2008 om ændring af lov om social service (lejerrettigheder til visse beboere i botilbud efter serviceloven) <sup>1)</sup>	-	-	-	-0,3
Lov nr. 446 af 9. juni 2008 om ændring af lov om social pension, lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. og lov om social service. (Højere supplerende pensionsydelse, udvidelse af personkredsen for invaliditetsydelse og afskaffelse af servicebetaling for ophold i botilbud mv.) <sup>1)</sup>	-	-	-	-7,5
Lov nr. 549 af 17. juni 2008 om ændring af lov om social service og lov om friskoler og private grundskoler mv. (Forældres udførelse af hjælp til børn i hjemmet m.m., udvidede beføjelser til Ankestyrelsen og de sociale nævn, borgerstyret personlig assistance, styrket indsats over for kvinder og børn på krisecentre mv.) <sup>2)</sup>	23,7	29,0	27,3	27,3
Lov nr. 1346 af 19. december 2008 om ændring af lov om social service (fast kontaktperson i hjemmeplejen)	10,1	10,4	10,4	10,4
Lov nr. 315 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (familievejlederordning)	2,7	5,6	5,6	5,6
Lov nr. 490 af 12. juni 2009 om ændring af lov om almene boliger mv., lov om leje af almene boliger, lov om friplejeboliger, lov om ejerlejligheder og lov om indkomstbeskatning af aktieselskaber mv. (selskabsskatte-	-53,4	-3,4	72,4	73,4

<b>Mio. kroner</b>	<b>Korrigeret pulje 2009 (09-pl)</b>	<b>Foreløbig pulje 2010 (10-pl)</b>	<b>BO 2011 (10-pl)</b>	<b>BO 2012 (10-pl)</b>
loven) sStyring og finansiering af den almene boligsektor)				
Lov nr. 318 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (kontinuitet i anbringelsen mv.) <sup>1)</sup>	15,1	38,6	46,7	54,7
Lov nr. 317 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (skærpe af reglerne om forældreplæg og indførelse af ungeplæg)	4,2	8,5	8,5	8,5
Bekendtgørelse nr. 1002 af 8. oktober 2008 Bekendtgørelse om fastsættelse af dagen for afholdelse af valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet	9,6	-	-	-
Orienteringsskrivelse vedr. undersøgelse af merudgifter til diabeteskost 2007-2008	-13,6	-15,2	-15,2	-15,2
Vejledning nr. 29 af 6. april 2009 om afholdelse af folkeafstemning søndag den 7. juni 2009 om forslag til lov om ændring af tronfølgeoven	2,6	-	-	-
Lov nr. 388 af 25. maj 2009 om ændring af lov om social service (udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere til borgerstyret personlig assistance)	75,3	137,5	137,5	137,5
Lov nr. 390 af 25. maj 2009 om ændring af lov om social service (loft over egenbetaling for madservice i plejeboliger mv.)	55,2	113,7	113,7	113,7
Bekendtgørelse om sammenlignelig brugerinformation	0,2	0,1	0,1	0,1
Forårspakke 2.0: Ændret grænse for aftrapning af økonomisk friplads <sup>2)</sup>	-	185,6	185,6	185,6
I alt	131,7	510,4	592,6	593,8
<b>Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse</b>				
Bekendtgørelse nr. 1299 af 15. december 2008 om økonomiske rammer for frit valg til private specialsygehuse mv.) <sup>3)</sup>	1,2	-	-	-
Bekendtgørelse nr. 1098 af 19. november 2008 og vejledning nr. 70 af 19. november 2008 om adgang til tilskud efter sundhedsloven til varer og tjenesteydelser, der er købt eller leveret i et andet EU-/EØS-land	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Flytning af myndighedsansvaret for den vederlagsfri fysioterapi	8,4	69,3	69,3	69,3
Finansiering af adgang til sundhedsdatanettet	2,4	1,2	1,2	1,2
Lov nr. 530 af 12. juni 2009 om ændring af sundhedsloven (udvidet behandlingsret for psykisk syge voksne)	-	11,5	34,6	46,2
Styrkelse af behandlingsindsatsen over for personer, der har forsøgt selvmord	0,6	0,6	0,6	0,6
Sundhedsstyrelsens vejledning om vederlagsfri fysioterapi (tilskud til personer med funktionsnedsættelse som følge af progressiv sygdom)	-	140,6	140,6	140,6
I alt	11,0	221,6	244,7	256,3
<b>Beskæftigelsesministeriet</b>				
Lov nr. 285 af 25. april 2001 om ændring af lov om social pension og andre love (førtidspensionsreform) <sup>1) 2)</sup>	-	-	-	-25,6
Lov nr. 1420 af 21. december 2005 om ændring af lov om individuel boligstøtte (nedsættelse af aldersgrænsen fra 23 år til 18 år for, hvornår børn indgår i boligstøtteberegningen som børn) <sup>1)</sup>	-	-	-	-0,6
Lov nr. 324 af 30. april 2008 om ændring af lov om individuel boligstøtte (udbetaling af boligstøtte til nye støttemodtagere i private andelsboliger mv. som lån) <sup>1)</sup>	-	-	-	-11,7
Lov nr. 1411 af 27/12/2008 om ændring af lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, lov om en børnefamilieydelse, lov om individuel boligstøtte og lov om ændring af lov om social pension og andre love (Ændrede betingelser om børns ophold her i landet mv.)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Lov nr. 286 af 15. april 2009 Lov om ændring af lov om leje af almene boliger, lov om leje og forskellige andre love (Initiativer for at forhindre udsættelser af lejere som følge af manglende betaling af husleje mv.) <sup>1)</sup>	17,1	24,2	24,7	25,2
Bekendtgørelser nr. 678, nr. 677 og nr. 629 af 27. juni 2008 om anvendelse af elevatorer	-7,4	-7,6	-7,6	-7,6

<b>Mio. kroner</b>	<b>Korrigeret pulje 2009 (09-pl)</b>	<b>Foreløbig pulje 2010 (10-pl)</b>	<b>BO 2011 (10-pl)</b>	<b>BO 2012 (10-pl)</b>
Lov nr. 1395 af 27. december 2008 om ændring af lov om arbejdsmiljø (forhøjelse af bøder, justering af bygherrens pligter og præcisering af Arbejdstilsynets hjemmel til at træffe afgørelser mv.)	10,0	10,3	10,3	10,3
Lov nr. 480 af 12. juni 2009 ændring af lov om dagpenge ved sygdom, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark (en styrket beskæftigelsesrettet indsats over for sygemeldte m.fl.)	44,2	876,2	875,7	874,0
Bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2008 om ændring af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet)	-2,1	-2,2	-2,2	-2,2
Lov nr. 479 af 12. juni 2009 Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring mv., lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark (afbureaukratisering af reglerne om aktivering af unge, sanktionsreglerne for kontant- og starthjælpsmodtagere og målretning af aktiveringsindsatsen mv.) <sup>1)</sup>	2,2	6,9	6,9	6,9
Landsretsdom af 14. marts 2008 om regres i arbejdsskadesager	-	-8,5	-	-
Lov om ændring af lov om individuel boligstøtte (forhøjet boligstøtte til personer i anviste almene ældreboliger og lignende udlejningsboliger)	2,6	10,8	10,8	10,8
Etablering af et enstrengt kommunalt beskæftigessystem mv. (Lov nr. 483 af 12. juni 2009 samt Lov nr. 482 af 12. juni 2009)	-	866,7	866,7	866,7
Lov nr. 477 af 12. juni 2009 om ændring af lov om social pension og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. (forhøjelse af pensionstillæg mv.) <sup>1)</sup>	-	-18,6	-18,6	-18,6
Lov nr. 389 af 27. maj 2008 om ændring af lov om sygedagpenge (udvidelse af arbejdsgiverperioden)	34,8	35,9	35,9	35,9
I alt	101,3	1.794,0	1.802,5	1.763,4
<b>Undervisningsministeriet</b>				
Ændring af lov om folkeskolen, jf. Lov 572 af 9. juni 2006	-	-	-	5,6
I alt	0,0	0,0	0,0	5,6
<b>Miljøministeriet</b>				
Lov nr. 1401 af 27. december 2008 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet (nødområder for skibe og planer herfor mv.)	0,2	-	-	-
Lov nr. 1402 af 27. december 2009 om ændring af lov om vandforsyning mv. og lov om miljømål mv. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (regulering af afgift til drikkevandsbeskyttelse mv.) <sup>2)</sup>	52,4	54,0	54,0	54,0
Lov nr. 466 af 17. juni 2008 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (Miljøskadeloven), lov nr. 507 af 17. juni 2008 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love (implementering af miljøansvarsdirektivet), bekendtgørelse nr. 658 af 26. juni 2008 om indhentelse af udtalelse om miljøskade mv. (konsultationsordningen), bekendtgørelse nr. 652 af 26. juni 2008 om visse kriterier for vurdering af, om der foreligger en miljøskade, og om krav til afhjælpning af visse miljøskader, vejledning nr. 9439 af 2. juli 2008 om Miljøskadelovens Skadebegreb samt bekendtgørelse om sikkerhedsstillelse.	0,5	0,3	0,3	0,3
Bekendtgørelse nr. 165 af 23. februar 2009 om badevand og badeområder <sup>3)</sup>	-0,1	-3,4	-5,7	-5,7
Bekendtgørelse nr. 1217 af 11. december 2008 om batterier og akkumulatører og udtjente batterier og akkumulatører <sup>4)</sup>	9,0	9,3	9,3	9,3
Ændring af bekendtgørelse om gasmotorer (nr. 621 af 23. juni 2005 om begrænsning af emission af nitrogenoxider, uforbrændte carbonhydrider og carbonmonooxider mv. fra motorer og turbiner)	0,1	0,1	-	-
Ændring af VOC-bekendtgørelsen (nr. 350 af 29. maj 2002 om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Kompensation som følge af forsinkelse af den elektroniske tingbog. Vedr. lov nr. 539 af 8. juni 2006 om ændring af lov om tinglysning og forskelli-	3,7	-	-	-

<b>Mio. kroner</b>	<b>Korrigeret pulje 2009 (09-pl)</b>	<b>Foreløbig pulje 2010 (10-pl)</b>	<b>BO 2011 (10-pl)</b>	<b>BO 2012 (10-pl)</b>
ge andre love (digital tinglysning)				
Ændring af godkendelsesbekendtgørelsen (branchebilag) i henhold til: Aftale om kompensation for forsinkede branchebilag – virksomhedsreformen	0,8	-	-	-
I alt	66,5	60,1	57,6	57,6
I alt, lov- og cirkulæreprogram	359,4	2.923,9	3.037,6	3.016,9
<b>V. Andre reguleringer</b>				
Balancetilskud	-	14.103,4	-	-
Forhøjelse af tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner	-	-330,0	-	-
VISO	-	100,7	50,2	50,2
Digitalisering på sygedagpengeområdet	-	-13,5	-	-
Efteruddannelse af offentlige ledere <sup>1)</sup>	-	10,0	10,0	10,0
Psykiatraftalen 2003-2006 <sup>1)</sup>	-	-	-	0,8
Kommunernes adgang til data fra Kort- & Matrikelstyrelsen	-	-10,2	-10,2	-10,2
Forhøjelse af bidrag til Sundhed.dk <sup>1)</sup>	-	-1,0	-1,0	-1,0
Tidligere amtslige tilskud	-	-	28,5	28,5
Sundt måltid mad i dagtilbud	-	-	400,0	400,0
Forstærket kronikerindsats (patientundervisning og egenbehandling) <sup>1)</sup>	-	5,7	7,3	5,8
Midtvejsregulering af indkomstoverførsler ikke dækket af budgetgaranti	337,0	-	-	-
Udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde	800,0	-	-	-
Regulering af kommunal medfinansiering	-380,0	-	-	-
Forhøjelse af kommunal medfinansiering sfa. øget midlertidig sygehusaktivitet i 2009	44,8	-	-	-
I alt	801,8	13.865,1	484,8	484,1
Total	65.365,8	66.678,1	51.615,8	51.594,4
*) Kompensationsbeløbet efterreguleres i henhold til parternes skriftlige aftale				
1) Permanent udgiftsniveau nås efter BO-periodens udløb. Punktet medtages på følgende års aktstykker.				

## Rapport

# Om finansieringsprinciper för statligt beslutade verksamhetsförändringar i kommuner och landsting

Juni 2010

Dag Fagerhem

Anders Haglund

## Innehåll

1.	Inledning .....	1
2.	Kommunernas och landstingens ekonomi .....	2
2.1	Ekonomiskt resultat för kommunsektorn .....	2
2.2	Kommunernas och landstingens finansieringskällor .....	3
2.3	Kommunernas och landstingens verksamheter .....	4
3.	Redovisningsprinciper och regler i Sverige .....	5
3.1	Extern redovisning .....	5
3.2	Intern redovisning .....	5
4.	Finansieringsprincipen .....	6
4.1	Finansieringsprincipens grund och legala status .....	6
4.2	Finansieringsprincipens innebörd och avgränsning .....	7
4.3	Den ekonomiska regleringen mellan staten och kommunsektorn .....	8
4.4	Process för beredning och planering .....	9
5.	Synpunkter och kommentarer från SKL .....	10
6.	Införandet av maxtaxa i barnomsorgen – ett exempel .....	11



## 1. Inledning

Den offentliga sektorn i Sverige innehåller dels en statlig och dels en kommunal ansvarsnivå, var och en med direktvalda parlament och egen beskattningsrätt. Den kommunala nivån består av primärkommuner (kommuner) och landstingskommuner (landsting), med olika ansvarsområden och där ingen av dessa är överordnad den andra. Jämförbara med landsting finns också regioner (Region Skåne och Västra Götalandsregionen).

Huvuddelen av verksamheten i kommuner och landsting utgörs av lagreglerade, obligatoriska uppgifter, men det finns också ett antal frivilliga verksamheter inom kommuner och landsting. Exempel på detta återfinns t.ex. inom fritids- och kultursektorn, men även inom de reglerade områden finns åtaganden och/eller ambitionsnivåer som är av frivillig art. Även om huvuddelen av den verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting är lagreglerad finns emellertid en relativt hög grad av kommunalt självstyre. Inom respektive lags ram har kommuner och landsting stora möjligheter att anpassa verksamheten till lokala och regionala förutsättningar.

Grundprincipen för finansiering av respektive ansvarsnivås åtaganden är skattefinansiering respektive avgiftsfinansiering. Inom denna princip finns det anpassningar och tillämpningar som gör dessa samband något otydliga. Dels finns ett av staten beslutat utjämningsystem inom kommun- respektive landstingssektorn, som baseras på ett antal faktorer och som syftar till att ge kommuner och landsting likartade förutsättningar att bedriva verksamhet oberoende av strukturella skillnader. Med strukturella skillnader avses exempelvis skillnader i åldersstruktur, socioekonomi och bebyggelsestruktur. Dels finns ett generellt statsbidrag till kommuner och landsting, som inte räknas upp med pris- och löneutvecklingen (nominellt oförändrat). Det finns också, undantagsvis några specialdestinerade statsbidrag, varav merparten är förknippade med motprestation. En del är också tillfälliga och ett aktuellt exempel är den s.k. ”Kömiljarden”, där staten för år 2009 betalade ut ersättning till de landsting som klarade av att leva upp till kortare väntetider för vård och behandling, med utgångspunkt från den nationella vårdgarantin.

Även om det finns en grundläggande uppdragsfördelning mellan staten och kommunerna respektive landstingen, sker löpande förändringar inom verksamheterna. Det kan handla dels om verksamhetsförändringar och/eller ändrade ambitioner hos kommuner och landsting, d.v.s. frivilliga åtaganden, dels om att kommuner/landsting åläggs nya eller förändrade uppgifter genom statliga beslut. I det första fallet är det helt och hållet respektive kommun/landsting som ansvarar för att finansiera verksamhetsförändringarna, i det andra fallet förutsätts statlig finansiering följa med beslut om förändringar i

verksamheten. Hur detta ska ske har dock inte alltid varit en självklarhet, men med tiden har en ordning utvecklats, den s.k. finansieringsprincipen, som beskrivs i följande avsnitt.

Det bör dock understrykas att verksamhetsförändringar och förändring av ambitionsnivåerna i kommuner och landsting som huvudregel beslutas av respektive kommun och landsting på eget initiativ. Det är logiskt mot bakgrund av det kommunala självstyret och den grundläggande uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Finansieringsprincipen är endast tillämplig då initiativet till och kravet på en förändrad ambitionsnivå kommer från staten, vilket inte utgör ett normalfall utan snarare undantagsfall.

## 2. Kommunernas och landstingens ekonomi

### 2.1 Ekonomiskt resultat för kommunsektorn

#### Sammantagen resultaträkning för kommunsektorn 2009-2011 (Kommuner och Landsting)

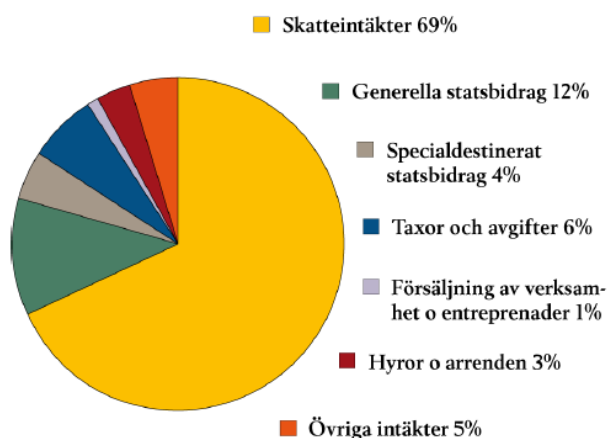
*Miljarder kronor i löpande priser*

	Utfall	Prognos	
	2009	2010	2011
Verksamhetsintäkter	144	145	147
Verksamhetskostnader	-727	-752	-768
Avskrivningar	-23	-23	-24
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-605</b>	<b>-630</b>	<b>-645</b>
Skatteintäkter	512	522	533
Generella statsbidrag och utjämning	104	124	112
Finansnetto	5	3	3
<b>Resultat före extraordinära poster</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>4</b>

*(Källa: Ekonomirapporten Maj 2010, SKL)*

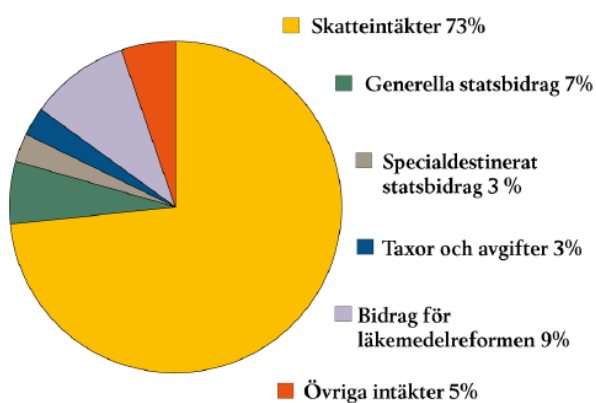
## 2.2 Kommunernas och landstingens finansieringskällor

### Fördelning av kommunernas intäkter för verksamheten 2008 (totalt 475 mdkr)



(Källa: Ekonomirapporten oktober 2009, SKL)

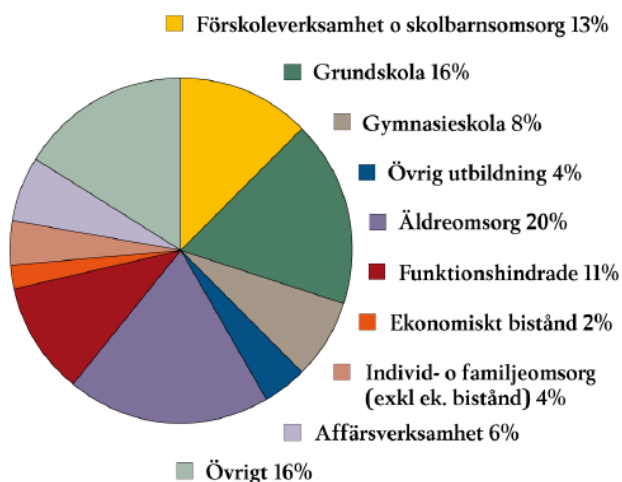
### Fördelning av landstingens intäkter för verksamheten 2008 (totalt 230 mdkr)



(Källa: Ekonomirapporten oktober 2009, SKL)

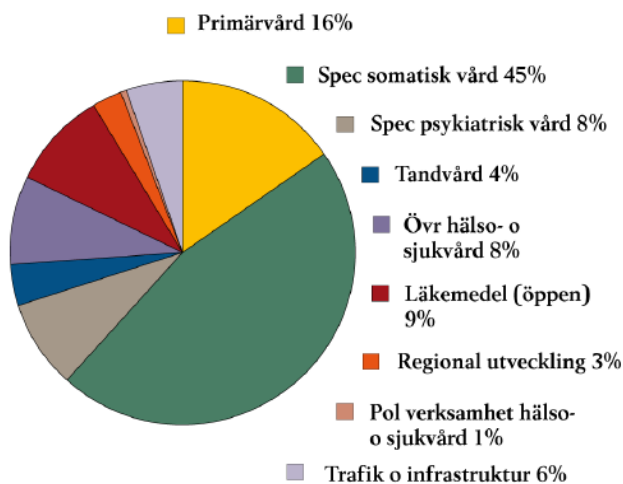
## 2.3 Kommunernas och landstingens verksamheter

### Fördelning av kommunernas kostnader för verksamheten 2008 (totalt 475 mdkr)



(Källa: Ekonomirapporten oktober 2009, SKL)

### Fördelning av landstingens kostnader för verksamheten 2008 (totalt 230 mdkr)



(Källa: Ekonomirapporten Oktober 2009, SKL)

## 3. Redovisningsprinciper och regler i Sverige

### 3.1 Extern redovisning

Den externa redovisningen i kommuner och landsting är sedan 1998 lagreglerad. Lagen bygger på de grundläggande redovisningsprinciperna och bokföringsmässiga grunder utgör utgångspunkt (accrual based accounting). Att externredovisningen blev lagreglerad 1998 innebär inte någon stor förändring, jämfört med vad som hade gällt tiden före 1998. I flera avseende innebar lagregleringen en kodifiering av befintlig praxis. I syfte att fortlöpande utveckla god redovisningssed finns också ett normbildande organ, Rådet för kommunal redovisning (RKR). Utvecklingen sker bl.a. utfärdande av rekommendationer i olika redovisningsfrågor.

Viktiga konsekvenser av att redovisningen grundas på bokföringsmässiga grunder är att utgifter och inkomster periodiseras till rätt redovisningsperiod, d.v.s. till den period där resursförbrukningen sker och service produceras. Utgifter och inkomster omvandlas därigenom till kostnader och intäkter.

#### **Konsekvenser för förutsättningar att göra kostnadsberäkningar**

Bokföringsmässiga grunder och förhållandet att utgifter och inkomster periodiseras underlättar och ger förutsättningar för att rättvisande kostnadsberäkningar kan göras.

### 3.2 Intern redovisning

Enligt förordning är kommuner och landstings skyldiga att till staten lämna finansiell statistik som ska ingå i nationalräkenskaperna. Insamling av statistik görs av Statistiska Centralbyrån, SCB. I syfte att underlätta insamling och få en ändamålsenlig struktur på statistiken har en normalkontoplan för kommuner och landsting utvecklats. Denna uppdateras fortlöpande. Det är intresseorganisationen, Sveriges Kommuner och Landsting som i samarbete med SCB svarar för denna kontoplan. Utgångspunkten med kontoplanen har givetvis varit att den ska vara anpassad till den kommunala verksamheten och också upplevas som relevant i den enskilda kommunen. Kontoplanen innehåller dimensionerna, kostnads- intäktsslag (konto) och en verksamhetsindelning. Samtliga kommuner och landsting tillämpar, i princip, normalkontoplanen. Utöver normalkontoplanen kompletterar den enskilda kommunen och landstinget sina egna kontoplaner, utifrån egna behov.

## **Konsekvenser för förutsättningar att göra kostnadsberäkningar**

En normalkontoplan och en enhetlig tillämpning av denna underlättar och ger goda förutsättningar för kostnadsberäkningar för hela kommunsektorn. Därutöver underlättas jämförelser mellan kommuner och landsting.

## **4. Finansieringsprincipen**

### **4.1 Finansieringsprincipens grund och legala status**

Dagens finansieringsprincip är inte lagreglerad och den är heller inte förankrad i någon formell överenskommelse mellan staten och kommunsektorn. Den kan sägas vara ett åtagande från statens sida om samråd, baserad på att det är staten som ändå har sista ordet. Den ordning som gäller ställer heller inga absoluta krav på att beslutsunderlagen för exempelvis beslut av riksdagen ska redovisa alternativa beräkningar eller att SKL:s synpunkter ska framgå av beslutsunderlagen.

Med detta sagt kan ändå noteras att finansieringsprincipen vilar på beslut av riksdagen:

- Proposition, 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2 Finansieringsprincipen.
- Proposition, 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.

I dessa dokument angavs grunderna för finansieringsprincipen. År 2001 tillsattes därutöver en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), med uppdraget att ytterligare förtydliga innebörden och tillämpningen av principen. Arbetet resulterade år 2004 i ett vägledande informationsmaterial som år 2005 behandlades av de politiska ledningarna för Finansdepartementet och SKL. I 2007 års ekonomiska vårproposition har regeringen ställt sig bakom detta informationsmaterial, men formuleringene i prosopisjonen er utydliga og gir rom for tolkning.

Följande redogörelse för finansieringsprincipen är i huvudsak en sammanställning, baserad på tillgängligt informationsmaterial från Finansdepartementet och SKL.

## 4.2 Finansieringsprincipens innebörd och avgränsning

Finansieringsprincipen innebär att i de fall staten beslutar om nya, obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting ska besluten också innehålla en finansiering, utanför den kommunala beskattningsrätten. Grundtanken är alltså att sådana beslut inte ska leda till höjda kommunal- eller landstingsskatter.

På samma sätt som statlig finansiering förutsätts följa statliga beslut om nya åtagande för kommuner och landsting, kan staten också minska de statliga bidragen om staten fattar andra beslut som bidrar till att minska kostnaderna för den kommunala verksamheten. Finansieringsprincipen skall tillämpas för hela kommunsektorn.

De statliga beslut som berörs av finansieringsprincipen avser åtgärder som **direkt** berör verksamhet i landsting och/eller kommunen, dvs. beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter/ansvarsområden (eller minskade sådana). Det gäller beslut som för statens räkning fattas av riksdag, regering eller myndighet och som är bindande för den kommunala verksamheten. Verksamhet som är frivillig för kommuner och landsting omfattas **inte** av finansieringsprincipen.

Grundprincipen ska tillämpas i följande fall:

- Nya uppgifter, som inte tidigare har tillhandahållits av kommunsektorn, görs obligatoriska (t.ex. överföring av uppgifter från staten till kommunerna).
- Frivilliga uppgifter blir obligatoriska för kommunerna och landstingen. Merparten av kommunernas och landstingens verksamhet är obligatorisk. Inom kultur- och fritidsområdena är exempelvis huvuddelen av verksamheterna frivilliga. Även de obligatoriska verksamheterna kan innehålla delar som är frivilliga eller oreglerade.
- Det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas bort eller regelverket som styr kommunernas och landstingens verksamhet avregleras.
- Ändrade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter, vilket kan innebära både ökade och minskade ambitionsnivåer. En minskad ambitionsnivå innebär en minskning av statens bidrag till kommunsektorn och vice versa.
- Regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster.

I de fall tidigare frivilliga uppgifter görs obligatoriska, genom beslut av staten, bör utgångspunkten vara att hela omfattningen av det obligatoriska åtagandet ska finansieras, oavsett om kommunen tidigare tillhandahållit detta som ett frivilligt åtagande.

Däremot gäller finansieringsprincipen inte för de beslut där kommuner och landsting endast berörs **indirekt**, men där besluten inte är riktade mot den kommunala sektorn. Det sägs dock att effekterna av sådana åtgärder skall analyseras och beaktas i samband med bedömningen av statsbidragens storlek.

Exempel där principen inte tillämpas:

- Förändringar avseende direkta skatter som påverkar det kommunala skatteunderlaget t.ex. förändringar i grundavdraget.
- Förändringar avseende indirekta skatter, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt.
- Förändringar i exempelvis transfereringssystemen som ger effekter på det kommunala skatteunderlaget eller de kommunala utgifterna.
- Kommunsektorn får förändrade kostnader till följd av demografiska eller tekniska förändringar.
- Kommunsektorn får förändrade kostnader som är orsakade av den allmänna pris- och löneutvecklingen.
- Förändringar som åsamkar kommuner och landsting ökade kostnader på samma sätt som andra arbetsgivare, t.ex. ändrade karensregler i sjukförsäkringen.
- Förändringar görs i statlig verksamhet som får indirekta effekter på kommunerna t.ex. ökad eller minskad utbildningsvolym i arbetsmarknadsutbildning eller högskola.

I likhet med vad som ovan sagts, ska även dessa förändringar beaktas vid bedömning av statsbidragens storlek.

#### **4.3 Den ekonomiska regleringen mellan staten och kommunsektorn**

En bedömning av vilka ekonomiska effekter statliga beslut kan få, ska alltid göras och ligga till grund för nivån på den statliga ersättningen.



Den ekonomiska regleringen mellan staten och kommuner/landsting ska ske vid ingången av varje nytt år, och grundprincipen är att regleringar enligt finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle. Regleringen kan dock ske stegvis, i de fall verksamhetsförändringarna sker stegvis.

Regleringen sker i den pris- och volymnivå som gäller vid den tid då förändringen genomförs, och anges i kronor/invånare för samtliga kommuner respektive landsting. Effekter för enskilda kommuner/landsting ska lösas i annan ordning.

Statens finansiering enligt denna princip, sker genom justering av nivån på anslag 48:1 ”Kommunalekonomisk utjämning”, avseende allmänna bidrag till kommuner.

#### 4.4 Process för beredning och planering

För att statliga beslut om förändringar ska genomföras på bästa möjliga sätt, förutsätts att samråd sker med SKL. Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning, men det är det departement som ansvarar för sakfrågan som ska svara för samrådet gentemot SKL. I praktiken är det imidlertid SKL som är initiativtakaren. Som underlag för detta samråd ska departementet redovisa följande:

- Kostnadsberäkning av förändringen i verksamheten eller inkomst- respektive avgiftsförändringen.
- Kostnadsberäkning av förändringar i skatteunderlaget och i socialbidragen när åtgärder föreslås i transfereringssystemen. Detta skall inte regleras genom finansieringsprincipen men skall ändå finnas med i underlaget.

Kostnadsberäkningarna skall innehålla:

- antaganden om förändrad volym (t.ex. antalet hushåll, barn, pensionärer etc.),
- styckkostnadsuppgifter (genomsnittliga löner m.m.),
- periodiseringseffekter vid genomförandetidpunkten som uppstår på grund av skillnaden mellan redovisningsprinciper inom staten respektive kommunerna och landstingen.

Vid förändringar av skatteunderlaget:

- eventuella känslighetskalkyler,

- eventuella effekter på de kommunala skatteintäkterna och
- eventuella marginalkostnadsberäkningar. Finansieringsprincipen bör tillämpas så att ett effektivt resursutnyttjande stimuleras. Det innebär att det i vissa fall kan vara rimligare att beräkna effekterna utifrån en marginalkostnad i stället för en genomsnittskostnad.
- Om en åtgärd innebär etappvisa förändringar skall det ingå i underlaget, beräknat år för år.
- En bedömning av om en reglering ger stora skillnader i effekter för enskilda kommuner respektive landsting.
- Förslag till finansiering. Dessa skall följa de generella reglerna för finansiering.

### *Förslag/propositioner*

Förslag till reformer som läggs av regeringen kan presenteras som **särproposition** eller i anslutning till regeringens **budgetproposition**. Grundprincipen bör vara att förslagen presenteras före sommaren, om de ska träda i kraft vid kommande årsskifte. Därmed ges även kommun och landsting möjlighet att beakta förslagen i sin budget- och planeringsprocess. I det fall förslag läggs i budgetpropositionen under hösten, bör de ha förvarnats om i regeringens vårproposition, för att ge landsting och kommuner ska få rimliga planeringsförutsättningar.

## 5. Synpunkter och kommentarer från SKL

SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) anser att staten bättre bör respektera finansieringsprincipen. I ett nyligen presenterat informationsblad, daterat juni 2010, anför SKL bl.a. att trots finansieringsprincipen fortsätter riksdag, regering och statliga myndigheter att fatta ”ofinansierade” beslut om den kommunala sektorn. Därför anser SKL att finansieringsprincipen borde fastställas i lag.

SKL anser också att det bör ske formaliserade överläggningar mellan regeringen och SKL, bl.a. för att följa upp och analysera hur finansieringsprincipen och den lokala självstyrelsen respekteras. SKL vill också ha en bättre uppföljning av de olika, statligt beslutade förändringarna och därmed också en möjlighet justera de statliga bidragen i takt med kostnadsutvecklingen.

I ett tidigare yttrande till finansutskottet (2008-01-18) redovisar SKL exempel på statliga reformer där finansieringsprincipen enligt deras bedömning tillämpas korrekt, respektive exempel där principen inte tillräckligt respekteras. Bland exempel på det senare nämns LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) som kom år 1994 samt barnomsorgsgarantin från år 1995.

SKL ger också exempel på reformer som visserligen formellt är frivilliga men i praktiken blir generella och där finansieringsprincipen därför borde tillämpas. Ett sådant exempel är ”Maxtaxereformen” som beskrivs som underfinansierad med cirka 1,7 miljarder kronor. I följande avsnitt ges en beskrivning av denna reform.

## 6. Införandet av maxtaxa i barnomsorgen – ett exempel.

Som en del av reformen *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* infördes fr.o.m. 1 januari 2002 en maxtaxa inom förskola och skolbarnsomsorg. Huvudsyftet med reformen var att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Dessutom skulle systemet med maxtaxa ge ekonomiska förbättringar för barnfamiljer samt minska marginaleffekterna och underlätta arbetskraftsdeltagande. Andra delar av reformen innebar en allmän förskola för fyra- och femåringar, samt rätt till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga.

Maxtaxan innebar att det fastställdes ett tak för hur höga avgifter en kommun kan ta ut i förskola respektive skolbarnsomsorg. Avgiftstaket var detsamma för år 2002-2003 och justerades upp för år 2004.

Även om maxtaxan var frivillig för kommunen att införa, blev genomslaget i det närmaste totalt. Första året (2002) anslöt sig 287 av landets 289 kommuner och året därefter anslöt sig de två övriga kommunerna, samt en nybildad kommun. Fr.o.m. år 2003 har tillämpas alltså maxtaxan i Sveriges samtliga 290 kommuner. (Knivsta kommune skilte sig ut från Uppsala kommun).

För att finansiera reformen infördes två statsbidrag. Det ena avsåg att kompensera kommunerna för minskade intäkter på grund av avgiftssänkningar och hade en generell karaktär, medan det andra avsåg kvalitetssäkrande åtgärder och var destinerat att användas för personalförstärkning och/eller kompetenshöjande åtgärder i verksamheten. Fördelning av den statliga finansieringen framgår av följande tabell:

År	2001	2002	2003	2004
Förskoleverksamhet för barn till arbetslösa	150	300	300	300
Förskoleverksamhet för barn till föräldralediga	0	200	200	200
Maxtaxa SFS 2001: 160	0	3 400	3 400	3 160
Kvalitetssäkrande åtgärder SFS 2001: 161	0	500	500	500
Allmän förskola för fyra- och femåringar	0	0	1 200	1 200
<b>Totalt</b>	<b>150</b>	<b>4 400</b>	<b>5 600</b>	<b>5 360</b>

I samband med att reformen beslutades fick Skolverket i uppdrag att löpande följa genomförandet av reformen under de första fem åren. Uppföljningen avrapporterades i dels fyra årliga rapporter och dels en slutrapport *Fem år med maxtaxa* (april 2007). Av slutrapporten framgår bland annat följande:

- Maxtaxan har inneburit lägre avgifter och minskade avgiftsskillnader mellan kommunerna. Skillnaderna mellan kommunerna kunde före reformen vara ända upp till 30.000 kronor om året för en familj med två barn.
- Fler och fler kommuner tillämpar enhetstaxa (ej beroende av barnets närvarotid) och eftersom taket för maxtaxan legat still sedan 2004 har allt fler hushåll nått upp till denna nivå.
- Skillnader i närvarotid (före respektive efter reformen) har framför allt noterats i de kommuner som innan reformen hade tidsrelaterade taxor.
- Generellt sett har kommunernas kostnader per barn i kommunal förskola har inte påverkats nämnvärt av reformen, men skillnader finns dock i enskilda kommuner, i första hand de som tidigare hade en högre grad av avgiftsfinansiering.
- Statsbidragen har haft olika påverkan på kommunernas skatteuttag och kostnad per barn. Det generella statsbidraget för att kompensera intäktsbortfall, har motverkat skattehöjningar. Skolverket beskriver dock effekten som osäker, vilket kan tolkas som att kommunerna använt bidraget på olika sätt. Bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder bedöms ha en tydlig effekt på kommunernas kostnader per barn i förskola, ungefär motsvarande nivån på bidragen. Detta bidrag har i första hand använts till personalförstärkningar i förskolan.
- Maxtaxan har inte lett till ett ökat arbetskraftsutbud, vilket kan förklaras med att verksamheten redan före reformen var väl utbyggd och kraftigt subventionerad.
- Effekterna av reformen stämmer relativt väl överens med dess mål och syfte.

Skolverkets bedömning att statsbidragen täcker kommunernas ökade kostnader skiljer sig alltså från SKL:s bedömning att reformen var underfinansierad med cirka 1,7 miljarder kronor.

**Källor:**

Regeringskansliets hemsida,

”Den kommunala finansieringsprincipen”, 2007-04-16. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL och Finansdepartementet

Ekonomirapporten, maj 2010. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL

Ekonomirapporten, oktober 2009. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL

Fem år med maxtaxa, april 2007. Skolverket