



## Notat om Statsbudsjettet 2021



I dette notatet presenterer KS konsekvensene av statsbudsjettet 2021 for kommuner og fylkeskommuner.

## **Innholdsfortegnelse:**

Kommuneøkonomi	side 3
Helse og velferd	side 5
Utdanning	side 9
Kultur	side 12
Klima	side 13
Digitalisering	side 14
Region og næringsutvikling	side 15
Eiendomsskatt	side 15
Øvrige områder	side 16



## Kommuneøkonomi

### DET ØKONOMISKE OPPLEGGET FOR 2021

I statsbudsjettet legges det opp til en vekst i kommunesektorens frie inntekter (skatt og rammetilskudd) i 2021 med 2,0 mrd. kroner. Dette er i nedre del av intervallet for inntektsvekst som ble angitt i kommuneproposisjonen 2021. I tillegg til veksten i de frie inntektene gis det et særskilt tillegg i frie inntekter på vel 1,9 mrd. kroner som kompensasjon for den reelle skattesvikten gjennom 2020, det vil si skattesvikt utover det som automatisk kompenseres ved at kostnadsveksten (deflatoren) også er lavere. Det innebærer at den midlertidige skattesvikten i revidert nasjonalbudsjett 2020 ikke gir en varig virkning på inntektsnivået fremover.

Veksten i inntektene for 2021 regnes fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2020 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2020. Ekstraordinære bevilgninger i forbindelse med koronapandemien holdes utenom beregningsgrunnlaget når veksten skal beregnes, slik ekstraordinære bevilgninger vanligvis behandles. Veksten i frie inntekter i 2021 ut fra inntektsnivået i kommuneproposisjonen tilsvarer om lag 0,5 prosent.

Anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2020 er oppjustert med 2,25 mrd. kroner etter revidert budsjett. Bakgrunnen for oppjusteringen av skatteanslaget er en raskere bedring i arbeidsmarkedet enn ventet i mai, samt at utbyttene i 2019 ble høyere enn anslått. Samlet sett ventes det nå at skatteinntektene blir 3,6 mrd. kroner lavere enn det som lå til grunn for vedtatt statsbudsjett i fjor høst. Merskatteveksten sammenliknet med anslaget i mai påvirker imidlertid ikke inntekstveksten for 2020 som bestemmes og måles ut fra inntektsnivået i revidert nasjonalbudsjett.

I juni la SSB fram nye befolkningsframskrivninger. Med utgangspunkt i disse framskrivingene kan merkostnadene til den demografiske utviklingen som må dekkes av de frie inntektene nå anslås til 1,1 mrd. kroner i 2021. Det er en nedjustering på 0,5 mrd. kroner sammenliknet med tidligere anslag, og det som ble lagt til grunn i Kommuneproposisjonen i mai. I kommuneproposisjonen 2021 ble det anslått en vekst i kommunesektorens pensjonskostnader i 2021 på om lag 300 mill. kroner utover lønns- og prisvekst samtidig som det ble anslått en nedgang i pensjonskostnader i 2020 på rundt 1,9 mrd. kroner sammenliknet med slik det som lå til grunn i Statsbudsjettet 2020. Nå er den anslåtte veksten i pensjonskostnadene for 2021 oppjustert til om lag 600 mill. kroner, men nedgangen i pensjonskostnadene i 2020 er nå justert til rundt 1,7 mrd. kroner sammenliknet med Statsbudsjettet 2020. Utviklingen i pensjonskostnadene for 2020 og 2021 må ses i sammenheng.

Tabellen på neste side viser veksten i frie inntekter i 2021 målt fra inntektsnivået i 2020 uten merskattevekst. Kommunene får en vekst i frie inntekter på 1,6 mrd. kroner, og fylkeskommunene 0,4 mrd. kroner.

	Kom.prp. 2021	Statsbudsj. 2021
	Mrd. kr.	Mrd. kr.
<b>Vekst frie inntekter</b>	<b>2-2,4</b>	<b>2,0</b>
Demografi	1,6	1,1
<b>Handlingsrom før særskilte satsinger</b>	<b>0,4-0,8</b>	<b>0,9</b>
<b>Satsinger innenfor veksten</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
<i>Herav:</i>		
<i>Barn og unges psykiske helse</i>		0,1
<i>Ferger og nullutslippsbåter</i>		0,1

Regjeringens beregning av økt handlingsrom tar ikke hensyn til økningen av innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester med kroner 46 000 utover lønnsveksten. Dette vil gi økte kostnader for kommunene med 300 mill. kroner, allerede fra inneværende år. Regjeringens beregning av økt handlingsrom tar heller ikke hensyn til økte tilskudd til private barnehager som følge av barnehagenormene med 400 mill. kroner, bortfall av innfordringsinntekter ved overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til staten med 100 mill. kroner og 60 mill. kroner knyttet til økte kostnader som følge av norskopplæringsplikt ved vedtak om økonomisk sosialhjelp for mottakere som pga. manglende norskferdigheter ikke er selvhjulpne.

Maksimal eiendomsskattesats for bolig og fritidsbolig reduseres fra 5 til 4 promille fra 2021. Det isolerte inntektsbortfallet som følge av satsreduksjonen anslås til 380 mill. kroner. Justert for andre endringer kommunene kan gjennomføre i reglene, anslår regjeringen det samlede bortfallet av eiendomsskatteinntekter for de berørte kommunene til 300 mill. kroner. De enkelte kommunene kompenseres ikke særskilt, men skatt på alminnelig inntekt økes tilsvarende inntektsbortfallet for eiendomsskatt.

*Kommunesektorens samlede inntekter* forventes å stige med 3,6 mrd. kroner fra 2020 til 2021. Veksten er regnet med utgangspunkt i hva inntektsnivået ville vært i 2020 uten merskatteveksten fra RNB til statsbudsjett 2020 og uten covid-19 bevilgningene. Hovedelementene i veksten i samlede inntekter i 2021 framgår av tabellen på neste side.

	Mrd. kroner
Frie inntekter uten særskilt tillegg	2,0
Særskilt tillegg	1,9
Frie inntekter knyttet til endringer i oppgaver	0,1
Øremerkede tilskudd	-0,8
Gebyrinntekter	0,5
<hr/> Realvekst i samlede inntekter	<hr/> 3,6
<hr/> Vekst i samlede inntekter uten særskilt tillegg	<hr/> 1,7

Frie inntekter knyttet til endringer i oppgaver økes med 0,1 mrd. kroner. Endringene knytter blant annet til habiliterings- og avlastningstilbud til barn og unge med nedsatt funksjonsevne, skjerming av utsatte grupper ved nytt egenandelstak, endret beregning av pensjonspåslag til private barnehager, øremerking av tilskudd til frivilligsentraler og overføring av finansieringsansvaret for trossamfunn utenom Den norske kirke til staten.

Øremerkede tilskudd reduseres netto med 0,8 mrd. kroner. Noen av endringene i øremerkede tilskudd er:

- Det er lagt opp til inntekter fra salg av oppdrettstillatelser i havbruksnæringen på 1 mrd. kroner i 2021, en nedgang fra 2,3 mrd. kroner i 2020.
- Det legges til rette for investeringstilskudd til 1 000 heldøgns omsorgsplasser.
- Det er ikke lagt inn midler innenfor rentekompensasjonsordningene på områdene hvor det ordinært føres opp et tilskudd som følge null rente.

## HELSE OG VELFERD

### Kritisk til kutt i tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester

Innslagspunktet for denne tilskuddsordningen foreslås økt med kroner 46 000 utover lønnsvekst. Regjeringens forslag til nytt innslagspunkt blir da kroner 1 430 000. Over innslagspunktet får kommunene kompensert 80 prosent av egne netto lønnsutgifter til helse- og omsorgstjenester til enkeltbrukere. Det foreslås en tilleggsordning for mindre kommuner (under 3 000 innbyggere) med særlige høye utgifter til ressurskrevende tjenester. 30 mill. kroner av skjønnsrammen er avsatt til finansiering av denne tilleggsordningen.

Økningen i innslagspunktet utover lønnsvekst vil gi kommunene merutgifter til ressurskrevende tjenester på om lag 300 mill. kroner i 2020. Det er ikke første gang innslagspunktet heves utover lønns- og prisvekst. Den samlede innstramningen i denne tilskuddsordningen de siste 6 årene tilsvarer årlige merutgifter for kommunene på over 1.4 mrd. kroner.

KS er kritisk til at toppfinansieringsordningen nok en gang svekkes ved at innslagspunktet heves. Dette kan gi prioriteringsutfordringer i kommunene og medføre kutt i andre tjenester. Forslaget er i realiteten en ny overvelting av kostnader for ressurskrevende tjenester til yngre brukere fra stat til kommune. Dette gjelder brukere under 67 år med størst behov for helse og eller omsorgstjenester.

KS har også tatt opp at brukere som er i ordningen ved fylte 67 år burde kunne inkluderes i ordningen også etter 67 år. Dette er særlig aktuelt også fordi rett til å få tjenester organisert med Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) nå er gitt til de over 67 år som har tjenesten organisert som BPA fra før fylte 67. Refusjonsordningen for ressurskrevende tjenester og dermed refusjonen er ikke forlenget tilsvarende.

8 140 ressurskrevende tjenestemottakere var omfattet av ordningen i 2019, og kommunene fikk til sammen 10,5 mrd. kroner i tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen.

### **Investeringstilskuddsordningen for sykehjem og omsorgsboliger – endringer vurderes**

Det foreslås 92,7 mill. kroner til å dekke første års utbetaling av investeringstilskudd til om lag 1 000 heldøgns omsorgsplasser, med en samlet tilsagnsramme svarende til om lag 1,85 mrd. kroner. 50 pst. av tilsagnsrammen er øremerket til netto tilvekst av heldøgns plasser i kommunene. Den resterende delen av tilsagnsrammen kan i tillegg nyttes til rehabilitering og modernisering. Bevilgningen på posten foreslås samlet redusert med 863,7 mill. kroner sammenlignet med saldert budsjett 2020. I 2019 utbetalte Husbanken investeringstilskudd for 3 456 mill. kroner.

I 2019 ble det videre fra Husbanken gitt tilsagn om tilskudd til:

- 801 heldøgns omsorgsplasser til rehabilitering og modernisering, fordelt på 214 plasser i omsorgsbolig og 587 plasser i institusjon.
- 730 netto tilvekst heldøgns omsorgsplasser, fordelt med 415 plasser i omsorgsbolig og 315 plasser i institusjon
- 505 plasser i kombinasjonsprosjekter fordelt med 268 på netto tilvekstplasser og 237 plasser som gjelder rehabilitering og modernisering.

Samlet ble det dermed innvilget tilsagn om tilskudd til 2 036 heldøgns omsorgsplasser i 2019.

Det er ikke uventet at det legges opp til færre plasser enn tidligere. Data fra Husbanken viser også en nedgang i både antall søknader og forespørsler i 2020. Nedgangen har etter all sannsynlighet sammenheng med at kommunene som følge av pandemien ikke har hatt anledning til å planlegge og dimensjonere prosjekter. Det kan føre til en opphopning av prosjekter fremover og dermed en økning i søknadene så snart situasjonen tillater det, kanskje først fra 2. halvår 2021. KS forventer at regjeringen tar hensyn til dette i revidert budsjett til neste år.

KS ser videre at det er behov for netto tilvekst av plasser nasjonalt, for å møte behovene som følger av demografiske endringer. På kort sikt er likevel behovet for et mer differensiert tilbud større, og det kan best oppnås ved en mer fleksibel tilskuddsordning som gir mulighet for at også trygghetsboliger uten heldøgns omsorg kan inkluderes i ordningen. En slik tilnærming kan demme opp for behovet for nye plasser i sykehjem og omsorgsboliger.

## Bærekraftig velferd?

Kommunenes bruttoutgifter til omsorgstjenester var på 128,5 mrd. kroner i 2019. Veksten i nettodriftsutgifter tilsvarer om lag 7 prosent sammenlignet med foregående år. Det er flere trekk ved denne veksten som er egnet til å vekke bekymring. Kortere liggetid og økt aktivitet i sykehus trekker i retning av økt behov for helse- og omsorgstjenester i kommunene. Dette er en utvikling vi har sett over tid. Rus og psykisk helse er et område som er prioritert i kommuner og sykehus, men også her ser vi en utvikling mot mindre døgnbehandling og kortere liggetid i sykehusene. Dette kan isolert sett være positivt for brukerne, men kan gi store prioriteringsutfordringer i kommunene hvis ikke veksten i rammene samsvarer med utvikling i behovene for kommunale tjenester.

Innen psykiatrien kan pasienter med store utfordringer bli skrevet ut til en kommune som hverken ressursmessig eller faglig har mulighet til å ta dem imot på en så god måte som ønskelig. I tillegg begynner rekrutteringsutfordringer å vise seg. Det er urealistisk at kommunene kan kompensere for mindre døgnbehandling, kortere liggetid og redusert tilskudd til ressurskrevende tjenester samtidig som demografien endres og på sikt gir flere eldre med ulike behov for tjenester.

## Hva slags forventinger og føringer har staten til kommunene?

En uttømmende liste over forventninger er det ikke mulig å sette opp, men det er noen forventninger som bør ha særlig oppmerksomhet:

- Dagaktivitetstilbud for hjemmeboende personer med demens

KS har tidligere pekt på at dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens ble rettighetsfestet i 2020, i den forbindelse ble finansieringen endret fra øremerket tilskudd til full rammefinansiering. 369,1 mill. 2020-kroner ble overført til kommunenes rammetilskudd. Omleggingen ble varslet allerede i 2015, og har gitt mulighet til tilpasning for kommunene. Satsingen på forebyggende aktivitet for personer med demens som er hjemmeboende er et godt tiltak, men underforbruk i den øremerkede tilskuddsordningen kan tyde på prioriteringsutfordringer i kommunene. En god kommuneøkonomi er uansett avgjørende for at tilbudet kan realiseres i alle kommuner fra 2020. Det har vært en formidabel økning i antallet dagaktivitetsplasser, men likevel lavere enn statens forventning på om lag 9200 plasser.

- Tilskudd til tilpasning og etablering av bolig (boligsosialt tilskudd)

Husbankens tilskuddsordning til etablering og tilpasning av bolig ble fra 2020 avviklet, og om lag 500 mill. kroner ble overført til kommunenes rammetilskudd. KS støttet at tilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet, men pekte på at midlene til etablering og tilpasning ikke var tilstrekkelige til å dekke behovene i sektoren. Til tross for at rammefinansiering legger til rette for mer effektiv og fleksibel bruk av midlene, vil det fortsatt være store udekkede behov på området. Dette vil også gjelde i 2021.

- Opptappingsplan for rehabilitering

Regjeringen la fram en treårig opptappingsplan for habilitering og rehabilitering i Prop.1 S (2016–2017). Planen gikk ut i 2019. Planen rettet seg i hovedsak mot kommunale tjenester og mot brukere med funksjonsnedsettelse som følge av fysisk sykdom, uavhengig av alder, diagnose og bosted.

Totalt ble det bevilget 300 mill. kroner til planen. Disse midlene er i hovedsak tilført kommunene via det kommunale rammetilskuddet. Formålet med opptrappingsplanen var å sette kommunene bedre i stand til å ivareta pasienter med habiliterings- og rehabiliteringsbehov på en god måte.

- Opptrappingsplanen på rus

Det har vært en positiv utvikling på rusfeltet med at flere rusavhengige kommer i aktivitet og får jobb. Antall årsverk innen rus og psykisk helse i kommunene har økt med 2 500 siden 2016. Det har også vært en positiv utvikling ved at antallet personer med rus- og psykisk helseutfordringer som er uten egnet bolig, er kraftig redusert de siste årene. For 2020 ble det bevilget 150 mill. kroner, som vekst i kommunenes frie inntekter for å fullføre den flerårige satsningen med å styrke tjenestene på rusfeltet. Det er allikevel slik at kommunene opplever å ha fått større ansvar for personer med både rus- og psykiske lidelser og at samhandlingen med spesialisthelsetjenesten på feltet knyttet til de med særlige store utfordringer bør styrkes. Kommunene peker fortsatt på at gruppen med sikkerhetsrisiko er utfordrende, og at det er behov for å styrke antall sikkerhetsplasser i psykiatrien.

### **Integrering og mangfold**

Integreringsarbeidet i kommunene har de siste årene vært preget av gradvis nedtrapping og reduserte inntekter som følge av færre flyktninger og lave bosettingstall. Samtidig skal ny integreringslov tre i kraft fra 2021, med strengere krav og økt detaljstyring av kommunenes tjenester. Også fylkeskommunene vil få lovpålagte oppgaver på området med den nye loven. Forslaget til statsbudsjett for 2021 medfører lite eller ingen økt finansiering knyttet til de nye kravene som følger av loven.

I statsbudsjettet foreslås en videreføring av gjeldende vedtak om at Norge årlig tar imot 3000 overføringsflyktninger, noe som gir grunnlag for en viss stabilitet i bosettingen for 2021. Med henvisning til at kartlegging foretatt av Beregningsutvalget for kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger viser god dekningsgrad for integreringstilskuddet foreslås satsene videreført på samme nivå som i 2020. De øvrige tilskuddene på integreringsfeltet er prisjustert.

Redusert bosetting og lavere utbetalinger av tilskudd til kommunene har gitt staten noe økt handlingsrom, og det foreslås derfor en omdisponering av totalt 57 mill. kroner. Omdisponeringen skal gå til ulike tiltak på integreringsfeltet, herunder tiltak til utdanning og kvalifisering. Lite av dette går direkte til tiltak i kommunesektoren, men en mindre del (10,2 mill. kroner) går til fylkeskommunene knyttet til karriereveiledning i introduksjonsprogrammet. Jobbsjansen styrkes også med 25 mill. kroner. Det foreslås i tillegg en ny bevilgning på 25 mill. kroner til økt norsktraining til innvandrere som ikke omfattes av pliktig opplæring i regi av kommunen, som et supplement til kommunens tilbud.

### **Utenforskap, sosiale tjenester og NAV**

Regjeringen foreslår å øke satsningen på arbeidsmarkedstiltak med 825 mill. kroner i 2021. Dette tilsvarer om lag 7 000 flere tiltaksplasser. Regjeringens satsing skal motvirke den høye arbeidsledighet og retter en særskilt styrking av innsatsen mot unge, samt en styrking av inkluderingsdugnaden. KS er positiv til at regjeringen har en proaktiv holdning til å motvirke



arbeidsledighet og utenforskap – og at det satses betydelig på personer som står utenfor arbeidslivet. Det er usikkerhet om dette vil demme opp for en forventet økning i sosialhjelpsutgifter, når bl.a. permitterings- og dagpengeordninger opphører.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en lovproposisjon høsten 2020, hvor det foreslås å innføre både norskopplæringsplikt og vurderingsplikt ved vedtak om økonomisk sosialhjelp. Årlige merkostnader for kommunesektoren er beregnet til om lag 60 mill. kroner. Det legges til grunn at kommunene selv må dekke disse merkostnadene innenfor kommunerammen.

Det er lagt frem en satsning på familier, barn og unge, og lavinntektsfamilier. KS håper at den varslede samarbeidsstrategien for barn og ungdom som vokser opp i lavinntektsfamilier, vil bidra til å gi denne gruppen et betydelig løft når det gjelder å styrke foreldrenes arbeidstilknytning og familienes boligsituasjon.

Gjennom tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) kan personer med behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging inkluderes i arbeidslivet. Dette tiltaket betyr mye for en sårbar gruppe og regjeringen styrker ordningen med 300 plasser. KS er fornøyd med at forsøksordningen med tiltaket VTA i kommunal regi, er forlenget med ett år.

### **Helsetjenester for barn i barnevernet**

Regjeringen foreslår å styrke arbeidet med bedre helsetjenester til barn i barnevernet med 30 mill. kroner i statsbudsjettet for 2021. Midlene vil i hovedsak gå til rutinemessig, tverrfaglig helsekartlegging av barn som er plassert utenfor hjemmet. Tildelingen fra denne bevilgningen er delt mellom BFD og HOD.

Bufdir og Helsedirektoratet har utviklet et pakkeløp som omhandler psykisk helse og rus for barn og unge i barnevernet. I 2020 skal pakkeforløpet utvides til også å omhandle somatisk helse. Helsetjenesten skal bidra i utredningene, og har ansvar for å tilby nødvendig helsehjelp. KS ser behovet for bedre kartlegging og bedre helsetilbud til barn i barnevernet, men forslaget til bevilgninger for 2021 er trolig ikke tilstrekkelige.

## **UTDANNING**

### **Barnehage**

#### **Bemanningsnormer**

Bemanningsnormene i barnehagen er fortsatt ikke fullfinansiert. KS anslår at underfinansieringen vil øke med om lag 400 mill. kroner i 2021 og samlet underfinansiering er da minimum 690 mill. kroner. Underfinansieringen forventes å øke til om lag 1 mrd. kroner i 2022. KS er kritisk til at det er innført nasjonale krav uten tilhørende finansiering. Dette overlater store ekstraregninger til lokale folkevalgte og innbyggere i kommunene. Dette svekker også kommunenes muligheter for å levere gode velferdstjenester til innbyggerne. Manglende finansiering har sammenheng med at regjeringen opererer med gjennomsnittstall for alle kommuner, mens normene må oppfylles i den enkelte

barnehage. Det er heller ikke tatt høyde for at det må ansettes en ny pedagog i full stilling så snart barnetallet overskrider normerte grenseverdier.

Pedagognormen var underfinansiert når den trådte i kraft, og merutgiftene ved bemanningsnormen er ikke kommunene kompensert for i det hele tatt. En rekke kommuner hatt økte kostnader til bemanning i sine egne barnehager som følge av normene, og er dermed forpliktet til å finansiere private barnehager ut fra denne bemanningen. For kommunene er underfinansieringen et vedvarende problem, mens private barnehager vil være finansiert i tråd med normene i nesten alle kommuner fra 2021 senest i 2022.

### **Redusert pensjonspåslag for private barnehager**

Regjeringen foreslår å redusere pensjonspåslaget i tilskudd til private barnehager fra 13 % til 11 % med bakgrunn i at det i flere rapporter dokumenteres at flertallet av private barnehager overkompenseres med nåværende sats. Kommunerammen reduseres med 215 mill. kroner i 2021 som følge av dette. Det innføres en overgangsordning for barnehager som ikke tilhører en kjede med gradvis nedtrapping av tilskuddet. De opprettholder satsen på 13 % i 2021 for så å få den redusert til 12 % i 2022 og 11 % først i 2023. Dette innebærer at kommunene må fastsette ulike tilskuddssatser for barnehager tilknyttet kjede og enkeltstående barnehager for 2021 og 2022. Regjeringen har ikke tydelig definert hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å anse en barnehage som del av en kjede. Uttrekket fra rammen er fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnehage. KS mener at pensjonspåslaget må reflektere faktiske kostnader til pensjon i de private barnehagene og har derfor tidligere støttet en reduksjon i påslaget. Dersom det skulle vise seg at pensjonskostnadene er økt som følge av nye avtaler, bør beregningen av påslaget, og dermed også uttrekket, vurderes på nytt i lys av dette. KS har i budsjettøringene fremmet forslag om en helhetlig gjennomgang av finansieringen av bemanningsnormer og pensjonspåslaget, gjennom en arbeidsgruppe der også KS og PBL deltar.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager er endret med forbehold om Stortingets budsjettvedtak. Fra 2021 har alle private barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn grensene som er omtalt ovenfor rett til å få dekket sine faktiske pensjonsutgifter begrenset oppad til kommunens egen pensjonsutgift.

## **Skole**

### **Lærernorm og ny kostnadsnøkkel for grunnskole**

Fra og med høsten 2018 ble det innført en nasjonal norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Normen ble ved innføringen finansiert gjennom et øremerket tilskudd på Kunnskapsdepartementets budsjett. I 2020 ble det øremerkede tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet, og gitt særskilt fordeling i inntektssystemet. Fra og med 2021 gjøres det en endring i delkostnadsnøkkelen for grunnskole for å ta hensyn til innføringen av normen. Endringen innebærer at bosettingskriteriene (sonekriteriet og nabokriteriet) og gradert basiskriterium vektet noe ned, mens kriteriet innbyggere 6–15 år vektet tilsvarende opp.

I 2021 vil halvparten av midlene som ble lagt inn i rammetilskuddet til økt lærertetthet fordeles etter den reviderte delkostnadsnøkkelen, mens de resterende 50 pst. fortsatt blir gitt en særskilt fordeling.

Fra og med 2022 vil hele rammen for finansiering av økt lærertetthet fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

### Utvidet moderasjonsordning i SFO

Regjeringen foreslår å utvide ordningen med inntektsgradert foreldrebetaling i SFO ved offentlige skoler å omfatte 3. og 4. trinn fra høsten 2021, slik at ordningen dermed gjelder 1.–4. trinn. For å kompensere kommunene for inntektsbortfallet som følge av endringen er rammetilskuddet til kommunene økt med 25 mill. kroner i 2021. Det er videre avsatt en øremerket bevilgning på 3 mill. kroner til en egen tilskuddsordning for SFO i friskoler som ønsker å tilby tilsvarende inntektsgradering på 1.–4. trinn. Regjeringen foreslår også en øremerket bevilgning på 15,2 mill. kroner til gratis SFO for familier med lav inntekt i utvalgte kommuner.

### Fagfornyelsen, digitalisering og læremidler

Fra inneværende skoleår gjennomføres fornyelsen for alle fag i grunnskolen (unntatt for 10.trinn), og på første trinn i videregående skole (VG1). Både fagfornyelsen og pandemien krever en omlegging til digitale læremidler og digital undervisning. Tilskuddet til fornyelse av læremidler for kommunene for 2021 foreslås redusert med 70 mill. kroner sammenliknet med årets bevilgning, i det første året med gjennomføring av fagfornyelsen. Samtidig er det mange kommuner som gir tilbakemeldinger om at de nå er godt i gang med planlegging av innkjøp, og at dette vil medføre store utgiftsøkninger. KS mener tilskuddet minimum burde vært videreført på samme nivå som i 2020.

I statsbudsjettet for 2021 påpekes det at flere hendelser i 2019 og 2020 viser et forsterket behov for ivaretagelse av personvern og informasjonssikkerhet i kommunene. Her kan det tillegges at KS er i gang med et utviklingsprosjekt for å bistå kommunene i arbeid med nettopp personvern og informasjonssikkerhet (Skolesec-prosjektet) og Utdanningsdirektoratet har også støttet prosjektet med noe midler.

### Utdanningsløft for videregående opplæring og fagskole

Regjeringen foreslår å videreføre et utdanningsløft som ble lansert i krisepakke 3, blant annet med en sterk og positiv satsing på videregående opplæring og fagskoler for ungdom, permitterte og arbeidsledige. Det etableres to nye tilskudd til tiltak i videregående opplæring. 150 mill. kroner til en videreutvikling av VG3 i skole, kalt fagbrev som elev og 45,5 mill. kroner til en ny ordning med at personer som har studie eller yrkeskompetanse fra før, kan ta et fagbrev. Økte bevilgninger til bedriftsintern opplæring (Bio-midler) i krisepakke 3 er derimot ikke videreført.

Tiltakene i utdanningsløftet for videregående opplæring, fagskoler og bransjeprogram i statsbudsjettet for 2021 omfatter:

- 300 mill. kroner for at flere permitterte og ledige kan fullføre videregående opplæring.
- 170 mill. kroner til å videreføre den ekstraordinære økningen av lærlingtilskuddet i høst til våren 2021. Økningen utgjør 4 250 kroner per lærekontrakt neste vår.
- 150 mill. kroner som legger til rette for et utvidet tilbud i skolen for elever som ikke får læreplass – ordningen er foreslått å endre navn fra Vg3 i skole til Fagbrev som elev.
- 150 mill. kroner for at avgangselever som går ut med hull i vitnemålet, kan få mulighet til å fullføre.

- 45,5 mill. kroner for å gi personer som allerede har studie- eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring, tilbud om å ta et fagbrev. Tiltaket er en del av kompetansereformen Lære hele livet.
- 46 mill. kroner for at flere skal bruke ordningen Fagbrev på jobb. Ordninga skal gjøre det enklere å kombinere arbeid og opplæring, og er en del av kompetansereformen.
- 15 mill. kroner til å utvide forsøket med modulstrukturerte læreplaner i utvalgte lærefag i fag- og yrkesopplæringen. Forsøket skal gjøre opplæringa mer tilpassa voksne.
- 178,6 mill. kroner til videreføring og opptrapping av midlene til 1 600 studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole).
- 37,8 mill. kroner til om lag 500 nye studieplasser ved Industrifagskolen (totalt 50 mill. kroner inkludert utdanningsstøtte).
- 110 mill. kroner til treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling. Det inkluderer 20 mill. kroner til kompetanseløft for utsatte industriklynger.
- Satsinga på Menn i helse videreføres med 26 mill. kroner totalt
- 15,4 mill. kroner til videreføring av karriererettleiing for deltakere i introduksjonsprogrammet under introduksjonsloven, jf. foreløpig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid19.
- 10,2 mill. kroner for at fylkeskommunene skal kunne tilby karriererettleiing til deltakere som kommer inn i introduksjonsprogrammet fra 2021.
- 15,4 mill. kroner til videreføring av karriererettleiing for deltakere i introduksjonsprogrammet under introduksjonsloven, jf. foreløpig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid19.
- 10,2 mill. kroner for at fylkeskommunene skal kunne tilby karriererettleiing til deltakere som kommer inn i introduksjonsprogrammet fra 2021.

## KULTUR

Kultursektoren er en av de sektorene som er hardest rammet av de statlige restriksjonene som en konsekvens av den pågående pandemien. Regjeringen foreslår å forlenge den etablerte stimuleringsordningen til 2021, med samme innretning som stimuleringsordningen for 2020. Dette inkluderer institusjoner med over 60 % offentlig støtte. Regjeringen har etter innspill fra blant andre KS sørget for at kommunale kulturhus, kinoer og andre institusjoner nå kan søke støtte uavhengig av om de har egne organisasjonsnummer eller ikke. Utgifter og inntektsbortfall i den kommunale kultursektoren som ikke dekkes av stimuleringsordningene, inkluderes i beregningen av den generelle kompensasjonen til kommunesektoren.

KS mener at fylker og kommuner bør få forvalte en andel av stimuleringsmidlene til kultursektoren, slik at tiltakene kan tilpasses ulike lokale utfordringer og muligheter. Dette ville også gitt utviklingen av feltet en sterkere lokaldemokratisk forankring.

I statsbudsjettet poengteres det at Kultur for barn og unge er en viktig prioritering, og det settes av 20 mill. kroner til formålet. Flere av satsingene er knyttet til arbeidet med barne- og ungdomskulturmeldingen som blir lagt fram våren 2021. Blant annet skal 4 mill. kroner gå til å stimulere kommunene til å integrere barne- og ungdomskultur i kommunal planlegging.

## KLIMA OG MILJØ

### Klimasats nesten halvert

Regjeringen foreslår å bevilge 100 mill. kroner til Klimasats i 2020. Dette er en kraftig reduksjon fra årets bevilgning på 181 mill. kroner, som ble benyttet til å dekke søknader på i alt 630 mill. kroner.

Regjeringen viser i statsbudsjettet til at Klimasatsbevilgningen er avgrenset til ett år, slik at det ikke gis noen signaler om mer langsiktig videreføring av ordningen etter 2021. Dette gjøres samtidig som klima- og miljøminister Sveinung Rotevatn i en pressemelding i forbindelse med statsbudsjetter presiserer at «vi er helt avhengig av det lokale klimaarbeidet for å nå de nasjonale klimamålene».

I tillegg til Klimasatsbevilgningen foreslås det 80 mill. kroner til en egen, øremerket ordning for null- og lavutslippsløsninger for hurtigbåter. I tillegg er 100 mill. kroner av veksten i frie inntekter til fylkeskommunene er begrunnet i behovet for lav- og nullutslippsløsninger for ferger. Disse midlene fordeles etter delkostnadsnøkkelen for båt og ferge. Dette innebærer at det ikke gis ekstra midler til fylkene som har gått foran i satsingen på el-ferger og som følge av dette har pådratt seg store merkostnader knyttet til innfasing av disse fergene. Dette betyr for eksempel at Vestland fylkeskommune som oppgir å ha merkostnader knyttet til sine el-ferger på 300 mill. kroner i 2020 bare får kompensert 22 mill. kroner gjennom den begrunnede veksten i frie inntekter. Ettersom midlene tas av veksten i de frie inntektene, innebærer bevilgningen heller ingen ekstra satsing fra regjeringens side på utslippsfrie fergeløsninger.

For andre klimarettede tiltak foreslås det 100 mill. kroner til å følge opp regjeringens hydrogenstrategi og 40 mill. kroner til å følge opp strategien for sirkulær økonomi.

### Ikke økte budsjettmidler til vedlikehold av fylkesvei

Stortinget ba regjeringen tidligere i år om å vurdere å styrke ordningene for vedlikehold av fylkesveinetten. Budsjettet for 2021 inneholder ingen slik styrking. KS er skuffet over dette, og vil arbeide for økte bevilgninger for å redusere etterslepet av vedlikehold på fylkesveigjennom stortingsbehandlingen av statsbudsjettet for 2021. På den annen side er det positivt at ordningen med tilskudd til fylkesveger med mye næringstransport blir forlenget med 100 mill. kroner.

Det er også skuffede at det i statsbudsjettet legges opp til en ytterligere utsettelse av oppstarten av forhandlinger om byvekstavgifter med de mellomstore byområdene Kristiansand, Buskerudbyen, Nedre Glomma og Tromsø.

### Mindre til sikring mot flom og skred

Bevilgningene til tiltak mot flom og skred foreslås redusert med 15 mill. kroner i 2021 fra 312 til 297 mill. kroner. Dette omfatter tiltak for forebygging, kartlegging, overvåking og sikring. NVE har på sin side anslått et behov for en økning av disse midlene på 400 mill. kroner årlig over en tiårsperiode.

Til ordningen for klimatilpasning bevilges det 6,4 mill. kroner, som er det samme som i 2020. Midlene kan bare brukes til kunnskapsutvikling.



## DIGITALISERING

### Velferdsteknologi, felles kommunal journal

KS er svært fornøyde med at det settes av penger til det videre arbeidet med velferdsteknologi og digital oppfølging i hjemmet, digitale tjenester for barn og unge og ikke minst at det settes av ressurser til det videre arbeidet med helhetlig samhandling og felles kommunal journal (en innbygger – en journal). Det er også bra at det settes av midler til realisering av viktig samhandlingsfunksjonalitet, selv om det hadde vært ønskelig om legemiddelfeltet også var direkte ivaretatt i budsjettet. Det er også positivt at regjeringen signaliserer at de vil bidra med økonomisk støtte til kompetanse og innføringsnettverk i regi av KS - hvilket bidrar til innføring av prioriterte nasjonale e-helseløsninger.

### KS støtter det viktige videre arbeid med Akson journal

Bevilgningene til Aksjon journal er helt nødvendige, men samtidig er ikke prosjektet ennå modent for at kommunene kan overta ansvaret alene og må fortsatt være et samarbeidsprosjekt.

Satsingen i statsbudsjettet muliggjør et videre arbeid. Dette er avgjørende for å komme nærmere grunnlaget for et felles digitalt løft i den kommunale helse- og omsorgstjenesten med samhandling i sentrum. Viktige avklaringer og omfattende arbeid gjenstår før kommunene kan ta stilling til videre veivalg og eventuell forpliktende deltagelse. Dette må gis tilstrekkelig tid. Ekstern kvalitetssikrer pekte på meget høy risiko på en del områder.

- Det må utvikles et godt beslutningsgrunnlag for politisk behandling i foregangskommunene
- Kommunene må ha trygghet for at dette er realiserbart, og innen håndterbar risiko og økonomi
- Anskaffelses/løsnings- og gjennomføringsstrategi for stegvis realisering av Akson journal som åpen plattformløsning må videreutvikles i dialog med markedet
- Gjenstående arbeid frem mot et beslutningsgrunnlag for kommunene må utredes i samarbeid mellom Nasjonale myndigheter, KS og kommuner
- KS eller enkeltkommuner kan ikke ta ansvaret for arbeid som ligger til nasjonale myndigheter på vegne av en samlet helsesektor
- Ambisjon om 55% forpliktende deltagelse fra kommuner før 1.7.2022 er svært ambisiøst og mulighetsrommet må vurderes nærmere i det videre arbeidet.

### Bredbånd

I 2021 er det satt av 261 mill. kroner i tilskudd til bredbåndsutbygging. KS mener at bredbånd må ses på som samfunnskritisk infrastruktur, og en viktig faktor for næringsvirksomhet og samfunnsdeltakelse på like vilkår over hele landet. KS mener at raskere utbyggingstakt og større robusthet må prioriteres betydelig høyere i kommende år. Dette vil også kunne være et viktig virkemiddel for å stimulere næringslivsaktivitet i distriktene gjennom covid-19 pandemien.

## REGION- OG NÆRINGSUTVIKLING

### Ikke mer til næringsutvikling

Midlene til region- og distriktsutvikling er omtrent på samme nivå som i 2020, til tross for at fylkeskommunene har fått utvidede oppgaver blant annet en aktiv hjelpe-rolle overfor bedrifter med store markedsutfordringer og deres tilrettelegging for ny næringsvirksomhet.

Fylkeskommunene fikk også nye oppgaver med regionale tilretteleggingstiltak i landbruket i forbindelse med regionreformen. I statsbudsjettet for 2021 er det ikke avsatt ekstra midler til dette arbeidet.

## EIENDOMSSKATT

### Redusert maksimalsats for bolig og fritidseiendommer

Regjeringen foreslår at maksimalsatsen for eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendommer reduseres fra 5 til 4 promille med virkning fra og med 2021. Det isolerte inntektsbortfallet som følge av satsreduksjonen anslås i statsbudsjettet til 380 mill. kroner for kommunene samlet. En gjennomgang KS har gjort viser at de et stort flertall av kommuner som i 2020 har eiendomsskattesatser på mellom 4 og 5 promille er kommuner som har lave skatteinntekter fra inntekt og formue (under 90 prosent av landsgjennomsnittet per innbygger).

Reduksjonen av maksimalsatsen har ingen innvirkning på samlede inntekter for kommunesektoren. Skatteinntektene inkludert eiendomsskatt skal fortsatt utgjøre 40 prosent av samlede inntekter. Bortfallet av eiendomsskatt som følge av reduksjonen i maksimalsatsen må derfor erstattes av økte skatteinntekter på inntekt og formue, og i praksis skatt på inntekt. Deler av økningen i den maksimale økningen i den kommunale skattøren på inntekt (1,05 prosentpoeng i 2021) må derfor ses i sammenheng med reduksjonen i den maksimale eiendomsskattesatsen for bolig- og fritidseiendommer. Redusert eiendomsskattesats på bolig- og fritidseiendommer vil dermed også ha omfordelingseffekter. Kommuner med ingen eller under 4 promille i eiendomsskattesats på bolig- og fritidseiendommer vil få økt sine inntekter, mens de aller fleste kommuner med eiendomsskattesats over 4 promille får reduserte inntekter.

### Redusert kompensasjon for bortfall av eiendomsskatt på produksjonsutstyr og maskiner

I 2019 ble eiendomsskattereglene endret slik at kommunene ikke lenger fikk adgang til å legge eiendomsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner. Omleggingen fases inn over en 7 års periode, slik at eiendomsskatteinntektene fra produksjonsutstyr og maskiner årlig reduseres med 1/7. Bortfallet av inntekter som følge av denne omleggingen er på over 700 mill. kroner når omleggingen er fullt innfasert i 2025. Stortinget vedtok samtidig at kommunene som tapte eiendomsskatteinntekter som følge av omleggingen skulle kompenseres for inntektsbortfallet begrenset oppad til 500 mill. kroner. Også denne kompensasjonen innføres med 1/7 årlig.

I statsbudsjettet for 2021 foreslås det å redusere kompensasjonen for inntektsbortfallet fra 500 til 300 mill. kroner. Omleggingen innebærer, etter beregninger KS har gjort, at antallet kommuner med

kompensasjon når ordningen er fullt innfaset fra 2025 reduseres fra 116 til 27. For de 27 gjenværende kommunene vil også kompensasjonsbeløpet reduseres i større eller mindre grad da deres egenandel i kompensasjonsordningen vil øke fra drøyt 100 kroner per innbygger til i underkant av 700 kroner per innbygger.

## ØVRIGE OMRÅDER

### Bortfall av innfordringsinntekter ved overføring av skatteoppkreveroppgavene til staten

Rettsgebyrer for utleggsforretninger for skatte- og avgiftskrav som den kommunale skatteoppkreveren har utført i kraft av sin særnamsmannfunksjon har i sin helhet tilfalt kommunekassen. Når skatteoppkreverfunksjonen overføres til staten, vil kommunene ikke lenger ha disse oppgavene og inntektene bortfaller dermed også. Dette inntektsbortfallet, som KS anslår til minst 100 mill. kroner, er det ikke tatt hensyn til i uttrekket fra kommunerammen ved overføring av skatteoppkreverfunksjonen til staten. KS er skuffet over den manglende korreksjonen, da dette er en problemstilling som KS har tatt opp med staten ved flere anledninger. Manglende korrigerende innebærer også at skatteoppkreverreformen gir en innsparing for staten som kommunene betaler for.

### Kompensasjon for ekstrautgifter og inntektsbortfall i forbindelse med Covid-19

Regjeringen har i statsbudsjettet økt fylkeskommunenes skjønnsramme med 1,25 mrd. kroner, til dekning av forventet inntektsbortfall i kollektivtransporten som følge av covid-19 pandemien de første månedene av 2021. Kommunenes rammetilskudd er økt med 100 mill. kroner slik at kommunene kan gi et godt habiliterings- og avlastningstilbud til barn og unge med nedsatt funksjonsevne i pandemiperioden. Midlene er innarbeidet med som en sak med særskilt fordeling i tabell C.

Utover dette er det ikke gitt konkrete bevilgninger knyttet til pandemien i det fremlagte forslaget til statsbudsjettet. Regjeringen varsler imidlertid at de i løpet av november vil legge fram et tilleggsnummer til statsbudsjettet for 2021 med foreløpige anslag for merutgifter og mindreinntekter for kommunesektoren i 2021, med tilhørende bevilgningsforslag.