



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

# Prop. 102 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Kommuneproposisjonen 2025





DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

# Prop. 102 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Kommuneproposisjonen 2025



# Innhold

<b>1</b>	<b>Regjeringens politikk for kommunesektoren</b> .....	9	5.5	Effektivitet i kommunale tjenester .....	43
1.1	Kommunene i en urolig tid .....	9			
1.2	Langsiktige utfordringer .....	10	<b>6</b>	<b>Et velfungerende og tillits- skapende demokrati</b> .....	46
1.3	En nyskapende og bærekraftig kommunesektor .....	11	6.1	Innledning .....	46
1.4	Nytt inntektssystem for kommunene .....	12	6.2	Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2023 .....	46
1.5	Et velfungerende og tillits- skapende demokrati .....	12	6.2.1	Valgdeltakelse .....	46
<b>Del I</b>	<b>Kommuneproposisjonen 2025</b> .....	15	6.2.2	Representasjon i nyalgte kommunestyrer og fylkesting .....	48
<b>2</b>	<b>Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2024 og 2025</b> .....	17	6.2.3	Arbeid for å styrke motstands- dyktigheten mot uønsket påvirkning i forbindelse med valg .....	48
2.1	Kommuneøkonomien i 2024 .....	17	6.2.4	Omvalg i Moss kommune til Østfold fylkesting .....	49
2.2	Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2025 .....	17	6.3	Lokaldemokratiet i foregangskommuner .....	49
2.2.1	Inntektsrammene for 2025 .....	17	6.4	Tilstandsanalyse av det norske demokratiet .....	50
<b>3</b>	<b>Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene</b> .....	19	6.5	Innbyggerforslag – bruk av Minsak.no .....	52
3.1	Trekk for akkumulert, negativt rammetilskudd .....	19	6.6	Europarådets arbeid på demokratiområdet .....	52
3.2	Gratis ferje – omfordeling av midler .....	20	6.7	Europarådets kommunal- kongress' monitorering av Norge .....	53
3.3	Feil i kriteriet vedlikeholds- behov fylkesvei .....	20	<b>7</b>	<b>Oppgavefordeling og regelverk</b> .....	55
3.4	Justering av delkostnads- nøkkelen for tannhelse .....	22	7.1	Arbeids- og inkluderings- departementet .....	55
<b>4</b>	<b>Skjønnstilskuddet</b> .....	25	7.1.1	Høye flyktningankomster fra krigen i Ukraina .....	55
4.1	Ubrukte midler fra tilleggs- bevilgningen i forbindelse med ekstremværet «Hans» .....	25	7.1.2	Stortingsmelding om integrering .....	55
4.2	Skjønnstilskuddet 2025 .....	25	7.1.3	Ny offentlig AFP .....	56
<b>5</b>	<b>En nyskapende og bærekraftig kommunesektor</b> .....	28	7.2	Barne- og familie- departementet .....	56
5.1	Forsøksordning for kommuner og fylkeskommuner .....	28	7.2.1	Barnevernsreformen – kompensasjon til kommunene .....	56
5.2	Høring av NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet .....	29	7.2.2	Kvalitetsreform i barnevernet – høringsnotat med forslag til endringer i barneverns- loven mv. ....	56
5.3	Status og utfordringer for norske kommuner .....	38	7.2.3	Kirkebevaringsfondet .....	57
5.4	Tiltak og virkemidler for å styrke kommunene og kommunesystemet .....	39	7.3	Digitaliserings- og forvaltnings- departementet .....	57
			7.3.1	Konsekvenser for kommune- sektoren som følge av ny lov om elektronisk kommunikasjon ...	57

7.4	Helse- og omsorgs- departementet .....	58	7.6	Kultur- og likestillings- departementet .....	65
7.4.1	Status for vann- og avløps- situasjonen i Norge .....	58	7.6.1	Nasjonal plan for idrettsanlegg ....	65
7.4.2	Kompetansekrav for leger i kommunale helse- og omsorgstjenester .....	59	7.7	Kunnskapsdepartementet .....	65
7.4.3	Mulighet for kommuner og spesialisthelsetjenesten til å opprette LIS1-stillinger innenfor egen økonomisk ramme .....	59	7.7.1	Melding til Stortinget om høyere yrkesfaglig utdanning .....	65
7.4.4	Bo trygt hjemme-reformen .....	60	7.7.2	Melding til Stortinget om profesjonsutdanningene .....	66
7.4.5	Utredning av en mer samlet organisering av forsknings- og kompetansesentrene utenfor spesialisthelsetjenesten .....	60	7.7.3	Praksis i helse- og sosialfag- utdanningene .....	66
7.4.6	Egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester i institusjon .....	60	7.7.4	RETHOS .....	66
7.4.7	Rekruttering- og samhandlings- tilskudd .....	60	7.7.5	Kommunenes strategiske forskningsorgan .....	66
7.4.8	Opptappingsplan for psykisk helse .....	61	7.7.6	Ny opplæringslov .....	66
7.4.9	Helseteknologiordningen .....	61	7.7.7	Styring og finansiering av private barnehager .....	66
7.4.10	Digital samhandling .....	61	7.8	Samferdselsdepartementet .....	67
7.4.11	Pasientens legemiddelliste .....	61	7.8.1	Innføring av krav til nullutslipp for nye ferjer og hurtigbåter .....	67
7.4.12	Pasientens prøvesvar .....	62	7.8.2	Endring av tunnelsikkerhets- forskriftene for fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo kommune .....	67
7.4.13	Forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger .....	62	7.8.3	Nasjonale føringer for riks- og fylkesveier .....	67
7.5	Kommunal- og distrikts- departementet .....	62	7.8.4	Forskrift om vegdata og trafikkinformasjon .....	67
7.5.1	Høring om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter .....	62	7.8.5	Ny vegklasseforskrift og endringer i bruforskrift for fylkesveg .....	67
7.5.2	ESA-sak om skattefritak og konkursimmunitet i kommune- sektoren .....	62	7.8.6	Endring av forskrift om tilgjengeliggjøring av sanntids veg- og trafikkinformasjons- tjenester .....	68
7.5.3	ESA-saker om mulig ulovlig statsstøtte til KLP og om mulige brudd på anskaffelses- regelverket .....	63	7.8.7	Endringer i drosjereguleringen ...	68
7.5.4	Ny valglov .....	63	<b>8</b>	<b>Utviklingen i kommune- økonomien</b> .....	69
7.5.5	Boligmelding .....	63	8.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	69
7.5.6	Åpning for forsøk i ordningen med startlån .....	64	8.2	Aktivitetsutvikling .....	70
7.5.7	Overvann .....	64	8.3	Økonomisk balanse .....	72
7.5.8	Fulldigital plan- og byggesaksprosess .....	64	8.3.1	Netto driftsresultat og disposisjonsfond .....	72
7.5.9	Endringer i sameloven om språkregler – forvaltnings- området for samiske språk .....	64	8.3.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) .....	74
7.5.10	Statlige planretningslinjer .....	65	8.3.3	Nettofinansinvesteringer .....	75
			8.4	Gjeld .....	75
			8.5	Pensjon og likviditet .....	78
			<b>9</b>	<b>Kommunenes og fylkeskommunenes inntektsnivå i 2023</b> .....	83
			9.1	Begrepet frie inntekter .....	83

9.2	Forskjeller i skatteinntekter utjevnes i inntektssystemet .....	87	14.2	Forskjellar i inntekt mellom kommunar .....	134
9.3	Begrepet frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov .....	88	14.2.1	Inntektsutjamning .....	137
9.4	Forskjeller i inntektsnivå .....	89	14.3	Inntektssystemutvalet sitt forslag til endringar i skatteelementa .....	140
9.5	Nærmere om tilleggsinntekter i kommunene .....	94	14.4	Departementet si vurdering av skatteelementa i inntektssystemet .....	143
9.6	Fylkeskommunenes frie inntekter korrigert for utgiftsbehov .....	96	14.4.1	Skatteandel .....	143
<b>10</b>	<b>Utviklingen i kommunale tjenester .....</b>	<b>98</b>	14.4.2	Skattegrunnlag .....	144
10.1	Barnehage .....	98	14.4.3	Inntektsutjamning .....	148
10.2	Grunnskole .....	100	14.4.4	Negative rammetilskot ved auka inntektsutjamning .....	149
10.3	Videregående opplæring .....	102	14.5	Samla forslag til endringar i skatteelementa .....	149
10.4	Barnevern .....	104	14.6	Kommunane sine inntekts- og formueskattesatsar .....	150
10.5	Helse og omsorg .....	106	14.6.1	Maksimumssatsar for inntektsskatt og for formuesskatt .....	150
10.6	Boligsosialt arbeid .....	106	14.6.2	Forslag frå Inntektssystemutvalet .....	150
<b>11</b>	<b>Nynorsk i kommunane .....</b>	<b>111</b>	14.6.3	Departementet si vurdering .....	150
<b>Del II</b>	<b>Nytt inntektssystem for kommunane .....</b>	<b>113</b>	14.6.4	Oppmodingsvedtak nr. 104 (2020–2021) om formuesskatt .....	150
<b>12</b>	<b>Nytt inntektssystem for kommunane .....</b>	<b>115</b>	14.7	Eigedomsskatt .....	151
12.1	Innleiing .....	115	14.7.1	Forslag frå Inntektssystemutvalet .....	152
12.2	Inntektssystemutvalet sitt forslag til nytt inntektssystem .....	116	14.7.2	Vurdering av forslag frå utvalet ...	152
12.3	Samandrag av høyringa av NOU 2022: 10 .....	117	<b>15</b>	<b>Utgiftsutjamning .....</b>	<b>153</b>
<b>13</b>	<b>Om inntektssystemet .....</b>	<b>120</b>	15.1	Utgiftsutjamninga – mål og metode .....	154
13.1	Prinsipp for utforminga av inntektssystemet .....	120	15.1.1	Mål og prinsipp for utgiftsutjamninga .....	154
13.1.1	Likeverdige tenester .....	120	15.1.2	Tenester som er omfatta av utgiftsutjamninga .....	154
13.1.2	Lokal forankring .....	121	15.1.3	Analyseopplegg og metode .....	155
13.1.3	Stabilitet og føreseielegheit i inntektene .....	121	15.1.4	Kompensasjon for smådriftsulemper .....	158
13.1.4	Eit enkelt og gjennomsliktig inntektssystem .....	121	15.2	Grunnskole .....	158
13.2	Dagens inntektssystem .....	121	15.2.1	Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole .....	159
13.2.1	Skatteinntekter og inntektsutjamning .....	122	15.2.2	Forslaget til Inntektssystemutvalet .....	159
13.2.2	Rammetilskotet .....	123	15.2.3	Analyseresultat og vurderingar ...	160
13.2.3	Regionalpolitiske tilskot og skjønstilskotet .....	127	15.2.4	Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	160
<b>14</b>	<b>Skatt og inntektsutjamning .....</b>	<b>130</b>	15.3	Barnehage .....	160
14.1	Skatteelementa i dagens inntektssystem .....	130	15.3.1	Dagens delkostnadsnøkkel for barnehage .....	161
14.1.1	Skatteandel .....	130	15.3.2	Forslaget til Inntektssystemutvalet .....	162
14.1.2	Kommunane sine skattegrunnlag og inntekter frå naturressursar .....	131	15.3.3	Analyseresultat og vurderingar ...	162

15.3.4	Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	163	16.2	Forslaget til Inntektssystem-utvalet .....	183
15.4	Pleie og omsorg .....	163	16.3	Høyringsinnspel .....	184
15.4.1	Dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg .....	164	16.4	Andre utval sine vurderingar .....	184
15.4.2	Forslaget til Inntektssystem-utvalet .....	165	16.5	Departementet sine vurderingar ...	186
15.4.3	Analyseresultat og vurderingar ...	166	16.6	Forslag til endringar i regional-politiske tilskot .....	187
15.4.4	Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	166	16.6.1	Endringar i distriktstilskot Sør-Noreg og distriktstilskot Nord-Noreg .....	187
15.5	Kommunehelse .....	167	16.6.2	Avvikling av regionsenter-tilskotet og reduserte satsar for veksttilskotet og storby-tilskotet .....	189
15.5.1	Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse .....	168	<b>17</b>	<b>Skjønstilskot</b> .....	190
15.5.2	Forslaget til Inntektssystem-utvalet .....	168	17.1	Dagens system og praksis .....	190
15.5.3	Analyseresultat og vurderingar ...	169	17.1.1	Basisramma .....	190
15.5.4	Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	169	17.1.2	Tilbakehaldne skjønsmidlar (reservepott) .....	191
15.6	Barnevern .....	169	17.1.3	Departementets prosjekt-skjønsmidlar .....	192
15.6.1	Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern .....	170	17.2	Forslaget til Inntektssystem-utvalet .....	192
15.6.2	Forslaget til Inntektssystem-utvalet .....	171	17.2.1	Høyringsinnspel .....	193
15.6.3	Analyseresultat og vurderingar ...	171	17.2.2	Departementet sine vurderingar .....	193
15.6.4	Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	172	<b>18</b>	<b>Toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester</b> .....	194
15.7	Sosiale tenester .....	173	18.1	Forslaget til inntektssystem-utvalet .....	194
15.7.1	Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp .....	174	18.2	Konsekvensar av nedvekting av PU-kriteriet .....	194
15.7.2	Forslaget til Inntektssystem-utvalet .....	174	18.2.1	Dagens ordning .....	194
15.7.3	Analyseresultat og vurderingar ...	174	18.2.2	Konsekvensar av nedvekting av PU-kriteriet for topp-finansieringsordninga .....	195
15.7.4	Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	175	18.2.3	Departementet si vurdering .....	195
15.8	Administrasjon og landbruk .....	175	18.3	Omlegging av topp-finansieringsordninga .....	195
15.8.1	Administrasjon og miljø .....	175	18.3.1	Bakgrunn .....	195
15.8.2	Landbruk .....	177	18.3.2	Departementet sine vurderingar .....	195
15.8.3	Forslaget til Inntektssystem-utvalet .....	177	18.4	Forslag til endringar i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester .....	196
15.8.4	Analyseresultat og vurderingar ...	177	<b>19</b>	<b>Innbyggjarar som ikkje er folkeregistrert i kommunen</b> .....	197
15.8.5	Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel .....	178	19.1	Inntektssystemutvalet si vurdering .....	197
15.9	Forslag til samla kostnadsnøkkel .....	178	19.2	Oppmodingsvedtak og vurderinga til departementet .....	198
15.9.1	Sektorvektar .....	178			
15.9.2	Samla kostnadsnøkkel .....	178			
<b>16</b>	<b>Regionalpolitiske tilskot</b> .....	181			
16.1	Dagens regionalpolitiske tilskot .....	181			
16.1.1	Distriktstilskot Sør-Noreg .....	181			
16.1.2	Distriktstilskot Nord-Noreg .....	181			
16.1.3	Regionsentertilskot .....	182			
16.1.4	Storbytilskot .....	182			
16.1.5	Veksttilskot .....	183			



<b>20</b>	<b>Saker med særskild fordeling (tabell C) .....</b>	<b>199</b>	<b>22</b>	<b>Fordelingsverknader av nytt inntektssystem .....</b>	<b>208</b>
20.1	Saker som blir gitt med særskild fordeling i dag .....	199			
20.2	Vurderinga til Inntektssystem- utvalet .....	201		<b>Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2025 .....</b>	<b>215</b>
20.3	Departementet si vurdering og forslag til endringar .....	202		<b>Vedlegg</b>	
<b>21</b>	<b>Overgangs- og kompensasjonsordningar .....</b>	<b>204</b>	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2021–2024 .....	216
21.1	Inntektsgarantiordninga .....	204	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2023 .....	217
21.1.1	Om inntektsgarantiordninga .....	204	3	Finansielle indikatorer .....	234
21.1.2	Inntektssystemutvalet sitt forslag og vurdering .....	205	4	Skjønnstilskudd i 2023 .....	251
21.1.3	Departementet si vurdering av inntektsgarantiordninga .....	206	5	Oversikt øremerkede tilskudd .....	257
21.2	Overgangsordningar skatt .....	206	6	Analyseresultat delkostnads- nøklar .....	264
21.3	Vekst i frie inntekter .....	207	7	Anslag på fordelingsverknader for enkeltkommunar .....	272
21.4	Kompensasjonsordning .....	207			





DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

# Prop. 102 S

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

## Kommuneproposisjonen 2025

*Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 14. mai 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

#### 1.1 Kommunene i en urolig tid

Regjeringen vil gjennom en helhetlig politikk overfor kommunesektoren sikre at oppgaver løses på lavest mulig hensiktsmessige forvaltningsnivå. Alle innbyggere, uansett bosted, skal ha et godt tjenestetilbud i sitt nærmiljø. Regjeringen vil legge til rette for at folk kan bo der de vil, gjennom å sikre gode grunnleggende tjenester i hele landet. Kommunene må sikres ressurser og handlefrihet til å løse velferdsoppgaver. Kommunesektoren spiller også en viktig rolle for å nå våre ambisiøse klimamål.

Kommunene har de siste årene vært nødt til å håndtere flere store utfordringer som koronapandemien, økt flyktningestrøm grunnet krigen i Ukraina, høye strømpriser, høy kostnadsvekst og uforutsette naturhendelser som ekstremværet «Hans». Kommunene har håndtert urolige tider på en god måte, samtidig som de har levert gode tjenester til innbyggerne. Regjeringen vil fortsette å støtte kommunene gjennom de årlige budsjettene og stille opp når det skjer ekstraordinære hendelser.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene er viktige aktører i å bosette flyktninger, og det er lagt ned en uvurderlig innsats for å skaffe til veie boliger og legge til rette for en vellykket bosetting. Manglende tilgang til egnede boliger har vært en viktig utfordring i arbeidet med å bosette flyktninger. Kommunene har store utgifter ved å ta imot flyktninger, og integreringstilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de neste fire årene. Samtidig vil også en del utgifter dekkes av kommunenes ordinære inntekter, som for andre innbyggere. Bosatte flyktninger inngår i beregningen av inntektsutjevning og innbyggertilskudd i det ordinære inntektssystemet når de blir folkeregistrert i kommunen.

Russlands krigføring mot Ukraina har også påvirket energiprisene. Kommuner og fylkeskommuner mottar ikke strømstøtte, og er derfor mer utsatt for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene. Det er imidlertid stor

forskjell mellom kommunene. Prisøkningene har ikke rammet hele landet med samme tyngde, og en del kommuner har dessuten hatt høye kraftinntekter mens andre kun har opplevd høye kostnader.

De fleste land har i løpet av 2022 og 2023 opplevd høy prisvekst. Selv om prisveksten ble redusert gjennom fjoråret, er den fortsatt høyere enn inflasjonsmålene. For å bringe prisveksten ned har de fleste sentralbankene, også Norges Bank, økt styringsrentene. I Norge har arbeidsledigheten økt noe, men er fortsatt på et relativt lavt nivå. Kommunesektoren er også påvirket av prisveksten og økt rentenivå.

Ekstremværet «Hans» førte til omfattende skader i mange kommuner og fylkeskommuner på Østlandet i august 2023. Mange kommuner har hatt ekstraordinære utgifter grunnet skade på kommunal infrastruktur og til akutt krisehåndtering og opprydding etter ekstremværet. Regjeringen har så langt utbetalt nær 1 mrd. kroner i skjønnskudd i kompensasjon til berørte kommuner og fylkeskommuner.

Ved inngangen til 2024 var den økonomiske situasjonen i kommunesektoren jevnt over god, etter flere år med gode driftsresultater. Siden 2015 har netto driftsresultat for sektoren stort sett ligget godt over anbefalt nivå fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), noe som blant annet må ses i sammenheng med at skatteinntektene har blitt høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet. Dette har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommunene og fylkeskommunene. Det er få kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

Driftsresultatet i 2023 var imidlertid under TBUs anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene over tid. Både 2022 og 2023 var kjennetegnet av sterk prisvekst og stigende renter. Samtidig ble skatteinntektene også vesentlig høyere enn anslått. For 2023 ble kommunesektoren mer enn kompensert for prisveksten. De positive netto driftsresultatene i 2022 og 2023 må ses i lys av dette. Nedgangen i netto driftsresultat i 2023 skyldtes svakere brutto driftsresultater og må blant annet ses i sammenheng med at kommunene har trengt tid på å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået. Et høyere rentenivå førte til økte renteutgifter, men for sektoren samlet ble denne effekten motvirket av økt utbytte og avkastning på finansielle plasseringer.

Netto driftsresultat varierte vesentlig mer mellom kommunene i 2023 enn i foregående år.

Resultatene var jevnt over bedre i kommuner med under 5 000 innbyggere enn i større kommuner. Gruppert etter landsdel var resultatene særlig svake i Nord-Norge. En del av forklaringen på den store spredningen antas å være at en del kommuner også i 2023 hadde høye inntekter fra kraft og fra Havbruksfondet, samtidig som det har vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene. Det er også store forskjeller mellom kommunenes avkastning på finansplasseringer og utbytteinntekter. Økt rente bidrar også til økt spredning fordi gjeldsbelastningene varierer mellom kommunene.

Disposisjonsfondene gjør sektoren samlet sett godt rustet for å håndtere usikkerhet og uforutsette hendelser. Størrelsen på disposisjonsfondene varierer imidlertid betydelig mellom kommunene, og ikke alle kommuner har store disposisjonsfond å trekke på. En situasjon med svake driftsresultat vil ikke være bærekraftig over tid.

I en urolig tid er det nødvendig å prioritere forsvar, sikkerhet og beredskap. Samtidig vil regjeringen sikre viktige velferdstjenester i hele landet. Her er kommunesektoren avgjørende. Regjeringen vil bidra til gode økonomiske rammer til å løse de viktige oppgavene kommunesektoren har. Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 6,4 mrd. kroner i 2025. Veksten fordeles med 5,0 mrd. kroner på kommunene og 1,4 mrd. kroner på fylkeskommunene. Denne veksten vil dekke sektorens anslåtte vekst i pensjons- og demografikostnadene, og i tillegg gi sektoren et handlingsrom, se nærmere omtale i kapittel 2. Det er stor usikkerhet knyttet til anslag for både demografi- og pensjonskostnadene. Dersom disse anslagene blir vesentlig endret i Prop. 1 S for 2025, kan forslaget til vekst i frie inntekter bli annerledes enn varslet i kommuneproposisjonen.

## 1.2 Langsiktige utfordringer

Det har lenge vært varslet at handlingsrommet i finanspolitikken etter hvert vil bli mindre. Statens pensjonsfond utland har økt mye de siste årene, men olje- og gassinntektene ventes å avta i takt med at produksjonen på norsk sokkel etter hvert vil gå ned, og veksten i fondet ventes dermed å bli lavere. Bruken av fondsmidler vil etter hvert øke mindre enn veksten i økonomien. Sammen med en økende andel eldre og mindre vekst i arbeidsstyrken, vil dette gi en svakere inntektsutvikling i statsbudsjettet noen år fram i tid.

Det er usikkerhet rundt økonomisk vekst i årene som kommer. Utsiktene for den økonomiske veksten følger i stor grad av blant annet internasjonale rammebetingelser, herunder hvordan verden forholder seg til klima- og miljøutfordringene, tilgang på ressurser i vårt eget land og utviklingen i produktivitet.

Krigen i Ukraina og geopolitiske spenninger gjør det nødvendig å prioritere beredskap og sikkerhet. Det er bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar skal prioriteres. Dermed vil det være mindre rom for andre prioriteringer i statsbudsjettet.

Framover vil befolkningen i yrkesaktiv alder ikke lenger vokse, samtidig som det vil bli flere eldre. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder vil dermed falle betydelig. Selv om friskere aldring og insentivene i pensjonsreformen kan medføre at mange eldre står lenger i arbeid, vil forsørgelsesbyrden øke.

Flere eldre vil også gi økt behov for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren. Flere kommuner har allerede i dag problemer med å få tak i kvalifisert helsepersonell til eldreomsorgen. Utfordringen med flere pleietrengende vil bli størst i de små og usentrale kommunene, som jevnt over også har de laveste fødselsratene. De minste kommunene vil dermed ha færre mennesker i arbeidsfør alder per pensjonist enn det større kommuner vil ha. I disse kommunene vil det være behov for å prioritere tjenester til en aldrende befolkning, og det vil oppleves krevende å skulle nedjustere tjenestetilbudet til yngre aldersgrupper.

Bosetting av flyktninger kan bidra til å øke innbyggertallet i enkelte kommuner. Usikkerhet rundt antallet flyktninger som trenger bosetting, og hvor lenge de blir, gjør det imidlertid krevende å planlegge for dette.

Klimaendringene er globale og påvirker også enkeltkommuner. Fram mot 2100 vil klimaet i Norge bli varmere, med blant annet mer nedbør, flere og kraftigere styrtregneepisoder, større regnflommer som kommer oftere og havnivået vil stige langs kysten. Disse og andre forventede klimaendringer vil skape flere utfordringer for samfunnet og vil slå ulikt ut for kommunene, hvor noen vil være mer utsatt for endringene enn andre. Klimatilpasning er derfor viktig i kommunenes planlegging. Norge skal, sammen med alle andre land, omstille seg til et lavutslippssamfunn. Kommunene har en viktig rolle i omstillingen, blant annet gjennom sin rolle som planmyndighet, som innkjøper av varer og tjenester og som forvalter av store eiendommer og bygninger, og vil kunne bidra på ulike måter ut fra sine forutsetninger.

Ulikheter i forutsetninger mellom kommunene er blant annet vektlagt av generalistkommuneutvalget.<sup>1</sup> Utvalget pekte på at dagens kommuner er svært forskjellige og derfor har ulike forutsetninger for å ivareta sine funksjoner og oppgaver. Utvalget mente at hovedutfordringen med dagens generalistkommunesystem er at små og usentrale kommuner har systematisk dårligere lovoppfyllelse enn andre kommuner. Mangel på kapasitet og kompetanse er hovedårsaken til dette. Utvalget konkluderer med at det er et økende press på generalistkommuneprinsippet, fordi ulikhetene i kommunenes forutsetninger for å ivareta sine roller og sitt ansvar øker.

Generalistkommuneutvalget pekte på at demografiendringene er den største utfordringen for kommunesektoren. Utenforskap forsterker de demografiske utfordringene. I en tid hvor det vil bli mangel på arbeidskraft, vil det være ekstra viktig å unngå at folk faller utenfor utdanning eller arbeidslivet.

### 1.3 En nyskapende og bærekraftig kommunesektor

---

Svaret på de langsiktige utfordringene for kommunesektoren kan fort bli et ønske om mer rettighetsfesting og detaljregulering av kommunale plikter. En slik strammere styring av kommunesektoren vil imidlertid virke mot sin hensikt. Skal kommunesektoren kunne tilby likeverdige og tilpassede tjenester til innbyggere i hele landet, må den ha handlingsrom til å kunne se ulike sektorer i sammenheng og gjøre nødvendige prioriteringer. Økt handlingsrom vil gi kommunene mulighet til å organisere tjenestene mer effektivt og legge til rette for en bedre økonomiforvaltning tilpasset lokale forhold og ulike preferanser.

Innovasjon, omstilling og digitalisering kan langt på vei bidra til å løse mange av utfordringene. For å kunne opprettholde nivået og videreutvikle innholdet i tjenestene innenfor viktige områder som utdanning, helse og eldreomsorg, samt opprettholde og styrke tilliten til offentlig sektor, er det også nødvendig å tenke nytt om hvordan offentlig sektor arbeider og er organisert. Blant annet vil tilrettelegging for forskning, herunder forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner som regjeringen inviterte til i 2023, kunne bidra til å teste ut smartere organisering av kommunenes oppgaver og virksomhet.

<sup>1</sup> NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger.*

Men også nye løsninger krever økt kapasitet og kompetanse, som mange kommuner har utfordringer med å tiltrekke seg allerede i dag.

I Norge har vi en kommunesektor med et bredt ansvar, sammenlignet med andre land. Regjeringen mener det er viktig å bevare dagens kommunesystem hvor alle kommunene har det samme ansvaret. Det legger til rette for at alle kan bo der de vil, og få likeverdige tjenester av kommunen.

Regjeringen vil legge til rette for velfungerende og tillitsskapende kommuner som gir innbyggerne de tjenestene de har krav på og utvikler sine lokalsamfunn, og vil jobbe med tiltak som kan støtte kommunene i å håndtere dagens og framtidens utfordringer.

#### 1.4 Nytt inntektssystem for kommunene

Inntektssystemet er viktig for å sikre et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Systemet fordeler kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter, det vil si rammetilskuddet og skatteinntekter. Inntektssystemet bør gjennomgås og oppdateres med jevne mellomrom for å sikre at det er tilpasset dagens situasjon og for å opprettholde legitimiteten til systemet. I Hurdalsplattformen varslet regjeringen en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. Regjeringen legger nå fram et nytt inntektssystem for kommunene. Forslaget er blant annet basert på Inntektssystemutvalget<sup>2</sup>, som leverte sin utredning i august 2022, innspill i høringsrunden og målene i Hurdalsplattformen.

Det viktigste formålet med inntektssystemet er å sørge for at kommuner kan tilby gode og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Dette innebærer at det ikke kan være for store variasjoner i kvaliteten på tjenestene mellom kommunene. Det er store forskjeller når det gjelder innbyggertall, befolknings sammensetning, bosetting og sentralitet, og dette påvirker utgiftene til hver enkelt kommune i ulik grad. Det er i dag full utgiftsutjevning innenfor sektorene som inngår i utgiftsutjevningen, og dette er et viktig prinsipp som blir videreført. Regjeringen viderefører også en faglig fundert utgiftsutjevning, og legger fram et forslag til ny kostnadsnøkkel basert på oppdaterte faglige analyser av hva som påvirker kommunenes utgifter.

Det er også store forskjeller i kommunenes skatteinntekter. De inntektene kommunene får

beholde fra lokale skattegrunnlag, vil være en avveining mellom hensynet til likeverdige tjenester og hensynet til lokal forankring av kommunenes inntekter. Inntektsforskjeller mellom kommunene kan føre til at innbyggerne i ulike kommuner ikke får like gode tjenester, og regjeringen foreslår derfor økt utjevning av kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressurskatt. Dette er i tråd med anmodningsvedtak fra Stortinget våren 2023, som ber regjeringen endre inntektssystemet i retning av et mer utjevne system.<sup>3</sup>

Regjeringen mener at for inntekter fra naturressurser er det viktig med lokal forankring. Regjeringen har varslet at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging får mer igjen for det og sikres en rettmessig andel av verdiskapingen. I forslaget til nytt inntektssystem blir dette fulgt opp ved at inntekter fra naturressurser som vannkraft, vindkraft og havbruk fremdeles holdes utenfor inntektutjevningen. Næringsutvikling innenfor de grønne og blå næringene vil komme hele landet til gode.

Regjeringen vil at regionalpolitiske tilskudd fremdeles skal være et viktig virkemiddel i inntektssystemet, men ønsker å koble tilskuddene tettere opp mot den øvrige distriktpolitikken. Dette innebærer at distriktilskuddene blir videreført med ny distriktsindeks. I tillegg avvikles dagens regionsentertilskudd og veksttilskuddet reduseres.

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet foreslår regjeringen å øke den økonomiske rammen til kommunesektoren, og 1,6 mrd. kroner av den signaliserte veksten er begrunnet med omleggingen av inntektssystemet. Av denne veksten vil 1,5 mrd. kroner bli fordelt særskilt slik at kommuner med lave skatteinntekter prioriteres. I tillegg innføres en egen kompensasjonsordning på 0,1 mrd. kroner, som sikrer at kommuner med lave skatteinntekter ikke får reduserte inntekter som følge av de samlede systemendringene som foreslås.

#### 1.5 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

Det norske demokratiet står sterkt, og har høy oppslutning. I globale demokratirangeringer ligger Norge i toppsjiktet, blant verdens beste demokratier. Samtidig er demokratiet på tilbake-

<sup>2</sup> NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*.

<sup>3</sup> Jf. Prop. 112 S (2022–2023) *Kommuneproposisjonen 2024*, Innst. 488 S (2022–2023).

gang internasjonalt, og de samme demokrati-rangeringene har vist at flere land som har vært regnet som liberale demokratier, har beveget seg i mer autoritær retning de siste årene. Dette skjer samtidig med en rivende teknologisk utvikling, særlig framvekst av generativ kunstig intelligens, som også vil ha betydning for demokratiet. Slike utviklingstrekk gir grunn til å øke bevisstheten og kunnskapen om vårt eget demokrati, for å sikre at det skal stå sterkt også framover.

Et sterkt folkestyre på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er viktig for å gi legitimitet til de politiske beslutningene, og bidrar til at ulike interesser i samfunnet ivaretas og blir hørt. For regjeringen er det viktig å bidra til å bevare og ytterligere styrke demokratiet på alle nivåer.

I august 2023 ble den første tilstandsanalysen av det norske demokratiet lansert. Denne er gjennomført av Universitetet i Oslo på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Den er den første demokratianalysen av sitt slag i Norge, og er unik ved at den undersøker tilstanden på

ulike sider ved demokratiet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Også tilstandsanalysen konkluderer med at det norske demokratiet er stabilt og gjennomgående er av høy kvalitet. Samtidig peker den på at det også i et høykvalitetsdemokrati som det norske vil være rom for forbedring, og trekker frem noen områder hvor det er forbedringspotensial. Disse dreier seg blant annet om at innflytelse er skjevfordelt mellom ulike grupper og innbyggers oppfatning om utbredelse av korrupsjon og maktmisbruk. Det redegjøres nærmere for tilstandsanalysen av det norske demokratiet i kapittel 6.4.

Tilstandsanalysen gir viktige innspill til regjeringens videre arbeid for å bevare og styrke demokratiet, og regjeringen vil på egnet måte komme tilbake til Stortinget om hvordan oppfølgingen skal skje. For å kunne følge utviklingen over tid, er det allerede besluttet at Universitetet i Oslo skal gjennomføre en ny tilstandsanalyse.





*Del I*  
*Kommuneproposisjonen 2025*



## 2 Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2024 og 2025

### 2.1 Kommuneøkonomien i 2024

I saldert budsjett for 2024 ble det lagt opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på om lag 6,4 mrd. kroner. Veksten ble da målt i forhold til anslått inntektsnivå for 2023 i revidert nasjonalbudsjett 2023. Den samlede kompensasjonen på 3,2 mrd. kroner for økt prisvekst mv., som ble vedtatt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2023, var inkludert i nivået.

Sammenliknet med oppdatert anslag på regnskap for 2023, der økt skatteanslag i 2023 på 4,1 mrd. kroner ble hensyntatt, var veksten i frie inntekter anslått til 2,2 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet 2024.

I revidert nasjonalbudsjett 2024 er realveksten i de frie inntektene i 2024 regnet til -1,0 mrd. kroner, målt fra oppdatert anslag på regnskap for 2023. Inntektsutviklingen i 2024 må blant annet ses i sammenheng med økte skatteinntekter mot slutten av 2023 på om lag 3,8 mrd. kroner, og at anslaget for eiendomsskatteinntekter i 2024 har økt med om lag 0,8 mrd. kroner. Førstnevnte trekker isolert sett ned inntektsveksten, mens økt anslag for eiendomsskatteinntekter trekker isolert sett opp anslaget siden saldert budsjett 2024. Anslaget for deflator i 2024 er uendret

sammenliknet med anslaget i nasjonalbudsjettet 2024.

Tabell 2.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2023 og oppdatert anslag for 2024 i nominelle priser. Frie inntekter er summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Inntektene i 2023 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv.

### 2.2 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2025

#### 2.2.1 Inntektsrammene for 2025

Kommuneøkonomien har i 2023 vært preget av sterk kostnadsvekst, høye strømpriser, renteøkninger, havbruksinntekter og krigen i Ukraina. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget godt over anbefalingen fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) om at driftsresultatene bør ligge på 2 prosent av inntektene over tid. I 2023 var driftsresultatet for kommunesektoren imidlertid svakt, og forskjellene mellom kommunenes driftsresultater fortsatte å øke. Regjeringen tar den økonomiske situasjonen i kommunesektoren på alvor og prioriterer kom-

Tabell 2.1 Kommunesektorens frie inntekter i 2023<sup>1</sup> og 2024<sup>2</sup>. Mill. kroner og endring i prosent.

	Kommunene <sup>3</sup>			Fylkeskommunene <sup>3</sup>			Kommunesektoren		
	2023	2024	Endr. i prosent	2023	2024	Endr. i prosent	2023	2024	Endr. i prosent
Skatteinntekter	228 070	238 600	4,6	41 691	43 100	3,4	269 761	281 700	4,4
<i>Herav skatt på inntekt og formue</i>	<i>210 495</i>	<i>220 400</i>	<i>4,7</i>	<i>41 691</i>	<i>43 100</i>	<i>3,4</i>	<i>252 186</i>	<i>263 500</i>	<i>4,5</i>
Rammetilskudd	170 297	176 072	3,4	46 458	48 709	4,8	216 755	224 781	3,7
Frie inntekter	398 367	414 672	4,1	88 149	91 809	4,2	486 516	506 481	4,1

<sup>1</sup> Inntektene i 2023 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv.

<sup>2</sup> Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2024 er anslått til 4,3 prosent.

<sup>3</sup> Oslo er delt inn i en kommunedel og en fylkesdel.

Kilde: Finansdepartementet

munene høyt i budsjettoplegget. Videre er det også behov for økte inntekter for å lette overgangen til nytt inntektssystem for kommunene fra 2025.

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på 6,4 mrd. kroner i 2025. Inntektsveksten for 2025 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2024 i revidert nasjonalbudsjett 2024. Det er vanlig praksis at det varsles et intervall for veksten i frie inntekter i kommuneproposisjonen. Årsaken til at det ikke varsles et intervall nå, er at omleggingen av inntektssystemet for kommunene etter regjeringens vurdering innebærer et særskilt behov for forutsigbarhet for kommunesektoren. Regjeringen tar sikte på å gå tilbake til vanlig praksis med bruk av intervall fra og med kommuneproposisjonen for 2026.

Regjeringen legger opp til at veksten på 6,4 mrd. kroner fordeles med 5,0 mrd. kroner til kommunene og 1,4 mrd. kroner til fylkeskommunene.

Veksten på 6,4 mrd. kroner overstiger de anslåtte merkostnadene til demografi og pensjon med 2,5 mrd. kroner. Innenfor veksten til kommunene er 250 mill. kroner begrunnet med bemanning i barnehager, mens 1,6 mrd. kroner er begrunnet med omleggingen av inntektssystemet til kommunene.

Dersom anslagene for demografi- og pensjonskostnader i kommuneproposisjonen 2025 skulle bli vesentlig endret, kan den foreslåtte veksten i frie inntekter på 6,4 mrd. kroner bli endret i forslaget til statsbudsjettet for 2025.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2025 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2025. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

#### *Demografikostnadene for 2025*

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2025 på om lag 4,3 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen, hvorav 3,6 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Dette utgjør om lag 3,7 mrd. 2025-kroner, fordelt med om lag 2,5 mrd. kroner på kommunene og om lag 1,2 mrd. kroner på fylkeskommunene.

Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt. Nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå forventes å foreligge i juni. Utvalget vil da oppdatere anslaget.

#### *Pensjonskostnadene for 2025*

Kommunal- og distriktsdepartementet anslår en vekst i de samlede pensjonskostnadene på om lag 0,2 mrd. kroner utover anslått lønnsvekst i 2025. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet. Blant annet er ikke effekten av regler knyttet til ny offentlig AFP med i anslaget, jf. Prop. 35 L (2023–2024) *Endringer i lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (ny avtalefestet pensjon)*. Denne proposisjonen er nærmere omtalt i kapittel 7. Departementet tar sikte på å oppdatere anslaget for merkostnader til pensjon i statsbudsjettet for 2025.

#### *Forutsetninger for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene*

Departementet har for 2025 ikke foretatt endringer i de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner.

### 3 Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene

Regjeringen legger nå fram et forslag til nytt inntektssystem for kommunene, som får virkning fra 2025. Den helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet for kommunene er omtalt i del II i denne proposisjonen.

I forslaget til nytt inntektssystem foreslår departementet at eierinntekter blir tatt ut av skattegrunnlaget til kommunene. En slik korreksjon vil også omfatte fylkeskommunene, noe som kan gi en mindre omfordeling av inntektene til fylkeskommunene.

I dette kapitlet omtales ulike temaer innenfor inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Når det gjelder kommunene omtales et trekk i kommunenes innbyggertilskudd i 2024 for å dekke inn Frøya kommune sitt akkumulerte negative rammetilskudd i forbindelse med inntektsutjevningen. Når det gjelder inntektssystemet for fylkeskommunene presenteres det en omfordeling av midler som skulle gå til ordningen med gratis ferjer, men hvor ferjesambandene ikke er gratis i hele 2024. Det orienteres videre om en feil i kriteriet *vedlikeholdsbehov fylkesvei* i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei, som har konsekvenser for rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2024. Denne feilen i grunnlagstallene for kriteriet påvirker beregningene av fordelingsvirkninger av det nye inntektssystemet som trådte i kraft fra 2024, og vil også ha konsekvenser for inntektssystemet for senere år. Til slutt foreslås det en justering av tannhelsenøkkelen fra og med 2025, som følge av at det i saldert budsjett for 2024 ble lagt inn midler til styrking av tannhelsetilbudet til eldre.

#### 3.1 Trekk for akkumulert, negativt rammetilskudd

Kommunenes inntekter fra skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt, omfattes av inntektsutjevningen, og utjevnes delvis. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbygger, får gjennom inntektsutjevningen et trekk i rammetilskuddet, mens kommuner med skatteinntekter under lands-

gjennomsnittet, målt i kroner per innbygger, får et tillegg. Inntektsutjevningen er provenynøytral på landsnivå, slik at samlet trekk skal være lik samlet tillegg. Inntektsutjevningen blir beregnet fortløpende gjennom skatteåret, etter hvert som skatteinngangen for de ulike månedene foreligger. Tallgrunnlaget er månedlige skatteregnskapstall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Skatteinntektene som inngår i inntektsutjevningen fordeles direkte til kommunene av Skatteetaten, mens utjevningen av skatteinntekter i praksis skjer i rammetilskuddet, som blir utbetalt av Kommunal- og distriktsdepartementet over ti ordinære terminutbetalinger i løpet av budsjettåret.

Inntektsutjevningen i hver terminutbetaling er basert på skatteregnskapstall to måneder før terminutbetalingen. Skatteinngangen for november og desember er ikke kjent før i henholdsvis slutten av desember og januar året etter, det vil si at endelig inntektsutjevning for et kalenderår ikke er endelig før i februar året etter.

For enkelte skattesterke kommuner kan det skje at beløpet som skal trekkes i inntektsutjevning er større enn beløpet som kommunen skal ha utbetalt i rammetilskudd. Dersom en kommune en termin får et negativt beløp i inntektsutjevningen som er større enn rammetilskuddet den aktuelle terminen, blir kommunens rammetilskudd negativt. Kommunen får da ikke utbetalt rammetilskudd i den aktuelle terminen, og det negative rammetilskuddet videreføres og blir avregnet mot neste terminutbetaling(er).

I hovedsak blir negative rammetilskudd ved enkelte utbetalingsterminer dekket inn i løpet av skatteåret. Trekket for Frøya kommune i inntektsutjevningen har vært høyere enn det kommunen skulle fått utbetalt i rammetilskudd i hver terminutbetaling siden januar 2021. Frøya kommune har derfor ikke fått utbetalt rammetilskudd siden januar 2021, og fram til skatteåret 2023 var avsluttet i slutten av januar 2024. Kommunen har etter at skatteåret 2023 er avsluttet, et akkumulert negativt rammetilskudd på om lag 186 mill. kroner.

Departementet mener at det er viktig at Frøyas akkumulerte negative rammetilskudd blir

dekket inn slik at inntektsutjevningen er proveny- nøytral på landsnivå. Over tid må inntektsutjev- ningen være provenynøytral for at inntekts- systemet skal driftes innenfor bevilgningene ved- tatt av Stortinget. Inntektsutjevningen er selv- finansiert av kommunene. Departementet foreslår derfor at negativt rammetilskudd til Frøya på om lag 186 mill. kroner blir dekket inn ved å foreta et likt trekk per innbygger i innbyggertilskuddet til samtlige andre kommuner i 2024. Et slikt trekk vil utgjøre om lag 34 kroner per innbygger. Departe- mentet legger opp til å foreta trekket i forbindelse med utbetaling av rammetilskuddet i juli.

### **3.2 Gratis ferje – omfordeling av midler**

Ordningen med gratis ferje gjaldt fra 1. juli 2022 for fylkeskommunale ferjesamband med under 100 000 passasjerer på årsbasis, og på tra- fikksvake strekninger innenfor flerkantsamband som går til øyer og samfunn uten veiforbindelse til fastlandet, jf. Prop. 115 S (2021–2022) *Tilleggs- bevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2022*. Fra 16. august 2023 ble ordningen utvidet til å omfatte alle ferjesamband til øyer og andre sam- funn uten veiforbindelse til fastlandet, inkludert samband med flere enn 100 000 passasjerer på årsbasis, jf. Prop. 1 S (2022–2023) og Prop. 1 S Til- legg 1 (2022–2023) for Samferdselsdepartementet.

Regjeringen har en klar målsetting om gratis ferjer til øyer og andre samfunn, og har lagt til rette for dette. Regjeringen har kompensert fylkeskommunene for ordningen med gratis ferjer gjennom en økning i rammetilskuddet.

Rogaland fylkeskommune vedtok 20. februar 2024 å gjeninnføre betaling for biler på fem<sup>1</sup> ferje- samband i fylket som er omfattet av ordningen med gratis ferje. I tillegg har ferjesambandet Lauvvik–Lysebotn i Rogaland aldri vært gratis. Betalingen ble satt i verk fra 15. april.

Regjeringen mener at det kun er særskilte trafikale forhold som tilsier at det kan være beta- ling på ferjesambandene som inngår i ordningen med gratis ferje. Regjeringen mener at Rogaland fylkeskommune derfor bryter hovedintensjonen med ordningen med gratis ferjer, og bruker midlene som Stortinget bevilget til formålet om gratis ferjer til andre tiltak. Regjeringen foreslår derfor et trekk i innbyggertilskuddet til Rogaland fylkeskommune for ferjesambandene som ikke er

gratis i 2024, men som er omfattet av ordningen med gratis ferjer.

Kompensasjon for gratis ferjer ble i 2022 og 2023 gitt med særskilt fordeling (tabell C) i rammetilskuddet. Kompensasjon for gratis ferje i 2024 blir ikke lenger gitt med en særskilt for- deling, men den er fordelt etter en justert versjon av ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen. Inntekts- modellen i ferjekriteriet er justert for å ta hensyn til det samlede inntektsbortfall som følge av redu- serte ferjetakster og innføring av gratis ferje. Med denne justeringen er det ikke mulig å beregne nøyaktig hvordan kompensasjon for gratis ferjer er fordelt til den enkelt fylkeskommune i 2024. For å beregne trekket for den enkelte fylkes- kommune, har departementet gjort et anslag på hvor mye de ulike fylkeskommunene får til gratis ferje gjennom ferjekriteriet i 2024.

Samlet trekk utgjør 9,2 mill. kroner for Rogaland fylkeskommune, og midlene som trekkes inn i 2024 omfordeles til de øvrige ferje- fylkene etter delkostnadsnøkkelen for ferjer i 2024, jf. tabell 3.1. I beregning av trekket for Rogaland er det tatt hensyn til at de aktuelle ferje- sambandene var gratis fram til 15. april 2024.

Regjeringen vil vurdere nærmere behov for eventuelt å endre ordningen for gratis ferje på lengre sikt.

Flertallet i Rogaland fylkesting vedtok 30. april 2024 at «Dersom Stortinget likevel ved- tar regjeringens forslag om ytterligere kutt i Rogaland fylkeskommune sine frie inntekter i Kommuneproposisjonen 2025/Revidert nasjonal- budsjett 2024 fordi en har innført betaling for kjøretøy på ferjer, så vil fylkeskommunen gjøre nytt vedtak.»

### **3.3 Feil i kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei**

Regjeringen la i Prop. 112 S (2022–2023) *Kom- muneproposisjonen 2024* fram en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for fylkes- kommunene, inkludert alle delkostnadsnøkler, og det nye inntektssystemet trådte i kraft fra og med 2024.

Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei utgjør om lag 20 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene. Fylkesveinøkkelen består i hovedsak av kriteriet *beregnet vedlikeholdsbehov på fylkesveinettet*, som er et anslag på hva det bør koste å drifte og vedlikeholde fylkesveinettet, beregnet med utgangspunkt i opplysninger om det faktiske veinettet og en gitt vedlikeholds-

<sup>1</sup> Dette gjelder ferjesambandet Mekjarvik–Kvitsøy, Stavanger–Vassøy, Haugesund–Utsira, Finnøyferjen og Ryfylkeferjen.

Tabell 3.1 Fordeling av trekk for ferjesamband som ikke er gratis, og omfordelingen gjennom delkostnadsnøkkel for ferjer.

Fylkeskommune	Trekk for gratis ferje (1 000 kr)	Omfordeling gjennom delkostnads- nøkkelen for ferjer (1 000 kr)	Netto fordeling trekk for gratis ferjer (1 000 kr)
Østfold	0	37	37
Akershus	0	0	0
Oslo	0	0	0
Innlandet	0	39	39
Buskerud	0	23	23
Vestfold	0	0	0
Telemark	0	103	103
Agder	0	75	75
Rogaland	-9 200	0	-9 200
Vestland	0	2 642	2 642
Møre og Romsdal	0	1 741	1 741
Trøndelag	0	899	899
Nordland	0	2 253	2 253
Troms	0	987	987
Finnmark	0	401	401
Sum	-9 200	9 200	0

standard. Vedlikeholdsbehovet blir beregnet i en modell utviklet av Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning.<sup>2</sup> Modellen fikk virkning fra 2024. Denne modellen bygger på MOTIV<sup>3</sup>-beregningene fra 2019, og forsøker å gjenskape disse med noen få faktorer, som kan oppdateres årlig i forbindelse med beregning av rammetilskuddet til den enkelte fylkeskommune, jf. Grønt hefte. Den viktigste faktoren i modellen er *feltlengde fylkesvei*, målt i kilometer.

Etter at statsbudsjettet for 2024 ble lagt fram har det vært stilt spørsmål ved noen forhold rundt fylkesveikriteriet. Departementet har derfor undersøkt kriteriet nærmere, og det viser seg at det er en feil i både grunnlagsdata for fylkesvei og

selve kostnadsmodellen for å beregne fylkesveikriteriet i inntektssystemet for 2024. Dette er bekreftet av SØF i notat om korrigerte analyser av utgiftsbehovet, jf. SØF-rapport 05/22. Feilen følger av at ferjestrekninger på fylkeskommunale veier også var inkludert i *feltlengde fylkesvei*, noe de ikke skal være siden det er en egen delkostnadsnøkkel for ferjer i inntektssystemet. Det er nå innhentet nye tall for feltlengde fra Statens vegvesen, som ikke inkluderer ferjestrekninger. De korrigerte tallene for feltlengde fylkesvei er vist i tabell 3.2.

Feilen har betydning både for fordelingen av rammetilskuddet i 2024, men også for fordelingsvirkninger av det nye inntektssystemet for fylkeskommunene, og dermed for kompensasjons- og overgangsordningene for det nye inntektssystemet fra 2024.

Departementet legger opp til at de fylkeskommuner som har fått for lite i rammetilskudd som følge av denne feilen i 2024, inklusiv korrigert kompensasjons- og overgangsordning kompenseres for feilen med skjønnsmidler

<sup>2</sup> SØF-rapport 05/22 (Krehic og Nyhus, 2022).

<sup>3</sup> MOTIV var en modell som beregnet normerte utgiftsbehov for å drifte og vedlikeholde blant annet fylkesvegene. MOTIV-tallene ble benyttet i delkostnadsnøkkelen for fylkesveg i perioden 2015–2021. Statens vegvesen var ansvarlig for MOTIV og modellen ble avvirket i forbindelse med at sams vegadministrasjon ble flyttet fra Statens vegvesen til de enkelte fylkene.

Tabell 3.2 Korrigerte tall for feltlengde fylkesvei per 2019, lagt til grunn for SØFs modell for fylkesveikriteriet.

Fylke	Feltlengde i km (2019)
Østfold	3 426,6
Akershus	3 710,6
Oslo	0,0
Hedmark	7 770,9
Oppland	6 151,7
Buskerud	3 721,8
Vestfold	2 494,8
Telemark	3 784,2
Aust-Agder	3 149,8
Vest-Agder	4 178,3
Rogaland	5 100,8
Hordaland	5 986,3
Sogn og Fjordane	5 224,9
Møre og Romsdal	6 079,6
Trøndelag	12 210,5
Nordland	8 254,7
Troms	5 855,5
Finnmark	3 000,4
Sum	90 101,5

(kap. 571, post 64) fra departementet i 2024, jf. tabell 3.3. Det foreslås ingen endringer i 2024 for de fylkeskommunene som har fått for mye i rammetilskudd i 2024.

Departementet legger opp til at den korrigerte kostnadsmodellen for fylkesveikriteriet, inklusiv kompensasjons- og overgangsordningene for nytt inntektssystem, tas inn i inntektssystemet fra 2025.

Siden feilen også har konsekvenser for fordelingsvirkninger av det nye inntektssystemet, har departementet beregnet fordelingsvirkninger på nytt med korrigerte grunnlagstall og oppdatert kostnadsmodell, jf. tabell 3.4. Kompensasjonsordningen for nytt inntektssystem kompenserer fylkeskommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger, for 50 prosent av tapet ut over 100 kroner per innbygger. Kompensasjonen finansieres med et likt beløp per innbygger av fylkeskommuner som tjener mer enn 10 mill. kroner på det nye inntektssystemet. Kompensasjonen skal ligge fast på nominelt nivå til neste helhetlige gjennomgang av inntektssystemet. Overgangsordningen faser fordelingsvirkninger etter kom-

pensasjonsordningen gradvis inn over en periode på fire år.

### 3.4 Justering av delkostnadsnøkkelen for tannhelse

Fylkeskommunene har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten. Fylkeskommunene skal sørge for at tannhelsetjenester er tilgjengelige for alle som bor eller oppholder seg i fylket. Fylkeskommunene skal ifølge tannhelsetjenesteloven gi tilbud til følgende prioriterte grupper:

- barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år
- psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret
- andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere.





Ungdom som fyller 19 og 20 år i behandlingsåret og unge voksne i aldersgruppen 21–24 år skal ikke betale mer enn 25 prosent av takstene som er fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet.

Ved behandling av Prop. 1 S (2023–2024) vedtok Stortinget å styrke tannhelsetilbudet til eldre med rettigheter i den offentlige tannhelsetjenesten med 300 mill. kroner. Midlene ble i 2024 fordelt særskilt etter andel innbyggere 67 år og over i fylkeskommunene. For at midlene skal kunne fordeles etter delkostnadsnøkkelen for tannhelse er det behov for justering av delkostnadsnøkkelen fra og med 2025.

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse utgjør 4,55 prosent av samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene i 2024. De prioriterte gruppene innbyggere 0–18 år og 19–24 år fanges opp av alderskriteriene innbyggere 1–18 år og 19–24 år i dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse, samt antall psykisk utviklingshemmede over 18 år. Gruppen eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie fanges opp av alderskriteriet innbyggere over 67 år. I tillegg inngår reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere i delkostnadsnøkkelen, for å fange opp merkostnader knyttet til spredt bosetting og desentralisert klinikkstruktur.

Delkostnadsnøkkelen, med unntak av reiseavstandskriteriet, tar utgangspunkt i ressursfordeling mellom de prioriterte gruppene for den fylkeskommunale tannhelsetjenesten. Ressursfordelingen viser hvor stor andel av ressursbruken som kan knyttes til de prioriterte gruppene. Kriterievekten til reiseavstand er fastsatt ved regresjonsanalyse.

Vektingen av kriteriet innbyggere 67 år og over i dagens delkostnadsnøkkel er basert på en kartlegging av ressursbruken til de ulike aldersgruppene som ble foretatt av et ekspertutvalg i forbindelse med helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for fylkeskommunene. Siden nytt inntektssystem for fylkeskommunene trådte i kraft fra 2024, finnes det ikke en oppdatert ressurskartlegging. Justeringen av delkostnadsnøkkelen for tannhelse tar derfor utgangspunkt i utgiftsbehovet for tannhelse i 2024.

Kommunal- og distriktsdepartementets justerte delkostnadsnøkkel for tannhelse fra og med 2025 er vist i tabell 3.5. Kriterievekten for innbyggere 67 år og over justeres opp slik at hele bevilgningen på 300 mill. kroner blir fordelt etter dette kriteriet i tannhelsenøkkelen istedenfor etter en særskilt fordeling. De øvrige kriteriene i nøkkelen videreføres, men med nedjustert vekt.

Tabell 3.5 Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse og forslag til justert nøkkel i 2025.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til justert nøkkel
Innbyggere 1–18 år	0,6098	0,5607
Innbyggere 19–24 år	0,1430	0,1315
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0289	0,0266
Innbyggere 67 år og over	0,1146	0,1858
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,1037	0,0954
Sum	1,0000	1,0000

## 4 Skjønnstilskuddet

Kommunal- og distriktsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Formålet med skjønnstilskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet, og å bidra til fornying og utvikling.

### 4.1 Ubrukte midler fra tilleggsbevilgningen i forbindelse med ekstremværet «Hans»

Ekstremværet «Hans» førte til omfattende skader i mange kommuner og fylkeskommuner på Østlandet i august 2023. Skjønnsrammen for 2023 ble i forbindelse med nysalderingen av 2023-budsjettet økt med 1 700 mill. kroner for å kompensere kommunesektoren for ekstraordinære utgifter som følge av ekstremværet, jf. Prop. 22 S (2023–2024) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Kommunal- og distriktsdepartementet*, Innst. 126 (2023–2024). Videre ble stikkordet «kan overføres» påført kap. 571, post 64 Skjønnstilskudd. Etter utbetaling av kompensasjon til berørte kommuner og fylkeskommuner i 2023 ble resterende midler fra tilleggsbevilgningen på om lag 1 133 mill. kroner overført til 2024-budsjettet.

Så langt i 2024 har det blitt utbetalt om lag 268 mill. kroner i kompensasjon etter ekstremværet «Hans». Berørte kommuner og fylkeskommuner har anledning til å sende søknad om ytterligere kompensasjon fra skjønnstilskudd. Eventuelle tilleggssøknader sendes av statsforvalteren til departementet innen 2. september 2024 hvis søknadene skal behandles innen utgangen av 2024.

Eventuelle ubrukte midler ved slutten av budsjettåret 2024 skal tilbakeføres til statskassen.

### 4.2 Skjønnstilskuddet 2025

Departementet foreslår at den samlede skjønnsrammen til kommuner og fylkeskommuner i 2025 blir satt til 1 000 mill. kroner, hvorav hele rammen

bevilges på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner. Skjønnsrammen er tredelt:

- Basisramme fordeles av statsforvalterne etter rammer og retningslinjer satt av departementet.
- Departementets tilbakeholdte skjønnsmidler skal dekke uforholdsmessige store kostnader til ekstraordinære og uforutsette kritiske hendelser i løpet av budsjettåret.
- Departementets prosjektskjønnsmidler.

Fra og med 2024 er fylkeskommunenes basisramme avviklet, mens det er opprettet en felles pott til kompensasjon for kostnader ved uforutsette hendelser for kommunene og fylkeskommunene under kap. 571, post 64.

#### *Skjønnstilskudd fordelt av statsforvalterne (basisrammen)*

Basisrammen til kommunene utgjør hoveddelen av skjønnstilskuddet. Basisrammen fordeles av statsforvalterne etter rammer og retningslinjer for skjønnstildelingen satt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på regjeringen.no ved framleggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen til kommunene i 2025 settes til 800 mill. kroner. Dette er en videreføring av kommunenes basisramme på samme nivå som i 2024. Det er opp til statsforvalterne om de ønsker å fordele en del av sin basisramme i forbindelse med statsbudsjettet i Grønt hefte, eller helt eller delvis gjennom budsjettåret. For 2025 vil departementet særskilt be statsforvalterne om å være oppmerksomme på endringene i inntektssystemet og de konsekvensene dette får for kommunene i sitt/sine fylker, jf. egen omtale i del II i denne proposisjonen.

Statsforvalteren fordeler en del av sin basisramme til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. En kartlegging av statsforvalternes bruk av prosjektmidler foretatt av departementet viser at det til dels er betydelige variasjoner i praksis blant embetene i antallet prosjekter det gis midler til, og statsforvalterens oppfølging av disse. Departementet vil derfor presisere i

retningslinjene for skjønnsfordelingen at det bør være samsvar mellom antallet prosjekter som tildeles midler, og det embetet har kapasitet til å følge opp.

Det er store forskjeller i størrelsen på skjønnsrammene per statsforvalterembete, og de siste årene er det foretatt en forsiktig omfordeling mellom embetene for å jevne ut forskjellene.

#### *Tilbakeholdte skjønnsmidler*

Hvert år holder departementet tilbake deler av skjønnskuddet til kommuner og fylkeskommuner for å kunne kompensere kommunesektoren for kostnader ved uforutsette hendelser. De tilbakeholdte skjønnsmidlene går hovedsakelig til kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter naturskade, men midlene kan også kompensere for uforutsette utgifter grunnet andre ekstraordinære forhold. Kommunene og fylkeskommunene har også selv et ansvar for å håndtere uforutsette utgifter og å jobbe med forebyggende tiltak. Samtidig skal stor-samfunnet stille opp når lokalsamfunn rammes av store naturskader eller andre ekstraordinære hendelser.

Fra og med 2024 ble det opprettet en felles pott for tilbakeholdte skjønnsmidler til kommunene og fylkeskommunene under kap. 571, post 64. Både kommuner og fylkeskommuner kan søke om kompensasjon gjennom denne ordningen, men retningslinjene for tildeling av kompensasjon er forskjellige for kommuner og fylkeskommuner. Det foreslås å sette av totalt 180 mill. kroner i 2025 til ordningen. Dette er en økning på 5 mill. kroner sammenliknet med 2024.

Skjønnskuddet kan tildeles kommuner og fylkeskommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære kritiske hendelser, og som gjelder håndtering av den akutte krisesituasjonen, opprydding og/eller reparasjon av kommunal/fylkeskommunal infrastruktur til opprinnelig standard. I tilfeller hvor det gis kompensasjon for reparasjon, skal dette i hovedsak dekke skader på infrastruktur som er kritisk for at kommunene og fylkeskommunene kan yte lovpålagte tjenester.

Kommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger, kan få en kompensasjon som dekker halvparten av de medgåtte utgiftene. Om utgiftene overstiger 500 kroner per innbygger, kan kommunene få dekket alle utgifter utover 250 kroner per innbygger. Kommunene må søke om skjønnsmidler fra departementet via statsforvalteren.

Fylkeskommunene som har utgifter som i sum overstiger 150 kroner per innbygger, kan søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene. Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 75 mill. kroner, kan også søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene, selv om beløpet ikke overstiger 150 kroner per innbygger. Fylkeskommunene kan sende søknad om skjønnskudd direkte til departementet. Departementet vurderer behovet for skjønnskudd etter naturskade eller andre ekstraordinære kritiske hendelser i hvert enkelt tilfelle. For nærmere retningslinjer for utforming av fylkeskommunenes søknader om kompensasjon fra departementets tilbakeholdte skjønnsmidler vises det til Prop. 112 S (2022–2023) *Kommuneproposisjonen 2024*.

#### *Departementets prosjektskjønnsmidler*

Innenfor skjønnskuddet til kommunene settes det av midler til utviklings- og fornyingsprosjekter. Midlene fordeles av Kommunal- og distriktsdepartementet. Tilskuddet må komme kommunesektoren til gode, og prosjekter i regi av departementet og/eller KS kan finansieres med prosjektskjønnet.

Det foreslås å sette av 20 mill. kroner i 2025 til prosjektskjønnsmidler. Dette er en reduksjon på 5 mill. kroner sammenliknet med 2024.

Formålet med prosjektskjønnsmidlene er å bidra til utviklings- og fornyingsprosjekter i og for kommunesektoren. Prosjektene skal ha overføringsverdi til flere kommuner og/eller fylkeskommuner, og et opplegg for erfaringsspredning skal inngå i prosjektet.

Tilskudd kan gis til KS, etter søknad til utviklings- og fornyingsprosjekter, utredninger, forskning, konferanser og andre formidlingsarenaer. Departementet kan gi nærmere frister for søknader i løpet av året, samt retningslinjer for utforming av søknader.

Tilskudd kan gis til GKRS (Foreningen for god kommunal regnskapsskikk) etter søknad.

Det kan gis tilskudd til kommuner som vurderer grenseendringer, til utredning og informasjon til innbyggerne og innbyggerhøring. Støtte til henholdsvis utredning og informasjon og innbyggerhøring kan kun tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode.

Departementet kan selv initiere prosjekter eller programmer om utvikling eller fornying i et utvalg kommuner og fylkeskommuner. Som hovedregel skal samtlige kommuner og fylkeskommuner inviteres til å søke om å få delta.

Departementet kan i særlige tilfeller gi tilskudd til prosjekter i kommuner eller fylkeskommuner som gjennomføres av andre departementer, dersom prosjektet er i tråd med formålet for prosjektskjønnet. Det aktuelle fagdepartement vil da ha faglig ansvar for prosjektet.

Prosjektskjønnet kan benyttes til gjennomføring av forskningsbasert evaluering av utviklings- og fornyingsprosjekter som finansieres via budsjettposten.

Departementets utgifter til å følge opp prosjekter finansiert over prosjektskjønnet kan dekkes over budsjettposten.

Innenfor basisrammen til kommunene setter statsforvalterembetene av skjønnsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekter. Kommuner kan søke statsforvalteren om tilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter.

## 5 En nyskapende og bærekraftig kommunesektor

### 5.1 Forsøksordning for kommuner og fylkeskommuner

Ved behandlingen av Prop. 110 S (2021–2022) *Kommuneproposisjonen 2023*, ba Stortinget regjeringen legge til rette for etablering av frikommuneforsøk etter inspirasjon fra Danmark, og komme tilbake til Stortinget med en sak om dette senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2023, jf. vedtak nr. 792 14. juni 2022. Kommunal- og distriktsdepartementet omtalte i Prop. 1 S (2022–2023) at regjeringen hadde satt i gang et arbeid med sikte på å etablere en frikommuneordning innenfor gjeldende forsøkshjemler. Dette arbeidet ble også omtalt i Prop. 112 S (2022–2023) *Kommuneproposisjonen 2024*.

I mai 2023 inviterte kommunal- og distriktsministeren, på vegne av regjeringen, kommuner og fylkeskommuner til å søke om forsøk (frikommuneforsøk) – og med det bli forsøkskommuner. Forsøksordningen er en del av tillitsreformen. Forsøkene skal være innenfor gjeldende forsøksregelverk. Forsøk etter forsøksloven er et verktøy for forvaltningsutvikling der offentlig forvaltning kan få fritak fra lov eller forskrift for å kunne teste ut nye arbeidsformer eller prøve ut endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Kommuner og fylkeskommuner har kunnet søke om forsøk innen alle sektorer eller på tvers av sektorer. Kommuner og fylkeskommuner som får godkjent forsøk etter forsøksordningen, vil få tilbud om et opplegg for erfaringsutveksling, og forsøkene vil bli evaluert.

Kommunene og fylkeskommunene ble invitert til å sende inn en foreløpig søknad til Kommunal- og distriktsdepartementet innen 8. september 2023. Søknadene i første runde har vært såkalte «foreløpige søknader», der kravene var en beskrivelse av prosjektet og hvilket lovverk det søkes om unntak fra. Kommunal- og distriktsdepartementet har i samarbeid med berørte fagdepartementer vurdert disse, og valgt ut hvilke søknader som går videre, med sikte på å realisere konkrete forsøk. Det at en søknad er valgt ut til å være med videre, er ikke det samme som en forhåndsgodkjenning av søknaden. Kommunene og fylkes-

kommunene som har søknader som er valgt ut, skal arbeide videre med å konkretisere forsøket og sende en endelig søknad til Kommunal- og distriktsdepartementet. Fagforeninger og ansatte lokalt skal involveres i utformingen av den endelige søknaden. Den endelige søknaden skal være behandlet av kommunestyret eller fylkestinget. Kommunestyret eller fylkestinget skal også vedta en lokal forskrift for forsøk etter forsøksloven, som skal godkjennes av departementet.

Kommunal- og distriktsdepartementet mottok 87 søknader fra 77 kommuner og 3 fylkeskommuner. Søknadene omfattet mange ulike temaer, og noen kommuner søkte om flere forsøk. Søknadene er vurdert i samarbeid med de aktuelle fagdepartementene. Det er avklart at følgende søknader helt eller delvis går videre i forsøksordningen:

- Sandnes kommune: Boligbygging særskilt tilrettelagt for eldre gjennom reguleringsplaner
- Larvik kommune: Planvask, forenklinger ved gjennomgang og endring av arealplaner
- Nordre Follo kommune: Kontakt mellom folkevalgte, administrasjon og innbyggere
- Grong, Lierne, Røyrvik og Namsskogan kommuner: Oppgavefelleskap med vedtaksmyndighet (allmennlegetjenester)
- Vestvågøy, Moskenes, Flakstad, Vågan kommuner: Oppgavefelleskap med vedtaksmyndighet
- Vestland fylkeskommune: Vertskommunemodell for fylkeskommune og kommune (bevaring av immateriell kulturarv (fellesarkiv))
- Indre Østfold kommune: Vurdering uten karakter i ett eller flere fag på 8. trinn
- Lindesnes kommune: Arbeidslivet som del av opplæringen
- Nordre Follo kommune: Tiltak mot stort skolefravær
- Råde kommune: Mer fleksibilitet i fag- og timefordelingen

Søknadene om forsøk på opplæringsområdet vurderes etter forsøkshjemmel i opplæringsloven. I tillegg har Arbeids- og inkluderingsdepartementet besluttet at de vil gå videre med en søknad

fra Nav Trondheim om prosjektet «Et enklere Nav». Søknaden fra Nav Trondheim er omfattende og krever ytterligere bearbeiding, og prosjektet følges opp av Arbeids- og inkluderingsdepartementet utenfor forsøksordningen. Heim kommune har søkt om å kobles på dette prosjektet. Videre har Nesodden kommune, Nordre Follo kommune og Vennessla kommune søknader som tematisk berører noen av temaene i prosjektet «Et enklere Nav». Det vil være aktuelt å inkludere disse kommunene dersom det på sikt blir aktuelt med forsøk i prosjektet «Et enklere Nav». Kommunal- og distriktsdepartementet og Klima- og miljødepartementet vil også invitere Austevoll kommune til dialog for å avklare om det kan være aktuelt å gå videre med deres søknad om forenkling av søknadsprosessen for bruksendring av gamle sjøbruksbygg. Det samme vil Kommunal- og distriktsdepartementet og Klima- og miljødepartementet gjøre med Møre og Romsdal fylkeskommune om deres søknad om å styrke kunnskapsgrunnlaget og tilrettelegge for mer effektiv og presis arealplanlegging i sjø gjennom utvikling og bruk av nye metoder og digitale verktøy.

Det er i hovedsak fire grunner til at søknader ikke er tatt med videre i forsøksordningen.

- Noen søknader handler om områder hvor kommunen allerede har et stort handlingsrom, og det er derfor ikke behov for unntak fra regelverk for å gjennomføre prosjektet eller tiltaket slik det er omtalt i søknaden.
- Forsøksloven åpner ikke for å gi unntak fra det aktuelle regelverket, for eksempel fordi forsøket ville føre til innskrenkning av rettigheter for enkeltpersoner, eller bryte med grunnleggende saksbehandlingsregler, jf. forsøksloven § 4.
- Noen søknader går ikke videre fordi det pågår lovarbeid på det området som det søkes om forsøk på.
- Noen av søknadene er svært overordnede og det går ikke klart fram hva en søker om unntak fra. Andre ønsker materielle unntak fra gjeldende særlov som en slags «dispensasjon», men uten at det vil bidra til en utvikling av offentlig forvaltning.

De mer konkrete vurderingene som ligger til grunn for avslagene, framgår av departementets svarbrev til søkerne.

Kommunal- og distriktsdepartementet og berørte fagdepartementer vil følge opp de kommunene og fylkeskommunene som er med videre i ordningen, fram mot innsending av endelig søk-

nad. Da forsøkene er av ulik karakter og kompleksitet og det skal gjennomføres prosesser lokalt, vil det variere når de ulike forsøkene kan igangsettes. Departementet vil sørge for at de forsøkene som blir satt i gang blir evaluert. Departementet har dialog med KS om et opplegg for læring og erfaringsutveksling for forsøkskommunene.

## 5.2 Høring av NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike utfordringer* ble sendt på høring 24. april 2023, med frist 1. oktober 2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet mottok innspill til ett eller flere av utvalgets anbefalinger fra 136 instanser. 80 av innspillene kom fra kommuner eller interkommunale samarbeid. I tillegg kom det flere innspill fra statlige etater og fagforeninger. Alle høringsinnspillene er tilgjengelig på regjeringen.no.

Under omtales utvalgets hovedanbefalinger og høringsinstansenes innspill til disse.

### *Utvalgets kunnskapsgrunnlag og vurderinger*

Generalistkommuneutvalgets formål og oppgave var å gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag om generalistkommunesystemet, vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å være en generalistkommune nå og fremover, og vurdere om det er grunnlag for å ha et generalistkommunesystem. Utvalget gikk gjennom en rekke kilder og rapporter som alle sier noe om hvordan kommunene løser sine oppgaver og roller, og konkluderte med at generalistkommunesystemet er under økende press. Utvalget mente at det blir mer krevende å opprettholde et system der alle kommunene har det samme ansvaret, dersom det blir større forskjeller i kommunenes forutsetninger for å ivareta ansvaret. Utvalget mente det er et problem at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Andre utvalg som Helsepersonellkommissjonen<sup>1</sup> og Barnevernsutvalget<sup>2</sup> har også pekt på at utfordringene på deres fagområder er størst i små og usentrale kommuner.

For å kartlegge hvordan generalistkommunesystemet fungerer valgte utvalget blant annet å se nærmere på hvordan kommunene oppfyller lov-

<sup>1</sup> NOU 2023: 4 *Tid for handling*

<sup>2</sup> NOU 2023: 7 *Trykk barndom, sikker fremtid*

kravene på ulike områder. En kartlegging utvalget fikk gjennomført fant 40 ulike indikatorer som kan benyttes for å si noe om lovoppfyllelse innenfor 11 ulike tjenesteområder, og det ble utviklet en totalindikator som gir et bilde på en kommunes samlede lovoppfyllelse.

Kommunene oppfylte i gjennomsnitt 80 prosent av lovkravene. Det var stor variasjon mellom kommunene, og ingen kommuner oppfylte alle de målte lovkravene. Analysene viste at det er en klar sammenheng mellom ulike egenskaper ved kommunene. Kommuner med mange innbyggere og kommuner som ligger sentralt, oppfylder i større grad lovkravene enn kommuner som har færre innbyggere og ligger mer usentralt. Økonomi har betydning for kommunenes lovoppfyllelse, men kompenserer bare i begrenset grad effektene av størrelse og sentralitet.

Totalt inngikk 262 av 356 kommuner i totalindikatoren. Kommunene som ikke inngikk i totalindikatoren hadde betydelig lavere befolknings-tall, lavere befolkningsvekst og ligger mindre sentralt enn de 262 kommunene hvor det var tilstrekkelig tallgrunnlag for å kunne si noe om den samlede lovoppfyllelsen. På bakgrunn av dette mente utvalget at det ikke var usannsynlig at de identifiserte statistiske sammenhengene kunne vært sterkere dersom disse hadde vært med i grunnlaget. En grundigere gjennomgang forsterker dette inntrykket, ved at disse kommunene gjennomgående skårer dårligere på de indikatorene hvor kartleggingen har informasjon, enn sammenlignbare kommuner.

Utvalget mente at hovedutfordringen med dagens generalistkommunesystem er at små og usentrale kommuner har systematisk dårligere lovoppfyllelse enn andre kommuner. Utvalget mente at hovedårsaken til manglende lovoppfyllelse er mangel på tilgang til kapasitet og kompetanse. Særlig gjelder dette kompetanse for å løse høyt spesialiserte oppgaver samt oppgaver som krever tverrfaglig innsats.

Det var bred støtte i høringsrunden til utvalgets kunnskapsgrunnlag og vurderinger. Nesten alle høringsinstansene kjenner seg igjen i utfordringsbildet og virkelighetsbeskrivelsen og mener at utvalget har gjort en god jobb og gjennomført en god analyse.

Åseral kommune mener utvalgets rapport er en god analyse av utfordringsbildet. Aurskog-Høland skriver:

«Beskrivelsene av utfordringene norske kommuner står overfor i dag og i framtiden gir et godt bilde av situasjonen.»

Distriktssenteret skriver:

«Distriktssenteret er enig i utvalgets analyse av at kompetanse- og kapasitetsutfordringene særlig rammer små distriktskommuner. Utvalgets analyser samsvarer godt med våre egne. Distriktskommunene er ulike og har ulike behov og utfordringer. Vi ser at flertallet av de minst sentrale kommunene utfordres som generalistkommune fordi de har få ansatte som skal ivareta mange roller og funksjoner. Disse kommunene har også utfordringer med å rekruttere fagfolk til stillingene sine og fagmiljø må ofte skapes gjennom interkommunale nettverk eller samarbeid.»

Statsforvalterne skriver i en felles uttalelse at det er en solid og tankevekkende gjennomgang av generalistkommunesystemet, som et viktig fundament for den norske forvaltnings- og styringsmodellen, og funnene i kartlegging av lovoppfyllelse både for tjenestene og myndighetsopp-gavene samsvarer godt med det statsforvalteren finner gjennom tilsyn, klagesaksbehandling, og gjennom kommunedialogen.

Direktoratet for e-helse skriver:

«Direktoratet vil rosa NOU-ens analyse av utfordringer som kommunene står ovanfor, det solide kunnskapsgrunnlaget som kjem fram frå utvalets arbeid og vurderingar av moglege tiltak. Helse- og omsorg er eit vesentleg område og sørge- for- ansvar som kommunane har. Berekraftsutfordringane (demografi- geografi- tilgjengeleg fagkompetanse- finansiering- underskot på helse- og omsorgspersonell- beredskap o.a.) er utførleg handsama.»

Flere statlige etater mener at situasjonen er mer utfordrende enn det som kommer fram av utvalgets rapport. Arkivverket skriver at undersøkelser ikke får fram hvor «dårlig» det står til på arkivfeltet. Barneombudet er bekymret for om utfordringene på enkelte områder er større enn utvalget beskriver, særlig når det gjelder tjenester til utsatte barn og unge.

Det er også noen som er kritiske til utvalgets rapport. Fagforbundet skriver at de er skeptiske til beslutningsgrunnlaget. Lokalsamfunnsforeningen mener utvalgets rapport er preget av synet om at middels store og store kommuner er de egentlige kommunene, og at mindre og små kommuner ikke er «bra nok».



### Videreføre dagens kommunesystem

Generalistkommuneutvalget mente at dagens generalistkommunesystem basert på generalistkommuneprinsippet bør videreføres.

Utvalget anbefalte ikke oppgavedifferensiering, hvor ulike kommuner får ulikt ansvar, selv om det kan bidra til å løse utfordringene for enkelte av dagens kommuner. Utvalget mente at ulempene med at kommuner har ulikt ansvar vil være for store, og det vil være spesielt uheldig å gå bort fra gjennomgående demokratisk ansvarsutkreving. Utvalget diskuterte også om oppgavedifferensiering kan være et tiltak i områder med store avstander, men landet på å ikke foreslå dette.

Høringsinstansene ønsker i all hovedsak å beholde et system basert på generalistkommuneprinsippet. Ringerike kommuner skriver:

«Det er viktig at kommunale tjenester leveres nær innbyggerne og tilpasses lokale forhold. Da mener vi at Norges befolkning får de beste tjenestene, uavhengig av hvilken kommune du er bosatt i. Det er derfor essensielt at generalistkommuneprinsippet videreføres slik utvalget anbefaler, og at ikke oppgaver differensieres fra kommune til kommune og delvis overlates til staten.»

Enkelte større kommuner ønsker imidlertid, på tross av at de er enig i å opprettholde generalistkommuneprinsippet, at de får ansvar for flere oppgaver og argumenterer for at dette kan gjøres innenfor generalistkommuneprinsippet. Holmestrand kommune skriver:

«En videreføring av generalistkommuneprinsippet bør likevel ikke være til hinder for at befolkningsrike kommuner kan utføre flere oppgaver enn andre kommuner når forholdene tilsier det.»

I tillegg mener både Storbyutvalget og enkelte av statsforvalterne (Vestfold og Telemark, Viken, Rogaland, Møre og Romsdal og Agder) at utvalget mangler en vurdering av flere oppgaver til større kommuner. De nevnte statsforvalterembetene skriver:

«Den manglende utnyttelsen av større kommuners (ubrukte) systemkapasitet i dag kan, etter disse embetenes syn, hemme utvikling av nye grep som kan gi både bedre og mer kostnadseffektive tjenester til innbyggerne.»

Utvalget fant at utfordringene med dagens generalistkommunesystem først og fremst er størst i små og usentrale kommuner, og at det derfor ikke ville være et treffsikkert tiltak å flytte oppgaver bort fra alle kommunene. Noen instanser peker på at det bør vurderes om enkelte spesialiserte oppgaver skal flyttes til regionalt nivå. Den norske veterinærforening skriver:

«For mange kommuner er det ikke mulig å drifte komplekse kompetansekrevede tjenester på en forsvarlig måte. Øremerking av tilskudd og interkommunalt samarbeid, i tillegg til å flytte ansvar for koordinering og rekruttering til regionalt nivå, bør derfor fortsatt være modell for noen tjenester som eksempelvis veterinærer.»

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) støtter utvalgets vurdering av at utfordringsbildet og at situasjonen vil bli mer utfordrende framover, men er usikre på om utvalgets anbefalinger tar høyde for å møte disse utfordringene. DSB skriver:

«DSB kan ikke se at utvalgets anbefalinger om et fortsatt generalistkommuneprinsipp vil ta høyde for å sikre at kommunene ivaretar sitt ansvar og forsterker både grunnberedskapen og den nasjonale beredskapen/totalforsvaret. DSB mener det er nødvendig at generalistkommunesystemet åpner for større fleksibilitet, både for at Forsvaret skal kunne ivareta sine forsvars- og sikkerhetsinteresser, og at kommunene sammen med andre aktører skal kunne forberede seg på oppgaver for å møte ekstraordinære situasjoner og et beskyttelseskonsept. Vi ser at det kan være behov for å legge større vekt på regional støtte, geografisk definerte områder og differensierte oppgaver for utvalgte kommuner for å bygge beredskap som sikrer både egen befolkning, og ev. andre kommuners befolknings beskyttelse og tiltak for overlevelse.

Vi ser videre at det innen noen områder også kan være behov for å vurdere overføring av oppgaver fra kommune til stat, eksempelvis oppgaver knyttet til evakuering i krig og vedlikehold og forvaltning av sivilforsvarsmateriell.»

Når det gjelder områdene brann og redning, mener DSB at utvalgte oppgaver bør legges til regionale samarbeid mellom brann- og redningsvesenet innenfor 110-sentralenes geografiske grenser og at det må være en plikt for kommunene til å delta i regionalt samarbeid.

Enkelte kommuner uttaler seg også om at noen oppgaver kan vurderes flyttet. Fauske kommune skriver:

«Fauske kommune foreslår en utredning om ansvaret for brannvesenet bør overføres til staten på lik linje med politi og ambulansetjenesten. Dette fordi dagens organisering av brannvesenet ikke bidrar til et likeverdig tilbud. Beredskapen er ulik avhengig av hvor man er bosatt. Det er mange og små brannvesen rundt om i landet og med demografiutfordringer med for eksempel mangel på kompetanse vil det kunne være utfordrende for de minste kommunene å skape komplette fagmiljø med god nok kompetanse. Statlig styring av brannvesenet kan gi bedre oversikt og styring, som for eksempel bedre disponering og utnyttelse av ressurser, og dermed et mer likt tilbud til befolkningen.»

Det er flere kommuner som peker på at de har utfordringer med dagens oppgavemengde. Hareid kommune skriver:

«Hareid kommune er samtd med utvalet si tilråding om at generalistkommuneprinsippet skal videreføres, og at oppgåvedifferensiering ikkje er eit tiltak som vil løyse utfordringane i dagens kommunar.

Generelt meiner Hareid kommune at kommunane vil ha best føresetnader for å levere gode og likeverdige tenester under generalistkommunesystemet i framtida dersom bemaninga i kommunane vert oppretthalde, oppgåvemengda vert redusert, strukturen vert forenkla og økonomien vert styrka.»

Utvalget mente at det er behov for tiltak for å styrke kommunenes forutsetninger og evne til å ivareta sine lovpålagte oppgaver, og gjøre dem bedre rustet til å møte framtidige utfordringer og behov, og presenterte 12 hovedtiltak innenfor dagens generalistkommunesystem for å imøtekomme framtidens utfordringer. Tiltakene er ikke gjensidig utelukkende, og utvalget mente at det er behov for flere tiltak og at alle tiltakene bør følges opp videre. Utvalget pekte også på at det kan være ulike tiltak som er bedre egnet enn andre i ulike deler av landet.

#### *Aktiv politikk for større kommuner*

Generalistkommuneutvalgets flertall mente større kommuner er det tiltaket som på best måte

vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. Utvalgets flertall mente at større kommuner i de aller fleste tilfeller vil bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse.

Utvalgets mindretall støttet ikke at større kommuner er det tiltaket som på best måte opprettholder generalistkommuneprinsippet, støtter generalistkommunene og løser utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse.

83 instanser hadde innspill til utvalgets anbefaling om større kommuner. 43 instanser støtter flertallets anbefaling. Nordreisa kommune skriver:

«Nordreisa kommunestyre er av den formening at større kommuner er bedre i stand til å ivareta fremtidens oppgaver og tiltrekke seg kompetanse til å utføre oppgavene enn interkommunale samarbeider.»

Ytterligere 8 instanser støtter større kommuner som tiltak, men presiserer viktigheten av frivillighet.

Det er også noen som peker på at større kommuner ikke vil være tilstrekkelig for å løse utfordringene kommunesektoren står overfor.

Utvalgets mindretall mener at større kommuner ikke nødvendigvis er det beste tiltaket for å styrke generalistkommunesystemet, men at større kommuner er et tiltak på like linje med de øvrige tiltakene. 13 instanser støtter mindretallet direkte, eller ved å presisere at større kommuner er et tiltak på like linje med andre tiltak.

17 instanser er tydelige på at de ikke støtter flertallet. Noen av disse gir uttrykk for omtrent samme syn som mindretallet i utvalget, mens andre mener at større kommuner ikke er et godt tiltak. 10 av disse 17 instansene er små kommuner. Skiptvet kommune skriver:

«Skiptvet kommune er uenig i generalistkommuneutvalgets flertall når de sier at «større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunen.» En slik utvikling vil føre til sentralisering av tjenester, en svekkelse av lokalt engasjement og svakere lokal beredskap.»

Selv om flertallets anbefaling om at større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og det å styrke generalistkommunene har støtte blant flertallet av instansene som har uttalt seg, er det også det tiltaket som flest instanser har uttalt seg negativt til.

KS er en av instansene som er positive til større kommuner, men som ikke tar stilling til hvorvidt større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. KS støtter utvalgets vurdering om at større kommuner kan kombineres med mer bruk av kommunedelsutvalg, men deler ikke utvalgets syn om at dagens regelverk om kommunedelsutvalg er tilstrekkelig.

«KS anmoder regjeringen om å utrede nærmere om det er hensiktsmessig å endre kommunelovens bestemmelser om kommunedelsutvalg for å gjøre det mer attraktivt å benytte mulighetene til desentralisert oppgaveløsning i den enkelte kommune.»

#### *Aktiv politikk for interkommunalt samarbeid*

Utvalget mente det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid. Utvalget anbefalte mer veiledning, både om regelverket og om praktiske sider knyttet til samarbeid. Utvalget anbefalte mer langsiktig og bredt samarbeid med faste partnere, og mer samarbeid på planområdet. Utvalget mente det er behov for å regulere en samarbeidsmodell i kommuneloven som er særlig tilpasset omfattende og langsiktig samarbeid.

95 instanser har uttalt seg om hele eller deler av utvalgets anbefalinger innenfor aktiv politikk for interkommunalt samarbeid. Alle støtter anbefalingen(e), men noen peker på at det ikke vil være tilstrekkelig for å løse utfordringene som er presentert av utvalget.

Samtidig omtaler mange noen prinsipielle og praktiske utfordringer med mer samarbeid. Flere peker på at det er demokratiske utfordringer med et stort antall interkommunale samarbeid, blant annet demokratisk underskudd og styringsutfordringer som bundne ressurser og prosesskostnader.

KS viser i denne sammenhengen til en rapport som viser at folkevalgte i mindre kommuner i større grad enn de store, vurderer at omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet.

Veldig mange støtter anbefalingen om en ny samarbeidsmodell tilpasset langsiktig samarbeid på flere tjenesteområder. Bjørnafjorden kommune skriver:

«Bjørnafjorden kommune er samd i at eit meir omfattande og langsiktig interkommunalt samarbeid i faste konstellasjonar vil kunne bidra til

å oppretthalde generalistkommunesystemet. Særleg kan dette vere eit godt verkemiddel i samband med digitalisering og innovasjon av tenester som er like på tvers av kommunane.»

Ulstein kommune oppsummerer synspunktene mange gir uttrykk for om interkommunalt samarbeid:

«Interkommunale samarbeid er ei moglegheit for å forbetre kvaliteten og effektiviteten i kommunane, og er nødvendig innanfor dagens kommunestruktur.

Det er likevel ulemper med interkommunale samarbeid, som at samarbeida kan svekke den politiske styringa. Det er heller ikkje alltid tilfellet at slike samarbeid styrkar fagmiljøa i kommunen, men at fagmiljøa på det aktuelle området vert flytta ut av kommunen.

Interkommunale samarbeid kan også skape utfordringar og avstand når det gjeld samhandlingskvaliteten mellom kommunen og det interkommunale samarbeidet. Interkommunale samarbeid kan også komplisere tverrfagleg samarbeid med tenesteområde innad i kommunen. Ei anna utfordring med dei interkommunale samarbeida er at dei minste kommunane sjeldan er vertskommunar. Sjølv om vi er positive til meir omfattande og langsiktige interkommunale samarbeid i faste konstellasjonar, ser vi ikkje at slike samarbeid åleine kan styrke generalistkommunesystemet i tilstrekkeleg grad.»

KS Storbynettverk uttaler at de gjerne vil ta på seg mer ansvar på vegne av andre kommuner, men peker på at enkelte forhold som kan gjøre samarbeid utfordrende; som demokrati, likeverdighet, lokalt handlingsrom og kostnader knyttet til samarbeid og har forslag knyttet til dette. De skriver videre:

«Storbyene er tydelige på at det bør tilføres insentiver for interkommunalt samarbeid for at dette skal være en bærekraftig modell, og for at kommunene som tar et større ansvar i samarbeidet får rammebetingelser slik at dette er mulig når det gjelder utredning, oppstart og drift av interkommunale samarbeid.»

Nordland politidistrikt skriver i sin høringsuttalelse at det er lite interkommunal tenkning om krisehåndtering, samfunnssikkerhet og beredskap, og at kommunene bør jobbe mer interkommunalt på dette området. De skriver:

«Politiet erfarer til dels liten kriseforståelse og manglende kunnskap om kriseorganisering og håndtering av kriser i både store og små kommuner. Det øves også lite og det foreligger mangelfulle eller manglende planverk.»

#### *Redusert statlig detaljstyring*

Utvalget mente at statlig detaljstyring bør reduseres. Statlig detaljstyring gir redusert handlingsrom for alle kommuner og reduserer muligheten for prioriteringer basert på lokale behov og politiske ønsker. Utvalget mente blant annet at statlige bemanningsnormer som oftest er uegnede styringsvirkemidler, og at krav til særlige prosesser og rapporteringskrav må begrenses til det nødvendigste.

Utvalget foreslo også at det utarbeides en oversikt over alle lov- og forskriftskrav til kommunene da en slik oversikt vil hjelpe kommunene med å få oversikt over ansvaret sitt og være et grunnlag for å vurdere om noe av den statlige styringen av kommunene er overflødig og kan fjernes.

Utvalget mente også at staten må være tilbakeholden med å utvide kommunenes ansvar og oppgaver uten en vurdering av om alle kommunene har tilstrekkelig tilgang på nødvendig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å ivareta oppgaveansvaret.

80 instanser har gitt uttalelse til denne tematikken. Kommunene og fylkeskommunene støtter klart og tydelig anbefalingen om mindre statlig detaljstyring.

Flere interesseorganisasjoner og statlige etater peker på at det er nødvendig med noe statlig styring. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver:

«Utvalget foreslår redusert statlig detaljstyring. Bufdir er imidlertid av den oppfatning av at man ikke kan se helt bort fra behov for statlig detaljstyring som virkemiddel, men at det er nødvendig å skille mellom hva som er helt nødvendig å styre på den måten vs. det som kan styres mindre detaljert eller kun legges til rette for.

Et eksempel på et område vi mener det kan være behov for statlig detaljstyring er miniumsbemanning i små distriktskommuner med få ansatte.»

Akademikerne skriver:

«Styring i stort forutsetter at kommunene har kompetansen og kapasiteten som kreves. Som

utvalget dokumenterer, er dette en utfordring i dag.

Akademikerne mener statlig styring er nødvendig for å ivareta innbyggernes rettigheter, nasjonale interesser og ivareta likeverdige tilbud til innbyggerne.»

KS skriver:

«KS støtter tiltak knyttet til endret statlig styring, som gir mindre detaljert styring, mer dialog, veiledning og samarbeid og sikrer tilstrekkelige og forutsigbare rammer i form av frie inntekter og et omfordelende inntektsystem. Når ingen kommuner oppfyller alle lovkrav fullt ut, er det grunn til å hevde at det samlede omfanget og detaljeringsgraden av statlige lovkrav er for stort. Dersom utvalgets anbefaling på dette punket følges opp, vil det innebære et trendbrudd på statlig styring. Historisk har nasjonale myndigheters reaksjon overfor manglende lovoppfyllelse vært mer statlig styring.»

#### *Mer dialog, veiledning og samarbeid*

Utvalget mente at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver. Utvalget mente også at kommunenes ulike behov og ulike forutsetninger må identifiseres og hensyntas bedre i styring av kommunene.

54 instanser har uttalt seg om dette tiltaket. Alle støtter at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger. Det framheves at dette må gjøres som veiledning, og ikke ytterligere styring. Flere instanser, som Sørfold kommune, peker på at staten bør ta en mer aktiv rolle for å bygge en nasjonal digital infrastruktur.

Kartverket skriver i sitt innspill:

«Kartverket mener at manglende digitalisering er en vesentlig barriere mot at kommunene tar i bruk relevant kunnskapsgrunnlag i sitt planarbeid. Det er kun et fåtall kommuner som har mulighet til å sette seg inn i alle veiledninger og skaffe seg oversikt over datagrunnlaget og hvordan dette kan brukes. Videre kan det være svært kompetanse- og tidkrevende å sammenstille relevante data fra mange portaler for et gitt geografisk område. Kartverket støtter anbefalingen om at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver. Det er spesielt to initiativ Kartverket vil fremheve her:

1. Samarbeid om tilrettelegging av nasjonal digital infrastruktur og kunnskapsgrunnlag for økt lovoppfyllelse innen geodata-/planområdet
2. Tilrettelegge for at kommunene kan ivareta sine oppgaver innenfor geodataområdet (inkl. planområdet) gjennom regionale samarbeid»

#### *Særskilt oppfølgingsordning*

Utvalgets flertall mente at en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer som innebærer at rettssikkerheten til kommunenes innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivaretatt, bør utredes nærmere. Utvalget presiserte at en slik ordning som kun trer i kraft i særskilte tilfeller vil være aktuelt bare for noen få kommuner. Utvalgets mindretall mente at en slik ordning vil representere en for sterk statlig inngripen i det kommunale selvstyret. Det finnes i dag virkemidler for dialog mellom staten og kommuner som kan nyttes, og mindretallet mente at vurderinger av om kommunene oppfyller kriteriene for å omfattes av en slik ordning vil kunne bli vanskelige og må gi rom for et visst skjønn, noe som vil skape uforutsigbarhet for kommunene.

48 instanser har kommentert dette tiltaket, og nesten alle (46) støtter at dette utredes. Flere peker på at en slik ordning vil kunne bli svært krevende å gjennomføre, men dette bør vurderes som en del av en slik utredning. De som ikke støtter en slik utredning, mener som utvalgets mindretall at en slik ordning vil bli for sterk statlig styring av kommunene.

KS kobler en særskilt oppfølgingsordning til redusert statlig styring og skriver:

«KS ser det kan anføres gode grunner for og mot å utrede en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer nærmere, som en ny sikkerhetsmekanisme. En særskilt oppfølgingsordning er en sterk inngripen i det kommunale selvstyret, men kanskje et nødvendig virkemiddel for at lovgiver skal redusere den sterke statlige detaljstyringen og samtidig være trygg på at kommunene ivaretar det lovpålagte ansvaret. En nærmere utredning, basert på forholdsmessighetsprinsippet, vil kunne gi et bedre vurderingsgrunnlag enn det som foreligger i NOU-en.»

#### *Tilstrekkelige og forutsigbare økonomiske rammer*

Utvalget mente at tilstrekkelige og forutsigbare rammer og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for opprettholdelse av generalistkommunesystemet også framover.

62 instanser har uttalt seg om dette, og nesten alle peker på viktigheten av tilstrekkelige og forutsigbare rammer. Et stort flertall peker også på at det er viktig med et mer omfordelende system som bidrar til mindre økonomiske forskjeller mellom kommunene.

Flere større kommuner peker på at det er viktig å understreke at inntektssystemet ikke er løsningen på utfordringene som er synliggjort av Generalistkommuneutvalget. Oslo kommune skriver:

«Oslo kommune mener det er viktig å understreke at inntektssystemet ikke kan utgjøre løsningen på disse problemene. Det skjer allerede en stor grad av omfordeling gjennom inntektssystemet. Skatteutjevningsgraden er høy, og små og usentrale kommuner mottar distrikttilskudd og basistilskudd. Det fremstår ikke som rimelig at regningen for at noen kommuner velger å være små, skal betales av andre kommuner som allerede har pressede kommunebudsjetter.»

#### *Fylkeskommunens veiledningsrolle*

Utvalget mente at veiledningsrollen til fylkeskommunen på planområdet bør tydeliggjøres, og det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging der kommunene mangler kapasitet og kompetanse.

Utvalget skrev også at fylkeskommunenes veiledning overfor kommunene utøves veldig forskjellig. Mange kommuner har store utfordringer med å drive planlegging, og i noen tilfeller kunne fylkeskommunene bidratt mer aktivt.

48 instanser har uttalt seg om dette tiltaket, og 38 av instansene er klare i sin støtte til utvalgets vurderinger. Flere instanser kobler fylkeskommunens veiledningsrolle til tiltaket om statlig tilrettelegging. Åseral kommune skriver:

«Når det gjeld statens rolle som tilrettelegger meiner Åseral kommune at dette kan sjåast i samanheng med tilrådinga om at fylkeskommunens rolle bør tydeleggjerast. Vi vurderer at å styrke fylkeskommunens rolle som regional plan- og utviklingsaktør, vil kunne vere til fordel med tanke på å ta omsyn til ulikskap i dei regionale utfordringsbileta.»

De øvrige instansene er usikre eller støtter ikke et slikt tiltak.

#### *Tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging*

Utvalget mente at hovedansvaret for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene. Fylkeskommunenes regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer.

48 instanser har uttalt seg, og et flertall støtter utvalget. Fjord kommune skriver:

«Initiativ og hovedansvar for arealplanlegginga må ligge hos kommunen, men fylkeskommunen bør kunne bistå med fagkompetanse.»

Ni instanser støtter ikke utvalgets vurdering. Naturviterne skriver:

«Naturviterne støtter utvalgets anbefaling om en «veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres», men mener utvalget er noe bastante i sin konklusjon om at «fylkeskommunens regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer». Det er også mulig å styrke fylkeskommunens fagmiljøer innen arealplanlegging.

Snarere kan det være verdt å se på om fylkeskommunen kan gis et tydeligere mandat for å koordinere og utarbeide arealplaner mellom kommuner, og i større grad bør benytte anledningen til å vedta juridisk bindene planbestemmelser. Fylkeskommunen representerer et demokratisk valgt nivå, og vil slik kunne fungere noe annerledes enn et interkommunalt samarbeid. Regjeringen foreslår for eksempel at fylkeskommunene kan utarbeide regionale analyser av behovet for arealer til kraftutbygging, næringsvirksomhet og kapasitet i kraftnett og infrastruktur. Det vil også være nyttig å se på arbeidet i vannregionene for å undersøke om erfaringer herfra kan ha overføringsverdi til arealplanleggingsfeltet å regionalt nivå.»

Arbeidsgiverforeningen Spekter skriver om utvalgets anbefaling:

«Spekter er usikker på hvordan utsagnet skal forstås. Hovedansvaret for arealplanlegging ligger hos kommunene, men en koordinert regional planlegging er avgjørende for å utvikle gode og velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregio-

ner og oppnå vedtatte klima- og naturmål. Med over 350 kommuner i Norge har en stor del av Norges befolkning og ikke minst næringsliv sin daglige aktivitet på tvers av kommunegrenser. Fylkeskommunene (og staten for jernbanen) har ansvar for å levere kollektivtransport til innbyggerne, hvor de grunnleggende transportbehovene og dermed fylke og stat sin evne og kostnader til å levere tjenestene bestemmes av kommunenes arealplaner. Dersom fylkenes regionale planer ikke skal ha en koordinerende virkning, men i hovedsak skal være en oppsummering av vedtatte kommunale planer, kan man spørre hva poenget med fylkeskommunal arealplanlegging egentlig skal være.»

#### *God styring og ledelse*

Utvalget mente det må arbeides videre med opplæring og veiledning for å styrke kommunelovens intensjoner og rammevilkårene for god styring og ledelse.

41 instanser har uttalt seg om dette tiltaket, og alle støtter at god styring og ledelse er viktig. Vestland fylkeskommune skriver:

«Fylkesutvalet støtter utvalet si tilråding om at rettleiing og opplæring i kommunelova sine intensjonar og rammevilkår for god styring og leiing, kan bidra til å sikre forsvarlege kommunale tenester og innbyggjarane sine rettar i dei mindre kommunane. Fylkesutvalet viser til at det bør opprettast ein fylkeskommunal funksjon for rettleiing og dialog med aktuelle mindre kommunar om interkommunalt samarbeid. Fylkesutvalet går inn for at rettleiing og opplæring i kommunelova sine intensjonar og rammevilkår for god styring og leiing, bør tydeleggjerast og fastleggast som ei fylkeskommunal oppgave og plikt innanfor denne funksjonen.»

Norsk kommunedirektørforum støtter en styrking av kommunelovens intensjoner og rammevilkår for god styring og ledelse, særlig knyttet til folkevalgtes ansvar og myndighet.

#### *Innovasjon, omstilling og digitalisering*

Utvalget mente at innsatsen for innovasjon, omstilling, digitalisering og samarbeid med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter bør styrkes.

50 instanser har uttalt seg om dette tiltaket, og alle viser til at dette er viktige felt som det må jobbes videre med. Særlig vises det til utfordringer knyttet til digitalisering, og det pekes på at

staten må bidra for å lage nasjonale standarder og infrastruktur. Samtidig pekes det på at staten må balansere behovene og ønskene med kravet om mindre statlig detaljstyring.

Bardu kommune skriver:

«Den primære utfordringen, særlig innen omstilling/digitalisering, er at kommunens krefter langt på vei er bundet opp i drift, noe som gjør det krevende å ha fokus på utviklingsarbeid.»

Gjøvikregionen Interkommunale Politiske Råd peker på at mindre statlig styring er viktig for å få til utvikling og innovasjon:

«For å løse kommunenes omstillingsbehov innenfor dagens økonomiske rammer må vi utvikle nye, kreative løsninger og være radikalt innovative. Dagens nivå av statlig detaljregulering på en del områder vanskeliggjør dette omstillingsarbeidet. Det er derfor viktig å få redusert statlig detaljstyring innen områder som barnehage, grunnskole og helse- og omsorgstjenester for å finne tilpassede lokale løsninger som kan gjennomføres innenfor et trangt økonomiske handlingsrom. Dette er også viktig fordi behovene kan variere mellom tjenestene basert på bl.a. demografi og utfordringer. Mer fleksible bemanningsnormer og utdanningskrav er blant elementene som bør tas med i en slik diskusjon.»

#### *Bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk*

Utvalget mente at det er viktig med en god bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legger til rette for bosetting, kompetansebygging og verdiskaping i hele landet.

42 instanser har uttalt seg, og alle støtter utvalgets vurderinger. Det pekes spesielt på viktigheten av utdanningskapasitet i helse- og omsorgsyrker, samt muligheten for desentraliserte utdanningsløp. Norsk Sykepleierforbund skriver:

«NSF fremhever at det trengs oversikt nasjonalt, regionalt og lokalt over behovet for og tilgangen på sykepleiere, spesialsykepleiere og jordmødre i hele helse- og omsorgstjenesten som grunnlag for å dimensjonere og fordele utdanningskapasitet og utdanningsstillinger. Det er behov for fleksible, desentraliserte utdanningstilbud av god kvalitet i distriktene, særlig sykepleierutdanninger på bachelor- og masternivå.»

Flere kommuner skriver at det er særlig viktig å jobbe med boligutvikling i distriktskommuner. Fjord kommune skriver:

«Vi vil særleg understreke betydninga av ein bustadpolitikk som gjer det enklare å få plass bustader til folk som kan tenkje seg å flytte til ein distriktskommune, men som ikkje kan ta den økonomiske risikoen det er å investere i eige hus eller leilegheit.»

#### *Fokus på perifere og sårbare kommuner*

Utvalget mente at det er spesielt viktig at staten har et særskilt fokus på de mest perifere og sårbare kommunene i nord. På bakgrunn av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen er det viktig med tilstedeværelse i hele landet, og særlig i Finnmark. Utvalget understrekte derfor at det er av avgjørende betydning at kommunene kan ivareta sin rolle som generalistkommuner for at det skal bo folk i disse strategisk viktige områdene.

Utvalget mente at staten må rette ekstra oppmerksomhet mot disse kommunene og vurdere å innføre tiltak av en slik art og grad at folketallet i disse kommunene stabiliseres. Dette innebærer både å vurdere personrettede tiltak for å sikre bosetting, og forvaltningsløsninger som bidrar til fungerende generalistkommuner.

37 instanser har uttalt seg om dette tiltaket, og alle støtter et slikt fokus. Troms og Finnmark fylkeskommune skriver:

«Fylkesrådet vil understreke med bakgrunn den nye sikkerhetspolitiske situasjonen at det viktig med tilstedeværelse i hele landet. Fylkesrådet støttet utvalget i at det er av avgjørende betydning at kommunene kan ivareta sin rolle som generalistkommuner for at det skal bo folk i disse strategiske viktige områdene.»

Kartverket viser til at kommuner i nord er svært sårbare når det gjelder myndighetsutøvelse og lovoppfyllelse på plan- og geodataområdet, og at flere kommuner i Troms og Finnmark opplever det utfordrende å rekruttere rett kompetanse knyttet til arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og til oppmåling og matrikkelføring etter matrikkelloven. Tidvis kan mindre kommuner være helt uten denne kompetansen. De skriver videre at:

«Det er en reell fare for at planprosessene og samfunnet stopper opp uten denne kapasiteten og kompetansen i kommunene.»

Flere viser også til vurderingene gjort av Totalberedskapskommissjonen. Høringsinstansene peker også på at det er kommuner også i andre deler av landet som opplever store utfordringer. Sel kommune skriver:

«Utvalet meiner det er spesielt viktig at staten har eit særskilt fokus på dei mest perifere og sårbare kommunane i nord. Sel kommunestyre meiner at staten også må ha fokus på innlandskommuner med store samfunnsmessige utfordringer. Tilgang på ressursar er viktig for at kommunane kan gje innbyggjarane likeverdige tenester, og at kommunar kan halde fram som generalistkommunar.»

### 5.3 Status og utfordringer for norske kommuner

Kommunesektoren står overfor en rekke utfordringer nå og i tiden framover. Verden er i endring på mange områder. Det er krig i Europa. Sikkerhet, beredskap og bevaring av vårt demokrati er viktigere enn på lenge.

Klimaendringene gjør seg gjeldende i alle land, og kommunene har en viktig rolle i å bidra til reduksjon av klimagassutslippene i Norge. Kommunene skal også legge til rette for en klima- og miljøvennlig utvikling, samt håndtere og forebygge konsekvensene av klimaendringene, som blant annet økende grad av ekstremvær.

Demografiendringene Norge står overfor, har konsekvenser både for kompetanse og rekruttering og offentlig økonomi. Den demografiske utviklingen er utfordrende for mange kommuner, og flere steder gjør mangelen på arbeidskraft seg gjeldende allerede, spesielt i helse- og omsorgssektoren. Utenforskap forsterker de demografiske utfordringene. I en tid hvor det vil bli mangel på arbeidskraft, vil det være ekstra viktig å unngå at folk faller utenfor utdanning eller arbeidslivet.

Generalistkommuneutvalget pekte på at demografiendringene er den største utfordringen for kommunesektoren. Under omtales nærmere hovedtrekkene i den demografiske utviklingen og hvordan disse påvirker kommunene.

#### Demografiske utviklingstrekk

Det er noen demografiske hovedtrekk vi har sett de siste tiårene, som i stor grad fortsetter. Det blir flere innbyggere, men befolkningsveksten kommer i all hovedsak i store og sentrale kommuner. I tillegg øker levealderen og det blir flere eldre, sær-

lig i gruppen blant de eldste eldre. Fram mot 2050 er det forventet at antallet innbyggere som er 80 år eller eldre vil mer enn fordobles. Sammen med en kraftig økning i andelen eldre innbyggere, blir det en lavere andel innbyggere i yrkesaktiv alder. Denne utviklingen treffer ulikt i ulike deler av landet. Store og sentrale kommuner har en lavere andel eldre innbyggere enn små og usentrale kommuner, og denne utviklingen vil forsterkes fram mot 2050. Demografiutvalget<sup>3</sup> viste at utfordringene kommunene står overfor er sammensatte, og det krever tiltak utover å legge til rette for næringsutvikling og jobbskaping. Tilgang til gode tjenester er viktig for alle, men kan kreve andre løsninger i områder med spredt bosetting, blant annet for å kunne sørge for gode helse-, pleie- og omsorgstjenester til en aldrende befolkning i områder der andelen eldre innbyggere kanskje blir opp mot dobbelt så stor som i landet ellers.

Innvandring har siden 2004 vært den viktigste årsaken til befolkningsveksten i Norge, bortsett fra koronaåret 2020 hvor innvandringen var lav på grunn av stengte grenser. Arbeid og familie er de vanligste årsakene til innvandringen, men flukt har i enkelte år vært en svært viktig årsak. Krigen i Ukraina har ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) bidratt til rekordhøye innvandringstall i 2022 og 2023.<sup>4</sup> Flykninger fra Ukraina er bosatt i samtlige kommuner, bortsett fra én. Dette har bidratt til at befolkningsveksten i de mindre sentrale kommunene var den høyest registrerte siden midten av 1960-tallet.<sup>5</sup>

Innvandringen til Norge er spredt over hele landet, og i mange distriktskommuner har innvandring vært den eneste årsaken til befolkningsvekst. Arbeidsinnvandrerutvalget<sup>6</sup> pekte også på arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen på 2000-tallet er vel så mye et ruralt som et urbant fenomen, i Norge som i resten av Europa. Samtidig flytter innvandrere mer enn resten av befolkningen. For at kommunene skal lykkes med å beholde tilflyttere med innvandrerbakgrunn, mente utvalget at kommunene må samarbeide med næringsliv, frivillighet og innbyggere.

Krigen i Ukraina har gitt økt oppmerksomhet på beredskap og behovet for velfungerende kommuner i hele landet, og særlig i Nord-Norge. Generalistkommuneutvalget understreket at det

<sup>3</sup> NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene.*

<sup>4</sup> Andersen, Espen (2024): *Folkevekst på 61 200 personer i 2023.* Hentet fra [ssb.no](https://ssb.no).

<sup>5</sup> KDD (2023): *Regionale utviklingstrekk 2023.*

<sup>6</sup> NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv.*



er av avgjørende betydning at kommunene kan ivareta sin rolle som generalistkommuner for at det skal bo innbyggere i strategisk viktige deler av landet, og mente at det er behov for kraftige tiltak som kan bidra til å stabilisere folketallet i disse kommunene. Forsvarskommisjonen<sup>7</sup> og Totalberedskapskommisjonen<sup>8</sup> understreket behovet for velfungerende kommuner og lokalsamfunn i distriktene og beskrev hvordan eldrebølgen og befolkningsnedgang kan bidra til å svekke beredskapen i vår nordlige landsdel.

#### 5.4 Tiltak og virkemidler for å styrke kommunene og kommunesystemet

I Norge har vi en kommunesektor med et bredt ansvar, sammenlignet med mange andre land. Det er viktig for å bevare folkevalgt styre i hele landet. Et kommunesystem basert på prinsippet om at alle kommuner skal ha det samme ansvaret er viktig og bør bevares. Samtidig er det viktig at folk skal kunne bo der de vil, og at de skal få likeverdige tjenester av kommunen, uansett hvor de bor.

Som omtalt over, står kommunesektoren overfor store utfordringer framover, og for mange kommuner gjør disse utfordringene seg allerede gjeldende. Innovasjon, omstilling og digitalisering trekkes ofte fram som løsninger på utfordringene, men også disse løsningene krever økt kapasitet og kompetanse, som mange kommuner har utfordringer med å tiltrekke seg allerede i dag. I tillegg legger økt statlig detaljstyring begrensninger på den fleksibiliteten kommunene trenger for å utvikle, prioritere og ivareta oppgavene de har i dag på en hensiktsmessig måte ut ifra lokale forhold.

Regjeringen vil legge til rette for velfungerende og tillitsskapende kommuner som gir innbyggerne de tjenestene de har krav på og utvikler sine lokalsamfunn, og vil jobbe med tiltak som kan støtte kommunene i å håndtere dagens og framtidens utfordringer.

Flere ulike virkemidler kan bidra til å styrke kommunene og kommunesystemet. Virkemidlene utelukker ikke hverandre og må fungere parallelt.

#### *Interkommunalt samarbeid er nødvendig og hensiktsmessig*

Interkommunalt samarbeid er svært utbredt og for mange kommuner en sentral og nødvendig del av oppgaveløsningen. De aller fleste kommuner har mange ulike interkommunale samarbeid. Samarbeid er hensiktsmessig der det ligger til rette for det lokalt. Blant annet kan samarbeid styrke fagmiljøene, effektivisere oppgaveløsningen og bidra til at kommunene kan levere sine lovpålagte oppgaver. Kommuneloven regulerer flere ulike samarbeidsmodeller for interkommunalt samarbeid som kommunene kan velge å organisere samarbeid i: interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid. Kommunene kan også samarbeide blant annet i interkommunale selskap (IKS) og aksjeselskap.

Det er fortsatt potensiale for mer og bedre interkommunalt samarbeid, og regjeringen bidrar aktivt med å legge til rette for dette. Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en ny veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven. Veilederen skal bidra til at kommuner forstår og følger reglene for interkommunalt samarbeid som følger av kommuneloven. Veilederen gjør rede for reglene for vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd og særlige kjennetegn ved de ulike samarbeidsmodellene. I tillegg veiledes det om muligheter og begrensninger ved interkommunalt samarbeid. Departementet har som mål å videreutvikle veilederen og innarbeide flere temaer.

Statsforvalterne har fast oppdrag om å veilede kommunene i spørsmål etter kommuneloven, herunder reglene om interkommunalt samarbeid. Statsforvalteren skal veilede om muligheter og begrensninger reglene for interkommunalt samarbeid i kommuneloven og IKS-loven gir. Blant annet støtter Statsforvalteren i Troms og Finnmark flere kommuner i arbeidet med å få på plass et mer langsiktig og balansert interkommunalt samarbeid i faste samarbeidskonstellasjoner.

Generalistkommuneutvalget anbefalte at kommunene samarbeider mer langsiktig og bredt med faste partnere, blant annet fordi dette kan gjøre det enklere å ha oversikt over det interkommunale samarbeidet til en kommune og fordi det kan redusere kostnader forbundet med etablering av samarbeid. Utvalget foreslo at det reguleres en samarbeidsmodell som er særlig tilpasset slikt samarbeid. Departementet vil vurdere om det er behov for å regulere en ny samarbeidsmodell som

<sup>7</sup> NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet.*

<sup>8</sup> NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid.*

særlig er tilpasset mer helhetlig samarbeid i fastere konstellasjoner. Departementet kommer tilbake til dette på et senere tidspunkt.

### *Kommunesammenslåing*

I likhet med interkommunalt samarbeid, løser ikke kommunesammenslåing i seg selv utfordringen med mangel på arbeidskraft. Det vil likevel kunne utnytte kompetanse og kapasitet i kommunen gjennom etablering av bredere og større fagmiljøer, samt påvirke mulighetene til å rekruttere til hele stillinger. Det vil også kunne gi kommunen større kapasitet til å drive med utviklingsarbeid. Kommunesammenslåing kan slik sett være riktig for noen kommuner. Det foregår imidlertid en debatt internasjonalt om kommunesammenslåing som nyanserer bildet.<sup>9</sup> Blant annet også med hensyn til demokratiske effekter.<sup>10</sup>

Regjeringen slår i Hurdalsplattformen fast at eventuelle sammenslåinger skal være basert på frivillighet, og eventuelle folkeavstemninger skal være rådgivende for nye fylkeskommuner og kommuner.

Kommunal- og distriktsdepartementet kan gi tilskudd over departementets prosjektskjønnsmidler til kommuner som vurderer grenseendringer. Det kan gis støtte til utredning og til informasjon til innbyggerne og innbyggerhøring. Kriteriet for å få utbetalt støtte er at de aktuelle kommunestyrene gjør et vedtak om utredning og at det foreligger en plan for videre oppfølging etter at utredningsarbeidet er ferdigstilt. I tillegg kan det gis inntil 100 000 kroner til hver kommune som utarbeider informasjon og gjennomfører innbyggerhøring om grenseendring, jf. inndelingsloven § 10.

Inndelingsloven § 15 regulerer økonomisk kompensasjon ved sammenslåing av kommuner. Kommuner som slår seg sammen får delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til sammenslåingsprosessen, og mottar et inndelingstilskudd når den nye kommunen formelt trer i kraft. Inndelingstilskuddet gir kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen.

Regionsentertilskuddet har blitt utbetalt til kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Dette tilskuddet videreføres ikke. Se omtale i kapittel 16.

### *Mindre statlig detaljstyring*

Lokaldemokratiet har en egenverdi, men det er også effektivt siden man lokalt vet best hvor og hvordan økonomiske midler og menneskelige ressurser best bør benyttes. Handlefrihet gjør at en gitt oppgave kan tilpasses lokale forhold og den enkeltes behov og gir potensielt høyere kvalitet til en lavere kostnad (kostnadseffektivitet). Frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver gjør at det kan rettes en særlig innsats mot områder der den gjør mest nytte lokalt (prioriterings-effektivitet). Trenden vi har sett med økt statlig detaljstyring er derfor ikke løsningen på kommunenes utfordringer med å løse sine oppgaver. Tvert imot er det nødvendig med redusert statlig detaljstyring, mer fleksibilitet og lokalt handlingsrom for å imøtekomme utfordringene framover med strammere økonomiske rammer, strammere arbeidsmarked og andre krevende utfordringer.

I tillegg bør kommunenes ulike forutsetninger og konsekvenser for kompetanse og kapasitet ved utforming av statlig politikk vektlegges enda sterkere når staten vurderer bruk av ulike styringsvirkemidler overfor kommunene. Ved nye oppgaver eller krav til kommunene bør staten vurdere særskilt hvilke konsekvenser det vil ha for personellkapasiteten i kommunene.

Større grad av samordning av den statlige politikken på tvers av sektorer og differensiering av pedagogiske virkemidler ut fra den enkelte kommunes behov, vil også kunne bli avgjørende for at rammestyringsprinsippet fortsatt skal fungere godt for en kommunesektor i endring.

At ulike kommuner har ulike forutsetninger står også sentralt i områdegjennomgangen for økt rammestyring av kommunesektoren som regjeringen satte i gang i 2023. Områdegjennomgangen skal gi kunnskap om omfanget av statlig styring og konsekvenser for kommunesektoren, med særlig vekt på krav som binder personell i kommunene.

### *Vurdere særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer*

Staten har et nasjonalt ansvar for innbyggernes rettssikkerhet og at grunnleggende tjenester er forsvarlig ivaretatt. Som omtalt i kapittel 5.2 anbe-

<sup>9</sup> Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., og Treisman, D. (2016): *Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation*. The American Political Science Review. Vol. 110, No. 4, pp. 812–831.

<sup>10</sup> Zheng, T., Sun, B. og De Witte, K. (2022): *A systematic literature review on the effect of municipal mergers*.

falte et flertall i Generalistkommuneutvalget at det utredes et styringsvirkemiddel overfor kommuner med særskilte og vedvarende utfordringer som innebærer at rettssikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivaretatt. Et stort flertall av høringsinstansene støttet at en slik ordning utredes, herunder KS.

Utvalget viste til noen enkeltkommuner som har hatt store og langvarige utfordringer, blant annet Moskenes kommune som de seneste årene har hatt både økonomiske og administrative utfordringer. I februar 2024 opplevde kommunen selv at situasjonen var så krevende at det var nødvendig å be staten om bistand.

Departementet mener det er gode argumenter for å undersøke nærmere muligheten for å få på plass en slik særskilt ordning som kan fungere som en sikkerhetsmekanisme. Det vil være helt grunnleggende at en eventuell ordning innrettes slik at den kun trer i kraft i helt særskilte tilfeller. Det er mange forhold som må vurderes om en slik ordning skal opprettes, og mange av disse er påpekt i utvalgets rapport og av ulike høringsinstanser. Departementet vil vurdere behovet for en slik ordning nærmere, herunder kartlegge lignende ordninger i andre land.

#### *Mer tilpasset statlig veiledning og støtte til kommunene*

Mange kommuner har liten kapasitet og kompetanse, og staten kan både gjennom mer tilpasset veiledning, utvikling av og deling av verktøy, systemer og kunnskap bidra til å styrke kommunenes kompetanse og evne til å løse sine oppgaver. Mer målrettet, behovsbasert og differensiert støtte til og veiledning av kommunene bidrar til ivaretagelsen av et kommunesystem basert på generalistkommuneprinsippet. For at ikke dette skal innebære eller oppfattes som mer statlig styring, må det være tydelig at det enten er frivillig og ment som støtte, eller at det er veiledning og ikke krav.

Det finnes gode eksempler på slik tilrettelegging og støtte i dag. Kommunal- og distriktsdepartementet veileder kommuner og andre deltakere i planprosesser blant annet gjennom planlegging.no, som er departementets hovedkanal for informasjon og veiledning om planlegging.

Fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar for å veilede kommunene om plansystemet, planprosesser og god planpraksis. Statsforvalteren spiller en viktig rolle for utviklingen i kommunene og har jevnlig dialog med og god kjennskap til dem. God

og tilpasset veiledning fra alle forvaltningsnivåer er nødvendig for å støtte kommunene i å utvikle lokalt tilpassede løsninger i planleggingen. Departementet oppfordrer til dialog mellom kommune, fylkeskommune og statsforvalter for å sikre god og lokalt tilpasset veiledning.

Det er behov for å fortsette arbeidet og øke omfanget av veiledning og styrking av kommunenes kompetanse og kapasitet på planfeltet. Både statsforvalterne, fylkeskommunene, KS og aktuelle utdanningsinstitusjoner tilbyr fagsamlinger, kurs og etter- og videreutdanning til kommunene.

Departementet har etablert en tilskuddsordning for fylkeskommunene som blant annet skal bidra til å styrke kompetanse og kapasitet for strategisk arbeid med samfunnsutvikling i distriktskommuner med særlige utfordringer. Distriktssenteret lanserte høsten 2023, i samarbeid med departementet, en nettbasert veileder i kommuneplanlegging. Veiledningen er tilpasset de små kommunene med avgrensede ressurser og mindre behov for mange detaljplaner. Veilederen er et supplement til planlegging.no. Distriktssenteret har etablert samarbeid med flere fylkeskommuner om spredning og bruk av veilederen i dialog med kommunene.

#### *Husbankens kommunerettede arbeid*

I Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet* som ble lagt fram i mars, har regjeringen varslet et fornyet samfunnsoppdrag til Husbanken, som skal forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, bidra til at flere kan skaffe seg og beholde en egnet bolig og støtte kommunene i deres boligpolitiske arbeid.

Regionkontorene er Husbankens førstelinje i arbeidet med å løse samfunnsoppdraget. Kontorene skal ha kunnskap om lokale og regionale forhold, og bidra til å realisere statlige målsettinger i samarbeid med kommuner, regional stat og markedsaktører. Gjennom sin regionale tilstedeværelse har Husbanken etablert brede og gode samarbeidsrelasjoner med alle landets kommuner. Rammebetingelsene for å kunne løse samfunnsoppdraget er Husbankens økonomiske virkemidler.

Husbanken støtter opp om kommunenes boligpolitiske arbeid, veileder i bruken av økonomiske virkemidler og legger til rette for kunnskapsutvikling og kompetanseoverføring mellom kommuner, frivillig sektor og andre. Regionkontorene jobber med kommunene, utbyggere og andre regionale aktører.

### **Boks 5.1 KOBO – digitalt system for kommunale boliger og boligsosialt arbeid**

En innsiktsundersøkelse fra 2020 viste at mange kommuner hadde behov for nye verktøy i arbeidet med kommunale utleieboliger. Det ble derfor satt i gang et prosjekt der Husbanken i samarbeid med KS og en rekke kommuner utviklet et digitalt fagsystem for kommunale utleieboliger og boligsosialt arbeid, KOBO. KOBO innebærer betydelige gevinster for både bruker og innbygger. Gjennom bedre saksbehandling får brukerne raskere tilgang til en egnet bolig og et bedre boforhold, og de kan følge saken sin via digital selvbetjening. Søknadene kommer rett inn i fagsystemet og kommunene sparer tid i arbeidet med å finne rett bolig til behovene til den enkelte søker. Over 100 kommuner har deltatt i innføringsløpet per 2023, og mange kommuner har tatt systemet i bruk. Alle kommunene i landet får tilbud om systemet, og det er kostnadsfritt å bruke.

For å bidra til at Husbanken gir et likeverdig tilbud til kommunene, uavhengig av hvilken region de hører til, jobber alle regionkontorene etter en felles kommunestrategi. Husbanken har utviklet et helhetlig tilbud som består av økonomiske virkemidler, råd, veiledning, informasjon og opplæring i bruk av virkemidlene og for konkret prosjektutvikling, samt planlegging for god måloppnåelse. I samarbeid med kommuner har også Husbanken utviklet ulike verktøy og digitale tjenester.

#### *Plansystemet er et viktig styringsvirkemiddel for utvikling*

Plan- og bygningsloven skal legge til rette for bærekraftig samfunnsutvikling og legge rammer for planlegging av og bruk og vern av arealer i Norge. Loven angir viktige oppgaver og hensyn som skal ligge til grunn i planleggingen, både i overordnede planer som kommuneplanene, og i mer detaljerte planer som reguleringsplaner, og i dispensasjonssaker. Kommunenes bruk av loven vil omfatte kommunens egen virksomhet og virksomhet i regi av statlige og private aktører.

Kommuneplanen er kommunestyrets viktigste styringsdokument. Planen legger føringer for

kommunens bruk av areal og annen utvikling i kommunen. Alle kommuner skal ha en kommuneplan, med en samfunnsdel og en arealdel. Kommunen lager også ulike del- og temaplaner.

Kompetanse og kapasitet på planlegging er sentralt for kommunens utvikling. Generalistkommuneutvalget peker på utfordringene i spesielt små og usentrale kommuner med å sikre og beholde kompetanse på planfeltet. Mange små kommuner mangler formelt utdannede planleggere. I mange små kommuner er heller ikke plan- og byggesaksenhetene store nok til å dekke alle fagfelt som går inn i planleggingen. Rekruttering av kandidater med planfaglig kompetanse er nødvendig for at kommunen skal ivareta sin rolle som samfunnsutvikler og oppfylle lovpålagte oppgaver innen planlegging. Kommunal- og distriktsdepartementet har et godt samarbeid med Sekretariat for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging (SEVS) og Forum for Utdanning i Samfunnsplanlegging (FUS). I tillegg forvalter departementet tilskuddsordningen for kompetansetiltak innen plan, kart og geodata. Ordningen er rettet mot privat og ideell sektor og er del av departementets arbeid med å styrke lokal kompetanse innen areal- og samfunnsplanlegging. Departementet lanserer i 2024 en startpakke for planleggere som er nyansatte i kommunene. Veiledningen er en del av [planlegging.no](http://planlegging.no) og veileder om rollen som kommunal planlegger.

#### *Distrikts- og regionalpolitikk*

Regjeringens distriktspolitikk skal legge til rette for at folk skal kunne leve gode liv i hele landet, at alle lokalsamfunn skal ha rom for utvikling og verdiskaping og at folk skal ha tilgang på arbeid, bolig og tjenester nær der de bor. Dette gjøres gjennom en rekke etablerte virkemidler som staten har, for eksempel differensiert arbeidsgiveravgift, bedriftsrettede virkemidler, omstillingsmidler og personrettede tiltak for å påvirke bosetting, gjennom utprøving av nye virkemidler som bygdevekstavtaler, men også gjennom boligpolitikken, utdanningspolitikken, næringspolitikken, samferdselspolitikk og inntektssystemet for kommunene.

#### *Bygdevekstavtaler*

Mer komplekse samfunnsutfordringer krever nye løsninger. Samhandling mellom kommune og innbyggere, interkommunalt samarbeid, samarbeid mellom kommune og næringsliv og mellom kommuner og andre aktører, er viktig for

å møte disse utfordringene. Bygdevekstavtaler er et nytt distriktpolitisk virkemiddel som skal bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og framtidsrettet næringsutvikling i de minst sentrale delene av Distrikts-Norge. Ordningen skal bidra til at deltakerkommunene i større grad enn i dag jobber helhetlig på tvers av oppgaveområder, og har som hensikt å styrke samordning av offentlige tiltak på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer på nye måter, og utforske nye løsninger i fellesskap.

Regjeringen har igangsatt ti pilotprosjekter i totalt 35 kommuner fordelt på seks fylker. Et sentralt premiss for ordningen er at initiativet kommer nedenfra. Det er dermed kommunene selv som skal prioritere hva de ønsker å legge vekt på. Innholdet i avtalene utformes like fullt i samarbeid med både fylkeskommune, fagdepartement, statsforvalter og andre statlige etater. Det er Kommunal- og distriktsdepartementet og kommunene som er hovedparter i avtalene. Fylkeskommunen deltar dersom de ønsker det.

Bygdevekstavtalene danner en ramme for samarbeid på tvers av de tre forvaltningsnivåene. Avtalene skal bygge opp under faste samarbeidsstrukturer, legge til rette for dialog mellom partene og bidra til bedre sammenheng mellom politikkområder, forvaltningsnivåer og sektorer. Avtalene skal bidra til å utvikle ny distriktpolitikk med utgangspunkt i lokale forhold, med overføringsverdi til andre distriktskommuner.

Stortinget har i 2024 bevilget 50 mill. kroner til statlig medfinansiering av tiltak i de oppfølgende handlingsplanene. Gjennom avtaleinngåelsen forplikter avtalekommunene seg, sammen med navngitte samarbeidspartnere, til å prioritere ressurser og enes om tiltak i årlige handlingsplaner. Avtalekommunene fordeler ressursene mellom delmålene i avtalen. Ved avtaleslutt skal det vurderes om, og i hvilken grad, partene har levert på sine forpliktelser slik de er definert i avtalene.

## 5.5 Effektivitet i kommunale tjenester<sup>11</sup>

Det pågår et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser slik at innbyggerne kan få flere og bedre tjenester. Gjennom effektivisering kan det kom-

munale tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

Kommunenes tjenestetilbud til innbyggerne er i hovedsak godt over hele landet, selv om det er variasjoner kommunene imellom. Det er likevel rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Sammenlikninger mellom kommunene indikerer forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet, også om man sammenlikner kommuner med omtrent like mange innbyggere. Gjennom et systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og effektivisering kan tjenestetilbudet i kommunene forbedres og ressurser frigjøres, slik at innbyggerne får flere tjenester og tjenester med høyere kvalitet.

### *Analyse fra Senter for økonomisk forskning indikerer et potensial for effektivitetsgevinster*

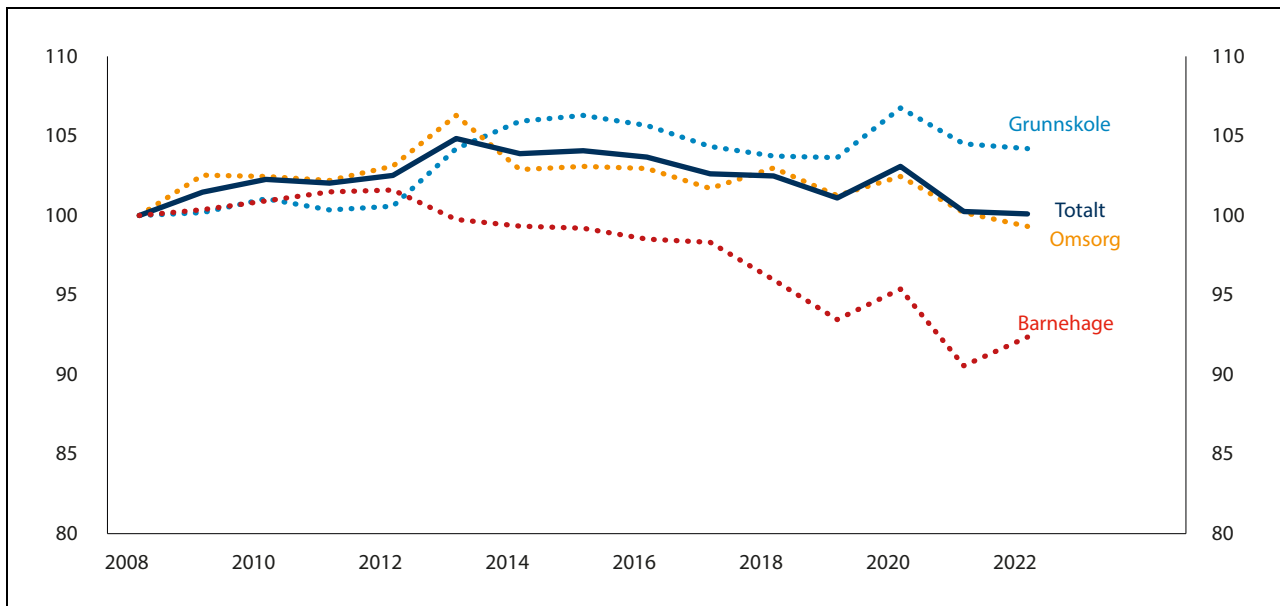
Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) laget et anslag på effektiviteten innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene ved hjelp av dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser).

Det lages analyser for utviklingen i barnehage, grunnskole og omsorgstjenester, både for sektoren samlet og for enkeltkommuner. Analysene kan være særlig nyttige for enkeltkommuner i deres effektiviseringsarbeid.

Basert på driftsutgifter og indikatorer for tjenesteproduksjon vurderes kommunenes effektivitet mot hverandre ved at enhetene med høyest målt effektivitet utgjør et referansesett som de andre enhetene måles mot. Små kommuner sammenliknes i all hovedsak med andre små kommuner, og store kommuner sammenliknes i all hovedsak med andre store kommuner. Effektivitetsscorene ligger mellom 0 og 1, og en verdi på 1 betyr at enheten representerer beste observerte praksis. SØFs analyser indikerer at det er betydelige forskjeller mellom kommunene, og særlig blant de små kommunene er variasjonene store.

Det kan være gode grunner til at ikke alle kommuner har lik målt effektivitet. Lav effektivitet kan for eksempel indikere lav kapasitetsutnyttelse som følge av endringer i barnehage eller skolekullene fra ett år til et annet, og denne type årlige svingninger vil typisk kunne være større i mindre kommuner. Det vil derfor ikke være mulig å ta ut hele det beregnede potensialet for effektivisering, men beregningen illustrerer en mulighet for bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester.

<sup>11</sup> Teksten i dette avsnittet er i stor grad basert på kapittel 9 Effektivitet i kommunale tjenester 2021–2022 i *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) november 2023*.



Figur 5.1 Utvikling i beregnet effektivitet 2008–2022, 2008=100.

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

Figur 5.1 viser utviklingen i beregnet effektivitet i perioden fra 2008 til 2022 for kommunene samlet. Fra 2021 til 2022 var samlet effektivitet stabil, men det var ulik utvikling i de tre sektorene. I barnehage økte beregnet effektivitet med 1,8 prosentpoeng. I grunnskolen var det en liten nedgang på 0,3 prosentpoeng. I pleie og omsorg ble beregnet effektivitet redusert med 0,8 prosentpoeng.

I årene 2008–2013 var det en økning i samlet effektivitet. SØF peker på at økningen kan ha sammenheng med flere forhold. Én mulig forklaring er at inntektsveksten var relativt lav i denne perioden og at mange kommuner samtidig iverksatte tiltak for å øke effektiviteten. På den andre siden kan utviklingen ha sammenheng med at kvaliteten i tjenestene ble redusert når inntektsveksten var lav.

Fra 2015 til 2019 gikk beregnet effektivitet ned i alle sektorer. For barnehage og grunnskole kan dette skyldes innføring av bemanningsnormer for å øke kvaliteten i barnehage og å øke elevenes læringsutbytte i grunnskolen.

Utviklingen i årene 2020–2022 har sammenheng med spesielle forhold knyttet til koronapandemien, og den målte effektivitetsutviklingen sier lite om den underliggende utviklingen.

Effektivitetsanalysene baserer seg for hver sektor på to til fem indikatorer som måler tjenestene eller produktene. Hvor godt produksjonen kan beskrives gjennom tilgjengelig statistikk, varierer mellom sektorene. Innen grunnskole-

sektoren er det gode produktmål som tar utgangspunkt i reelle resultater av undervisningen, slik som skolens bidrag til resultater på nasjonale prøver samt læringsmiljø, mens det innen barnehagesektoren tas utgangspunkt i antall oppholdstimer. Som innsatsfaktorer brukes indikatorer for brutto driftsutgifter.

#### *Kommunevise resultater fra effektivitetsanalysen på kommunedata.no*

Resultatene for den enkelte kommune er tilgjengelig på nettsiden kommunedata.no. Her vises effektivitetspotensialet for den enkelte kommune i 2021 og 2022 som beskrevet ovenfor innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester, samt et samlet, veid gjennomsnitt av sektorene.

#### *Videreutvikling av analysene*

SØFs analyser ble i 2021 og 2022 evaluert av Transportøkonomisk institutt (TØI) i samarbeid med Frischsenteret<sup>12</sup>. Våren 2022 leverte de en rapport med forslag til hvordan opplegget kan videreutvikles. TØI konkluderer med at SØF har levert et solid arbeid over flere år, i all hovedsak

<sup>12</sup> Kenneth Løvold Rødseth, Rasmus Bøgh Holmen, Sverre Kittelsen, Finn Førsum: *Forbedringspotensial ved måling av effektivitet i kommunal sektor*. Transportøkonomisk institutt. TØI-rapport 1879/2022.

basert på det som har vært standard innenfor effektivitetslitteraturen. De mener likevel at SØFs analyser avviker fra standard metodikk innen effektivitetsanalyser på en del punkter. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) følger nå opp aktuelle deler av rapporten med sikte på justeringer i beregningsopplegget fra og med analysene for 2022–2023.

#### *Effektivitetsanalysene bør suppleres med flere kilder*

SØFs effektivitetsanalyser og bruk av sammenliknbare data er særlig nyttige for den enkelte kommune i sitt effektiviseringsarbeid. Analysene kan være et godt utgangspunkt for en diskusjon om effektivitet i kommunene. Kommunene kjenner ofte godt til forholdene i kommunene de sammenliknes med, og analysene kan derfor si noe om egen tjenesteyting i forhold til andre. For den enkelte kommune vil likevel andre tilnærminger og egne vurderinger måtte komme i tillegg, for å få en god forståelse av effektiviteten i produksjonen av egne tjenester.

Utviklingen i årene 2020–2022 har sammenheng med spesielle forhold knyttet til koronapandemien. Dette må kommunene ta høyde for i sin bruk av analysene.

Data for produkter og innsatsfaktorer i SØFs DEA-analyser er hentet fra offentlige data som KOSTRA, Grunnskolens informasjonssystem (GSI), elevundersøkelsen og skolebidragsindikatorer. Effektivitetsscorene fra DEA-analysen er basert på en sammenvektning av produkter og innsatsfaktorer. Styrken til DEA-analysen er at den er basert på en metode som er spesielt utviklet for å analysere effektivitetsforskjeller mellom kommuner og effektivitetsutvikling over tid.

En enklere tilnærming er systematisk sammenlikning mellom kommuner, såkalt benchmarking. Benchmarking tar utgangspunkt i nøkkeltall for den enkelte kommune og sammenlikner med tilsvarende nøkkeltall i andre kommuner, enten fra KOSTRA eller andre datakilder. Eksempler på slike nøkkeltall kan være utgift per innbygger i administrasjon, utgift per elev i grunnskolen, utgift per time i hjemmebasert omsorg, utgift per institusjonsplass, utgift per undersøkelse/tiltak i barnevernet eller utgift per kilometer kommunal vei.

Ved bruk av sammenliknbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene fra ulike analyser kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater og hvor mye ressurser som anvendes. Produktivitetskommissjonen<sup>13</sup>

pekte på at økt offentlighet og oppmerksomhet om resultatindikatorer og ressursbruk kan fungere som insentiv til forbedringsarbeid.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer informasjon om økonomien og tjenestene både på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå gjennom KOSTRA. I tillegg til KOSTRA bidrar flere nettsider til å beskrive tjenestene i kommunene. For eksempel har KS og Kommuneforlagets bedre-kommune.no vist resultater fra brukerundersøkelser i enkelte kommuner. Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) innbyggerundersøkelser gir innsikt i brukernes oppfatninger av tjenester innen ulike områder og myndighetsorganer.

Kommunal- og distriktsdepartementets nettportal kommunedata.no har også nyttig informasjon om landets kommuner samlet på ett sted, med blant annet historiske befolkningstall og befolkningsframskrivninger, anslag på framtidig tjeneste- og arbeidskraftbehov og analyser av produktivitet og effektivitet i den enkelte kommune. På kommunedata.no ligger også produksjonsindeksen for de enkelte kommunene. Indeksen er beregnet av SØF på oppdrag fra TBU og er ment å si noe om omfang og kvalitet på tjenestetilbudet som blir gitt til innbyggerne innenfor nasjonale velferdstjenester. Indeksen kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Det må understrekes at produksjonsindeksene i seg selv ikke sier noe om hvor effektiv den enkelte kommune er uten at de relateres til bruk av ressurser. KS har utviklet en produksjonsindeks for de største kommunene i landet, og ved å relatere utviklingen i produksjon til utvikling i ressursbruk benyttes den til å analysere effektivitetsutviklingen. Produksjonsindekser tar heller ikke hensyn til mulige skalaulemper. Men på samme måte som benchmarking, er det til en viss grad mulig å kontrollere for skalaulemper ved å sammenlikne effektivitetsnivået med andre kommuner med omtrent samme innbyggertall.

Produktivitetskommissjonen peker i sin første rapport på at mer og bedre bruk av teknologi vil være avgjørende for økt produktivitet både i offentlig sektor og i næringslivet. Siden helse- og omsorgstjenestene utgjør om lag 1/3 av den kommunale virksomheten, er det som skjer her avgjørende for produktivitetsveksten i hele kommunen. Bruk av velferdsteknologi vil gi store muligheter til å forbedre ressursutnyttelsen i omsorgssektoren.

<sup>13</sup> NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommissjonens første rapport*. Finansdepartementet.

## 6 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

### 6.1 Innledning

Det norske demokratiet er solid, og plasserer seg i toppsjiktet på globale demokratirangeringer som eksempelvis Varieties of Democracy (V-Dem) og Freedom House Index. Samtidig viser de samme demokratimålingene at demokratiet globalt er i tilbakegang, og at flere land går i mer autoritær retning, også land som har vært ansett som liberale demokratier. Det viser at demokrati ikke kan tas for gitt, og at det krever innsats for å sikre at et demokrati som det norske også i framtida skal stå sterkt. Utviklingen globalt, sammen med andre endringer i utfordringsbildet, understreker viktigheten av å ha høy bevissthet om demokratiet også i Norge.

I 2023 ble det gjennomført kommunestyre- og fylkestingsvalg. At vi har mange lokale folkevalgte over hele landet er en styrke ved det norske demokratiet, og det bidrar til at mange viktige beslutninger også kan gjøres så nært som mulig de som berøres av politikken.<sup>1</sup> Lokaldemokratiet bidrar også til at svært mange nordmenn får politisk erfaring som folkevalgte, og kunnskaper om kommunalt styre og stell. Dette bidrar til å styrke forståelsen for og tilliten til det politiske systemet. Frie og hemmelige valg, sammen med den demokratiske involveringen og deltakelsen blant innbyggere som skjer mellom valg, er derfor svært viktig for å sikre et sterkt demokrati både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Videre i dette kapitlet gjøres det rede for Kommunal- og distriktsdepartementets innsats knyttet til valg og demokrati, både på lokalt og nasjonalt nivå, samt internasjonalt gjennom Europarådet.

### 6.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2023

I denne delen blir det gjort rede for valgdeltakelsen i kommunestyre- og fylkestingsvalget i

2023, representasjon i nyvalgte kommunestyre og fylkesting etter valget, arbeid med å styrke motstandsdyktigheten mot uønsket påvirkning i forbindelse med valg, samt gjennomføring av omvalg i Moss kommune til Østfold fylkesting i november 2023.

#### 6.2.1 Valgdeltakelse

##### *Fall i valgdeltakelsen*

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023 var det noe lavere deltagelse enn ved forrige valg. Ved kommunestyrevalget stemte 62,4 prosent av alle stemmeberettigede, mot 64,7 prosent i 2019. Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget var 57,5 prosent, ned fra 59,5 prosent i 2019. Valgdeltakelsen ved både kommunestyrevalget og fylkestingsvalget var likevel høyere enn i 2015, slik figur 6.1 viser.

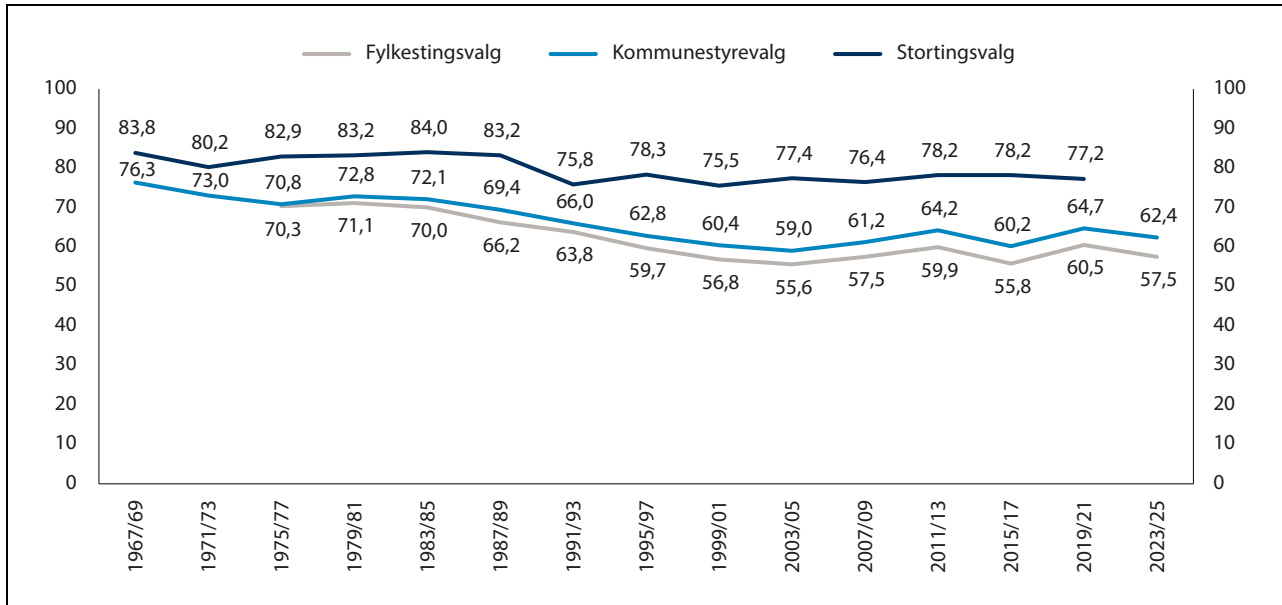
Det var en klar økning i andelen som forhåndstemte i 2023 sammenlignet med tidligere kommunestyre- og fylkestingsvalg. Av alle som stemte ved valget, stemte 49 prosent på forhånd. Det er klart flere enn ved kommunestyrevalget i 2019, da 34 prosent forhåndstemte. Det er likevel noe lavere enn ved stortingsvalget i 2021 som ble gjennomført under koronapandemien, da hele 58 prosent stemte på forhånd.

##### *Hvem stemmer?*

Statistisk sentralbyrå (SSB) gjør ved hvert valg analyser av valgdeltakelsen i ulike grupper. I analysene de har gjort av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023, finner de at det er noen mønstre som gjentar seg fra tidligere valg. Dette gjelder eksempelvis at deltagelsen er høyere blant dem som har høyere utdanning (universitet eller høyskole), sammenlignet med de som har grunnskoleutdanning eller videregående utdanning. Det er også forskjeller i deltagelse når det gjelder kjønn og alder. I 2023 var deltagelsen rundt fire prosentpoeng høyere blant kvinner enn menn. Ser man på alder, var deltagelsen høyest blant velgerne i 60- og 70-årene, og lavest blant velgerne i midten av 20-årene.

<sup>1</sup> Offerdal, Audun (2016): «Folketal og folkestyre». I Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen: *Folkestyre eller elitestyre?* Res Publica.





Figur 6.1 Valgdeltakelse ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg 1967–2023.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 6.1 Valgdeltakelse etter kjønn, alder, utdanningsnivå og innvandringskategori 2015–2023.

	2015	2019	2023
<i>Kjønn</i>			
Menn	57,2	62,3	60,3
Kvinner	62,0	67,2	64,6
<i>Alder</i>			
18–19 år	48,3	58,3	55,6
20–24 år	36,4	47,0	45,5
25–44 år	51,5	56,4	52,5
45–66 år	67,7	71,9	69,1
67–79 år	75,9	78,7	77,4
80 år eller eldre	56,8	61,8	64,4
<i>Utdanningsnivå</i>			
Grunnskole	44,9	50,5	45,9
Videregående skole	61,2	66,5	62,7
Universitet eller høyskole	75,0	78,9	75,1
<i>Innvandringskategori</i>			
Norske statsborgere uten innvandrerbakgrunn	64,0	70,0	69,3
Norske statsborgere med innvandrerbakgrunn	40,0	46,1	37,7
Norske statsborgere, norskfødte med innvandrerforeldre	38,0	46,3	35,8
Utenlandske statsborgere	29,0	28,5	24,8

Kilde: SSB

Valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn er klart lavere enn i den øvrige befolkningen. Samtidig er det store forskjeller i valgdeltakelsen avhengig av landbakgrunn. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023 gikk deltakelsen blant innvandrergruppene sett under ett, klart ned sammenlignet med valget i 2019. Innvandrere med norsk statsborgerskap og norskfødte med innvandrerbakgrunn hadde en deltakelse på henholdsvis 38 prosent og 36 prosent, mens utenlandske statsborgere hadde en deltakelse på 25 prosent. Personer med bakgrunn fra Øst-Europa peker seg særlig ut med en deltakelse på bare ni prosent.

#### *Tiltak for å bidra til valgdeltakelse*

Fra statlig hold er det særlig informasjon om valget og hvor, når og hvordan man stemmer, som er de viktigste bidragene for å øke valgdeltakelsen. Valgdirektoratet utarbeider informasjonsbrosjyrer om valget på mange språk. Disse kan bestilles av kommuner og organisasjoner som informasjonsmaterie, og er også tilgjengelig digitalt.

Valgdirektoratet forvalter en tilskuddsordning hvor det i forkant av hvert valg er mulig å søke om tilskuddsmidler til informasjonstiltak om valget. Informasjonstiltakene er rettet mot ulike grupper som ikke nås så lett gjennom ordinære kanaler, eller velgere som trenger særlig tilrettelagt informasjon. Ordningen skal øke valgdeltakelsen ved å øke kunnskapen til de stemmeberettigede om valget. Tilskuddsmidlene kan for eksempel dekke utgifter knyttet til informasjonstiltak, som kampanjer, nettsider, produksjon og distribusjon av informasjonsmaterie og liknende. Tiltak rettet mot unge velgere, velgere med innvandrerbakgrunn og velgere med behov for særskilt tilrettelagt informasjon blir prioritert. I 2023 ble det fordelt om lag 5,7 mill. kroner fra tilskuddsordningen til ulike tiltak.

I forkant av valget ble det også sendt SMS med påminnelse om valget til alle velgere, forutsatt at de ikke hadde reservert seg mot elektronisk kommunikasjon. Velgere med innvandrerbakgrunn som hadde fått stemmerett i løpet av de siste åtte årene før valget fikk også tilsendt et brev med informasjon om valget.

#### **6.2.2 Representasjon i nyvalgte kommunestyre og fylkesting**

Det har lenge vært et mål at folkevalgte organer også speiler den befolkningen de er satt til å styre. Representative kommunestyre kan bidra til både

høyere tillit til de folkevalgte, og til at beslutningene som tas får høyere legitimitet.

Etter kommunestyrevalget i 2023 er nær 37 prosent av landets ordførere kvinner. Det er en økning på 1,3 prosentpoeng siden 2019. Av kommunestyremedlemmene utgjør kvinner nå 40,7 prosent. Andelen er med det stabil, da økningen fra 2019 kun er 0,2 prosentpoeng. Ifølge tall fra SSB er det nå kun åtte kommunestyre med en kvinneandel under 25 prosent, mens 38 kommuner har et flertall kvinner i kommunestyret. I formannskapene er kvinneandelen 44 prosent, og det er ingen endring fra 2019.<sup>2</sup>

Som for valgdeltakelse, er det også noen skjevheter i hvilke grupper som er representert i kommunestyrene. Både alder og utdanningsnivå spiller inn. Menn mellom 40 og 70 år med middels eller lang utdanning peker seg ut som den gruppen hvor overrepresentasjonen er størst, sett i forhold til gruppens andel av de stemmeberettigede. Tilsvarende er det blant kvinner også en viss overrepresentasjon av kvinner mellom 40 og 70 år med lang utdanning. I motsatt ende er menn under 40 år med kort utdanning den gruppen som er minst representert.

Personer med innvandrerbakgrunn er også i liten grad representert i kommunestyrene, selv om det er variasjoner her både mellom kommuner og mellom ulike innvandrergrupper. I kommunestyrene som ble valgt i 2023, har 92 prosent av representantene to norskfødte foreldre, mens denne gruppen utgjør 80 prosent av de stemmeberettigede. Fra 2019 til 2023 var økningen i andelen kommunestyrerepresentanter som er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre på 0,3 prosentpoeng, slik at disse nå utgjør 3,3 prosent av representantene. 3,2 prosent av representantene er født i Norge og har en utenlandskfødt forelder. Også utenlandske statsborgere som har stemmerett ved lokalvalg kan velges som kommunestyrerepresentanter. Av representantene valgt i 2023, har 0,9 prosent utenlandsk statsborgerskap.

#### **6.2.3 Arbeid for å styrke motstandsdyktigheten mot uønsket påvirkning i forbindelse med valg**

I arbeidet med å sikre valg er det opprettet en tverrdepartemental arbeidsgruppe som jobber med å

<sup>2</sup> Kleven, Øyvin og Tove Bergeseteren (2024): *Flere kvinnelige ordførere*. Artikkel på [ssb.no](https://www.ssb.no/valg/kommunestyre-og-fylkestingsvalg/statistikk/kommunestyre-og-fylkestingsvalg-kandidater-og-representanter/artikler/flere-kvinnelige-ordforere). Lesedato 13.03.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/valg/kommunestyre-og-fylkestingsvalg/statistikk/kommunestyre-og-fylkestingsvalg-kandidater-og-representanter/artikler/flere-kvinnelige-ordforere>

øke motstandsdyktigheten mot uønsket påvirkning i forbindelse med valg. Arbeidsgruppen ledes av Kommunal- og distriktsdepartementet og består av relevante departementer og underliggende etater, herunder etterretnings- og sikkerhetstjenestene. Arbeidsgruppen ble satt ned for første gang i forkant av valget i 2019, og gjenoppnevnt før valgene i 2021 og 2023. Arbeidsgruppen oppnevnt i 2023 skal også arbeide fram mot 2025-valget. Arbeidsgruppen har i forkant av hvert valg lagt fram en tiltaksplan med tiltak som skal bidra til økt motstandsdyktighet mot påvirkning av valg, og vil gjøre det samme før stortingsvalget i 2025. Tiltakene i 2023 var blant annet en tverrsektoriell samvirkekonferanse om valgpåvirkning, et undervisningsopplegg for å styrke skoleelevers kritiske medieforståelse og en informasjonsbrosjyre til alle kandidatene som stilte til kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023.

Som ledd i dette arbeidet gjennomføres det også kartlegging av om det forekommer forsøk på uønsket utenlandsk påvirkning på sosiale medier i forbindelse med norske valg. Kartleggingen er et treårig prosjekt som gjennomføres av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i samarbeid med Analyse & Tall og Common Consultancy. Første rapport konkluderte med at det ikke er funnet tegn på at utenlandske aktører forsøkte å påvirke kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023.<sup>3</sup>

#### 6.2.4 Omvalg i Moss kommune til Østfold fylkesting

Mandag 27. november 2023 ble det avholdt omvalg til fylkestinget i Østfold i Moss kommune. Bakgrunnen for omvalget var en klage på at det ikke var stemmesedler til Industri- og næringspartiet i ett av valglokalene i Moss store deler av valgdagen. Departementet kjente fylkestingsvalget i Moss kommune ugyldig, og det måtte holdes omvalg. Departementet har hjemmel i valgloven til å fastsette unntak som er nødvendige for å sikre en hensiktsmessig gjennomføring av omvalget, og fastsatte særskilte regler for gjennomføringen av omvalget i forskrift. Velgerne kunne forhåndstemme i alle landets kommuner fra 13. november til og med 24. november innenriks, og fra 6. november til og med 17. november utenriks. Viken fylkeskommune gjennomførte sin kontrolltelling av valget 29. november, og fylkestingsvalget i Østfold ble godkjent 1. desember.

<sup>3</sup> Sivertsen, Eskil Grendahl m.fl. (2023): *Kartlegging av utenlandsk informasjonspåvirkning før, under og etter kommunestyre- og fylkestingsvalget 2023*. FFI-rapport 23/02392. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/id3021716/>

Valgdeltakelsen ved omvalget var på 34 prosent, noe som var vesentlig lavere enn deltakelsen ved det ordinære fylkestingsvalget i Moss, som var på 54 prosent.

### 6.3 Lokaldemokratiet i foregangskommuner

Kommunal- og distriktsdepartementet har i perioden 2022–2023 gjennomført utviklingsprosjektet *Lokaldemokratiet i foregangskommuner*. Dette er et nedenfra- og opp-program, der kommuner ble invitert til å videreutvikle sitt lokaldemokrati. Samtidig var det et krav fra departementet at de skulle stille seg til disposisjon for andre kommuner som ønsker å høre og lære om deres lokaldemokratiltak og erfaringer. I tillegg skulle deltakerkommunene bidra til den forskningsbaserte evalueringen av tiltakene som departementet har anskaffet.

De syv deltakerkommunene som ble valgt ut er Bergen, Bodø, Sunnfjord, Gjøvik, Lørenskog, Suldal og Vadsø. Disse kommunene har hatt ansvar for å utforme og gjennomføre utviklingsprosjekter i egne kommuner. Hver av deltakerkommunene har fått et tilsagn på inntil 300 000 kroner over to år (fordelt på 150 000 kroner per år). Prosjektet er finansiert over departementets prosjektskjønnsmidler på kapittel 571 post 64 Skjønnstilskudd. Deltakerkommunene har underveis i programperioden delt erfaringer seg imellom, blant annet gjennom å arrangere egne seminarer.

#### Bakgrunn og formål

Analyser av valgdeltakelsen i Norge viser at det er store forskjeller i valgdeltakelsen, som kan forklares med sosiale bakgrunnsvariabler. Dette har ført til bekymring i forskningsmiljøer for hva denne utviklingen på sikt kan ha å si for tilliten til og oppslutningen om demokratets institusjoner. Siste lokalvalgundersøkelse viser at mellom åtte og ni prosent av de stemmeberettigede aldri stemmer ved valg.<sup>4</sup> De som ikke deltar i valg har også lavere tillit til lokaldemokratiske institusjoner enn de som deltar.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Bergh, Johannes, Christensen, Dag Arne og Holmås, Tor Helge (2021): «Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning?» I Jo Saglie, Signe Bock Segard og Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2019. Nye kommuner – nye valg?* Cappelen Damm Akademisk.

<sup>5</sup> Winsvold, Marte (2021): «Hva kjennetegner velgere med høy lokalpolitisk tillit?» I Jo Saglie, Signe Boch Segard og Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2019 Nye kommuner – nye valg?* Cappelen Damm Akademisk.

For å hindre politisk utenforskap og forhindre at politisk fremmedgjorte innbyggere kan komme til å søke alternative, ikke-demokratiske løsninger for å få gjennomslag for sine interesser, er det også blitt sett på som viktig å videreutvikle demokratiske prosesser som kan bidra til å styrke og videreutvikle demokratiet.<sup>6</sup> Kommunene er i en god posisjon til det gjennom tiltak for å styrke lokaldemokratiet.

Departementet har derfor blant annet ønsket å se på i hvilken grad ulike lokaldemokratiltak kan *supplere* og understøtte det representative demokratiet ved å trekke innbyggerne inn i politiske prosesser også mellom valg.

I innbyggerundersøkelsen til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fra 2021, oppga 54 prosent at de opplever å ha liten mulighet til å påvirke beslutninger som får betydning for området de bor i.<sup>7</sup> Dette til tross for at det gjennom lovverket er tilrettelagt for ulike måter å medvirke på, gjennom for eksempel obligatoriske organer som ungdomsråd, råd for mennesker med funksjonsnedsettelse og råd for eldre, eller gjennom innbyggerforslag.

Utviklingsprosjektet *Lokaldemokrati i foregangskommuner* har som formål å bidra til at kommunene er offensive når det gjelder å (videre)utvikle og prøve ut nye former for innbyggerdeltakelse og medvirkningsmetoder. Særlig har departementet vært opptatt av hvordan de ulike ordningene for innbyggerdeltakelse blir koblet til det representative politisk-administrative systemet i kommunen. Medvirkningsordningene som kommunene har videreutviklet i regi av programmet skal bidra til at innbyggerne opplever å ha mulighet til å delta med sine synspunkter og erfaringer i beslutninger som til slutt skal tas i folkevalgte organ.

Utviklingsprosjektet skal skaffe fram erfaringer med, og løfte fram, ulike måter å få innbyggere til å medvirke på. Dette vil være ordninger som kan være *supplerende* til de representative folkevalgte organene. Det omfatter både å videreutvikle bruken av kjente ordninger som er regulert i kommuneloven, som medvirkningsråd og kommunedelsutvalg, og andre ordninger som ikke er nevnt i kommuneloven, som eksempelvis innbyggerpanel, bylab og gjestebud. Det er en for-

utsetning at alt utviklingsarbeidet skjer innenfor rammene av kommuneloven.

#### *Formidling og utbytte av utviklingsprosjektet*

Departementet erfarer at det er et stort behov for å systematisere erfaringer med bruk av tiltak for innbyggermedvirkning, og å formidle slike erfaringer til landets kommuner. Departementet har anskaffet en uavhengig forskningsbasert evaluering av deltakelsesordningene som de syv kommunene videreutvikler innenfor dette programmet. Samlet representerer de utvalgte kommunene en god bredde av tiltak, målgrupper for tiltakene, geografi, størrelse, demografi med mer. De utvalgte kommunene har også organisert sin politiske virksomhet på litt ulike måter. Dette gjør at evalueringen vil kunne frambringe ulike måter å engasjere innbyggere på mellom valg, som kan være til inspirasjon og nytte for mange ulike kommuner og lokalsamfunn rundt omkring i landet.

5. juni 2024 vil departementet arrangere en lokaldemokratikonferanse for alle landets kommuner. Lokaldemokratikonferansen 2024 har fått tittelen «Hvordan utvikle demokratiet?».<sup>8</sup> Departementet planlegger også å lage en inspirasjonsbrosjyre om innbyggermedvirkning, hovedsakelig basert på erfaringene fra kommunene som deltar i dette programmet. Denne brosjyren vil etter planen bli lansert på lokaldemokratikonferansen.

## 6.4 Tilstandsanalyse av det norske demokratiet

---

### *Bakgrunn*

Som grunnlag for arbeidet med å styrke den demokratiske beredskapen i landet vårt, har Kommunal- og distriktsdepartementet fått gjennomført en helhetlig og omfattende kartlegging og analyse av tilstanden til det norske demokratiet. Her måles og kartlegges styrker og svakheter ved demokratiet langs fem dimensjoner: valgdemokrati, liberalt demokrati, deltakerdemokrati, deliberativt demokrati og egalitært demokrati. Analysen omfatter både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Forskergruppen som har fått oppdraget består av internasjonalt ledende demokratiforskere ved Universitetet i Oslo. De har laget indekser og en rekke indikatorer for alle de nevnte dimensjonene for å måle tilstanden til det norske demokratiet på alle nivåer. Med denne brede tilnærmingen og

<sup>6</sup> Arnesen, Sveinung m.fl. (2024): *Evaluering av lokaldemokratiltak i foregangskommuner*. NORCE.

<sup>7</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021): *Innbyggerundersøkelsen 2021*. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/demokrati-og-deltakelse>

<sup>8</sup> Programsiden på regjeringen.no: [www.regjeringen.no/id3028699/](http://www.regjeringen.no/id3028699/)

metoden kan også endringer i det norske demokratiet overvåkes og måles over tid. Med tilstandsanalysen har departementet fått utviklet en presis og nyansert måte å måle demokrati på, som er bedre egnet enn eksisterende mål, til å identifisere forbedringspotensial og styrker i et velfungerende demokrati som det norske.

Et annet formål med tilstandsanalysen er å kunne si noe om det norske demokratiets robusthet i en verden der demokratisk forvitring og tilbakegang rammer stadig flere – også land som tidligere har blitt sett på som stabile demokratier. Slike utviklingstrekk har utfordret tradisjonelle oppfatninger blant demokratiforskere om at demokratier som når et visst nivå, vil være «immune» mot demokratisk forvitring. Forskerne bak tilstandsanalysen framhever at det derfor er viktig å kartlegge styrker og svakheter også ved demokratier som kan framstå som immune, slik som det norske. Hvilke smutthull og sårbare punkter kan gradvis utnyttes for å gjøre Norge mindre demokratisk over tid? Hvor er det forbedringspotensial? En tilstandsanalyse som gjentas med jevne mellomrom, gir oss et redskap og gjør oss i stand til å overvåke demokratiutviklingen og styrke motstandsdyktigheten mot forhold som kan svekke sider ved demokratiet.

Analysemodellen som er utviklet kan i prinsippet brukes til å beskrive og vurdere demokratisituasjonen også i andre demokratiske land. Dersom andre land tar i bruk dette rammeverket for å kartlegge og analysere demokratisituasjonen i eget land, vil det også gjøre det mulig å sammenligne mellom land.

#### *Utvalgte funn fra første kartlegging og analyse av tilstanden ved det norske demokratiet*

Den første kartleggingen og analysen av tilstanden av det norske demokratiet ble først presentert på Arendalsuka i august 2023.<sup>9</sup> I denne første rapporten ble endringstrekk målt over en relativ kort periode, fra 2017 til 2021 på nasjonalt nivå, og 2015 til 2019 på fylkes- og kommunalt nivå. Hovedbildet er stabilitet.

Til tross for et høyt nivå på kvaliteten til det norske demokratiet, viser forskerne at det er sider med et klart forbedringspotensial:

Forskerne viser blant annet til at partiene har fått en endret rolle, ved at profesjonelle rådgivere

og heltidsansatte politikere har fått økt innflytelse på bekostning av «vanlige» partimedlemmer. Det blir stilt spørsmål ved hva som er konsekvensene av denne utviklingen for representativiteten og rekrutteringen til partiene. I tillegg blir det stilt spørsmål ved private donorer og sterke interesse- eller lobbygruppers innflytelse over politikkutformingen til partiene. Det blir framhevet at det er relativt lavt nivå av deltakelse i stadig mer profesjonaliserte og statsfinansierte partier. Spørsmålet om hva dette gjør med det representative demokratiets virkemåte, er viktig å stille i lys av funnene fra tilstandsanalysen.

Rapporten peker både på egenverdien av å delta i demokratiet, men ikke minst effekten på Stortingets og regjeringens evne til å fange opp velgernes behov og politiske preferanser, samt velgernes evne til å stille politikerne til ansvar for politikken som blir ført. Forskerne framhever at å forbedre partienes virkemåte og sikre aktiv deltakelse fra ulike grupper i samfunnet på systemnivå, er vesentlig i et representativt demokrati som det norske. For å øke partienes rolle og partipolitiske deltakelse, peker forskerne på at en bør se partiene i sammenheng med partifinansieringen og lobbylovgivningen, samt det institusjonelle rammeverket, for å få innspill fra befolkningen i offentlig politikkutforming.

Videre blir det pekt på at det norske systemet skårer lavt på bruk av ordninger for direkte demokrati, slik som folkeavstemninger. Perioden med mange folkeavstemninger om kommunesammenføring i 2015–2018 er et unntak. Det slås fast at det kun er en begrenset andel som deltar aktivt i politikk mellom valg, dersom en ser bort fra internett. Dette til tross for at det på regionalt og lokalt nivå eksisterer mange ordninger for å involvere innbyggere, og som supplerer partienes virke. På nasjonalt nivå er det færre ordninger for å høre innbyggere mellom valg, og her peker forskerne på at det er et potensiale for i større grad å involvere innbyggere.

Et annet sentralt forbedringspunkt er at den politiske innflytelsen er skjevfordelt mellom ulike etniske grupper, og mellom nordmenn med og uten innvandrerbakgrunn. Den store endringen som har skjedd i befolkningssammensetningen, med en tredobling av stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn siden 1979 ved kommunestyre- og fylkestingsvalgene, har i mindre grad gitt seg utslag på valgdeltakelse blant personer med innvandrerbakgrunn. Det gjør at vi har fått en skjev politisk innflytelse i det norske demokratiet.

Rapporten viser også til at en økning i trusler og trakassering rettet mot politikere kan ha kon-

<sup>9</sup> Knutsen, Carl Henrik m.fl. (2023): *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Tilgjengelig fra: [www.regjeringen.no/tilstandsanalyse](http://www.regjeringen.no/tilstandsanalyse)

sekvenser ved at politikere sensurerer seg selv på bestemte temaer, at flere søker seg vekk fra politikken, eller at andre ikke søker seg inn i politikken.

I tilstandsanalysen blir det også pekt på at det er et forbedringspotensial knyttet til hvor god informasjonen om politiske saker er, og hvor lett tilgjengelig slik informasjon er. Et annet tema som blir nevnt i tilstandsanalysen er at innbyggere *oppfatter* at maktmisbruk og korrupsjon er utbredt, særlig på lokalt nivå.

#### *Ny kartlegging av demokratistanden etter fire år – sammenligning med andre land*

Departementet har utløst en opsjon slik at det skal gjennomføres en ny tilstandsanalyse av det norske demokratiet fire år etter den første tilstandsanalysen. Opsjonen vil gi data for en lengre tidsperiode. Siden analysemodellen allerede er utviklet, vil forskerne i neste tilstandsanalyse gå mer i dybden på bestemte og aktuelle utviklingstrekk i demokratiet, og komplementere analysen med:

- historiske analyser av det norske politiske systemet, og demokratiutviklingen over tid langs ulike dimensjoner
- sammenlignende analyser av kvaliteten til det norske demokratiet med andre politiske systemer, hovedsakelig i Norden og Europa.

#### *Oppfølging av tilstandsanalysen*

Tilstandsanalysen har gitt et faglig grunnlag for å utvikle en helhetlig demokratipolitikk og -tiltak, basert på ny og omfattende forskning. I Prop. 45 L (2022–2023) *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)* skrev departementet at det vil komme tilbake til Stortinget med en samlet gjennomgang av funnene fra tilstandsanalysen. Et slikt arbeid vil være en viktig beredskap for å gjøre nødvendige forbedringer, og styrke våre politiske institusjoner og prosesser mot nye utfordringer i en urolig verden.

## **6.5 Innbyggerforslag – bruk av Minsak.no**

Kommuneloven § 12-1 åpner for at innbyggere i kommuner og fylkeskommuner kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter å ta stilling til forslaget hvis minst to prosent av innbyggerne står bak det. 300 underskrifter i en kommune eller 500 underskrifter i en

fylkeskommune er uansett tilstrekkelig. Målet med bestemmelsen er at innbyggerne skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen i kommunen eller fylkeskommunen de bor i. Dette er en måte innbyggere kan løfte saker de er opptatt av inn i det representative demokratiet.

Nettportalen Minsak.no ble lansert i 2013, og gir innbyggere mulighet til å opprette innbyggerforslag, samle underskrifter og oversende saken til den kommunen eller fylkeskommunen forslaget gjelder. Portalen har blitt en viktig kanal for å fremme innbyggerforslag. Kommunal- og distriktsdepartementet drifter og har redaktøransvaret for portalen. Tidligere har den tekniske driften og vedlikeholdet av løsningen blitt levert av et privat selskap, men fra 2024 har Valgdirektoratet overtatt dette ansvaret.

I 2023 ble det sendt 85 forslag fra Minsak.no til norske kommuner og fylkeskommuner. Det er en liten økning fra 2022, da det ble sendt 79 forslag. Det ble fremmet klart flest forslag i Oslo, som mottok 31 forslag. Kommunene i Viken fylke og Vestland fylke mottok til sammen henholdsvis 15 og 12 innbyggerforslag. Det ble fremmet færrest innbyggerforslag til kommuner i Agder fylke, hvor det kun ble fremmet to forslag gjennom Minsak.no.

Forslagene som fremmes gjennom løsningen dreier seg om ulike forhold. I 2023 ble det fremmet forslag om blant annet trafikksikkerhetstiltak, idrettsanlegg, utbyggingsprosjekter og kollektivtrafikk. I snitt hadde forslagene som ble sendt til kommuner og fylkeskommuner 481 underskrifter. Forslaget med flest underskrifter i 2023 hadde 2 176 underskrifter.

## **6.6 Europarådets arbeid på demokratiområdet**

Norge er medlem av Europarådet. Rådets viktigste oppgave er å verne om og fremme menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper. Kommunal- og distriktsdepartementet har vært representert i en styringskomite for demokrati og styresett: European Committee on Democracy and Governance (CDDG). Komiteens oppgave har vært å utvikle europeiske standarder (anbefalinger, retningslinjer og rapporter) for å fremme demokratisk styresett i medlemslandene og modernisere demokratiske institusjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Departementet er fra 1. januar 2024 representert i en ny styringskomite om demokrati (CDDM), se tekst under.

*To nye rekommandasjoner*

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok i 2023 to nye anbefalinger/rekommandasjoner utarbeidet av CDDG om god demokratisk styring og deliberativt og deltakende demokrati.

Den første rekommandasjonen (med et forklarende memorandum) gir en grundig gjennomgang av prinsippene for god demokratisk styring, og omfatter beskyttelse og fremme av demokratiet, respekt for menneskerettigheter og rettsstaten, offentlig etikk og integritet, god forvaltning og levering av offentlige tjenester av høy kvalitet. Den utdypet 12 nøkkelpinsipper som skal veilede beslutningstakere og offentlige institusjoner på alle forvaltningsnivåer, og klargjør de forventede standardene.<sup>10</sup>

Den andre rekommandasjonen har som mål å hjelpe medlemsstatene med å sikre integriteten og effektiviteten til et deliberativt demokrati og sørge for at deliberative prosesser supplerer det representative demokratiet og gir innbyggerne medbestemmelse mellom valg.<sup>11</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet skal sørge for at rekommandasjonene oversettes til norsk og gjøres kjent for kommuner, fylkeskommuner og andre som er berørt av dem.

*Europarådets toppmøte på Island*

Statsledere fra Europarådets 46 medlemsland møttes i Reykjavik i mai 2023 for å diskutere prioriteringer og retningen for Europarådets videre arbeid i en tid med krig i Ukraina og et økende press på demokrati og menneskerettigheter i flere av medlemslandene.

For å motvirke demokratisk undergraving i Europa og manglende etterlevelse av statenes forpliktelser lyktes man på toppmøtet å bli enige om «the Reykjavik Principles for Democracy». Dette er en rekke prinsipper der medlemsstatene forplikter seg til å sikre og styrke demokrati og god styring på alle nivåer i Europa, og aktivt muliggjøre og oppmuntre til demokratisk deltakelse på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå gjennom frie og rettferdige valg. Det ble også vist til ulike former for deltakende demokrati, inkludert deliberativt demokrati.

Begge de to ovennevnte rekommandasjonene om godt styresett og deliberativt demokrati vil

være viktige bidrag til gjennomføringen av Reykjavik-prinsippene for demokrati.

*Ny styringskomite om demokrati*

For å følge opp Reykjaviktoppmøtet og prinsippene for demokrati, vedtok Europarådets ministerkomite å erstatte styringskomiteen CDDG med en ny komite for demokrati, the Steering Committee on Democracy (CDDEM), fra 1. januar 2024. Kommunal- og distriktsdepartementet og Utenriksdepartementet vil være representert i denne styringskomiteen.

**6.7 Europarådets kommunalkongress' monitorering av Norge**

Europarådets kommunalkongress har monitorert Norge. Grunnlaget for monitoreringen er *Det europeiske charteret om lokalt selvstyre* som Norge undertegnet i 1989 og som vi er forpliktet til å følge opp. Charteret, som samtlige 46 medlemsland av Europarådet har ratifisert, representerer et felles europeisk syn på det lokale selvstyrets rolle i moderne demokratier.

Alle medlemslandene blir med jevne mellomrom gjenstand for slik overvåkning. Europarådets kommunalkongress har nå for tredje gang, sist var i 2014, gjennomført en monitorering av hvorvidt Norge oppfyller charteret. Kongressens rapportører besøkte Norge i mai 2023 for å rapportere om situasjonen her når det gjelder Norges etterlevelse av charteret om lokalt selvstyre.

Delegasjonen fra Europarådet møtte blant annet politisk ledelse i Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet, Sivilombudet, KS, sentrale stortingspolitikere og representanter fra kommuner og fylkeskommuner.

I rapporten får Norge ros for at vi har et vel fungerende lokaldemokrati og at vi i all hovedsak oppfyller våre forpliktelser i henhold til charteret om lokalt selvstyre. De framhever blant annet at lokalt selvstyre nå er grunnlovfestet, at kommuneloven lovfester prinsipper for statlig styring av kommunene og at kommunene og fylkeskommunene har fått tydeligere adgang til å gå til sak mot statlige avgjørelser. Norge får også ros for finansieringen av kommunene, for konsultasjonsordningen med KS og for den tillitsbaserte dialogen mellom statlige myndigheter, KS og kommunesektoren. De punktene hvor rapportørene mener det er rom for forbedringer gjelder folkeavstemninger og innbyggerhøringer i forbindelse

<sup>10</sup> <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

<sup>11</sup> [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680ac627a](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680ac627a)

med grenseendringer, omfanget av statlig tilsyn med kommunesektoren og at vi bør tilstrebe mindre detaljert lovgivning av hensyn til det lokale selvstyret.

På sesjonen i Europarådets kommunalkongress 26. mars i år ble monitoreringsrapporten

debattert, og kongressen vedtok en anbefaling/rekommandasjon til Norge. Statssekretær Ole Gustav Narud holdt Norges innlegg om rapporten.



## 7 Oppgavefordeling og regelverk

### 7.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

#### 7.1.1 Høye flyktningankomster fra krigen i Ukraina

Bosetting av nyankomne flyktninger er en kommunal oppgave, og kommunene får tilskudd fra staten til bosetting og integrering av flyktninger. Integreringstilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de neste fire årene. I tillegg mottar kommunene tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og særskilte tilskudd blant annet ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger og personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker.

Som følge av Russlands angrepskrig mot Ukraina har et stort antall fordrevne fra Ukraina flyktet til Norge, og i 2022 og 2023 bosatte norske kommuner samlet om lag 65 000 flyktninger. Nesten 57 000 var fordrevne fra Ukraina. Bosettingen har holdt et høyt tempo og vært spredt til alle landets kommuner. Det er fortsatt ingen tegn til at situasjonen i Ukraina stabiliseres, og det må derfor tas høyde for at det også vil bli behov for å bosette mange framover. Det vil ha store konsekvenser for kommunesektoren også i 2025.

Fordrevne fra Ukraina får i all hovedsak midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge og er i landet midlertidig. Regjeringens mål er at ukrainere får et godt opphold, kommer raskt i jobb og kan forsørge seg selv.

*Tiltak for å redusere ankomstene av fordrevne fra Ukraina*

Vedvarende høye ankomster setter press på systemene for mottak og bosetting, og flere kommuner melder også om økte kapasitetsutfordringer. Regjeringen la høsten 2023 og vinteren 2024 fram flere tiltak med sikte på å redusere ankomstene til et mer bærekraftig nivå og mer på linje med de andre nordiske landene. Blant annet åpnes det for at kommunen kan avslå krav om

introduksjonsprogram fra personer som har jobb eller tilbud om jobb, og det ble lagt inn et minstekrav til arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet fra den fjerde måneden i programmet. I snitt skal minst 15 timer i uken brukes på aktiviteter som er arbeidsrettet.

*Videreføring av midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*

Stortinget vedtok i juni 2022 midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Formålet med reglene er at de skal gi kommunene økt fleksibilitet og bidra til økonomisk og juridisk handlingsrom til å håndtere rask bosetting av mange. De midlertidige endringene ble videreført i juni 2023, med enkelte endringer, til 1. juli 2024. I Prop. 72 L (2023–2024) *Endringer i barnetrygdloven og midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring m.m.)* foreslår regjeringen å videreføre de midlertidige endringene til 1. juli 2026. Det foreslås i tillegg enkelte tilpasninger i integreringsloven og barnehageloven, og et nytt midlertidig unntak i yrkestransportloven fra kravet om fire års botid i Norge før utstedelse av kjøreseddel for bussjåfører med kollektiv beskyttelse som legger fram politiattest fra hjemlandet. Det foreslås videre at dagens bestemmelse i barnetrygdloven om etterbetaling av barnetrygd i opptil tre år oppheves og erstattes av en ny regel om etterbetaling opptil tre måneder etter mønster av folketrygdloven.

#### 7.1.2 Stortingsmelding om integrering

Regjeringen har våren 2024 fremmet Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. I meldingen presenterer regjeringen tre overordnede mål for integreringspolitikken: 1) Flere kommer inn og får varig fotfeste i det seriøse arbeidslivet, 2) systemene for å ta imot nyankomne er fleksible i møte med store svingninger og 3) integreringspolitikken er effektiv, helhetlig og målrettet. De store ankomstene av flyktninger de siste årene har satt systemene for

mottak og bosetting under press, og regjeringen understreker at integreringsarbeidet må være effektivt og målrettet. Meldingen oppsummerer noen lærdommer av Norges håndtering av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina ut fra erfaringene til nå. Meldingen følger også opp Arbeidsinnvandrerrutvalgets NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon*.

### 7.1.3 Ny offentlig AFP

Stortinget behandler lovforslag om ny offentlig avtalefestet pensjon (AFP) våren 2024, jf. Prop. 35 L (2023–2024) *Endringer i lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (ny avtalefestet pensjon)*. Lovforslaget tar utgangspunkt i avtalen mellom arbeidslivets parter, herunder KS, om ny offentlig tjenestepensjon av 3. mars 2018. Arbeids- og inkluderingsdepartementet arbeider parallelt med å utarbeide forskrifter. Ny offentlig tjenestepensjon, inkludert ny offentlig AFP, gjelder for årskullene 1963 og yngre, og loven om ny offentlig AFP skal tre i kraft fra 1. januar 2025. Når AFP-ordningen legges om i offentlig sektor, vil dette innebære at ordningen går fra å være en tidligpensjonsordning i alderen 62–66 år, til å være et livsvarig tillegg til alderspensjon fra folketrygden og påslagspensjon fra tjenestepensjonsordningene.

Alderspensjonen er løpende finansiert når den betales ut i staten, mens den forhåndsfinansieres ved forsikringstekniske premier i kommunene og for øvrige arbeidsgivere. De økonomiske konsekvensene for kommunene av forslaget til nye pensjonsregler for ansatte i offentlig sektor ble vurdert i forbindelse med lovforslaget om ny offentlig tjenestepensjon, jf. Prop. 87 L (2018–2019) *Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor)*. Hovedkonklusjonen var at pensjonspremien med nye regler på lang sikt er om lag som ved en videreføring av dagens regler, men det vil bli noen midlertidige forskjeller når de nye ordningene fases inn. Kommunal landspensjonskasse (KLP) anslo videre at kostnadene til ny offentlig tjenestepensjon vil bli liggende på et noe lavere nivå sammenlignet med gammelt regelverk. Det ble samtidig vist til at premieførsløpet for de nye ordningene vil avhenge av flere uavklarte spørsmål, blant annet hvordan AFP skal finansieres.

Det er ikke lagt føringer for finansieringen av ny offentlig AFP i kommunal og fylkeskommunal sektor i Prop. 35 L (2023–2024) *Endringer i lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens*

*pensjonskasse og enkelte andre lover (ny avtalefestet pensjon)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger til grunn at tjenestepensjonsleverandørene har den nødvendige dialogen med sine kunder i kommunesektoren om finansieringen av ny offentlig tjenestepensjon inkl. ny offentlig AFP.

## 7.2 Barne- og familiedepartementet

### 7.2.1 Barnevernsreformen – kompensasjon til kommunene

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022, og kommunene ble kompensert for reformen gjennom en økning i rammetilskuddet. Reformen har en overgangsordning for å dempe effekten av avvik fra faktiske utgifter etter overgang til kompensasjon over rammetilskuddet. Ordningen innebærer at halvparten av kompensasjonen blir fordelt særskilt (tabell C) etter faktisk tiltaksbruk basert på regnskapsåret 2020. Denne overgangsordningen varer ut 2024. I tråd med det som tidligere er varslet, vil hele kompensasjonen fordeles etter delkostnadsnøkkelen for barnevern fra og med 2025.

Barnevernsreformen har også en overgangsordning som innebærer at eksisterende plasseringer, fra før reformen trådte i kraft 1. januar 2022, i spesialiserte fosterhjem og beredskaps hjem, skal videreføres så lenge barna som bor der har behov for dem. For disse plasseringene er de gamle, lavere egenandelene videreført. Kommunens utgifter, og Bufetats inntekter, vil øke etter hvert som barna flytter ut av eksisterende plasseringer.

Oppdaterte framskrivninger viser at det fortsatt vil være opphold i 2025 med gamle og lavere egenandeler, men færre enn i 2024. Bufetat anslås derfor å få merinntekter, mens kommunene vil få tilsvarende merutgifter. Barne- og familiedepartementet kommer tilbake til de budsjettmessige konsekvensene i framlegget til statsbudsjett for 2025.

### 7.2.2 Kvalitetsreform i barnevernet – høringsnotat med forslag til endringer i barnevernsloven mv.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en lovproposisjon med meldingsdel om en kvalitetsreform i barnevernet våren 2025. Kvalitetsreformen skal møte de største utfordringene i barnevernet og gjelde både kommunalt og statlig barnevern. Viktige grunnlagsdokumenter er utredninger fra Barnevernsutvalget (NOU 2023: 7 *Trygg barndom*,

*sikker fremtid – Gjennomgang av rettsikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*) og Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*). Reformens lovforslag er sendt på høring våren 2024 og inneholder forslag av betydning for kommunene.

Høringsnotatet inneholder forslag som skal styrke barn og foreldres rettsikkerhet når barn har barnevernstiltak utenfor hjemmet. Blant annet høres det åpent om aldersgrensen for barns partsrettigheter bør senkes til 12 år eller om barn fra 12 år bør få rett til advokat i saker for barneverns- og helsenemndene.

Forslag som skal bidra til økt stabilitet i fosterhjem er et annet tema. Det foreslås lovendringer for økt økonomisk forutsigbarhet for fosterforeldre. Dette er blant annet å lovfeste barnevernstjenestens plikt til å yte godtgjøring og utgiftsdekning og å kompensere frikjøpte fosterforeldre for manglende tjenstepensjon.

Det foreslås også å regulere et nytt kommunalt botiltak med heldøgns bemanning. Tiltaket skal kunne benyttes ved frivillige hjelpetiltak utenfor hjemmet etter barnevernsloven § 3-2. Målet er å legge bedre til rette for tiltak i barnas nærområde. Videre bes det om høringsinstansenes syn på om kommunale botiltak også bør kunne benyttes ved omsorgsovertakelser.

Det foreslås videre enkelte oppmykninger i kompetansekravene til ansatte i barnevernstjenesten for å bidra til å redusere arbeidspress og rekrutteringsutfordringer. I tillegg foreslås hjemmel for å fastsette forskrift om krav til veiledning av ansatte i det kommunale barnevernet.

Noen av forslagene innebærer en mer detaljert styring av kommunene. Dette gjelder for eksempel forslag om en ny vurdering av frivillige tiltak utenfor hjemmet hver sjette måned og vurdering av om informasjon om familiers hjelpebehov skal viderefremmes til andre tjenester. Sammen med andre lovendringer som har blitt gjort siden 2022, med barnevernsreformen og ny barnevernslov, kan endringene som foreslås innskrenke kommunenes og barnevernstjenestenes fleksibilitet og handlingsrom, både i den enkelte sak og i organiseringen av tjenesten. Graden av offentlig myndighetsutøvelse og betydningen det har i enkeltpersoners liv tilsier, etter Barne- og familiedepartementets syn, at det er nødvendig og rimelig.

Departementet vil på bakgrunn av høringen vurdere hvilke lovforslag som skal fremmes for Stortinget, og komme tilbake til eventuelle bevilgningsendringer i de ordinære budsjettframleggene.

### 7.2.3 Kirkebevaringsfondet

Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet la 21. februar 2024 fram *Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg*. Strategien skal ligge til grunn for bruken av midlene staten blir eier av ved delingen av verdiene i Opplysningsvesenets fond mellom staten og Den norske kirke (Kirkebevaringsfondet), jf. Prop. 1 S (2023–2024) for Barne- og familiedepartementet og Meld. St. 29 (2018–2019) *Opplysningsvesenets fond*. Kommunene er fortsatt økonomisk ansvarlig for drift og vedlikehold av kirkebygg, jf. trossamfunnsloven § 14. Stortinget har satt som premiss for delingen av verdiene i Opplysningsvesenets fond at statens økte innsats overfor kirkebyggene ikke skal avløse kommunenes økonomiske ansvar for kirkebyggene. Når kirkeeier mottar tilskudd fra staten til istandsetting, sikring eller konservering av kirkebyggene, legges det opp til at kommunen må bidra med en egenandel (medfinansiering). Videre skal kommunen utarbeide en plan sammen med lokal kirkeeier for forvaltning, drift og vedlikehold, samt formidling og bruk av bygget. Formålet er å sikre at bygget vedlikeholdes også etter at istandsettings-, sikrings- og konserveringsarbeidet er gjennomført. Vi viser til nærmere omtale av Kirkebevaringsfondet i Prop. 82 L (2023–2024) *Lov om omdanning av Opplysningsvesenets fond til aksjeselskap*.

## 7.3 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

### 7.3.1 Konsekvenser for kommunesektoren som følge av ny lov om elektronisk kommunikasjon

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har lagt fram for Stortinget forslag til ny ekomlov, jf. Prop. 93 LS (2023–2024) *Lov om elektronisk kommunikasjon*. Lovforslaget inneholder bestemmelser om etablering av såkalte småcellebasestasjoner som kan ha betydning for kommuner og fylkeskommuner. Småcellebasestasjoner gir brukere trådløs tilgang til kommunikasjonsnett. Disse tilgangspunktene kan benyttes til å bedre dekningen eller øke kapasiteten i et område.

Det følger av forslag til ny ekomlov § 10-4 en plikt for statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter til på ikke-diskriminerende, transparente, rettfærdige og rimelige vilkår å imøtekomme anmodning om tilgang til bygninger, anlegg og andre fysiske innretninger som er

egnet til innplassering av småcellebasestasjoner eller som er nødvendig for å koble slike småcellebasestasjoner til transportnettet. Å legge til rette for bruk av eksisterende fysisk infrastruktur ved etablering av småcellebasestasjoner, vil kunne bidra til reduserte utbyggingskostnader forbundet med etablering av nett med svært høy kapasitet som 5G-nett, og samtidig redusere samfunnsmessige og miljømessige kostnader, for eksempel visuell forurensing mv. Forslaget er ment som et forenkling grep for å legge til rette for etablering av kommunikasjonsinfrastruktur som er viktig og nyttig for hele samfunnet.

Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter kan avslå anmodninger om tilgang av hensyn til personlig sikkerhet og folkehelse, nasjonal sikkerhet, nettsikkerhet og integritet, risiko for vesentlig forstyrrelse av eksisterende tjenester og dersom det foreligger plassbegrensninger.

I tillegg er det foreslått en mindre endring i forskrift 26. mars 2010 om byggesak (byggesaksforskriften) § 4 første ledd bokstav f nummer 5, slik at det framgår eksplisitt at småcellebasestasjoner er unntatt fra kravet om byggesaksbehandling.

## 7.4 Helse- og omsorgsdepartementet

### 7.4.1 Status for vann- og avløps situasjonen i Norge

I forbindelse med behandling av Prop. 112 S (2022–2023) *Kommuneproposisjonen 2024*, jf. Innst. 488 S (2022–2023), ble regjeringen i vedtak nr. 825 bedt om «på egnet måte og innen juni 2024 komme tilbake til Stortinget med en oversikt over status for vann- og avløps situasjonen i Kommune-Norge.»

Vannforsyning og avløp er kritisk infrastruktur. Forurensning av drikkevann og bortfall av vann medfører risiko for liv og helse, og kan få store konsekvenser for samfunnet. Endret sikkerhetspolitisk situasjon understreker viktigheten av å ha sikker vannforsyning. Drikkevannet i Norge er i hovedsak trygt, men høy lekkasjegrade og lav fornyelsestakt av ledningsnettet både for vann og avløp øker risikoen for bortfall av drikkevann og forurensning av drikkevann og vannforekomster. I tillegg oppfyller mange avløpsrensingsanlegg ikke dagens renskrav. Tørke både sommer- og vinterstid og intensiverede nedbørsperioder utfordrer både leveringssikkerheten og råvannskvaliteten. For å møte dette utfordringsbildet lanserte regjeringen i februar 2024 nye nasjonale mål for vann og helse med gjennomføringsplan.

Folkehelseinstituttet publiserer årlig Rapportering av data for vannforsyningssystemer i Norge basert på innrapportering fra kommunene til Mattilsynet. Ifølge rapporten for 2022 er det 1 407 rapporteringspliktige vannforsyningssystemer. Det vil si vannforsyningssystemer som forsyner minst 50 personer. Totalt forsyner disse vannverkene drikkevann til 89 prosent av Norges befolkning. Disse vannverkene leverer i all hovedsak (99,6 prosent) drikkevann med tilfredsstillende hygienisk kvalitet.

69 prosent av de rapporteringspliktige vannforsyningssystemene eies av kommuner, og disse forsyner 96 prosent av befolkningen som får vann fra rapporteringspliktige vannforsyningssystemer. Samlet lengde på vannledningsnett i Norge er om lag 57 100 km. Den største andelen av ledningsnettet ble lagt i perioden 1971 til 2000. I 2022 ble det rapportert om produksjon av om lag 710 mill. m<sup>3</sup> drikkevann. Prosentvis lekkasje fra vannforsyningssystemene er anslått til om lag 29 prosent, som tilsvarer rundt 200 mill. m<sup>3</sup>.

Lekkasjeprosenten varierer mellom kommuner og landsdeler, fra 25 prosent i Mattilsynets region Midt til 32 prosent i region Øst og region Nord. Variasjonen skyldes hvilke materialtyper og leggeteknikk som er benyttet, tidsperioden ledningene er lagt, samt hvilken prioritet vedlikehold og fornyelse har hatt. Ved god planlegging har ledninger som legges i dag forventet levetid på 100 år. Ledninger lagt i etterkrigstidene har lavere forventet levetid. Følgelig er dagens fornyelse på 0,63 prosent ikke tilstrekkelig til å stoppe forfallet. Reduksjon av lekkasjer og ledningsfornyelse er sentrale punkter i de nye målene for vann og helse.

Statistisk sentralbyrå utarbeider rapporten om Kommunale avløp – Ressursinnsats, gebyrer, utslipp, rensing og slamdisponering på oppdrag fra Miljødirektoratet, basert på tall fra KOSTRA og avløpsrapporteringene til Miljødirektoratet via Altinn. Den siste rapporten om status for 2022 viser at flertallet av befolkningen er tilknyttet et avløpsrensingsanlegg, og de fleste større rensingsanleggene er kommunale. Mindre enn 20 prosent av oss har private avløpsløsninger, mens 2 prosent er tilknyttet et avløpsystem der avløpsvannet slippes ut urensert. Rapporten viser at vi hadde 2 754 avløpsanlegg på 50 pe (personekvivalenter) eller mer, og at 88 prosent av befolkningen, eller 4,8 mill. innbyggere er tilknyttet et avløpsanlegg på 50 pe eller mer. Av disse hører 70 prosent av innbyggerne til anlegg som oppfyller renskravene, 26 prosent til anlegg som ikke oppfyller renskravene, og de resterende er tilknyttet

anlegg uten tilgjengelig informasjon om rensekrav. Vi har også nærmere 320 000 små avløpsanlegg på mindre enn 50 pe, med enklere rensekrav og behandling av avløpsvann.

Rensekravene følger av forurensningsforskriften og den enkelte tillatelse, som stiller krav til rensing avhengig av hvor følsom vannresipienten er. Statistikken for 2022 viser at kun 54 prosent av de middels store og store avløpsanleggene oppfyller dagens rensekrav. At rensekravene ikke oppfylles, skyldes i hovedsak at anleggene ikke har blitt oppgradert i takt med økt belastning og rensekrav. I tillegg vil revidert avløpsdirektiv medføre strengere rensekrav framover. Utslipp av både fosfor og nitrogen øker, og i 2022 ble 1 480 tonn fosfor og 19 500 tonn nitrogen sluppet ut fra alle avløpsreanseanleggene, inkludert en estimert lekkasje på ledningsnettet. Renseanlegg med nitrogenfjerning er de mest avanserte anleggene vi har, men hittil har bare seks avløpsreanseanlegg nitrogenfjerning, hvorav alle har utslipp til Oslofjorden eller Oslofjordens tilførselselver. Den dårlige tilstanden i Oslofjorden krever at flere av avløpsreanseanleggene oppgraderes med nitrogenfjerning, og i alt må drøyt 40 tettbebyggelser med om lag 50 avløpsanlegg i Oslofjordens nedbørsfelt være forberedt på å innføre nitrogenfjerning for deres kommunale avløpsvann. Statsforvalterne har informert aktuelle kommuner om at de må forvente krav om nitrogenfjerning når tillatelsene skal rulleres og må starte planleggingen nå. Statsforvalterne er i ferd med å pålegge kommunene å utrede konkrete løsninger for nitrogenfjerning og kostnader ved dette, med sikte på å ha nitrogenfjerningstrinn etablert innen 2030. I tillegg har Miljødirektoratet, gjennom tilskuddsordningen for nitrogenfjerning ved avløpsanlegg, gitt tilskudd til 20 prosjekter som omfatter 43 kommuner og interkommunale samarbeid. Særlig haster det med å få på plass bedre rensing i de tettbebyggelsene i Oslofjordens nedbørsfelt som representerer de største utslippene. Flere av de aktuelle kommunene arbeider allerede med å etablere nitrogenfjerning innen 2030.

#### **7.4.2 Kompetansekrav for leger i kommunale helse- og omsorgstjenester**

Det er i forskrift 17. februar 2017 nr. 192 om kompetansekrav for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten (forskrift om kompetansekrav for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten) og forskrift 20. mars 2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal lege-

vaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften) fastsatt unntaksvilkår fra kompetansekrav begrunnet med rekrutteringsutfordringer.

Unntaksvilkårene har tidligere blitt forlenget, sist i juni 2023 med virkning fram til og med 31. desember 2024. Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å sende på høring forslag om at unntaksvilkårene fra kompetansekravene i forskrift om kompetansekrav for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten § 4 første ledd bokstav a og akuttmedisinforskriften § 7 siste ledd forlenges med virkning fram til og med 30. juni 2025 i påvente av oppfølging av forslag fra ekspertutvalget for allmennlegetjenesten. Departementet vil gjøre nødvendige midlertidige tilpasninger i forskrift 18. juni 1998 nr. 590 om rett til trygde- refusjon for leger, spesialister i klinisk psykologi og fysioterapeuter, slik at legevikarene som oppfyller de midlertidige kompetansekravene også vil ha rett til refusjon.

#### **7.4.3 Mulighet for kommuner og spesialisthelsetjenesten til å opprette LIS1-stillinger innenfor egen økonomisk ramme**

Helse- og omsorgsdepartementet la 1. mars 2024 fram Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 – Vår felles helse-tjeneste*. I meldingen framgår det at det er utfordringer med kapasiteten i ordningen med lege i spesialisering del 1 (LIS1-stillinger). Det reduserer tilgangen på leger til videre spesialisering, herunder for allmennmedisin. I statsbudsjettet for 2024 økte regjeringen derfor kapasiteten med 66 nye LIS1-stillinger. Det gir samlet 1 185 årlige LIS1-stillinger, og hvor de siste årenes nye stillinger skal innrettes på videre spesialisering i allmennmedisin og psykiatri. Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å sende på høring forslag om forskriftsendringer for å legge til rette for at sykehus og kommuner i samarbeid skal kunne opprette egne LIS1-stillinger innenfor gjeldende budsjetttrammer. Disse stillingene kommer i tillegg til stillingene med øremerket finansiering over statsbudsjettet. Dette vil kunne bidra til å bedre rekruttering av leger over hele landet. Helsedirektoratet skal følge med på utviklingen av antall og lokalisering av egenfinansierte LIS1-stillinger. Dette skal gi grunnlag for styring dersom det oppstår en uheldig utvikling med geografisk skjeveta blering av stillinger. Det tas sikte på at forskriftsendringene trer i kraft 1. januar 2025.

#### 7.4.4 Bo trygt hjemme-reformen

Helse- og omsorgsdepartementet la våren 2023 fram Meld. St. 24 (2022–2023) *Fellesskap og meist-ring – Bu trygt heime*. De overordnede målene med reformen er å bidra til at eldre kan bo trygt hjemme, og at behovet for helse- og omsorgstjenester blir utsatt gjennom bedre planlegging, styrket forebygging og mer målrettede tjenester.

Stortingsmeldingen er utarbeidet i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet. Det er Helsedirektoratet som har det overordnede nasjonale ansvaret for gjennomføring av Bo trygt hjemme- reformen, men i nært samarbeid med berørte direktorater, statsforvalterne og utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester regionalt. Kommunene har en nøkkelrolle i å bidra til et mer aldersvennlig samfunn. Å skape et mer aldersvennlig samfunn handler om involvering, bedre oppgavedeling, nye måter å jobbe på mv. Regjeringen legger til grunn at kommunene utvikler sine tjenester i tett samarbeid med brukere, pårørende og sivilsamfunn.

#### 7.4.5 Utredning av en mer samlet organisering av forsknings- og kompetansesentrene utenfor spesialisthelsetjenesten

Regjeringen varslet i revidert nasjonalbudsjett for 2023, jf. Prop. 118 S (2022–2023) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023* at Helse- og omsorgsdepartementet, i samråd med berørte departementer, skal utrede en mer samlet organisering av kompetansesentrene utenfor spesialisthelsetjenesten. Målet er en mer helhetlig tilnærming og koordinert støtte til kommunesektoren.

Departementet har igangsatt utredningsarbeidet, jf. Prop. 1 S (2023–2024) for Helse- og omsorgsdepartementet. Det er i mandatet for utredningen varslet at det tas sikte på en beslutning om etablering av ny modell innen 1. januar 2024. Utredningen er noe forsinket iht. oppsatt plan. Departementet vil komme tilbake til relevante aktører på egnet måte, når endelig beslutning er fattet.

#### 7.4.6 Egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester i institusjon

Dagens forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester i institusjon bruker

flere særegne begreper for blant annet inntekt og kan reise kompliserte tolknings spørsmål. Beregningene av egenandelen er ofte vanskelige med omfattende bruk av skjønn. Dette medfører at egenandelsforskriften kan oppleves som vanskelig tilgjengelig for både pasienter, pårørende og saksbehandlere i kommunene. Regjeringen vurderer derfor hvordan regelverket kan forenkles og moderniseres for å sikre større grad av forutsigbarhet for pasienter og pårørende og forenkle saksbehandlingen for kommunene. Det tas foreløpig sikte på høring av saken i løpet av 2024 og at eventuelle endringer i forskriften kan tre i kraft i løpet av 2025.

#### 7.4.7 Rekruttering- og samhandlingstilskudd

I saldert budsjett for 2024 ble det bevilget 40 mill. kroner til et felles rekrutterings- og samhandlingstilskudd til kommuner og helseforetak i opp-taksområdet til Helse Nord. Midlene kan brukes etter enighet mellom helseforetak og aktuelle kommuner i regionen. Regjeringen foreslår i Nasjonal helse- og samhandlingsplan å innføre et varig rekrutterings- og samhandlingstilskudd. Rekrutterings- og samhandlingstilskuddet skal understøtte tjenesteutvikling og gode pasientforløp gjennom å styrke samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Tilskuddsmidlene vil bevilges som en del av rammen for de regionale helseforetakene. Midlene skal brukes etter enighet mellom helseforetak og aktuelle kommuner. Det legges til grunn for tildeling av midler at helseforetaket og kommunene gjennom avtale tydeliggjør hvordan tiltaket støtter opp om formålet med tilskuddsordningen, og hvordan partenes ressursinnsats i gjennomføring av tiltaket balanseres mot framtidige besparelser. Avtalene vil kunne være et resultat av samarbeid gjennom helsefellesskapene, for eksempel ved at representantene for helseforetaket og kommunene i helsefellesskapene får nødvendige fullmakter til å bli enige om utkast til avtale, som i neste omgang behandles i helseforetakets styre og kommunenes besluttende organer. I tildeling av midler skal det legges vekt på at midlene skal tilrettelegge for lokale løsninger i opptaksområdet til de minste sykehusene (akutt-sykehus og sykehus uten akuttfunksjoner).

Rekrutterings- og samhandlingstilskuddet er ment å gjøre det enklere for kommuner og sykehus å samarbeide om felles planlegging, tjenesteutvikling og gode pasientforløp. Tilskuddet skal stimulere til samarbeid om gode tjenester der folk

bor og en samlet sett god bruk av personellressursene i helse- og omsorgstjenesten. Lokale behov og prioriteringer skal være førende. Tilskuddet vil som hovedregel være en delfinansiering som supplerer partenes egen ressursinnsats.

Regjeringen vil komme tilbake til innretning og størrelse på det nasjonale rekrutterings- og samhandlingstilskuddet i de ordinære budsjettprosessene. Helsedirektoratet vil som en del av sitt arbeid med å støtte helsefelleskapene, bli bedt om å dele faglige råd, konkrete modeller og på annet vis støtte opp om implementering.

#### 7.4.8 Opptrappingsplan for psykisk helse

Helse- og omsorgsdepartementet la våren 2023 fram Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*. Det overordnede målet med opptrappingsplanen er at flere skal oppleve god psykisk helse og livskvalitet, og at de som har behov for psykisk helsehjelp skal få god og lett tilgjengelig hjelp.

Stortingsmeldingen er utarbeidet i samarbeid med Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Det er Helsedirektoratet som har det overordnede nasjonale ansvaret for gjennomføring av opptrappingsplanen på direktoratsnivå, i nært samarbeid med berørte direktorater, regionale helseforetak, statsforvalterne og relevante kompetansesentre.

I starten av planperioden står tverrsektorielle helsefremmende og forebyggende innsatser sentralt. Regjeringen vil videre prioritere å styrke tilgangen til lavterskeltjenester i kommunene som ikke krever henvisning eller diagnose, og innføre tilbud om vurderingssamtale til barn og unge som henvises til psykisk helsevern for barn og unge.

#### 7.4.9 Helseteknologiordningen

Helseteknologiordningen ble etablert i 2024 og skal tilrettelegge for innføring av teknologi i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. På sikt skal ordningen bygges ut til å omfatte alle typer teknologi. Helsedirektoratet forvalter ordningen.

Ordningen består av tre typer tilskudd:

- Tilskudd til kommuner for å ta i bruk helseteknologi: Tilskuddet skal gjøre det mer gunstig for kommunene som går foran og tar initiativ til å investere i journalløsninger, digital hjemmeoppfølging og velferdsteknologi.

- Tilskudd til innføring av prioriterte samhandlingsområder: I 2024 er det pasientens legemiddelliste som prioriteres.
- Tilskudd til nettverk for innføring av helseteknologi i regi av KS: Innføringsnettverk skal bidra til at kompetanse, erfaring og kapasitet deles og utnyttes på tvers av kommunene, og at kommuner i større grad koordinerer og samordner seg om helseteknologi. Dette er et viktig virkemiddel for å understøtte kommunenes arbeid med nasjonale e-helseløsninger og hjelp til anskaffelse av helseteknologi.

Helseteknologiordningen skal virke sammen med aktiviteter i KS, Norsk helsenett SF, klynger og næringslivet.

#### 7.4.10 Digital samhandling

De nasjonale e-helseløsningene, kjernejournal, helsenorge.no, e-resept og helsenettet bidrar til samhandling mellom helse- og omsorgstjenestene og med innbyggeren. Dette er fellesløsninger som bidrar til sammenhengende tjenester og god pasientsikkerhet på tvers av sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester. Innføring av kjernejournal i sykehjem og hjemmetjeneste er viktig for at kommunene skal ha nytte av de nasjonale tjenestene for digital samhandling. Det er et mål at alle kommuner skal ha kjernejournal tilgjengelig og at den tas i bruk.

I Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandling 2024–2027* presenterer regjeringen en ny strategi for digitalisering i helse- og omsorgstjenesten. Regjeringens satsing på digital samhandling er en videreutvikling av de nasjonale e-helseløsningene. Digital samhandling skal bidra til at helsepersonell får tilgang til relevant, oppdatert og korrekt informasjon om pasienten, slik at de kan gi best mulig behandling og bruke mindre tid til å lete etter og sammenstille informasjon.

#### 7.4.11 Pasientens legemiddelliste

Utprøving av pasientens legemiddelliste fortsetter, og erfaringer fra utprøvingen vil danne grunnlag for nasjonal innføring. Pasientens legemiddelliste skal tilgjengeliggjøre legemiddelopplysninger i én felles, nasjonal oversikt. Arbeidet har pågått i flere år og er høyt prioritert av kommunal sektor. Ved å innføre kjernejournal på sykehjem og i hjemmetjenesten kan helsepersonell lese pasientens legemiddelliste.

#### 7.4.12 Pasientens prøvesvar

Pasientens prøvesvar er en tjeneste som er under teknisk utprøving. Tjenesten skal gi helsepersonell og innbyggere tilgang til alle typer laboratorie- og radiologisvar, uavhengig av hvem som har bestilt undersøkelsen og hvor den er utført. Målet er å gjøre laboratorie- og radiologisvar tilgjengelige for helsepersonell via kjernejournal og for innbyggerne via Helsenorge. Ved å innføre kjernejournal på sykehjem og i hjemmetjenesten vil helsepersonell få tilgang til relevante prøvesvar.

#### 7.4.13 Forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger

Det er etablert et teknisk beregningsutvalg for nasjonale e-helseløsninger som vurderer tallgrunnlaget for beregnede kostnader til forvaltning og drift av de nasjonale e-helseløsningene. Årlige endringer i kostnader for kommunal sektor drøftes i konsultasjonsordningen med KS, og betalingen fastsettes av Helse- og omsorgsdepartementet gjennom endringer i forskrift om standarder og nasjonale e-helseløsninger. Norsk helsenett SF har lagt fram foreløpige estimater for kostnadsveksten fra 2024 til 2025 for det tekniske beregningsutvalget høsten 2023. Oppdaterte estimater vil bli behandlet i utvalget våren 2024.

### 7.5 Kommunal- og distriktsdepartementet

---

#### 7.5.1 Høring om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter

Kommunal- og distriktsdepartementet har ledet et arbeid med å gå gjennom regelverket innenfor alle sektorer med mål om at oppgavene til kommunene og fylkeskommunene skal framgå direkte av lover eller forskrifter, i tråd med kommuneloven § 2-1. Formålet har vært å sikre at oppgavetildelingene er klare, forutsigbare og tilgjengelige for kommunene og innbyggerne, at det gjennomføres utredninger og høringer av framtidige endringer i oppgavetildelingene og at kommunene og fylkeskommunene ikke delegeres oppgaver og instrueres som om de var en del av statsforvaltningen. Hensikten med forslagene har ikke vært å endre eksisterende fordeling av oppgaver, men å lov- eller forskriftsfeste oppgaver

som allerede ligger til kommunene og fylkeskommunene.

Gjennomgangen viste at det var behov for å lovfeste oppgavetildelingen til kommuner og fylkeskommuner innenfor flere lovområder. I juni 2023 sendte derfor departementet et lov- og forskriftsforslag om dette på høring. Høringsnotatet var utarbeidet i samarbeid med andre departementer.

Endringsforslagene gikk ut på at oppgavetildelinger til kommuner og fylkeskommuner ble tatt inn i eller klargjort i lov på lovområder der dette ikke allerede var blitt gjort. Innenfor enkelte lovområder ble det også foreslått forskriftsendringer. En del av endringsforslagene innebar at det ble tatt inn forskriftshjemler i de ulike lovene, slik at det ble klart at den nærmere oppgavetildelingen ville vedtas senere gjennom forskrift. Høringsinstansene ga i hovedsak støtte til forslagene.

Departementet tar sikte på å fremme en lovproposisjon om sektorlov gjennomgangen i løpet av 2024.

#### 7.5.2 ESA-sak om skattefritak og konkursimmunitet i kommunesektoren

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) åpnet i 2013 sak om det generelle skattefritaket for blant annet staten, kommuner og fylkeskommuner. Saken ble i 2015 utvidet til også å gjelde konkursimmunitet, og ESAs foreløpige forslag til tiltak var da å innføre en generell plikt til å skille ut økonomisk aktivitet i offentlig sektor til egne rettssubjekter. Saken har også vært omtalt i tidligere kommuneproposisjoner.

Nærings- og fiskeridepartementet sendte 3. mai 2021 brev til ESA hvor Norges syn på saken beskrives. I brevet foreslås det ikke å innføre generelle regler om skatteplikt eller krav til organisering og utskilling av den økonomiske aktiviteten i egne rettssubjekter for offentlige virksomheter, herunder kommuner og fylkeskommuner. Det varsles imidlertid en sektorgjennomgang der man vurderer om det med bakgrunn i Norges EØS-rettslige forpliktelser er nødvendig å foreta endringer i reguleringen innenfor enkeltsektorer. ESA svarte i brev 9. juni 2021 at en sektorgjennomgang kunne være en egnet måte å gå videre med saken på, men stilte også noen oppfølgingsspørsmål. Myndighetene har dialog med ESA om videre oppfølging av saken og innretningen av sektorgjennomgangen.



### 7.5.3 ESA-saker om mulig ulovlig statsstøtte til KLP og om mulige brudd på anskaffelsesregelverket

ESA mottok 31. august 2022 en klage som gjelder mulig ulovlig statsstøtte til Kommunal Landpensjonskasse – Gjensidig forsikringsselskap (KLP). ESA mottok også en klage om mulige brudd på anskaffelsesregelverket i samme sakskompleks. Storebrand er klager i begge sakene.

Statsstøttesaken gjelder potensiell ulovlig statsstøtte fra KLPs eiere, som i hovedsak er kommuner, fylkeskommuner og helseforetak, til KLP. Kommunene og helseforetakene er også kunder av selskapet. Når KLP tjener penger på driften, inngår dette som opptjent egenkapital i selskapet. I klagen viser Storebrand til at dersom kommuner eller helseforetak ønsker å bytte pensjonsleverandør, vil de kun få med seg den innskutte egenkapitalen og ikke den opptjente egenkapitalen. Videre hevder Storebrand at kommunene og helseforetakene får lavere avkastning på den innskutte egenkapitalen enn en privat markedsaktør i tilsvarende posisjon ville akseptert. Storebrand argumenterer for at KLP historisk sett har brukt årsoverskuddene til å bygge opp egenkapitalen til et nivå som ikke ville vært akseptabelt for en privat markedsaktør. Klageren hevder at dette, hver for seg og i kombinasjon, utgjør ulovlig statsstøtte fra KLPs medlemmer til KLP.

I klagen i anskaffelsessaken anfører Storebrand at kommunene og helseforetakenes innkjøp av pensjonstjenester er i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Storebrand hevder at kommunene og helseforetakene ikke har lov til å la kontraktene om pensjonstjenester gå over lang tid uten å legge dem ut på anbud. Storebrand mener også at pensjonstjenesten for kommuner, fylkeskommuner og helseforetak i mange tilfeller har endret seg vesentlig siden kontraktene ble inngått, og at det derfor skulle ha vært gjennomført konkurranse om kontraktene.

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte 6. mars og 24. mars 2023 brev til ESA hvor norske myndigheters syn på de to klagesakene beskrives. I statsstøttesaken argumenterer myndighetene blant annet for at KLP ikke driver økonomisk aktivitet i statsstøtterettslig forstand, og at kommunene og helseforetakene som er medlemmer av KLP, har opptrådt som rasjonelle markedsaktører. I anskaffelsessaken stiller myndighetene blant annet spørsmål ved om kjøp av offentlige tjenestepensjonsordninger faller utenfor anskaffelsesreglene fordi det dreier seg om en ikke-økonomisk tjeneste. Videre viser myndighetene til at kontrak-

ter om offentlige tjenestepensjonsordninger er særpregede og underlagt et strengt juridisk rammeverk. Myndighetene anfører at å pålegge kommunene og helseforetakene en plikt til regelmessig og hyppig å gjennomføre anbud, vil medføre kostnader for kommunene og helseforetakene som ikke står i forhold til eventuelle gevinster.

Myndighetene har dialog med ESA om oppfølging av sakene. I statsstøttesaken har ESA i foreløpig vurdering gitt uttrykk for at det ikke foreligger ulovlig statsstøtte fra KLPs medlemmer til KLP. I anskaffelsessaken har ESA i foreløpig vurdering uttrykt støtte til klagerens anførsler på mange punkter. Myndighetene vil ha videre dialog med ESA om sakene.

### 7.5.4 Ny valglov

Stortinget vedtok ny valglov i juni 2023. Valgloven er et viktig grunnlag for demokratiet vårt og legger rammene for at velgerne kan ha tillit til valg gjennomføringen. Den nye valgloven er en oppfølging av valglovutvalgets utredning, NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg – ny valglov*, som var på høring høsten 2020.

Den nye valgloven innebærer enkelte endringer i måten valg gjennomføres på. Det stilles blant annet større krav til åpenhet i opp tellingen av stemmer, og det stilles strengere krav til hvordan kommunene tilrettelegger valglokalene slik at alle velgere kan stemme, uavhengig av funksjonsevne. En annen viktig endring i ny valglov gjelder klagebehandling. Alle klager ved valg skal nå behandles av et nytt uavhengig organ, riksvallgstyret, som er oppnevnt av Stortinget. Loven har i tillegg fått en mer moderne språkdrakt og en mer logisk oppbygging.

Den nye valgloven trådte i kraft 1. mai 2024. Før stortingsvalget i 2025 vil departementet sørge for opplæring til kommunene om den nye loven.

### 7.5.5 Boligmelding

Regjeringen la i mars fram Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein aktiv og heilskapleg bustadpolitikk for heile landet*. Det boligpolitiske ansvaret i kommunene er omfattende. De skal drive helhetlig boligplanlegging og legge til rette for at det blir bygget nok boliger. De har også ansvar for det boligsosiale arbeidet. Regjeringen vil bidra til at kommunene har de forutsetningene og rammevilkårene de trenger for å kunne ta en aktiv boligpolitisk rolle ut fra lokale forhold, prioriteringer og nasjonale mål. Blant annet skal Hus-

banken få en større rolle i å støtte kommunene i deres boligpolitiske arbeid.

### 7.5.6 Åpning for forsøk i ordningen med startlån

De fleste kommer seg inn på boligmarkedet på egen hånd. Høyere boligpriser i Oslo og andre pressområder gjennom flere år har imidlertid gjort det vanskeligere for mange med vanlige inntekter å kjøpe bolig. Samtidig har mange distriktskommuner et boligmarked som er preget av svak prisvekst og lite bygging.

Regjeringen foreslår i Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet* at kommunene og Husbanken kan gjøre forsøk med startlån slik at flere får kjøpt seg et sted å bo tidligere enn de ellers ville gjort. Regjeringen tar sikte på at endringene trer i kraft 1. juli 2024, og at ordningen skal evalueres. Basert på erfaringene med forsøket vil regjeringen vurdere en permanent endring som gjør at flere kan få startlån, blant andre unge og førstegangsetablerere.

### 7.5.7 Overvann

Fra 1. januar 2024 ble det innført nye regler om håndtering av overvann i byggesaker, jf. Prop. 125 L (2021–2022) *Endringar i plan- og bygningsloven (reglar om handtering av overvatn i byggjesaker mv.)*. Endringene gir kommunene hjemler for å kunne kreve tiltak for håndtering av overvann, både ved nybygging og på bebygde eendommer. Målet med endringene er å forebygge skader på byggverk, ivareta helse og miljø og å utnytte overvann som ressurs.

### 7.5.8 Fulldigital plan- og byggesaksprosess

Fellestjenester BYGG ble lansert i 2018 og er en digital regelverksplattform som kontrollerer byggesaken mot regelverket og sender den til riktig kommune via Altinn. Plattformen er i tillegg en verktøykasse for tjenesteleverandører innen IKT som vil utvikle kommersielle søknadsløsninger for byggesøknader. Det er nå seks leverandører som tilbyr slike tjenester i markedet. Alle norske kommuner har mottatt byggesøknad fra fellestjenester BYGG, og halvparten av byggesøknadene i Norge sendes nå på denne måten. Nær 3,7 mill. naboer har mottatt nabovarsel digitalt. I tillegg har KS, Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), Kartverket og kommunene i samarbeid utarbeidet en Nasjonal produktspesifikasjon for

plan- og byggesakssystemer (NPS) som kommunene kan benytte når de skal anskaffe nytt saksbehandlingssystem. Det er nå om lag 270 kommuner som har anskaffet eByggesaks-løsninger, og de får søknadene med de nødvendige dataene direkte inn i sitt fagsystem. Dette reduserer arbeidsmengden knyttet til behandling og arkivering av byggesøknader. Målet er at alle landets kommuner skal ta i bruk løsningen innen 2025. Digital plan- og byggesaksbehandling henger tett sammen, og utvikling av nye selvbetjeningsløsninger på plansiden skjer i tett samspill med KS, kommuner, DiBK og det private markedet på sak/arkiv og GIS siden. Tjenesten «digitalt varsel om planstart» brukes av stadig flere. Ved midten av mars 2024 var til sammen 1 849 varsler om oppstart av reguleringsplanarbeid sendt ut til godt og vel 213 000 mottakere. Digitalisering av planprosessene og tilhørende forenklingselementer medfører endringer, og mange utfordringer skal løses sammen med kommunene (kunder) på veien til mer automatiserte og forenklede systemer. Det er viktig for å få på plass best mulige løsninger som er med på å standardisere disse prosessene slik at de passer i kommunene, og at dette blir så enkelt og kostnadseffektivt som mulig fra aktørene som lager løsningene.

### 7.5.9 Endringer i sameloven om språkregler – forvaltningsområdet for samiske språk

Kommunal- og distriktsdepartementet la 24. mars 2023 fram forslag til endringer i samelovens språkkapittel i Prop. 58 L (2022–2023) *Endringer i sameloven (endringer i språkregler)*. Reglene ble vedtatt av Stortinget 5. juni 2023 og trådte i kraft 1. januar 2024. Endringene innebærer blant annet at forvaltningsområdet for samiske språk er delt inn i tre ulike kommunekategorier med ulikt rettighetsnivå. Formålet med endringen er å ta hensyn til ulikhetene i språksituasjonen og behovene i de ulike kommunene i forvaltningsområdet. Kommunene som er innlemmet i forvaltningsområdet i dag, er fordelt på de to kategoriene med høyest rettighetsnivå; språkutviklingskommuner og språkvitaliseringskommuner. Den tredje kategorien, språkstimuleringskommuner, skal senke terskelen for at flere kommuner vil søke om innlemmelse i forvaltningsområdet. Språkstimuleringskommuner skal sørge for et samisk språk og kulturtilbud til barn, unge og eldre i kommunen. Videre innebærer endringene blant annet et krav om kommunal og fylkeskommunal språkplanlegging for å styrke og synlig-

gjøre samiske språk og et krav om at kommuner og andre offentlige organer som skal kunne svare på samisk, aktivt skal informere om retten til å bruke samisk i kontakten med samiske språkbrukere.

### 7.5.10 Statlige planretningslinjer

#### *Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet*

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte 13. mars 2024 forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet på høring med høringsfrist 12. juni.

Forslaget til nye retningslinjer for arealbruk og mobilitet skal erstatte gjeldende statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Retningslinjene skal i større grad ta hensyn til lokale forskjeller og legge til rette for boligbygging i hele landet. Retningslinjene skal sikre en bedre samordnet planlegging. De skal også bidra både til at bærekraftmålene og målet om økt folketall i distriktene nås, og til å utvikle attraktive byer og tettsteder. De nye retningslinjene har også som målsetning å styrke jordvernet. Retningslinjene har en ny struktur som gir et tydeligere bilde til kommunene av hvilke retningslinjer som gjelder for hele landet, et eget kapittel rettet mot storbyområdene og et eget kapittel med retningslinjer for regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk. Retningslinjene inneholder også en rekke nye temaer som for eksempel fritidsboliger, reindrift, villrein, klima, naturmangfold og friluftsliv, samfunnsikkerhet, beredskap og naturfare og stedstilpassing for arkitektonisk kvalitet.

#### *Statlige planretningslinjer for klima og energi*

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte 13. mars 2024 forslag til nye statlige planretningslinjer for klima og energi på høring med høringsfrist 12. juni.

Forslaget til nye retningslinjer for klima og energi skal erstatte gjeldende statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing. Det er kun kapitlene om utslippsreduksjon og energieffektivisering som har blitt revidert, ikke klimatilpassingskapitlet. De nye planretningslinjene er tydeligere enn de gjeldende på hvordan kommunene skal sette seg klima- og energimål og utarbeide tiltaksplaner tilpasset lokale forhold. Retningslinjene tydeliggjør ansvarsdelingen mellom kommune, fylkeskommune og stat, der staten særlig skal bidra med

kunnskapsgrunnlag og veiledning. Retningslinjene sier at kommunene i sin arealplanlegging skal unngå nedbygging av karbonrike arealer så langt det er mulig, og at hensynet til klima skal vektlegges i arealplanleggingen.

## 7.6 Kultur- og likestillingsdepartementet

---

### 7.6.1 Nasjonal plan for idrettsanlegg

Kultur- og likestillingsdepartementet startet i 2022 en gjennomgang av tilskuddsordningen for anlegg til idrett og fysisk aktivitet i kommunene, som del av arbeidet med en nasjonal plan for idrettsanlegg. Høsten 2022 og vinteren 2023 ble det avholdt innspillmøter i alle fylker samt med sentrale organisasjoner i Oslo. Det er senere arbeidet med endringer i tilskuddsordningen. Forslag til justert tilskuddsordning vil etter planen bli sendt på offentlig høring i løpet av våren 2024.

Det legges videre opp til at ny tilskuddsordning blir regulert i forskrift. Dette følger av en gjennomgang av regelverket i alle sektorer med mål om at oppgavefordelingen til kommuner og fylkeskommuner skal framgå direkte av lover eller forskrifter, i tråd med kommuneloven § 2-1 (jf. omtale i kapittel 7.5.1). Utkast til forskriftsregulering av tilskuddsordningen vil bli sendt på offentlig høring når den er klar.

Kommunene og fylkeskommunene er sentrale aktører for denne tilskuddsordningen og vil være blant høringsinstansene.

## 7.7 Kunnskapsdepartementet

---

### 7.7.1 Melding til Stortinget om høyere yrkesfaglig utdanning

Regjeringen vil senest våren 2025 legge fram en melding til Stortinget om høyere yrkesfaglig utdanning. Kunnskapsdepartementet har de siste årene gjennomført flere store evalueringer som danner et godt kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle fagskolesektoren. Meldingen vil omhandle høyere yrkesfaglig utdanning både i en internasjonal sammenheng og i lys av fylkeskommunens kompetansepoltiske rolle. Som en del av arbeidet med meldingen gjennomgår Kunnskapsdepartementet blant annet finansieringssystemet for fagskolene og Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og ser på hvordan høyere yrkesfaglig utdanning skal videreutvikles for å møte framtidens kompetansebehov.

### 7.7.2 Melding til Stortinget om profesjonsutdanningene

Regjeringen fremmet 5. april 2024 Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanninger over heile landet*. Meldingen har hovedvekt på de rammeplanstyrte lærer-, ingeniør- og helse- og sosialfagutdanningene. Kvalitet og kapasitet i utdanningene er sentrale temaer i meldingen.

### 7.7.3 Praksis i helse- og sosialfagutdanningene

Tilgang på praksisplasser er avgjørende for å kunne utdanne det helsepersonellet vi har behov for og for å sørge for at de vi utdanner har riktig kompetanse. Mangel på praksiskapasitet i kommunene er et stort problem for kapasitet og kvalitet i helse- og sosialfagutdanningene. For å utdanne kandidater med riktig kompetanse er det viktig at de får erfaring fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten gjennom praksis i utdanningen. Praksis i kommunene er også en viktig arena for rekruttering til framtidig arbeid i kommunene. I lys av kommunenes rekrutteringsutfordringer og behovet for kompetanse tilpasset mer avanserte kommunale tjenester er det behov for å styrke kvaliteten og kapasiteten på praksis i helse- og sosialfagutdanningene. Regjeringen har inngått en bilateral samarbeidsavtale med KS for å styrke kvaliteten og kapasiteten på praksis for helse- og sosialfagsstudenter. Avtalen har varighet til og med 2025.

### 7.7.4 RETHOS

Kommunenes representasjon i programgruppene i RETHOS (styringssystemet for helse- og sosialfagutdanningene) er viktig for at tjenestene skal ha innflytelse på innholdet i helse- og sosialfagutdanningene. Programgruppene er som regel sammensatt av samme antall representanter fra universitetene og høyskolene som det er fra tjenestene. Kommunesektorens bidrag til styringssystemet er avgjørende for å utvikle gode tjenester. Det pågår en ekstern evaluering av RETHOS, og første delrapport pekte blant annet på utfordringer med kommunenes deltakelse i styringssystemet.

### 7.7.5 Kommunenes strategiske forskningsorgan

Kommunenes strategiske forskningsorgan (KSF) er en samarbeidsstruktur som skal styrke grunn-

laget for kunnskapsbaserte beslutninger og tjenesteutvikling i kommunene. Midler til etablering og drift ble bevilget i statsbudsjettet for 2024 og sees i sammenheng med tildeling til Norges Forskningsråd om forskning og innovasjon i, om og med de kommunale helse- og omsorgstjenestene med utgangspunkt i kunnskap kommunene har behov for. KSF skal styrke grunnlaget for kunnskapsbaserte beslutninger og tjenesteutvikling i kommunene ved å bidra til å samordne og prioritere kommunenes kunnskapsbehov, mer kommunerelevant forskning og bedre spredning og bruk av kunnskap, innovasjons- og forskningsresultater. KSF bygger samarbeid mellom små og store kommuner, forskningsmiljøer og andre aktører som understøtter kunnskapsutvikling og spredning av kunnskap i kommunene. Formålet med KSF er å styrke rammebetingelsene for forskning, innovasjon og kunnskapsutvikling i kommunene. I første omgang skal KSF bidra til å styrke bærekraften i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

### 7.7.6 Ny opplæringslov

Ny opplæringslov ble vedtatt av Stortinget våren 2023, jf. Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Ny lov skal etter planen tre i kraft 1. august 2024. I statsbudsjettet for 2023 og 2024 er kommunesektoren kompensert for de økonomiske konsekvensene av lovendringene som summerer seg til i underkant av 800 mill. kroner. Forslag til forskrift til ny opplæringslov har vært på høring og vil bli fastsatt før sommeren 2024.

### 7.7.7 Styring og finansiering av private barnehager

Kunnskapsdepartementet sendte 1. november 2023 på høring forslag til endringer i barnehage-loven med forskrifter. Tema i høringen var regler om styring og finansiering av barnehagesektoren. Høringsfristen var 1. februar 2024. Kunnskapsdepartementet vil gå gjennom høringsinnspillene og tar sikte på å fremme forslag til lovendringer for Stortinget våren 2025. Forslag om unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt og forbudet mot annen virksomhet er fremmet i en egen lovproposisjon 5. april 2024 (jf. Prop. 78 L (2023–2024) *Endringer i barnehage-loven (unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt og forbudet mot annen virksomhet m.m.)*.)

## 7.8 Samferdselsdepartementet

### 7.8.1 Innføring av krav til nullutslipp for nye ferjer og hurtigbåter

Samferdselsdepartementet sendte 10 mai 2023 forslag til nullutslippskrav for ferjer og hurtigbåter på alminnelig høring. I høringsnotatet foreslås det å fastsette en forskrift om nullutslippskrav til ferjer og hurtigbåter, og det ble varslet at økonomisk kompensasjon til fylkeskommunene som følge av kravet vil vurderes i de årlige budsjettprosessene. Samferdselsdepartementet arbeider nå med å vurdere innkomne innspill til høringsforslaget og vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

### 7.8.2 Endring av tunnelsikkerhetsforskriftene for fylkesvegnett og kommunalt vegnett i Oslo kommune

Det er i tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m. fastsatt frist for utbedring av visse tunneler på fylkesveinettet og kommunalt vegnett i Oslo kommune. Det er behov for å se nærmere på tidsfristene satt i forskriftene. Det tas sikte på at forslag til endringer i forskriften kan sendes på offentlig høring i løpet av våren 2024 med eventuell endelig fastsettelse innen utgangen av 2024 eller tidlig i første halvår 2025.

### 7.8.3 Nasjonale føringer for riks- og fylkesveier

Samferdselsdepartementet har tidligere gitt Statens vegvesen i oppdrag å utrede behovet for nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift- og vedlikehold av riks- og fylkesveiene som følge av avviklingen av sams veiadministrasjon for riks- og fylkesveiene fra 1. januar 2020.

Samferdselsdepartementet sendte i juni 2023 et nytt oppdrag til Statens vegvesen om å utrede og foreslå nasjonale minstekrav for drift og vedlikehold av veier, inklusive fylkeskommunale veier. Videre har Samferdselsdepartementet bedt Statens vegvesen utrede enkelte minstekrav til fylkeskommunenes saksbehandling ved fravik fra veinormalene, inkludert krav om at det må redegjøres for særlige fagtema ved søknader om fravik. Det tas sikte på å sende eventuelle forslag til minstekrav til saksbehandling ved fravik fra veinormaler på høring i 2025.

### 7.8.4 Forskrift om vegdata og trafikkinformasjon

Regionreformen og opphevingen av sams vegadministrasjon har skapt et nytt behov for samarbeid mellom vegmyndighetene iht. veglova sammenlignet med tidligere. Statens vegvesen fikk i 2020 oppdrag fra Samferdselsdepartementet om å utrede en forskrift til veglova § 10 om vegdata og vegtrafikkinformasjon, eventuelt ved revisjon av gjeldende forskrift om innhenting, kvalitetssikring og formidling av data knyttet til offentlig veg, trafikken m.m. (vegdataforskriften). Målet med dette arbeidet er å få på plass en helhetlig regulering av det nasjonale ansvaret for vegdata og vegtrafikkinformasjon, bidra til god trafikkstyring, skape forutsigbarhet for fylkeskommunene og kommunene samt bidra til samarbeid mellom de ulike veimyndighetene og Nye Veier AS ved klargjøring av ansvar og krav til leveransene.

Forslag til forskrift om vegdata, trafikkinformasjon, trafikkberedskap og trafikkstyring m.m. har vært på offentlig høring med høringsfrist 1. desember 2023. Det tas sikte på at forskriften fastsettes innen utgangen av 2024.

### 7.8.5 Ny vegklasseforskrift og endringer i bruforskrift for fylkesveg

Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen utarbeide forslag til forskrift som regulerer det nærmere ansvarsforholdet for overgangsbruer på det offentlige vegnett. Utredningen av forslag til forskrift skal være basert på ansvarsforholdet mellom vegmyndighetene iht. vegloven § 9, jf. § 20 og kan ta utgangspunkt i Vegdirektoratets tidligere vurderinger av hvilke prinsipper som bør gjelde for ansvarsfordelingen mellom de offentlige veimyndighetene på dette området. I tillegg har departementet bedt Statens vegvesen vurdere om forskriften også bør regulere teknisk godkjenning av planer for bygging og utbedring av overgangsbruer over offentlig veg, inspeksjon og innsyn i dokumentasjon veg samt pålegg om gjennomføring av tiltak på overgangsbruer over offentlig veg når dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet og framkommelighet på underliggende veg.

Departementet vil vurdere særskilt om forslaget til forskrift fører til at kommunene og fylkeskommunene skal kompenseres økonomisk som følge av forskriftsendringene. Det tas sikte på at et forslag til forskrift kan sendes på offentlig høring i løpet av 2024.

### 7.8.6 Endring av forskrift om tilgjengeliggjøring av sanntids veg- og trafikkinformasjontjenester

Forslag om å ta inn en ny EU-forordning i forskrift om sanntids veg- og trafikkinformasjontjenester ble sendt på høring 30. januar 2024 med høringsfrist 30. april 2024. Målet for forordningen er å bidra til bedre trafikksikkerhet og framkommelighet på hele vegnettet og innebærer blant annet at det vil bli stilt krav til fylkeskommuner og kommuner for å sikre tilgjengelighet, utveksling og videre bruk og oppdatering av veg- og trafikkdata. For fylkeskommuner og kommuner er det i stor grad sammenfall med datatyper som også inngår i forslaget til ny Forskrift om vegdata, trafikkinformasjon, trafikkberedskap og trafikkstyring m.m. for offentlig veg («Forskrift om vegdata og trafikkinformasjon»). Det tas sikte på at forskriften vil fastsettes innen utgangen av 2024.

### 7.8.7 Endringer i drosjereguleringen

Stortinget vedtok 5. mars 2024 endringer i yrkestransportloven som berører fylkeskommunens

forvaltning av drosjereguleringen, jf. Prop. 39 L (2023–2024) *Endringer i yrkestransportloven (sentraltilknytningsplikt og justering av løyveplikten for drosje)*. Det følger av lovvedtaket at alle drosjeløyvehavere skal være tilknyttet en drosjesentral. Lovvedtaket innfører også løyveplikt for drosjesentraler og utpeker fylkeskommunen som løyvemyndighet. Løyveordningen er gebyrfinansiert. Drosjesentralene får plikt til å samle inn og lagre informasjon om aktørene og tilbudet i drosjenæringen, og om inntjening og loggføring av posisjonsdata mv. Fylkeskommunen kan be om opplysninger fra drosjesentralene. Opplysningene fra sentralene vil gi fylkeskommunene bedre oversikt over aktørene og tilbudet i markedet, og et bedre grunnlag for å vurdere behovet for tiltak for å sikre drosjetilbudet. Lovvedtaket er basert på forslag fra Drosjeutvalget i NOU 2023: 22 *På vei mot en bedre regulert drosjenæring – Delutredning I fra Drosjeutvalget*. Lovvedtaket vil bli iverksatt når nødvendige forskrifter er på plass. Drosjeutvalget skal levere en ny delinnstilling i juni 2024. I delinnstilling II vil utvalget blant annet vurdere behovet for tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud og behovet for økt kontroll med drosjenæringen.

## 8 Utviklingen i kommuneøkonomien

### 8.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Sterk kostnadsvekst, høye strømpriser, renteøkninger, havbruksinntekter og krigen i Ukraina slo inn i kommunenes og fylkeskommunenes økonomi i 2023 som i 2022.

Ved inngangen til 2024 var den økonomiske situasjonen i sektoren jevnt over god etter flere år med gode driftsresultater. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget godt over Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBUs) anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene over tid. Dette har gitt grunnlag for en betydelig oppbygging av disposisjonsfond i kommunene og fylkeskommunene. Det er få kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Driftsresultatet i 2023 var imidlertid under TBUs anbefalte nivå, og forskjellene mellom kommunene fortsatte å øke som følge av at den sterke kostnadsveksten, de høye strømprisene, renteøkningene og havbruksinntektene slo ulikt ut mellom kommunene.

Både 2022 og 2023 var kjennetegnet av sterk prisvekst og stigende renter. Samtidig ble skatteinntektene høyere enn anslått. Netto driftsresultat i 2022 og 2023 må ses i lys av dette. Nedgangen i netto driftsresultat i 2023 skyldtes svakere brutto driftsresultater og må blant annet ses i sammenheng med at kommunene har trengt tid på å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået. Et høyere rentenivå førte til økte renteutgifter, men for sektoren samlet ble denne effekten motvirket av økt utbytte og avkastning på finansielle plasseringer.

Netto driftsresultat varierte mer mellom kommunene i 2023 enn i foregående år. En forklaring på den store spredningen antas å være at en del kommuner også i 2023 hadde høye inntekter fra kraft og fra Havbruksfondet, samtidig som det har vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene. Også forskjellene i avkastningen på finansplasseringer og inntekter fra utbytte er store. Med høyere rente vil også ulik gjeldsbelastning bidra til større spredning.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene har store utgifter til å ta imot flyktninger. Tilskudd fra staten skal gi en rimelig dekning av merutgiftene, men det er også utgifter som skal dekkes av kommunenes ordinære inntekter som for andre innbyggere, særlig etter at flyktningene har blitt bosatt.

#### *Sterkere aktivitetsvekst i 2023*

Kommunesektorens samlede inntekter i 2023 anslås reelt å øke med 1,2 prosent fra 2022, jf. figur 8.1A, mens frie inntekter anslås å ligge på samme nivå i 2023 som i 2022.

Inntektsnivået i 2022 ble vesentlig høyere enn opprinnelig anslått som følge av sterk merskattevekst mot slutten av året, noe som isolert sett trekker ned inntektsveksten fra 2022 til 2023. Samtidig ble skatteinntektene også i 2023 betydelig høyere enn opprinnelig anslått. Det henger sammen med tre forhold: Utviklingen i arbeidsmarkedet ble sterkere enn anslått i forbindelse med statsbudsjettet for 2023, med høyere sysselsettings- og lønnsvekst enn antatt. De skattepliktige kapitalinntektene til personlige skattytere i 2022 ble høyere enn ventet, noe som trakk opp tilleggsforskudd og restskatter i 2023. Til slutt ble også marginavsetningene for 2023 lavere enn opprinnelig lagt til grunn.

Kostnadsveksten på 4,3 prosent ble på sin side høyere enn hva som var anslått i statsbudsjettet for 2023 (3,7 prosent), men lavere enn anslått i revidert nasjonalbudsjett 2023 (5,2 prosent). Stortinget vedtok ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2023 å øke rammetilskuddet til kommunesektoren med 3,2 mrd. kroner slik at det, sammen med merskatteveksten, mer enn kompenserte for det som da ble vurdert som uventet kostnadsvekst i 2023.

I sum ble inntektsveksten for de frie inntektene om lag som anslått i statsbudsjettet for 2023, mens den for de samlede inntektene ble høyere, men inntektsnivået var høyere enn opprinnelig anslått for begge. Oppdatert informasjon viser at kommunesektoren reelt sett fikk i overkant av 12 mrd.

kroner mer i 2023 enn tiltenkt i revidert nasjonalbudsjett 2023, der 7,9 mrd. kroner skyldes høyere skatteinntekter enn ventet og 4,2 mrd. kroner skyldes lavere kostnadsvekst enn ventet, som gir et varig inntektsløft framover.

Den samlede aktiviteten i sektoren er anslått å ha vokst med 2,1 prosent i 2023, den sterkeste veksten siden før pandemien, jf. figur 8.1A. Investeringene gikk noe ned fra 2022. Sysselsettingsveksten var om lag på snittet med den siste tiårsperioden, mens det var en sterk vekst i produktinnsatsen.

Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommunesektoren vært stabil over lengre tid, jf. figur 8.1B. Om lag 17 prosent av totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi i 2023 var i kommunesektoren. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

#### *Lavere investeringer i 2023, men fortsatt et høyt investeringsnivå*

Etter et par år med svært sterk vekst før pandemien gikk investeringsnivået ned i både 2020 og 2021. Utviklingen i investeringene kan ha vært påvirket av både pandemien og kommunesammenslåinger. Etter en vekst i 2022 gikk investeringene tilbake til 2021-nivå i 2023. Investeringene i 2023 tilsvarte om lag 13,8 prosent av inntektene, jf. figur 8.1C. Det høye investeringsnivået har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt, jf. figur 8.1D. Mye av investeringene er likevel i tråd med nasjonale politiske mål om å gi innbyggerne bedre tjenester. Staten har gjennom tilskuddsordninger som investeringstilskudd og rentekompensasjon stimulert kommunene og fylkeskommunene til å øke sine investeringer, noe som kan bidra til å forklare deler av gjeldsveksten. Rentnivået var lenge lavt, men gikk opp gjennom 2022 og 2023. Gjeldsoppbygging bidrar isolert sett til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger. Samtidig vil endringer i renten påvirke finansavkastningen på sektorens oppsparte pensjonsmidler. Over tid vil en høyere rente gi sektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

#### *Netto driftsresultat lå under anbefalt nivå, men sektoren har solide reserver*

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene har netto driftsresultat for kommunesekto-

ren samlet stort sett ligget godt over det anbefalte nivået på 2 prosent av inntektene. I 2023 fikk sektoren som helhet et netto driftsresultat på 1,3 prosent av inntektene, jf. figur 8.1E, noe som er under TBUs anbefalte nivå. For kommunene, hvor det anbefalte nivået er 1¾ prosent, var driftsresultat på 0,8 prosent, mens for fylkeskommunene var driftsresultatet 4,2 prosent, det vil si i tråd med anbefalingen om at det bør ligge på 4 prosent over tid.

Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunene og fylkeskommunene bygd opp solide reserver. Svakere driftsresultater i kombinasjon med at deler av fondene ble brukt til å finansiere investeringer bidro til at disposisjonsfondene gikk noe ned i 2023, men disposisjonsfondene er fremdeles store. For sektoren samlet utgjorde den frie egenkapitalen til drift 13,5 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023.

Utviklingen over tid har bidratt til at antall kommuner i ROBEK har gått kraftig ned, fra 49 i 2015 til kun 16 kommuner ved inngangen til mai 2024, jf. figur 8.1F. Tallet på ROBEK-kommuner er historisk sett lavt, og til tross for relativt svake driftsresultater i mange kommuner, forventes det kun en liten økning i antall kommuner i ROBEK i 2024.

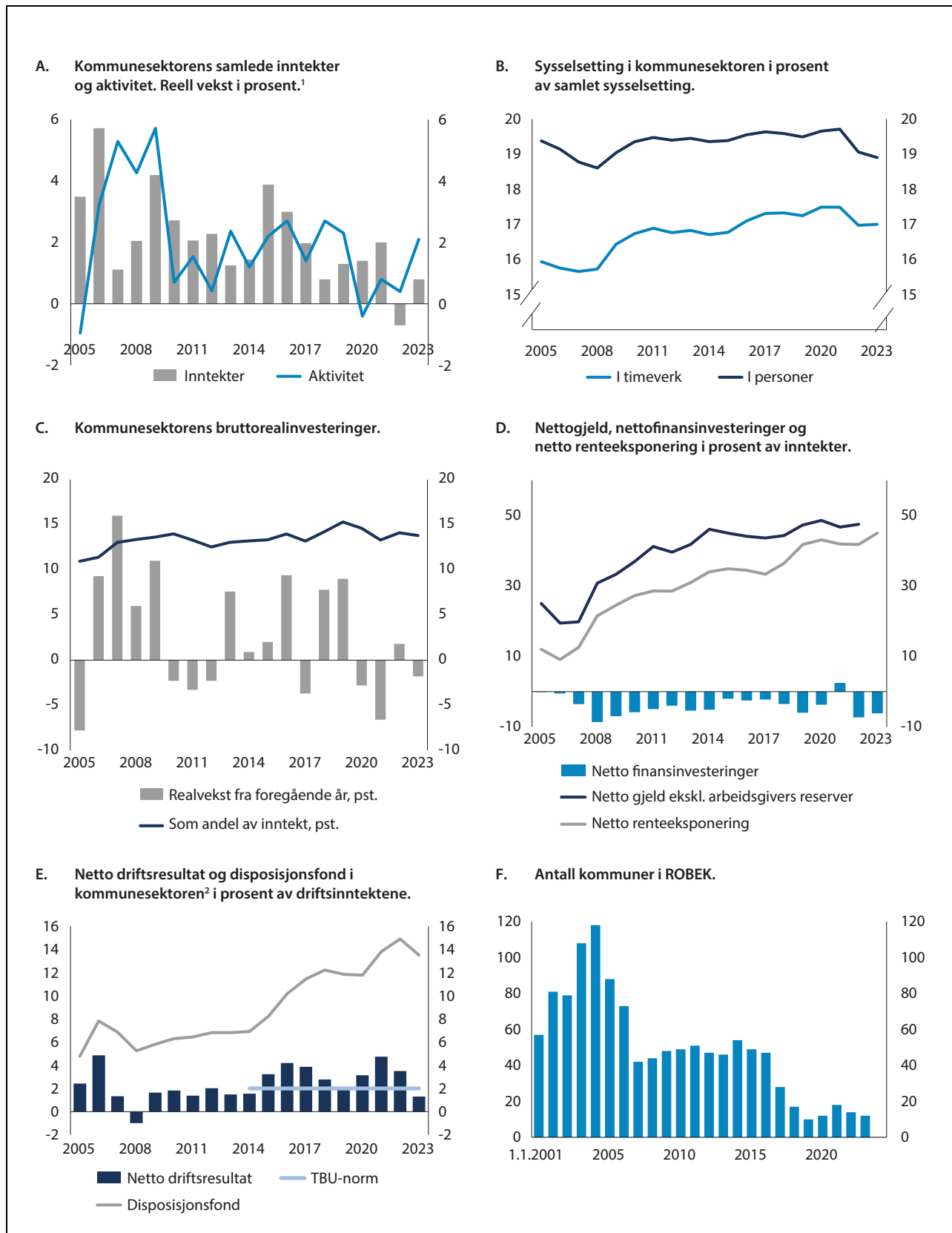
## **8.2 Aktivitetsutvikling**

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (i faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (i faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer i sektoren.

I figur 8.1A sammenliknes aktivitetsveksten i kommunesektoren med inntektsveksten fra 2005 og framover. I perioden sett under ett har inntekts- og aktivitetsveksten omtrent fulgt hverandre. Veksten i investeringene var noe høyere enn sysselsettingsveksten. Denne utviklingen kan tolkes som at kommunesektoren prioriterte oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst.

Den samlede aktiviteten i sektoren er anslått å ha vokst med 2,1 prosent i 2023. Sysselsettingen målt ved utførte timeverk vokste med 1,0 prosent, og det var en relativt kraftig vekst i produktinnsatsen på 6,7 prosent. Investeringsnivået gikk ned med 1,8 prosent, men investeringsnivået var fortsatt høyt. I 2023 utgjorde investeringene 97 mrd.





Figur 8.1 Utviklingen i kommuneøkonomien.

<sup>1</sup> Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.<sup>2</sup> F.o.m. 2014 ble merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger inntektsført i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet, og TBU's anbefaling f.o.m. 2014 var 2 prosent for sektoren samlet. I figuren er det korrigert for endringen i regnskapsføringen, slik at alle tallene er sammenliknbare.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

Tabell 8.1 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2006–2023. Volumendring i prosent fra året før.

	2006–2009 <sup>1</sup>	2010–2013 <sup>1</sup>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 <sup>2</sup>	2023 <sup>2</sup>
Sysselsetting <sup>3</sup>	3,1	1,6	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,3	0,8	1,0
Produktinnsats	5,2	2,2	2,9	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	6,7	-1,2	6,7
Brutto realinvesteringer	10,5	-0,2	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-6,6	1,8	-1,8
Aktivitet totalt	4,6	1,2	1,2	2,2	2,7	1,4	2,7	2,3	-0,4	0,8	0,4	2,1

<sup>1</sup> Gjennomsnitt over perioden.

<sup>2</sup> Foreløpige tall.

<sup>3</sup> Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kroner. Dette tilsvarte 13,8 prosent av inntektene, noe som er om lag på snittet over den siste tiårsperioden.

## 8.3 Økonomisk balanse

### 8.3.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Netto driftsresultat er den mest sentrale indikatoren for den økonomiske balansen i kommunene og fylkeskommunene. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger, inndekning av tidligere underskudd og investeringer. TBU anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet, og med et anbefalt nivå på 1¾ prosent og 4 prosent for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

*Netto driftsresultat i 2023 var under anbefalt nivå*

Figur 8.2A viser utviklingen i netto driftsresultat fra 2005. Figuren er korrigert for at regnskapsføringen av merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ble endret fra og med 2014, slik at alle årene er sammenliknbare.

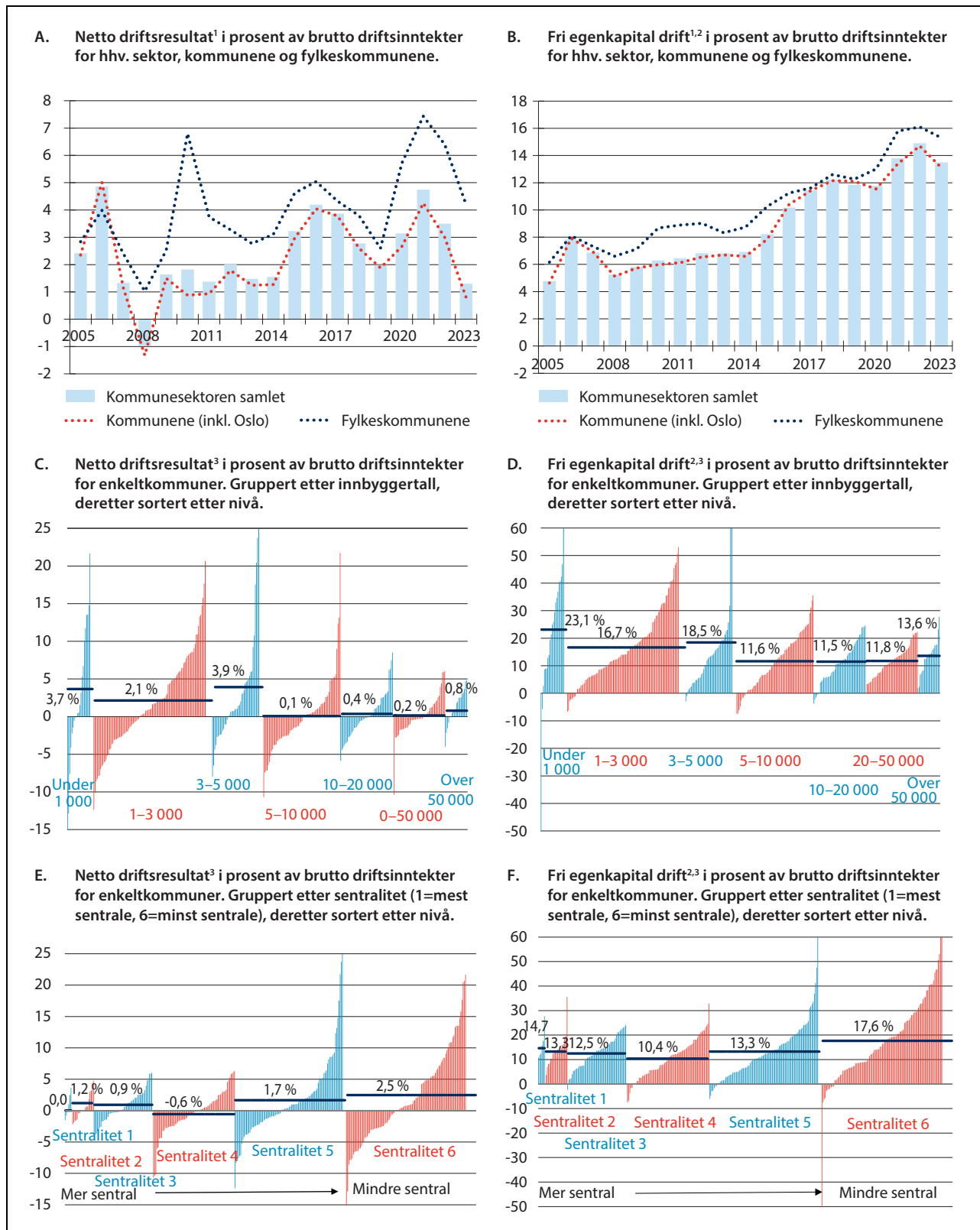
Etter at netto driftsresultat i perioden 2007–2014 var i underkant av TBUs nåværende anbefaling på 2 prosent over tid, ble driftsresultatet kraftig forbedret. Med unntak av 2019, hvor netto driftsresultat var 2,0 prosent, var resultatet i alle

de etterfølgende årene på et nivå godt over anbefalingen.

I 2023 var netto driftsresultat for sektoren samlet på 1,3 prosent. For kommunene var driftsresultatet 0,8 prosent og for fylkeskommunene 4,2 prosent. Både 2022 og 2023 var kjennetegnet av sterk prisvekst og stigende renter. Samtidig ble skatteinntektene høyere enn anslått, og da særlig i 2022. Svekkelsen i netto driftsresultat fra 2022 til 2023 skyldtes at de løpende driftsutgiftene vokste mer enn driftsinntektene, det vil si et svakere brutto driftsresultat, som blant annet ses i sammenheng med at kommunene har trengt tid på å tilpasse seg et høyt kostnadsnivå. Økt utbytte og avkastning på finansielle investeringer styrket på sin side resultatet og motvirket effekten av høyere renteutgifter.

*Kommunesektoren har bygd opp solide reserver*

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunesektoren styrket sine økonomiske buffere betraktelig. For sektoren som helhet utgjorde fri egenkapital til drift 96 mrd. kroner, eller 13,5 prosent av brutto driftsinntekter, ved utgangen av 2023, jf. figur 8.2B. Fri egenkapital til drift er disposisjonsfond fratrukket akkumulerte merforbruk. Driftsreservene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene, men både kommunene og fylkeskommunene har samlet sett betydelige oppsparte midler. Disposisjonsfondene gjør sektoren samlet sett godt rustet for å håndtere usikkerhet og utforutsette hendelser.

Figur 8.2 Netto driftsresultat og fri egenkapital til drift.<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> F.o.m. 2014 ble merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger inntektsført i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat. I figuren er det korrigert for denne endringen ved at merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer er trukket fra netto driftsresultat og brutto driftsinntekter i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

<sup>2</sup> Fri egenkapital drift tilsvarer disposisjonsfond fratrukket regnskapsmessige merforbruk.

<sup>3</sup> Enkelte kommuner hadde netto driftsresultater eller fri egenkapital drift som var lavere eller større enn skalaen på y-aksen i figuren.

### *Store variasjoner mellom kommunene i driftsresultater og reserver*

Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner, og variasjonen er større enn i foregående år. Variasjonene er store innenfor alle kommunegrupper. Netto driftsresultat for alle kommunene er vist i figur 8.2C og E, hvor kommunene er gruppert etter henholdsvis innbyggertall og sentralitet, og deretter innenfor hver gruppe sortert etter nivået på driftsresultatet. Snittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene.

Alle kommunegruppene hadde svakere driftsresultater i 2023 enn i 2022, men driftsresultatene i 2023 var jevnt over bedre i kommuner med under 5 000 innbyggere. Sett ut fra sentralitet, var driftsresultatene sterkere i de minst sentrale kommunene.

Om lag to av fem kommuner hadde et negativt netto driftsresultat i 2023. For enkelte kommuner var også disse driftsunderskuddene store. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK, men disposisjonsfondene i kommunene er store etter flere år med gode driftsresultater. Dette er vist i figur 8.2D og F, hvor kommunene er sortert på samme måte som for driftsresultatene over, og som viser disposisjonsfondene for alle kommunene etter at eventuelle regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk («negative disposisjonsfond»). Hvis dette merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt at kommunen blir meldt inn i ROBEK, jf. avsnitt 8.3.2.

Den frie egenkapitalen til drift var størst i de minste kommunene, tilsvarende 23 prosent av driftsinntektene. Også for de øvrige kommunegruppene hadde kommunene i snitt solide reserver, men variasjonen er noe større blant kommunene med under 5 000 innbyggere enn i kommuner med over 5 000 innbyggere. Sett ut fra sentralitet, var den frie egenkapitalen til drift større i de minst og i de mest sentrale kommunene.

I fire av fem kommuner tilsvarte disposisjonsfondene mer enn fem prosent av inntektene. Av de 345 kommunene som hadde rapportert inn balanseregnskapet til SSB i tide til publiseringen av KOSTRA-tallene 15. mars 2024, hadde 26 kommuner et akkumulert merforbruk ved utgangen av 2023, og 14 kommuner hadde relativt små disposisjonsfond på i størrelsesorden 0–2 prosent av inntektene.

### **8.3.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)**

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner eller fylkeskommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og distriktsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. I tillegg skal lovligheten av budsjettvedtakene kontrolleres.

Kommuneloven § 28-1 har klare kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon og bidra til at økonomisk balanse gjenoprettes. En kommune eller fylkeskommune blir meldt inn i ROBEK hvis årsbudsjett eller økonomiplan er vedtatt med et merforbruk, eller hvis vedtak om årsbudsjett, økonomiplan eller årsregnskap innebærer at et merforbruk i årsregnskapet er planlagt dekket inn eller faktisk må dekkes inn utover to år etter at det oppsto. Kommuner som har opparbeidet seg et akkumulert merforbruk større enn tre prosent av driftsinntektene, blir også meldt inn i ROBEK. Det samme gjelder kommuner som ikke har fastsatt økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innen fristene som regelverket setter. ROBEK skal altså fange opp kommuner og fylkeskommuner som har underskudd i den løpende driften, ingen disposisjonsfond å trekke på og hvor underskuddene er såpass store at de ikke kan dekkes inn i løpet av to år.

Ved inngangen til mai 2024 var 16 kommuner og ingen fylkeskommuner ført opp i ROBEK.

Av kommunene i ROBEK som hadde rapportert inn ureviderte KOSTRA-tall for 2023 til SSB, hadde Moskenes det klart største akkumulerte merforbruket ved årsskiftet, tilsvarende 84 prosent av driftsinntektene, jf. vedlegg 3.

Moskenes kommune har vært registrert i ROBEK siden sommeren 2012. Statsforvalteren har hatt betydelig kontakt med kommunen over tid, men særlig de siste to-tre årene. Statsforvalteren har bidratt med ressurser, blant annet med støtte til et forprosjekt og et hovedprosjekt for å kunne forbedre tjenesteutøvelsen, organiseringen og strukturen, slik at kommunen kan oppnå en sunn og bærekraftig økonomi. Kommunen gjennomfører nå hovedprosjektet som skal gå ut 2025. Både det forrige og dagens kommunestyre i Moskenes har erkjent at økonomien og den administrative kapasiteten ikke er bærekraftig i lys av de utfordringene kommunen står overfor. Kom-

munen erkjenner videre at det må arbeides etter flere spor for å sikre at kommunen kan gi innbyggerne lovpålagte tjenester.

I 2023 budsjetterte kommunen med et merforbruk på om lag -41,7 mill. kroner, tilsvarende -32,8 prosent av driftsinntektene. Det foreløpige regnskapet viser at merforbruket i 2023 ble på -31,2 mill. kroner tilsvarende -21,9 prosent av driftsinntektene. I budsjettet for 2024 har kommunestyret vedtatt flere tiltak som reduserer utgiftene betydelig og kommunen budsjetterer med et merforbruk på om lag -7 mill. kroner. For 2025 og resten av planperioden til 2027 budsjetteres det med positive netto driftsresultater de enkelte årene. Departementet vurderer ytterligere bistand til Moskenes for at kommunen skal kunne styrke sentrale funksjoner i kommunen. Det forutsetter at kommunestyret i Moskenes følger opp vedtak som fører kommunen mot økonomisk balanse.

For de øvrige kommunene er det snakk om et akkumulert merforbruk på opptil -7,5 prosent.

Flere av kommunene som er oppført i ROBEK på grunn av akkumulert merforbruk, dekket dette merforbruket inn i løpet av 2023. Disse kan forventes å bli meldt ut av ROBEK etter at årsregnskapet for 2023 har blitt vedtatt av kommunestyret. To kommuner er også inne i ROBEK som følge av at de ikke hadde vedtatt 2022-årsregnskapet innen fristen, og disse vil også bli meldt ut om årsregnskapet for 2023 vedtas innen utgangen av juni. På den annen side var det kommuner som opparbeidet seg et akkumulert merforbruk i løpet av 2023 som oversteg tre prosent av driftsinntektene, eller hvor innrapporterte regnskapstall tilsier at kommunene ikke klarte å dekke inn merforbruk fra 2021 i løpet av to år. Disse kommunene forventes å bli meldt inn i ROBEK når årsregnskapet vedtas. I lys av de økonomiske resultatene i 2023 er det derfor ventet at antallet ROBEK-kommuner vil øke svakt fra dagens 16 i løpet av 2024.

### 8.3.3 Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der også utgifter til bruttorealinvesteringer inngår, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer utviklingen i kommunesektorens nettogjeld, slik det framgår av figur 8.1D. Dersom aktivitetsveksten er på samme nivå som inntektsveksten, trekker dette i retning av at underskuddene (de negative nettofinansinvesteringene) er på om lag samme nivå som året før.

Underskuddet i 2023 utgjorde 45,2 mrd. kroner, om lag 6,1 prosent av samlede inntekter, mens det året før var et underskudd på 19,6 mrd. kroner, tilsvarende 2,8 prosent.

## 8.4 Gjeld

*Gjelden fortsatte å vokse, men ikke all gjeld belaster kommuneøkonomien*

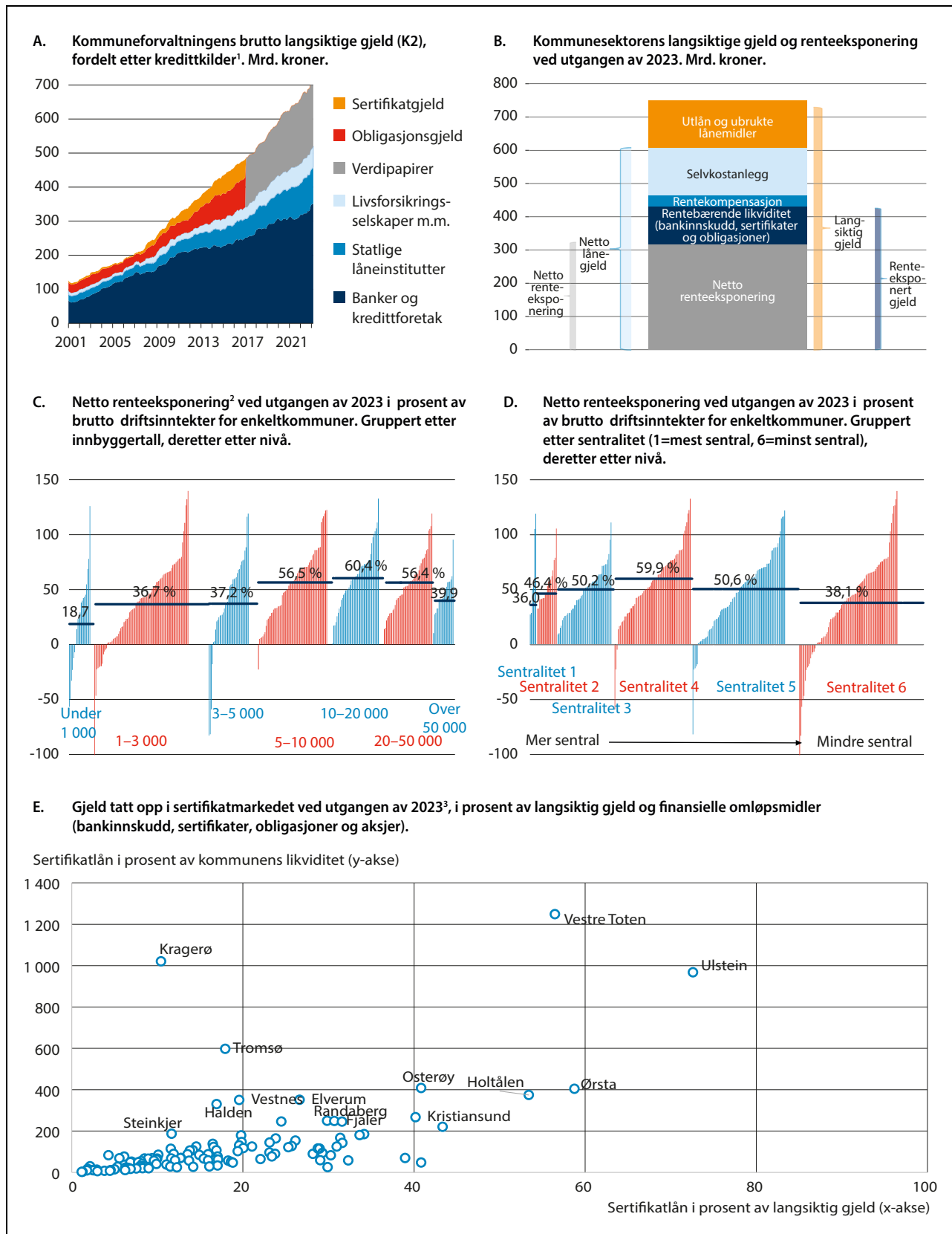
Selv om nettogjelden har steget over lengre tid, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene. I figur 8.3B er sammensetningen av kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp for å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 750 mrd. kroner ved utgangen av 2023. Deler av denne gjelden var viderefremidlet til privatpersoner og selskaper, eller sto fremdeles ubrukt på konto. Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyr fra innbyggerne. Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, svømmeanlegg, sykehjem, kirker og transporttiltak.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale netto renteeksponering ved utgangen av 2023 anslås til om lag 317 mrd. kroner. Det innebærer at ett prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med 3,2 mrd. kroner, eller nærmere ½ prosent av driftsinntektene. På kort sikt vil utslagene av en renteendring dempes ytterligere fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden.

Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinnretninger). Ved utgangen av 2023 utgjorde pensjonsmidlene 673 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en renteendring, vil sektoren i denne sammenheng over tid ha fordel av en høyere rente. Det vil igjen gi kommunesektoren



Figur 8.3 Kommunesektorens gjeld.

<sup>1</sup> F.o.m. januar 2018 skiller ikke statistikken mellom sertifikatgjeld og obligasjonsgjeld.

<sup>2</sup> Av hensyn til lesbarheten i figuren er ikke navnet på kommunen og fylkeskommunen tatt inn i de tilfellene sertifikatgjelden utgjør under 200 prosent av kommunens eller fylkeskommunens likviditet. Tre kommuner som hadde sertifikatlån, men som hadde rapportert inn negative beløp på bankinnskudd i balanseregnskapet (Vadsø, Åsnes, Siljan) inngår heller ikke i figuren.

<sup>3</sup> Enkelte kommuner hadde en netto renteeksponering større eller lavere enn skalaen på y-aksen i figuren.

lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var økonomien i kommunesektoren nesten nøytral overfor endret rente. Ved utgangen av 2023 tilsvarte netto renteeksponert gjeld i størrelsesorden 45 prosent av de samlede driftsinntektene. De siste årene har gjelden stabilisert seg som andel av inntekt, jf. figur 8.1B. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, og dette er nærmere omtalt i vedlegg 3.

#### *Gjeldsbelastningen varierer mye mellom kommunene*

I figur 8.3C er liknende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylene viser hver enkelt kommunes netto renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er gruppert etter innbyggertall og deretter sortert etter gjeldsgrad innen hver gruppe. Eksempelvis vil en renteeksponering på 50 prosent innebære at ved en økning i renten på ett prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (for eksempel pensjonsmidler eller utleieboliger der leieinntektene dekker rentene). Kommuner med en negativ verdi vil i utgangspunktet tjene på en renteoppgang.

De minste kommunene var i utgangspunktet minst eksponert for en renteendring, og var tilnærmet nøytral overfor endret rente ved utgangen av 2023. Kommuner med 5 000–50 000 innbyggere hadde høyest renteeksponering. Sett ut fra sentralitet, var de mest og de minst sentrale kommunene tilsynelatende minst eksponert for en endring i rentenivået, jf. figur 8.3D.

Kommuners evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. For eksempel vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå, inntektsutvikling og økonomisk handlingsrom ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Figurene illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld enn andre, og de vil i utgangspunktet være klart mer utsatt for endringer i rentenivået. Hvis det tas utgangspunkt i de tjue kommunene som er mest eksponert for en endring i rente-

nivået, målt ved renteeksponert gjeld som andel av driftsinntektene, hadde disse kommunene en renteeksponert gjeld som var høyere enn de årlige driftsinntektene. Det vil si at en renteøkning på ett prosentpoeng vil binde opp mer enn én prosent av inntektene (før det tas hensyn til rentebindinger, renteeffekten på pensjonsmidlene, eventuelle leieinntekter og liknende).

#### *Kommunesektorens kortsiktige gjeld*

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Banker og kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak over halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 8.3A.

De aller fleste kommuner er kunder i Kommunalbanken. Banken er likevel spesielt viktig for de små og mellomstore kommunene. Alternativet til Kommunalbanken er primært sertifikat- og obligasjonsmarkedet. For de mindre kommunene kan dette markedet være mer krevende å forholde seg til enn for de større kommunene.

I årene fram til finanskrisen i 2008 ble kommunesektorens gjeld i all hovedsak tatt opp i Kommunalbanken og Kommunekreditt. I årene etter finanskrisen ble sertifikat- og obligasjonsmarkedet en viktigere lånekilde for kommunene, og veksten var særlig sterk for sertifikatlån. Etter 2016 har en mindre del av gjelden blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonsmarkedet, og sertifikat- og obligasjonslån som andel av sektorens samlede gjeld har ligget stabilt på i underkant av 30 prosent. Samtidig har det innenfor denne gruppen skjedd en dreining fra sertifikatlån til obligasjonslån med lengre løpetid. Ifølge tall fra KOSTRA/SSB fortsatte denne utviklingen også i 2023.

#### *Risikoen ved kommunesektorens kortsiktige gjeld*

Renten vil normalt være lavere på kortsiktig finansiering, men kort løpetid gjør kommunene sårbare for endringer i rente og tilgang på nye lån ved forfall i kapitalmarkedet. Ettersom kommunene ved kortsiktig finansiering må rullere lånene jevnlig, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Denne risikoen knytter seg til at kommunen ikke klarer å innfri sine forpliktelser ved forfall uten at det oppstår store kostnader i form av dyr refinansiering. For mindre beløp vil eventuelle vanskeligheter med å skaffe til veie rimelig finansiering kunne håndteres ved at kommunen i stedet trekker på egen likviditet når lånene forfaller.

Kommuner som må refinansiere større beløp og ikke har tilstrekkelig likviditet, vil derimot være mer sårbare dersom refinansieringen må skje i et vanskelig marked.

Figur 8.3E forsøker å illustrere denne risikoen. Figuren viser de 117 kommunene og syv fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2023. I alt hadde kommunesektoren anslagsvis sertifikatlån på 62,6 mrd. kroner. Langs den horisontale akse vises hvor stor andel sertifikatlåne utgjorde av kommunenes samlede gjeld, mens den vertikale akse viser forholdet mellom den enkelte kommunes sertifikatlån og likviditet ved utgangen av 2023. Likviditeten omfatter kommunens bankinnskudd og plasseringer i sertifikater, obligasjoner og aksjer, det vil si verdipapirer som raskt kan omsettes ved behov. Dersom disse verdiene overstiger kommunens sertifikatgjeld (det vil si at verdien langs den vertikale akse er under 100), er ikke kommunene avhengige av å få tatt opp nye lån for å kunne løse inn sertifikatlåne ved forfall. Dersom sertifikatgjelden er betydelig større enn likviditeten, vil kommunen derimot kunne være mer sårbar dersom situasjonen i sertifikatmarkedet skulle endre seg.

Ettersom figuren illustrerer situasjonen ved utgangen av 2023, gir den ikke nødvendigvis et presist bilde av kommunens og fylkeskommunens refinansieringsrisiko. Likviditeten kan for eksempel endre seg fram til låne forfaller, forfallene kan være spredt utover en lengre periode, og kommunene vil kunne benytte trekkrettigheter eller liknende. Hvis likviditeten i tillegg var unormalt liten ved årsskiftet, vil sertifikatgjelden framstå som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke er stor i forhold til kommunens økonomi. Kommuner og fylkeskommuner kan i tillegg ha refinansieringsrisiko knyttet til obligasjonslån. I henhold til innrapporterte regnskapstall vil i alt 13,5 mrd. kroner av obligasjonslåne ha forfall i 2023, og noe av dette vil måtte refinansieres. Figuren kan likevel tjene som en liten pekepinn på hvilken refinansieringsrisiko den enkelte kommune har påtatt seg.

Om lag 65 prosent av kommunene og fylkeskommunene som hadde tatt opp lån i sertifikatmarkedet, hadde ved årsskiftet tilstrekkelig likviditet til om nødvendig å kunne løse inn sertifikatlåne uten behov for å ta opp nye lån.

Kommuneloven § 14-13 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan kommunene og fylkeskommunene skal forvalte egen gjeld og egen likviditet. Den slår blant

annet fast at det ikke skal tas vesentlig finansiell risiko, og midlene skal forvaltes på en slik måte at kommunen eller fylkeskommunen kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Innenfor disse avgrensningene skal kommunestyret eller fylkestinget ut fra egen situasjon konkretisere hvor grensene skal gå gjennom fastsettelsen av et eget finansreglement. Å sette rammer for den kortsiktige gjelden er en naturlig del av et slikt finansreglement. Når kommunene og fylkeskommunene går ut i sertifikatmarkedet, skal de ha gjort sine egne vurderinger av risikoen som følger med å ta opp kortsiktige lån, og de skal ha tatt stilling til hvilken risiko kommunen eller fylkeskommunen kan håndtere.

## 8.5 Pensjon og likviditet

---

Pensjonspremiene som kommunene og fylkeskommunene betaler, kan svinge mye fra år til år. Regnskapsreglene bidrar til å utjevne disse svingningene ved at avviket mellom pensjonspremien og en beregnet pensjonskostnad, det såkalte premieavviket, fordeles ut over de påfølgende årene. Dette gjør at kostnaden som belaster årsbudsjettene og -regnskapene, blir mer stabil og forutsigbar over tid.

Kommunene og fylkeskommunene skal etter balansekravet i kommuneloven tilpasse utgiftsnivået til inntektene. Inntektsveksten i statsbudsjettene har på sin side vært tilpasset til å dekke veksten i pensjonskostnadene som belaster årsbudsjettene og årsregnskapene. Gjennom regnskapsføringen legges det dermed til rette for et mer stabilt aktivitetsnivå i kommunene og fylkeskommunene. Ved at inntektsveksten er tilpasset veksten i pensjonskostnadene (inkludert amortisering av premieavviket), vil også inntektsnivået dekke kostnadene som følger av pensjonskostnadene og nedbyggingen av det akkumulerte premieavviket. Det innebærer også at nedbyggingen av det akkumulerte premieavviket heller ikke vil tære på disposisjonsfondene til kommunesektoren.

Når pensjonspremiene som kommunene og fylkeskommunene betaler over tid har vært høyere enn pensjonskostnaden som belaster regnskapene, virker dette inn på likviditeten i kommunesektoren. Selv om det er forskjeller mellom kommunene, er likviditeten for sektoren god, og kommunene og fylkeskommunene har likviditeten til å dekke sine løpende betalingsforpliktelser.



### *Forutsigbarhet og utjevning av pensjonskostnader i kommuneregnskapet*

Fram til og med 2001 var det de betalte pensjonspremiene som belastet netto driftsresultat i kommuneregnskapene. Premiebetalingene svingte imidlertid mye fra år til år, blant annet som følge av svingninger i finansinntektene og reguleringskostnadene, og skapte budsjettmessige utfordringer i kommunesektoren. Det daværende Kommunal- og regionaldepartementet fastsatte på den bakgrunn nye regler for regnskapsføring av pensjon i 2002 som bidrar til å jevne ut pensjonsutgiftene, slik at belastningen på kommunebudsjettene blir mer forutsigbar og stabil fra år til år.

Regnskapsreglene innebærer at det som utgangspunkt er netto pensjonskostnad (en beregnet, men ikke betalt pensjonskostnad) som belastes netto driftsresultat i kommuneregnskapet. Avviket mellom innbetalte pensjonspremier og netto pensjonskostnad kalles for årets premieavvik. I tillegg til netto pensjonskostnad, skal også årets premieavvik regnskapsføres i kommuneregnskapet. Regnskapsføringen av årets premieavvik skjer imidlertid i hovedsak over 7 år (amortisering), se også boks 8.1. Amortisering over 7 år innebærer at 1/7 av årets premieavvik skal belastes resultatet i kommuneregnskapet hvert år i 7 år. Denne amortiseringen jevner ut de store årlige svingningene i pensjons-

premiene, slik at belastningen på kommunebudsjettene blir mer forutsigbar og stabil fra år til år. Ordningen innebærer at over tid vil regnskapsført pensjonskostnad (netto pensjonskostnad og årlig amortisering av premieavvik) tilsvare betalte pensjonspremier. Utviklingen i de innbetalte pensjonspremiene, netto pensjonskostnad og samlet pensjonskostnad (inklusive amortisering) er vist i figur 8.4A. Som figuren viser, har samlet pensjonskostnad (inklusive amortisering) bidratt til en betydelig mer stabil belastning av pensjon på kommunebudsjettene sammenliknet med utviklingen i pensjonspremiene.

### *Veksten i frie inntekter dekker økningen i anslåtte pensjonskostnader*

I forbindelse med statsbudsjettet utarbeider Kommunal- og distriktsdepartementet hvert år et anslag på hva veksten i de samlede pensjonskostnadene (inklusive amortisering) i kommunesektoren vil bli i det kommende budsjettåret. Anslaget blir presentert i kommuneproposisjonen og i statsbudsjettet. Dette gir grunnlag for å sammenholde veksten i pensjonskostnadene opp mot den veksten i kommunesektorens frie inntekter som regjeringen foreslår.

På denne måten blir både *veksten* i netto pensjonskostnader og *veksten* i amortiseringskostnader (nedbygging av premieavvik) ivaretatt i regjeringens forslag til kommuneopplegg, så lenge veksten i frie inntekter dekker veksten i de samlede pensjonskostnadene (inklusive amortisering).

Dette innebærer også at inntektsnivået som kommunesektoren har det enkelte år, tar høyde for å dekke nivået på årets samlede pensjonskostnader (inkludert amortiseringskostnadene). Amortiseringskostnadene (og dermed nedbyggingen av premieavvik) er på denne måten finansiert gjennom nivået på de frie inntektene fram til premieavvikene er bygget ned/ferdig amortisert.

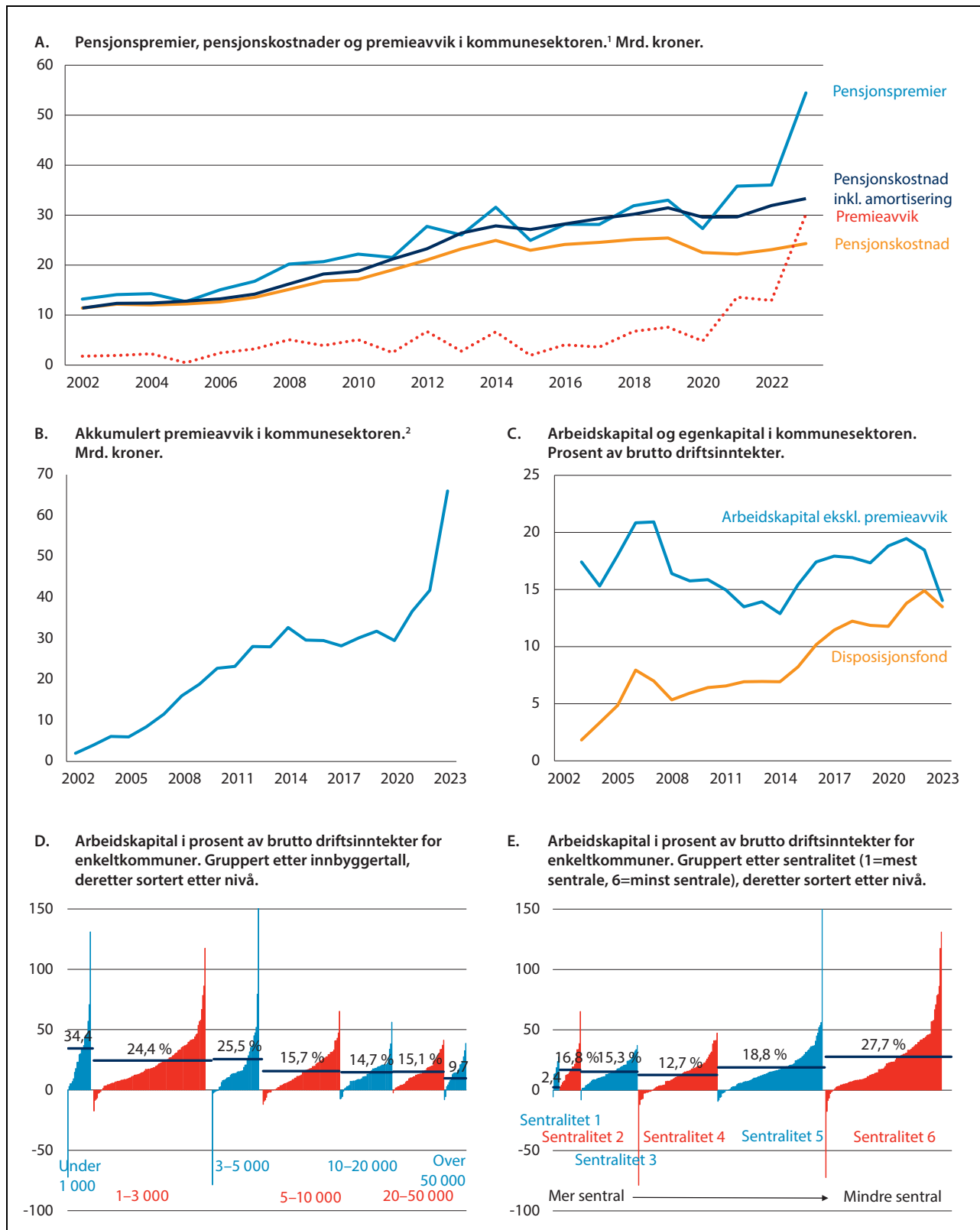
### *Nivået på frie inntekter dekker nedbyggingen av akkumulert premieavvik*

Premieavvik som enda ikke er amortisert, vil stå i kommunenes balanseregnskap og blir benevnt *akkumulert premieavvik*. Det akkumulerte premieavviket i balansen gir uttrykk for hvor mye som samlet sett skal amortiseres og belastes kommuneregnskapet i 7 år framover. Det akkumulerte premieavviket og amortiseringen av dette kan på et gitt tidspunkt noe forenklet sammenliknes med et lån med fallende avdragsutgifter, og representerer slik sett ingen framtidig kostnadsvekst. Som

#### **Boks 8.1 Amortisering av premieavviket**

Etter reglene skal premieavvik amortiseres over 7 år. Perioden har blitt endret over tid, så for premieavvik oppstått i 2011–2013 er amortiseringsperioden 10 år, og for premieavvik oppstått i 2002–2010 er perioden 15 år.

Kommunene har også anledning til å føre premieavviket i sin helhet året etter at det oppsto («1-års amortisering»). Ved å velge dette vil kommunene og fylkeskommunene ha forutsigbarheten ved at de langt på vei vil vite hva de samlede pensjonskostnadene for neste år blir når årsbudsjettet vedtas, men de årlige svingningene vil bli større enn om de velger å fordele premieavviket over syv år. Kommunene og fylkeskommunene må være konsistente over tid og kan ikke veksle fra år til år mellom de to alternativene.



Figur 8.4 Pensjonskostnader og arbeidskapital i kommunesektoren. 2002–2023.

<sup>1</sup> Figurene viser kassetall, dvs. ekskl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper.

<sup>2</sup> Tallene er inkl. arbeidsgiveravgift.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet og Statistisk sentralbyrå

nevnt foran er amortiseringskostnadene og dermed nedbyggingen av premieavvik finansiert gjennom nivået på de frie inntektene fram til premieavvikene er bygget ned/ferdig amortisert.

Det vil derfor heller ikke være behov for særskilt å sette av en del av årets inntekter til disposisjonsfond for å kunne dekke amortiseringskostnader for de neste syv årene. Gjennom å tilpasse utviklingen i inntektsnivået til utviklingen i pensjonskostnadene (inkludert amortisering av premieavviket) vil dagens akkumulerte premieavvik – så sant kommunene og fylkeskommunene overholder balansekravet – om syv år være ferdig amortisert, mens disposisjonsfondene vil ligge på samme nivå (og likviditeten ville være styrket).

Disposisjonsfondene viser hvilken buffer kommunene og fylkeskommunene har bygd opp gjennom positive netto driftsresultat i tidligere år, og hva de kan bruke utover årlige driftsinntekter i de kommende årene, uten å bryte med balansekravet. Av omtalen foran følger det at det ikke er gode grunner for å korrigere disposisjonsfondet for akkumulerte premieavvik og bruke det som styringsmål, slik det har vært eksempler på i sektoren. Tilsvarende illustrerer netto driftsresultat hvordan kommunene og fylkeskommunene står i forhold til balansekravet. I den vurderingen må de samme størrelsene inngå i netto driftsresultat som i balansekravet, det vil si pensjonskostnadene som belaster årsregnskapet. Dersom en kommune eller fylkeskommune alternativt hadde styrt etter et driftsresultat hvor den korrigerer for årets premieavvik (det vil si at det er pensjonspremien, ikke pensjonskostnadene, som skal dekkes innenfor årets budsjett), vil det i en situasjon hvor pensjonspremiene overstiger pensjonskostnadene typisk innebære en prioritering om å kutte i tjenestene for å opprettholde likviditeten, også i tilfeller hvor likviditeten er god og balansekravet ikke er truet.

#### *Pensjonspremier, pensjonskostnader og likviditet*

Over tid har de betalte pensjonspremiene vært høyere enn pensjonskostnadene. Det årlige premieavviket har vært særlig stort de siste tre årene, i stor grad drevet av høy pris- og lønnsvekst som har gitt en sterk premievekst, jf. figur 8.4A. I 2023 var årets premieavvik på om lag 30 mrd. kroner. Høyere pensjonspremier enn pensjonskostnad over flere år har resultert i en betydelig økning i det akkumulerte premieavviket i kommunenes balanseregnskaper. Basert på foreløpige regnskapstall er det estimert at det akkumulerte premieavviket for sektoren samlet utgjorde

66,0 mrd. kroner ved utgangen av 2023, jf. figur 8.4B. De årlige premieavvikene, veksten i det akkumulerte avviket og veksten i amortiseringskostnadene er som nevnt foran ivare tatt gjennom kommuneoppbyggingen. Sterk vekst i pensjonspremiene og i det akkumulerte premieavviket vil imidlertid isolert sett medføre høyere belastning på kommunens likviditet.

Likviditeten vil avhenge av de årlige inn- og utbetalingene både på drifts- og på investerings-siden. Med regnskapsreglene som gjaldt fram til og med 2001, da det var de årlige betalte pensjonspremiene som belastet kommuneregnskapet, var det relativt godt samsvar mellom resultatene i kommuneregnskapet og endringen i likviditeten fra det ene året til det andre. Med andre ord ville det også være samsvar mellom utvikling i likviditeten og utviklingen i egenkapitalen. Når de regnskapsførte pensjonskostnadene i dag avviker fra den årlige pensjonspremien, blir koblingen mellom årets netto driftsresultat og utviklingen i kommunens likviditet svakere, og det samme gjelder nivået på likviditeten og størrelsen på egenkapitalen.

Dette er illustrert i figur 8.4C. Her er det riktignok bare vist disposisjonsfondene (egenkapitalen består også av bundne drifts- og investeringsfond samt ubundne investeringsfond), men det er den største delen av egenkapitalen, og det illustrerer poenget. Likviditeten utvikler seg annerledes enn regnskapsresultatene, og dette avviket skyldes i første rekke at pensjonspremien har vært høyere enn de samlede pensjonskostnadene. De to størrelsene utviklet seg ulikt særlig i år som 2008, 2012 og de tre siste årene, som alle har vært år hvor pensjonspremiene har vært klart høyere enn pensjonskostnadene (inkl. amortiseringskostnadene), jf. også figur 8.4A.

Hvor svak koblingen mellom regnskapsresultatene og utviklingen i likviditet blir for den enkelte kommune og fylkeskommune over tid, avhenger av hvordan kommunene og fylkeskommunene amortiserer premieavviket. Slik utviklingen har vært etter 2002, vil de som amortiserer avviket over ett år, ha bedre likviditet enn de som amortiserer over syv år, men samtidig kan budsjetttrammene for førstnevnte ha blitt strammere i denne perioden enn om de hadde lagt til grunn syv års amortiseringstid.

Kommuner og fylkeskommuner som foretrekker å ha en tydeligere kobling mellom driftsresultatene og utviklingen i likviditeten, kan velge å amortisere premieavvik over ett år i stedet for syv år. Da vil det bli et avvik mellom netto driftsresultat og likviditet i det året som premieavviket

oppstår, som vil bli utliknet året etter. På den annen side vil de regnskapsførte pensjonskostnadene da svinge mer fra år til år, og hvis disposisjonsfondene ikke er tilstrekkelige, kan det innebære at kommunen eller fylkeskommunen ikke kan ha et like stabilt aktivitetsnivå fra år til år.

Likviditet gjenspeiler evnen til å betale løpende utgifter som regninger, lønn, utviklingskostnader og skatt. I tillegg til oppfølgingen av budsjetttrammene, må kommunene og fylkeskommunene som en hvilken som helst annen virksomhet, styre likviditeten sin slik at de kan innfri sine betalingsforpliktelser ved forfall. Ved svakere likviditet vil kommunene og fylkeskommunene måtte benytte seg av likviditetslån (trekkrettigheter, kassekreditt e.l.) for å kunne betale regningene. Noen vil måtte trekke på likviditetslån for å utnytte handlingsrommet som ligger i kommunelovens balansekrav og samtidig betale løpende forpliktelser. Dette er legitimt og kan også være naturlig i en situasjon med store premieavvik. Et høyere rentenivå gjør imidlertid at slike trekkrettigheter har blitt dyrere. For kommunenes og fylkeskommunenes del må kostnaden avveies opp mot gevinsten ved å kunne jevne ut premieavviket over tid og dermed kunne legge til rette for et mer stabilt og forutsigbart aktivitetsnivå over tid.

Figur 8.4D og E viser arbeidskapitalen for enkeltkommuner, gruppert etter innbyggertall og sentralitet, på samme vis som tidligere i dette kapitlet. Generelt er likviditeten i sektoren god med en arbeidskapital tilsvarende 13,5 prosent av driftsinntektene, selv om arbeidskapitalen svekket seg gjennom 2023. I alt hadde 31 kommuner en negativ arbeidskapital ved utgangen av 2023, en økning fra 8 i 2022, og 33 kommuner hadde likviditetslån utestående ved årsskiftet, en økning fra 28 året før.

Hvis kostnaden ved svak likviditet anses å bli for høy og en kommune eller fylkeskommune har behov for å styrke likviditeten, innebærer det at innbetalingene må være større enn utbetalingene. Når denne sparingen skjer i driften, vil det kunne bidra til å bygge opp disposisjonsfondet (likviditeten kan også styrkes ved å spare opp midler på investeringssiden til investeringsfond). I så måte kan det være en kobling mellom premieavvik og disposisjonsfond, men det er da i så fall behovet for å styrke likviditeten som begrunner og indirekte slår inn i et høyere disposisjonsfond, og ikke at disposisjonsfondet i utgangspunktet må være høyt for å kunne finansiere premieavviket i framtidige kommunebudsjetter, jf. omtale foran.

## 9 Kommunenes og fylkeskommunenes inntektsnivå i 2023

I dette kapitlet presenteres forskjeller i kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2023 når det korrigeres for forskjeller i utgiftsbehov. Se vedlegg 2 for tabeller og for flere opplysninger om beregningsgrunnlaget og beregningstekniske forutsetninger.

Norske kommuner har ulik størrelse, geografi, alderssammensetning og levekår. Noen kommuner har mange barn i skolealder, andre kommuner har lange reiseavstander, spredt bosetting og/eller mange eldre som trenger omsorgstjenester. Dette gjør at kommunale tjenester, som grunnskole, barnehage og omsorgstjenester, ikke koster det samme å tilby i alle kommuner. Et viktig formål med inntektssystemet er å bidra til at kommunene og fylkeskommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne gjennom å kompensere for slike ufri-villige forskjeller i utgiftsbehov gjennom utgifts-utjevningen.

Inntektene varierer til dels mye mellom kommunene og bidrar til at kommunene har et ulikt utgangspunkt for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å ivareta målet om at inntektssystemet skal utjevne kommunenes forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud er det også en delvis utjevning av kommunenes inntekter fra skatt på inntekt, formue og naturressursskatt.

Kommunenes inntektssystem bidrar på en avgjørende måte til tilgang på gode velferdstjenester i hele landet. Også utover kompensasjonen som gis for forskjellig utgiftsbehov er det inntektsforskjeller mellom kommunene. Dette skyldes at kommunene også skal ha muligheter til å beholde deler av verdiskapingen som skjer lokalt. Det er derfor ikke full utjevning av skatteinntektene mellom kommunene.

Samtidig er det inntekter som i dag ikke blir utjevnet gjennom inntektssystemet. Dette gjelder inntekter fra eiendomsskatt, Havbruksfondet og konsesjonskraft. Flere av disse inntektene er inntekter knyttet til naturressurser. Eiendomsskatt er en frivillig skatt som den enkelte kommune fatter vedtak om.

I tillegg mottar mange kommuner ulike former for regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet: distriktstilskudd, storbytilskudd, regionsentertilskudd og veksttilskudd. Kommunene mottar også en rekke øremerkede tilskudd som ikke inngår i de frie inntektene, se vedlegg 5.

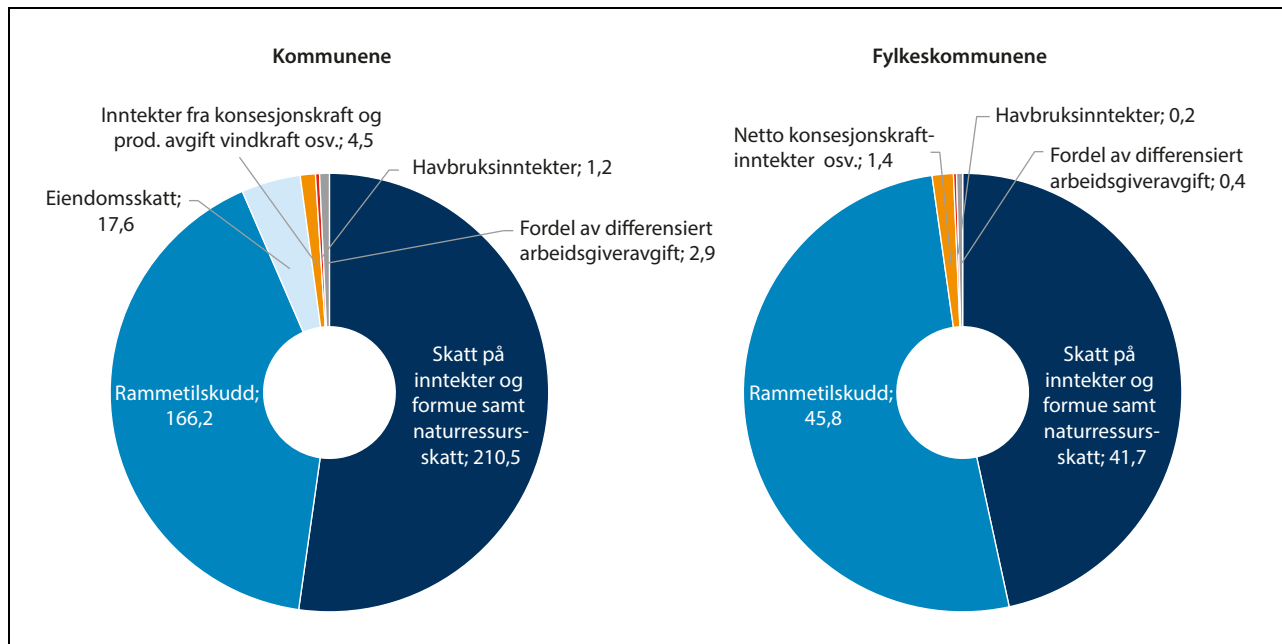
### 9.1 Begrepet frie inntekter

Kommunesektorens inntekter består både av frie og bundne inntekter. De bundne inntektene består hovedsakelig av øremerkede tilskudd, gebyrer og egenbetalinger, som er knyttet til spesifikke kommunale tjenester. De frie inntektene består av skatteinntekter fra innbyggerne og rammeoverføringer fra staten og er, i motsetning til øremerkede tilskudd, inntekter kommunene fritt kan rå over, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regelverk.

I kommuneopplegget i statsbudsjettet inngår rammetilskudd, skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak samt eiendomsskatt i de frie inntektene. De frie inntekter utgjør rundt 70 prosent av inntektene innenfor kommuneopplegget. For å få et mer fullstendig bilde av hva som er «frie» – eller «ubundne» – inntekter for kommunene, er inntekter i analysene i dette kapitlet og vedlegg 2 vist med og uten eiendomsskatt, netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, produksjonsavgift på vindkraft, havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift, siden dette også er inntekter og avgiftslettelse uten føringer for kommunene.

I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunevise forskjeller i de frie inntektene. Figur 9.1 viser fordelingen på landsbasis av inntektene som inngår i analysen.

I boks 9.1 beskrives de ulike inntektene nærmere. Inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer er ikke med i beregningene. Inntekter fra konsesjonsavgifter og utbytter er



Figur 9.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter. 2023. Mrd. kroner.

Note: Eiendomsskatt, netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg og tall for eiendomsskatt i 2023 er foreløpige. Tall for fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet skjematisk.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

også holdt utenfor, se en nærmere beskrivelse i boksen.

For å få et mål på de frie inntektene som er mest mulig sammenliknbart, er blant annet

skjønntilskudd til å dekke utgifter som følge av ekstraordinære hendelser som naturskader og liknende holdt utenom beregningen.

### Boks 9.1 Nærmere om ulike typer inntekter

#### *Inntekter som utjevnes i inntektssystemet*

Som frie inntekter i kommuneopplegget regnes rammeoverføringer fra staten og skatt på inntekt og formue fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak og eiendomsskatt. Med unntak av eiendomsskatt er dette inntekter som utjevnes i inntektsutjevningen.

*Skatt på inntekt og formue* er den viktigste skatteinntekten, og denne går til alle kommuner. I 2023 utgjorde skatt på inntekt og formue 252 mrd. kroner for kommunesektoren samlet. Disse skatteinntektene inkluderer kapitalinntekter til personlige skattytere. De siste årene er den kommunale skattøren fastsatt med sikte på at skatteinntekter inklusive eiendomsskatt skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Eiere av vannkraftverk er pliktige til å betale *naturressursskatt* til kommuner og fylkeskommuner. Naturressursskatten blir beregnet på grunnlag av hvert enkelte kraftverks gjennomsnittlige årlige kraftproduksjon de siste syv årene. Den omfordres gjennom inntektsutjevningen, mens de andre kommunale vannkraftsinntektene tilfaller vertskommunen fullt ut. Samlet naturressursskatt til hele kommunesektoren (alle kommuner og fylkeskommuner) har de siste årene utgjort rundt 1½ mrd. kroner per år, hvorav om lag 1,2–1,3 mrd. kroner per år har gått til kommunene. Ifølge ureviderte KOSTRA-tall for 2023 mottok vel 150 av landets 356 kommuner naturressursskatt i 2023.

## Boks 9.1 (forts.)

*Inntekter som ikke utjevnes i inntektssystemet*

*Eiendomsskatt* er en frivillig skatt som avgjøres lokalpolitisk innenfor gjeldende regelverk. I 2023 hadde 322 kommuner eiendomsskatt, og eiendomsskatten utgjorde samlet om lag 17,6 mrd. kroner. Rundt halvparten av eiendomsskatten er fra eiendomsskatt på boliger og fritidseiendom, mens den andre halvparten er fra eiendomsskatt på næringseiendom, vannkraftverk, vindkraftverk eller petroleumsanlegg. Eiendomsskatt på vannkraftverk, vindkraftverk eller petroleumsanlegg beregnet etter særskilte regler, står alene for rundt 3 ½ mrd. kroner, og bidrar til å trekke opp inntektsnivået i enkelte kommuner vesentlig. Eiendomsskatten inkluderes i de frie inntektene i makro i kommuneopplegget, men inkluderes ikke i inntektsutjevningen.

*Netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg:* Eiere av større vannkraftverk må avstå konsesjonskraft til utbyggingskommunen, og eventuelt til fylkeskommunen. Da ordningen med konsesjonskraft ble innført var hensikten å sikre vertskommunene kraft til alminnelig forsyning til en pris som reflekterte kostnaden ved utbyggingen. Kommunene kan i dag kjøpe konsesjonskraften til en pris som normalt ligger vesentlig under markedsverdi og som er basert på selvkost. Kommunene står fritt til å selge kraften videre, inngå langsiktige avtaler som salg av kraft til en fast pris, benytte kraften selv eller disponere den på annen måte. Noen kommuner har også hatt inntekter fra hjemfall av vannkraftverk til staten. Vertskommunens andel av konsesjonskraften avhenger av folketallet, fordi retten skal tilsvare forbruket til alminnelig forsyning i kommunen.

Samlet utgjorde netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg ifølge KOSTRA 5,9 mrd. kroner i 2023, og vel 200 kommuner og fem fylkeskommuner mottok slike inntekter i 2023. I perioden 2017–2021 varierte disse inntektene mellom 1,2 og 2,5 mrd. kroner og økte til 5,4 mrd. kroner i 2022. Dette omfatter da bare verdien av konsesjonskraften som er solgt videre, og ikke kraft som for eksempel har gått til kommunens eget forbruk.

Vi benytter her KOSTRA-tall som viser hva kommunene sitter igjen med av realiserte inntekter fra salg av konsesjonskraft. Disse inntektene

vil avhenge av hvordan den enkelte kommune har valgt å disponere konsesjonskraften. Kommunene har anledning til å selge konsesjonskraften videre i spotmarkedet. Alternativt kunne en derfor benyttet verdien av kraften, som beregnes ved å multiplisere kommunens mengde konsesjonskraft med spotprisen. Dette ville i 2022 og 2023 gitt et vesentlig høyere anslag enn realiserte inntekter fra KOSTRA. THEMA Consulting Group utarbeidet i 2023 en rapport på oppdrag fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).<sup>1</sup> Her ble verdien av konsesjonskraft anslått til 11,9 mrd. kroner i 2022, dvs. mer enn det dobbelte av netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg samme år ifølge KOSTRA.

*Produksjonsavgiften på landbasert vindkraft* ble innført 1. juli 2022, og var da 1 øre/kWh. I forbindelse med forslaget om grunnrenteskatt på landbasert vindkraft ble avgiftssatsen økt til 2 øre/kWh i 2023, og til 2,3 øre/kWh fra 2024. Avgiften innbetales til staten, men inntektene fordeles til vertskommunene året etter avgiftsåret. I 2023, dvs. for avgiftsperioden i 2022, var utbetalingen på drøyt 70 mill. kroner, fordelt på 49 kommuner. I Prop. 2 LS (2023–2024) *Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft* ble avgiften anslått til om lag 390 mill. kroner i 2024 (utbetales til kommunene i 2025). I analysene i dette kapitlet er inntektene fra produksjonsavgiften på vindkraft slått sammen med netto inntekter fra konsesjonskraft til en felles kategori.

Gjennom *Havbruksfondet* fordeles en andel av inntektene fra havbruksnæringen til kommuner og fylkeskommuner med havbruk. Havbruksfondet tilføres inntekter fra produksjonsavgiften på oppdrettsfisk (laks, ørret og regnbueørret) og en andel av inntektene fra salg av nye oppdrettstillatelser. I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 78 LS (2022–2023) *Grunnrenteskatt på havbruk* uttalte flertallet at den kommunale andelen av inntekter fra salg av nye tillatelser skulle økes fra 40 prosent til 55 prosent, jf. Innst. 372 L (2022–2023). Videre er avgiften på produksjon av fisk økt fra 40,5 øre i 2022 til 90 øre fra 1. juli 2023. Inntektene fra produksjonsavgiften utgjør et stabilt element i Havbruksfondet, mens salg av nye tillatelser normalt gjennomføres annethvert år. I 2023 mottok 142 kommuner og sju fylkeskommuner inntekter fra Havbruksfondet.

## Boks 9.1 (forts.)

Kommuner og fylkeskommuner med havbruk ble ifølge tall fra Fiskeridirektoratet tilført 0,5 mrd. kroner i 2019, 2,25 mrd. kroner i 2020, 1 mrd. kroner i 2021, 3,1 mrd. kroner i 2022 og i 2023 fikk de samlet en utbetaling på 1,4 mrd. kroner.

*Den differensierte arbeidsgiveravgiften* er ikke en inntekt, men en avgiftslettelse. Dette er i dag det mest omfattende distriktspolitiske virkemiddelet i Norge. Målet med ordningen er å motvirke nedgang i folketallet i spredtbygde områder ved å stimulere til sysselsetting og grunnlag for næringsvirksomhet.

Kommunene er plassert i ulike soner med tilhørende differensierte avgiftssatser. Rundt 200 kommuner hadde redusert arbeidsgiveravgift i 2023. Satsen varierer mellom 10,6 prosent og 0 prosent for disse kommunene. I de mest sentrale områdene i sone 1, benyttes det ordinær sats på 14,1 prosent. Differensiert arbeidsgiveravgift reduserer dermed arbeidskraftkostnadene i distriktene, også i offentlig forvaltning. Fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift for kommuneorganisasjonen er beregnet som differansen mellom beregnet full sats og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for de kommunale tjenestene.

*Konsesjonsavgifter og utbytteinntekter inkluderes ikke i de frie inntektene*

Eiere av større vannkraftverk betaler også konsesjonsavgifter til staten og kommunene som er berørt av kraftutbyggingen. Konsesjonsavgiften ble innført for å gi kommunene og staten en kompensasjon for generelle skader og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, og dessuten en del av verdiskapingen som fant sted. Konsesjonsavgiften skal avsettes særskilt for hver vertskommune til et fond, som anvendes etter bestemmelse av kommunestyret. Fondets midler skal fortrinnsvis brukes til utvikling av næringslivet i distriktet. Rundt 240 kommuner har de siste årene mottatt om lag 700 mill. kro-

ner årlig i konsesjonsavgifter. Inntekter fra konsesjonsavgifter er ikke inkludert i frie inntekter.

*Kommunesektorens inntekter fra utbytte og eieruttak* utgjorde 7,5 mrd. kroner i 2022 og 10,7 mrd. kroner i 2023. I perioden 2017 til 2021 lå disse inntektene mellom 3,8 mrd. kroner og 5,4 mrd. kroner årlig. Store deler av utbytteinntektene stammer fra kraftsektoren, og økningen i utbetalte utbytter i 2022 og 2023 må ses i sammenheng med de høye strømprisene i Sør-Norge. I THEMAs rapport fra desember 2023 ble utbyttene fra kraftsektoren i 2022 (til utbetaling i 2023) anslått til 6,7 mrd. kroner.

Utbytteinntekter er inntekter som eierkommunene mottar gjennom sitt eierskap. Det er vanskelig å skille mellom disse inntektene og for eksempel inntekter som andre tidligere eierkommuner har etter å ha solgt seg ut og dermed forvalter i finansmarkedet, det vil si inntekter som kommunene kan skaffe til veie på lik linje med private aktører. På samme måte er det også vanskelig å inkludere i «frie inntekter» avkastning på kommunenes finansplasseringer, som kommunene opprinnelig har fått som «ordinære» frie inntekter. Utbytteinntekter inkluderes derfor ikke i de frie inntektene til eierkommunene. I gjennomsnitt hadde de minste kommunene, kommuner med mellom 3 000 og 5 000 innbyggere og de 20 kommunene med høyeste inntekter per innbygger i 2023 de klart høyeste inntektene fra utbytte og eieruttak i 2023. Forskjellene i frie inntekter mellom kommunegrupper ville kun blitt marginalt endret om en også tok med disse inntektene i inntektsbegrepet i dette kapitlet. Utbyttene og eieruttakene varierte fra 0 kroner til 80 600 kroner per innbygger i kommunen med de høyeste utbyttene og eieruttakene.

I avsnitt 9.5 viser vi forskjeller i kommunenes tilleggsinntekter, og i det avsnittet er også konsesjonsavgifter og utbytter og eieruttak inkludert.

<sup>1</sup> *Kommunale inntekter fra kraftsektoren*. Rapport fra THEMA Consulting Group, desember 2023.



## 9.2 Forskjeller i skatteinntekter utjevnes i inntektssystemet

Skatteinntektene varierer til dels mye mellom kommunene, og gjør at kommunene har et ulikt utgangspunkt for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å ivareta målet om at inntektssystemet skal utjevne kommunenes forutsetninger for å kunne levere likeverdige tjenester, utjevnes skatteinntektene fra inntekts- og formueskatt fra personlige skattytere og fra naturressursskatt delvis mellom kommunene. I tallene der inntektene sammenliknes mellom kommuner og grupper av kommuner er disse skatteinntektene inkludert etter inntektsutjevning. I dette avsnittet ser vi litt nærmere på betydningen av inntektsutjevningen for kommunenes inntekter.

Inntektsutjevningen sørger for at skatteinntektene, som inngår i utjevningen, blir omfordelt fra kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet til kommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet. Tabell 9.1 viser kommunenes inntekter fra skatt per innbygger i 2023, før og etter inntektsutjevning for kommuner gruppert etter innbyggertall, i prosent av landsgjennomsnittet.

Tabell 9.1 viser at kommunegruppen med kommuner med over 50 000 innbyggere i gjennomsnitt har inntekter fra skatt på inntekt, formue og naturressursskatt over landsgjennomsnittet.

En egen gruppe med de 20 kommunene med høyest samlede korrigerede frie inntekter, se note i tabellen og avsnitt 9.3 og 9.4 for en nærmere forklaring, har også skatteinntekter over landsgjennomsnittet. Kommunegruppen med under 1 000 innbyggere har lavest skatteinntekter per innbygger før inntektsutjevning med 82 prosent av landsgjennomsnittet. Etter inntektsutjevning har alle kommunegrupper med inntil 50 000 innbyggere skatteinntekter per innbygger på 95–96 prosent av landsgjennomsnittet.

Forskjellene mellom kommunene og mellom fylkeskommunene reduseres betydelig gjennom inntektsutjevningen. For kommunene innebærer ordningen at kommuner med skatteinngang under landsgjennomsnittet i første omgang blir kompensert for 60 prosent av differansen mellom egen skatteinngang for disse skattene og landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbygger. Kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet blir tilsvarende trukket for differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet.

Kommuner med skatteinngang under 90 prosent av landsgjennomsnittet blir ytterligere kompensert for 35 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og 90 prosent av landsgjennomsnittet, og dette finansieres med et trekk på et likt beløp per innbygger fra alle kommuner. Stor økning eller nedgang i skatteinngangen for den enkelte kommune vil dermed gi langt mindre

Tabell 9.1 Kommunenes inntekter fra skatt på inntekter, formue og naturressursskatt. Per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet.

	Antall kommuner	Antall innbyggere	Før skatteutjevning	Etter skatteutjevning
Under 1000 innb.	17	12 208	82 %	95 %
1 000–3 000 innb.	100	201 678	85 %	96 %
3 000–5 000 innb.	37	146 871	87 %	96 %
5 000–10 000 innb.	71	500 975	86 %	96 %
10 000–20 000 innb.	47	672 587	86 %	95 %
20 000–50 000 innb.	44	1 301 358	87 %	95 %
Over 50 000 innb.	20	2 613 416	114 %	105 %
De 20 kommunene med høyest inntekter	20	39 891	111 %	104 %
Sum	356	5 488 984	100 %	100 %

Note: «20 kommuner med høyest korrigerede frie inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft, produksjonsavgift på vindkraft og havbruk og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 39 891. Dette utgjør 0,7 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

utslag i kommunenes inntekter etter inntektsutjevning enn endringen isolert sett skulle tilsi. Inntektsutjevningen fungerer dermed også som en sikring mot stor variasjon i egen skatteinngang. Inntektsutjevningen bidrar også til at alle kommuner får ta del i en eventuell skattevekst utover det som er lagt til grunn i budsjettoppleggene, siden landsgjennomsnittet vil øke. Tilsvarende vil alle kommuner bli berørt av en eventuell lavere skatteinngang for landet som helhet.

Gjennomsnittlig skatt per innbygger fra inntekt, formue og naturressursskatt for kommunene i hele landet var om lag 38 300 kroner i 2023. Før inntektsutjevning varierte disse skattene per innbygger i 2023 fra rundt 22 300 kroner til rundt 105 700 kroner, tilsvarende fra 58 prosent av landsgjennomsnittet til 276 prosent av landsgjennomsnittet. Inntektsutjevningen bidro til at kommunen med lavest skatteinntekt per innbygger i 2023 etter utjevning hadde 93 prosent av landsgjennomsnittet i skatteinntekter per innbygger, det vil si rundt 35 700 kroner per innbygger. De aller fleste kommunene ligger rundt eller i overkant av dette skattenivået etter utjevning, og både den symmetriske delen av utjevningen på 60 prosent og tilleggsutjevningen på 35 prosent for kommuner med skatt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet bidrar til å løfte skatte svake kommuner. Kommunen med lavest inntekt per innbygger ble dermed tilført rundt 13 400 kroner per innbygger gjennom inntektsutjevningen. Kommunen med høyest skatteinntekter per innbygger etter inntektsutjevning lå 69 prosent over landsgjennomsnittet per innbygger, det vil si rundt 64 800 kroner per innbygger.

Totalt var det en omfordeling på rundt 13 mrd. kroner gjennom inntektsutjevningen for kommunene, hvorav Oslo som kommune var klart største bidragsyter og tilførte andre kommuner vel 7 mrd. kroner gjennom ordningen. Mange kommuner har høye skatteinntekter per innbygger, men få innbyggere og bidrar derfor langt mindre samlet sett i inntektsutjevningen enn de store kommunene med skatteinntekter over landsgjennomsnittet. Oslo, Bærum, Stavanger, Asker og Bergen står samlet for 88 prosent av samlet bidrag til inntektsutjevningen.

### 9.3 Begrepet frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke

tjenester innbyggerne har behov for og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene. Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. I figurene i dette kapitlet er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov og gitt betegnelsen korrigerte frie inntekter.

Innenfor de nasjonale velferdstjenestene som kommunene har ansvar for, kan det ikke godtas altfor store forskjeller i tjenestetilbudet. For at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, utjevnes kostnadsforskjeller som kommunene selv ikke kan påvirke, gjennom utgiftsutjevningen. Utgiftsutjevningen skjer i praksis ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. For kommunene inngår sektorene barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern, helse- og sosialtjenester og administrasjon og landbruk i utgiftsutjevningen.

I sammenlikningen av frie inntekter mellom kommunene for 2023 er det derfor korrigert med kostnadsnøkkelen for 2023, det vil si for variasjonen i kostnadene til drift av disse tjenestene. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen.

Gjennom denne korrigeringen for utgiftsutjevningen vil kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov – som er lite kostnadskrevenne å drifte – få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov – som er kostnadskrevenne å drifte – vil få justert ned sine inntekter.

Også etter korrigeringen for utgiftsutjevningen er det elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner. Regionalpolitiske tilskudd og skjønnskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå.

Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesektorens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet. I tillegg har mange kommuner inntekter som ikke utjevnes, blant annet eiendomsskatt, og inntekter fra naturressurser gjennom inntekter fra konsesjonskraft og havbruk.

Utgiftsutjevningen omfatter det aller meste av kommunens utgifter. I vurderingen av forskjeller i de korrigerte frie inntektene bør en likevel også ta i betraktning at utgiftsutjevningen og korreksjonen for denne ikke dekker alle oppgavene kommunene har. Kommunale oppgaver som blant annet kommunal vei, kultur og boligsosiale forhold finansieres av frie inntekter, men er ikke omfattet av utgiftsutjevningen. Også her vil det

kunne være forskjeller i utgiftsbehov, blant annet knyttet til smådriftsulemper og kostnader som følger av lengre reiseavstander.

Utgiftsutjevningen fanger heller ikke opp at mange distriktskommuner som følge av mangel på velfungerende markeder (markedssvikt) trolig må ta et større ansvar for flere oppgaver i distriktene. Dette kan blant annet være utvikling av lokalsamfunnet og boligmarkedet, bygging av infrastruktur og samordning av tilbud og etterspørsmål etter utdanning og kompetanseutvikling. Et aktuelt eksempel er utbygging av bredbånd. Kommunal og fylkeskommunal medfinansiering har vært vanlig i områder der utbygging ikke har vært markedsmessig lønnsomt.

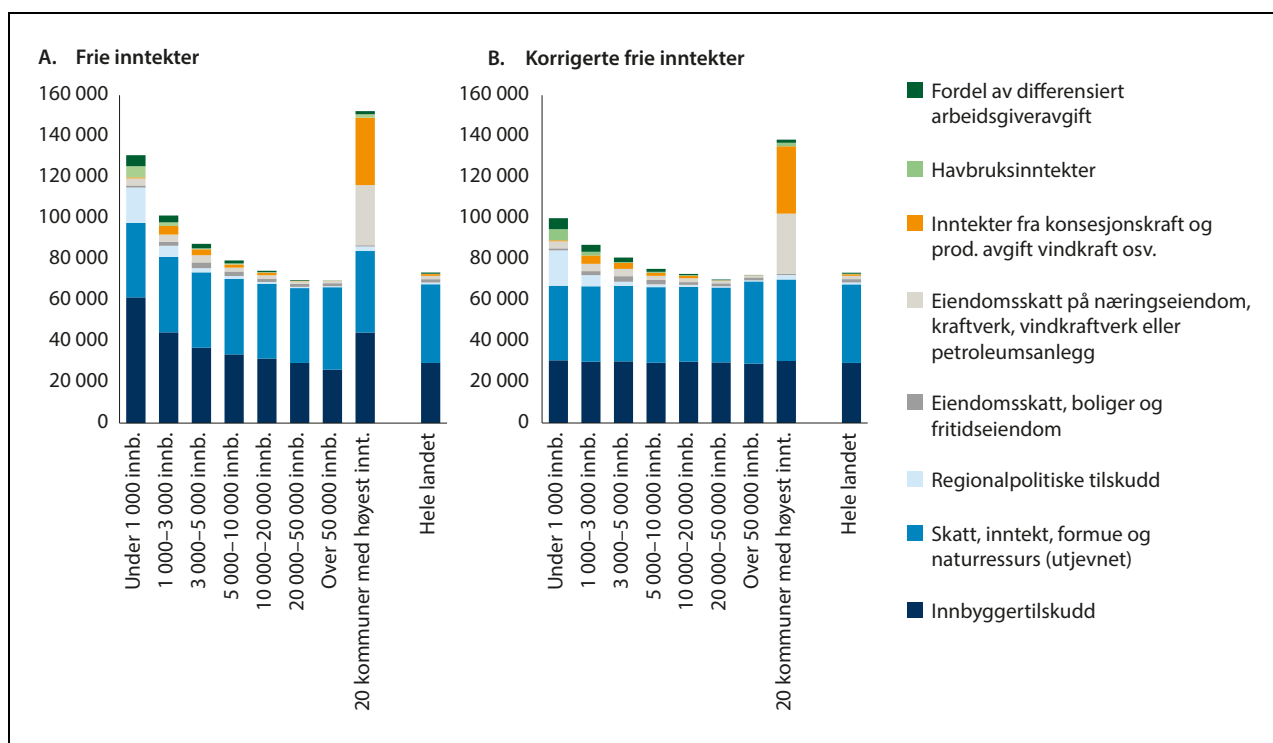
Se vedlegg 2 for flere opplysninger om beregningsgrunnlaget og beregningstekniske forutsetninger.

#### 9.4 Forskjeller i inntektsnivå

I dette avsnittet ser vi nærmere på forskjeller i inntektsnivå mellom grupper av kommuner. De 20

kommunene med høyest inntekter, målt ved korrigerede frie inntekter der inntekter fra eiendomsskatt, havbruk, konsesjonskraft og produksjonsavgift på vindkraft inkluderes, er i figur 9.1 skilt ut som en egen gruppe for at de ikke skal påvirke gjennomsnittstallene i grupper av kommuner de ellers ville hørt hjemme i. I denne gruppen har 7 av 20 kommuner under 1 000 innbyggere, alle har under 5 000 innbyggere, og samlet utgjør gruppen 0,7 prosent av landets innbyggere. Dette er distriktskommuner på sentralitet 5 og 6.

Vi ser først på forskjeller i frie inntekter per innbygger når det ikke tas hensyn til forskjeller i utgiftsbehov. I gjennomsnitt hadde kommunene samlede frie inntekter på om lag 73 400 kroner per innbygger i 2023. Figur 9.2A viser nivået på kommunenes samlede frie inntekter der kommunene er gruppert etter innbyggertall. For kommunegruppen med under 1 000 innbyggere var inntektene i gjennomsnitt rundt 78 prosent over landsgjennomsnittet. Inntektene regnet per innbygger faller med stigende innbyggertall.



Figur 9.2 Frie inntekter og korrigerede frie inntekter, kroner per innbygger 2023. Med betydningen av ulike inntektsarter. Kommuner gruppert etter antall innbyggere.

Note: «20 kommuner med høyest korrigerede frie inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft, produksjonsavgift på vindkraft og havbruk og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 39 891. Dette utgjør 0,7 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

*Store forskjeller i frie inntekter før korreksjon for forskjellig utgiftsbehov*

Som vi ser av figur 9.2A, bidrar inntekter fra «annen» eiendomsskatt (eiendomsskatt på næringsseiendom, vannkraftverk, vindkraftverk og petroleumsanlegg), netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videre salg, havbruksinntekter og fordel av redusert arbeidsgiveravgift til å løfte inntektene per innbygger i kommunegruppen med de aller høyeste inntektene og kommunegruppen med de minste kommunene vesentlig. Men også uten slike inntekter, det vil si når vi kun ser på inntekter fra rammetilskuddet (innbyggertilskuddet, regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd) og skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt (som utjevnes i inntektssystemet), har disse kommunene inntekter per innbygger som ligger over landsgjennomsnittet. Dette skyldes blant annet at de minste kommunene gjennomgående har høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet og blir tilført ekstra midler via utgiftsutjevningen i rammetilskuddet.

Forskjeller i innbyggertilskudd som følge av forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene bidrar til forskjeller i inntektsnivå per innbygger. Gjennom utgiftsutjevningen blir kommuner kompensert for ufrivillige kostnader knyttet til innbyggere i ulike aldersgrupper, sosiale forhold, geografi, smådriftsulemper og lignende. Blant annet har alle kommuner noen faste kostnader som dekkes gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkel og utløser et beløp per kommune (basistilskudd). Når dette basistilskuddet deles på et lavt antall innbyggere, blir inntektene per innbygger høye. Disse kommunene mottar også mer i regionalpolitiske tilskudd per innbygger enn landsgjennomsnittet. Grupper med kommuner som har flere enn 5 000 innbyggere har et nivå på frie inntekter per innbygger som ligger langt nærmere landsgjennomsnittet.

*Forskjellene i inntekter bli mindre når inntektene korrigeres for utgiftsbehov*

Figur 9.2B viser forskjeller i inntektsnivå mellom kommunegrupper når det er korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov, det vil si utgiftsutjevningen i rammetilskuddet. Korreksjonen er gjort i den delen av søylene som inneholder innbyggertilskuddet. Vi ser av figuren at inntektsforskjellene

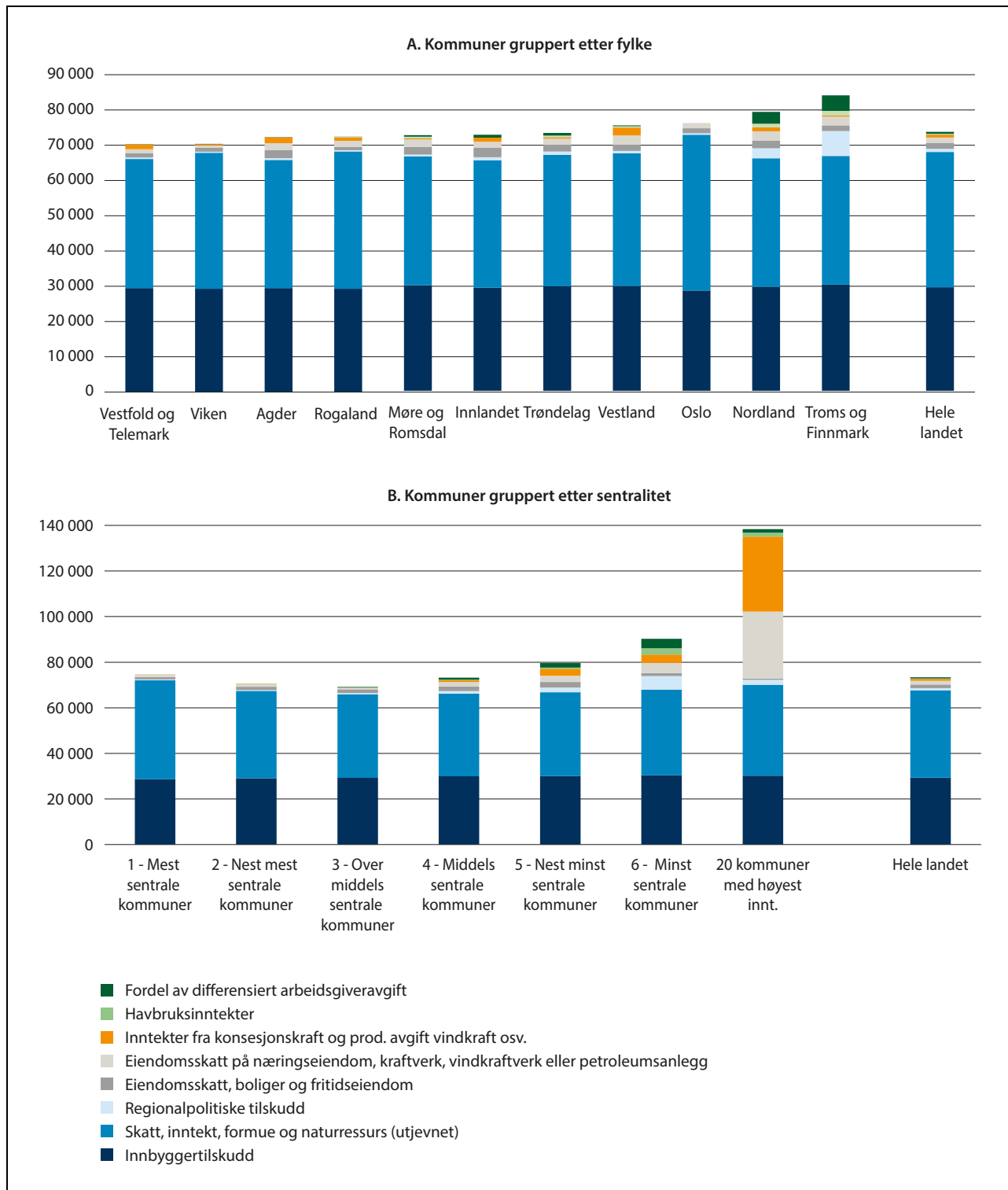
mellom kommunegruppene blir redusert når det korrigeres for variasjoner i utgiftsbehovet. Når en kun ser på rammetilskudd (summen av innbyggertilskudd, regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd) og ordinær skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt, har de minste kommunene 23 prosent høyere inntekter enn landsgjennomsnittet, noe som særlig må ses i sammenheng med høyere nivå på regionalpolitiske tilskudd.

Når en inkluderer øvrige inntekter, har de minste kommunene i gjennomsnitt 36 prosent høyere inntekter regnet per innbygger enn landsgjennomsnittet. Høyere inntekter i de minste kommunene må da i tillegg til de regionalpolitiske tilskuddene ses i sammenheng med at flere mindre kommuner har særlig høye inntekter knyttet til naturressurser, samt fordel av redusert arbeidsgiveravgift. For de 20 kommunene med de høyeste inntektene er bildet nokså likt for frie inntekter og korrigerede frie inntekter, noe som må ses i sammenheng med at inntektene utenfor inntektsutjevningen utgjør en vesentlig del av inntektene i disse kommunene.

Figur 9.3 viser korrigerede frie inntekter for kommuner gruppert etter henholdsvis fylker og etter sentralitet. Figur 9.3A viser at kommunene i Troms og Finnmark og i Nordland har de høyeste korrigerede frie inntektene i prosent av landsgjennomsnittet. Dette må ses i sammenheng med både nivået på de regionalpolitiske tilskuddene og fordel av redusert arbeidsgiveravgift. Også Oslo som kommune har korrigerede frie inntekter over landsgjennomsnittet. Dette må ses i sammenheng med høye inntekter fra skatt på inntekt og formue.

I figur 9.3B er kommunene gruppert etter sentralitet, basert på Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks. Sentralitet 1 er de mest sentrale kommunene og sentralitet 6 er de minst sentrale kommunene. Tabell 9.2 gir en oversikt over antall kommuner og innbyggere på de ulike sentralitetsnivåene.

Korrigerede frie inntekter for kommuner gruppert etter sentralitet følger i grove trekk mønsteret for korrigerede frie inntekter for kommuner gruppert etter antall innbyggere, se figur 9.3B. De minst sentrale kommunene har i gjennomsnitt høyere inntekter enn de mer sentrale kommunene. Kommuner på sentralitetsnivå 2 og 3 har de laveste korrigerede frie inntektene i gjennomsnitt.



Figur 9.3 Korrigerede frie inntekter, kroner per innbygger 2023. Med betydningen av ulike inntektsarter. Kommuner gruppert etter henholdsvis fylker (fylkesstruktur for 2023) og sentralitet.

Note: «20 kommuner med høyest korrigerede frie inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft, produksjonsavgift på vindkraft og havbruk og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 39 891. Dette utgjør 0,7 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

Tabell 9.2 Kommuner gruppert etter Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks og de 20 kommunene med høyest korrigerede inntekter. Tall per 1. januar 2023.

	Antall kommuner	Antall innbyggere	Andel av innbyggerne
Nivå 1: Mest sentrale kommuner	6	1 059 086	19,3 %
Nivå 2: Nest mest sentrale kommuner	19	1 405 274	25,6 %
Nivå 3: Over middels sentrale kommuner	51	1 400 922	25,5 %
Nivå 4: Middels sentrale kommuner	71	890 429	16,2 %
Nivå 5: Nest minst sentrale kommuner	92	486 286	8,9 %
Nivå 6: Minst sentrale kommuner	97	207 096	3,8 %
De 20 kommunene med høyest inntekter	20	39 891	0,7 %
Sum	356	5 488 984	100,0 %

Note: «20 kommuner med høyest korrigerede frie inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft, produksjonsavgift på vindkraft og havbruk og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 39 891. Dette utgjør 0,7 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

#### *Betydelige variasjoner innad i kommunegruppene*

Figurene som viser gjennomsnittlig inntektsnivå innenfor hver enkelt kommunegruppe, kamuflerer variasjonene innad i kommunegruppene. For kommuner gruppert etter sentralitet har vi derfor sett nærmere på inntektsnivået for enkeltkommuner innad i kommunegruppene, se figur 9.4.

Figur 9.4A viser inntekter fra rammetilskudd og skatt innenfor dagens inntektsutjevning, for den enkelte kommune, sortert etter sentralitetsgruppe og inntekter per innbygger innenfor gruppen. Kommuner på sentralitet 5 har slike inntekter som landsgjennomsnittet, mens kommuner på sentralitet 2–4 har inntekter under landsgjennomsnittet. På sentralitet 6 har 6 av 97 kommuner frie inntekter under landsgjennomsnittet når kun disse inntektene inkluderes.

Når eiendomsskatt, inntekter fra konsesjonskraft, produksjonsavgift på vindkraft og Havbruksfondet samt fordel av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes, løftes inntektene til kommuner med sentralitet 5 og 6 vesentlig, se figur 9.4B. På disse sentralitetsnivåene er det 19 av 189 kommuner som har inntekter per innbygger under landsgjennomsnittet. Øvrige 170 kommuner har inntekter på landsgjennomsnittet eller over. Kommunene med sentralitet 2 og 3 har i gjennomsnitt fortsatt inntekter som ligger under landsgjennomsnittet, og avstanden til landsgjennomsnittet er nå noe høyere. Kommunene på

sentralitetsnivå 4 er som gruppe løftet opp til landsgjennomsnittet.

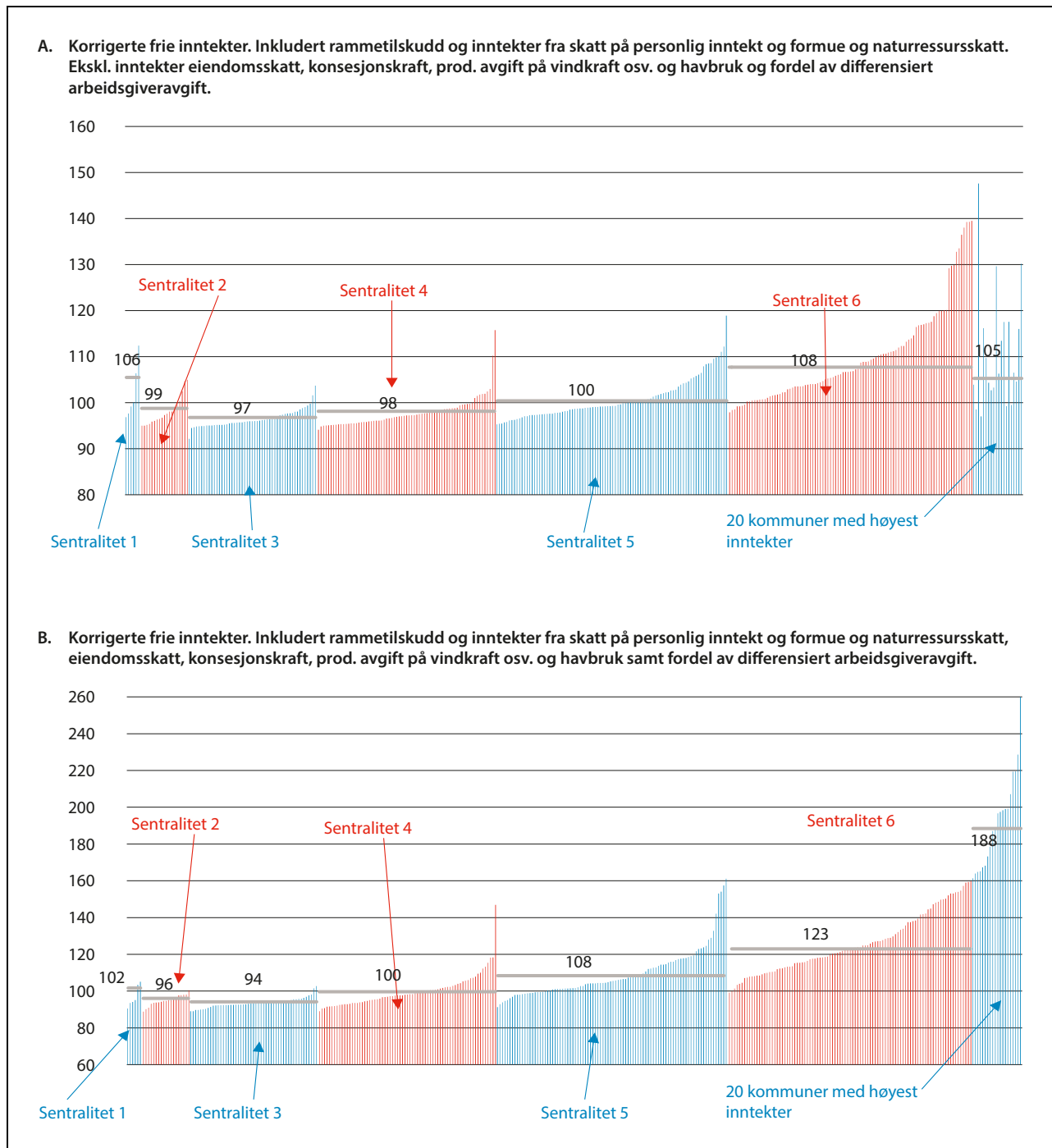
Se vedlegg 2 for en nærmere oversikt over inntektsnivået for enkeltkommuner når ulike tilleggsinntekter inkluderes.

#### *Inntektsforskjellene mellom kommuner øker stort sett dersom flere tilleggsinntekter inkluderes*

Figur 9.5A viser inntektsspredningen, målt ved variasjonskoeffisienten<sup>1</sup>, for frie inntekter og korrigerede frie inntekter når ulike tilleggsinntekter inkluderes og når alle kommuner teller like mye. Figuren viser at spredningen gjennomgående er høyere for frie inntekter hvor det ikke er korrigeret for utgiftsbehov, enn for korrigerede frie inntekter. Vi ser også at – med ett unntak – øker inntektsforskjellene når hver av inntektsartene inkluderes.

Unntaket er eiendomsskatt fra bolig og fritidseiendom, hvor inntektsforskjellene faller litt når disse inkluderes i inntektene. Det kan derfor se ut som at eiendomsskatt fra bolig og fritidseiendom særlig benyttes av kommuner som i begrenset grad har andre tilleggsinntekter. «Annen eiendomsskatt» – eiendomsskatt på næringseiendom, vannkraft- vindkraft- og petroleumsanlegg – bidrar imidlertid til å øke inntektsforskjellene.

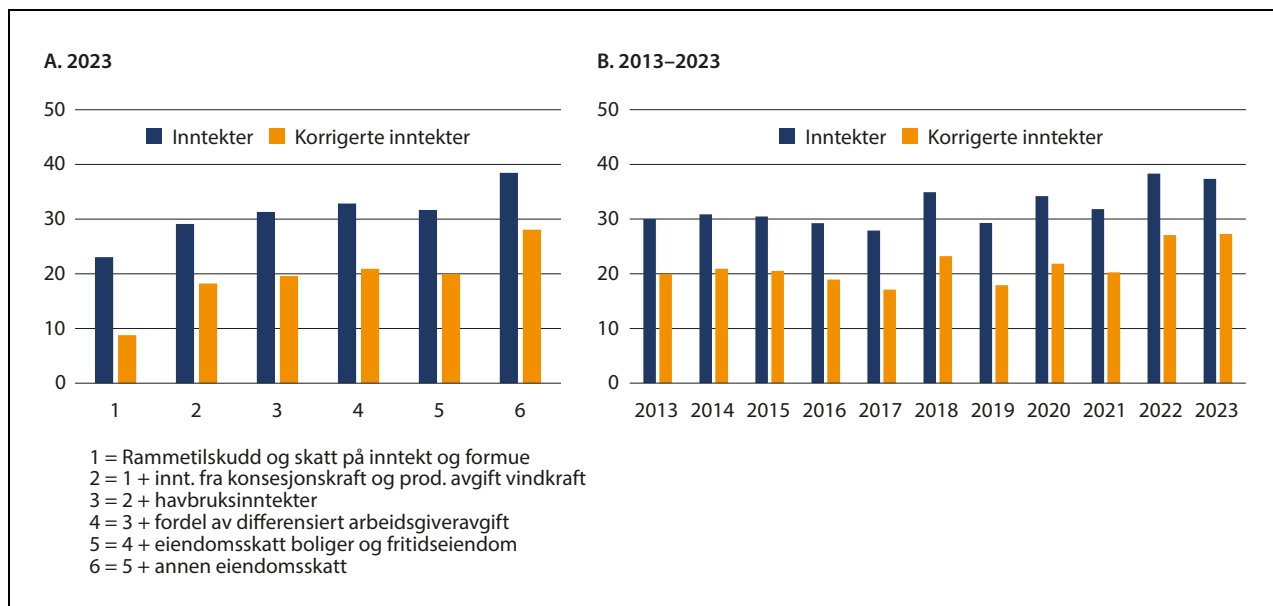
<sup>1</sup> Standardavvik når kommunenes inntektsnivå er sett i forhold til et normert landsgjennomsnitt på 100.



Figur 9.4 Korrigerte frie inntekter per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet i 2023, med og uten inntekter som ikke utjevnes. Kommuner gruppert etter sentralitet.

Note: «20 kommuner med høyest korrigerte frie inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerte frie inntekter per innbygger når alle inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft, produksjonsavgift på vindkraft og havbruk og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 39 891. Dette utgjør 0,7 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet



Figur 9.5 Inntektsspredning mellom kommuner når ulike inntekter inkluderes, målt ved variasjonskoeffisienten (standardavvik når landsgjennomsnitt er satt til 100).

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Som følge av økte inntekter fra konsesjonskraft i 2022 og 2023, har også spredningen mellom kommunene økt betydelig i samme tidsrom, og var i 2022 og 2023 på sitt høyeste i perioden 2013–2023, se figur 9.5B.

## 9.5 Nærmere om tilleggsinntekter i kommunene

Inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og produksjonsavgift på landbasert vindkraft og inntekter fra Havbruksfondet har ikke vært gjensvar for inntektsutjevning og bidrar til forskjellene i kommunenes frie inntekter. I dette avsnittet beskrives disse forskjellene nærmere.<sup>2</sup> Konsesjonsavgifter og utbytte- og eierinntekter er ikke definert som frie inntekter i dette kapitlet, se boks 9.1, men i dette avsnittet inkluderer vi også disse inntektene.

I gjennomsnitt får kommunene 6 752 kroner per innbygger samlet i inntektene som er omtalt i dette avsnittet, dvs. inntekter fra eiendomsskatt, havbruk, konsesjonskraft, produksjonsavgift på

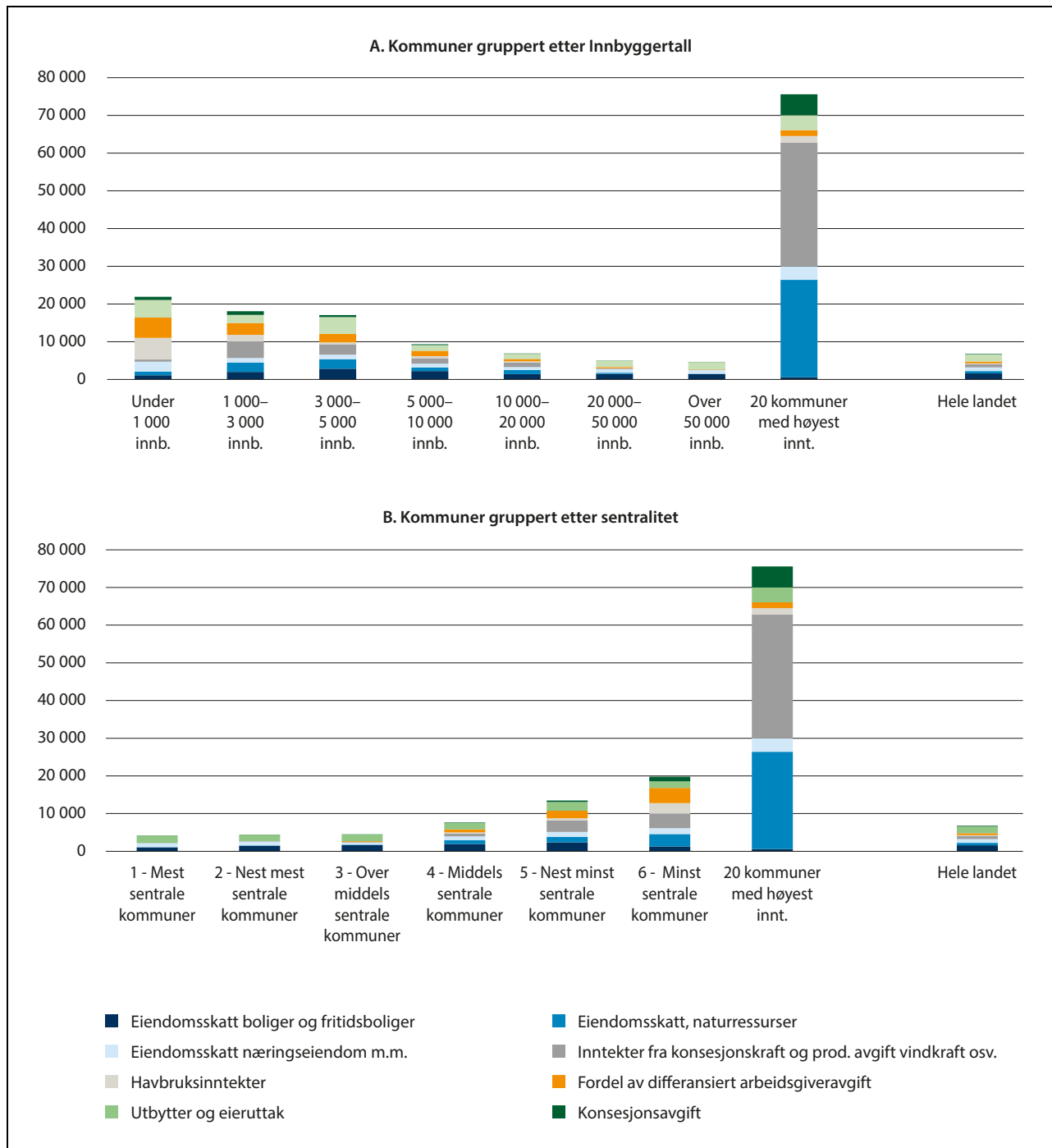
<sup>2</sup> I kapitlet ellers har departementet brukt tall for 2022 der tall for 11 kommuner i 2023 mangler i de ureviderte KOSTRA-tallene. I dette avsnittet ser departementet kun på de 345 kommunene der vi har fullstendige datasett for 2023, da det ikke finnes tilsvarende inndeling for eiendomsskatt i KOSTRA for 2022.

landbasert vindkraft, fordel av differensiert arbeidsgiveravgift, konsesjonsavgifter og utbytter og eieruttak. Samlet er disse inntektene i dette avsnittet betegnet som «tilleggsinntekter».

Figur 9.6 viser at for grupper av kommuner har de rikeste kommunene naturlig nok høyest tilleggsinntekter per innbygger, og tilleggsinntektene er avtakende med antall innbyggere og stigende desto mindre sentral kommunen er. Kommunene med de høyeste inntektene per innbygger har særlig høye inntekter fra konsesjonskraft og eiendomsskatt knyttet til naturressurser<sup>3</sup>, men ligger også høyt sammenliknet med øvrige kommunegrupper på alle inntektsartene med unntak av eiendomsskatt på bolig og fritidseiendom. Kommunene med færrest innbyggere og de minst sentrale kommunene (dette er ofte sammenfallende) har størst fordel av redusert arbeidsgiveravgift, og disse kommunene ligger i gjennomsnitt også høyt når det gjelder inntekter fra havbruk, konsesjonskraft, produksjonsavgift på landbasert vindkraft og eiendomsskatt knyttet til naturressurser. Utbytter og eierinntekter og eiendomsskatt på boliger, fritidseiendom og næringsseiendom er jevnere fordelt mellom kommunegruppene enn de øvrige tilleggsinntektene.

<sup>3</sup> Eiendomsskatt på vannkraft-, vindkraft- og petroleumsanlegg.

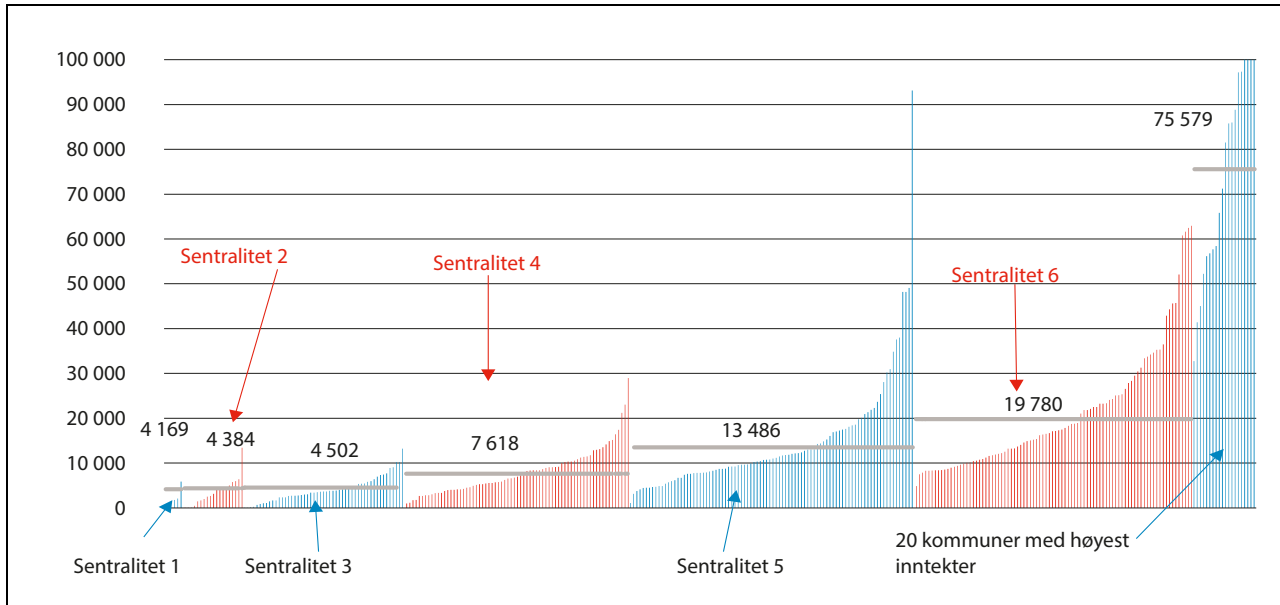




Figur 9.6 Inntekter utenom inntektsutjevningen («tilleggsinntekter»), kroner per innbygger 2023. Kommuner gruppert etter henholdsvis innbyggertall og sentralitet.

Note: «20 kommuner med høyest korrigerede frie inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft, produksjonsavgift på vindkraft og havbruk og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 39 891. Dette utgjør 0,7 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges vassdrags- og energidirektorat, Fiskeridirektoratet og Kommunal- og distriktsdepartementet.



Figur 9.7 Inntekter utenom inntektsutjevningen, kroner per innbygger 2023. Kommuner sortert stigende etter sentralitet og stigende med inntekter utenom inntektsutjevningen per innbygger innenfor sentralitetsgruppen.

Note: «20 kommuner med høyest korrigerede frie inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft, produksjonsavgift på vindkraft og havbruk og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 39 891. Dette utgjør 0,7 prosent av folketallet i landet.

<sup>1</sup> Kommuner der vi ikke har fullstendig data er ikke inkludert.

<sup>2</sup> Tilleggsinntekter over 100 000 kroner per innbygger vises ikke i figuren av hensyn til figurens lesbarhet. Kommunene Valle (101 000 kroner), Eidsfjord (110 000 kroner), Åseral (113 000 kroner) og Bykle (224 000 kroner) vises opp til 100 000 kroner per innbygger.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

Figur 9.7 viser at det er store forskjeller i tilleggssinntektene mellom enkeltkommuner innenfor en kommunegruppe. Samlet varierer disse inntektene fra nær 0 kroner per innbygger til 224 000 kroner per innbygger.

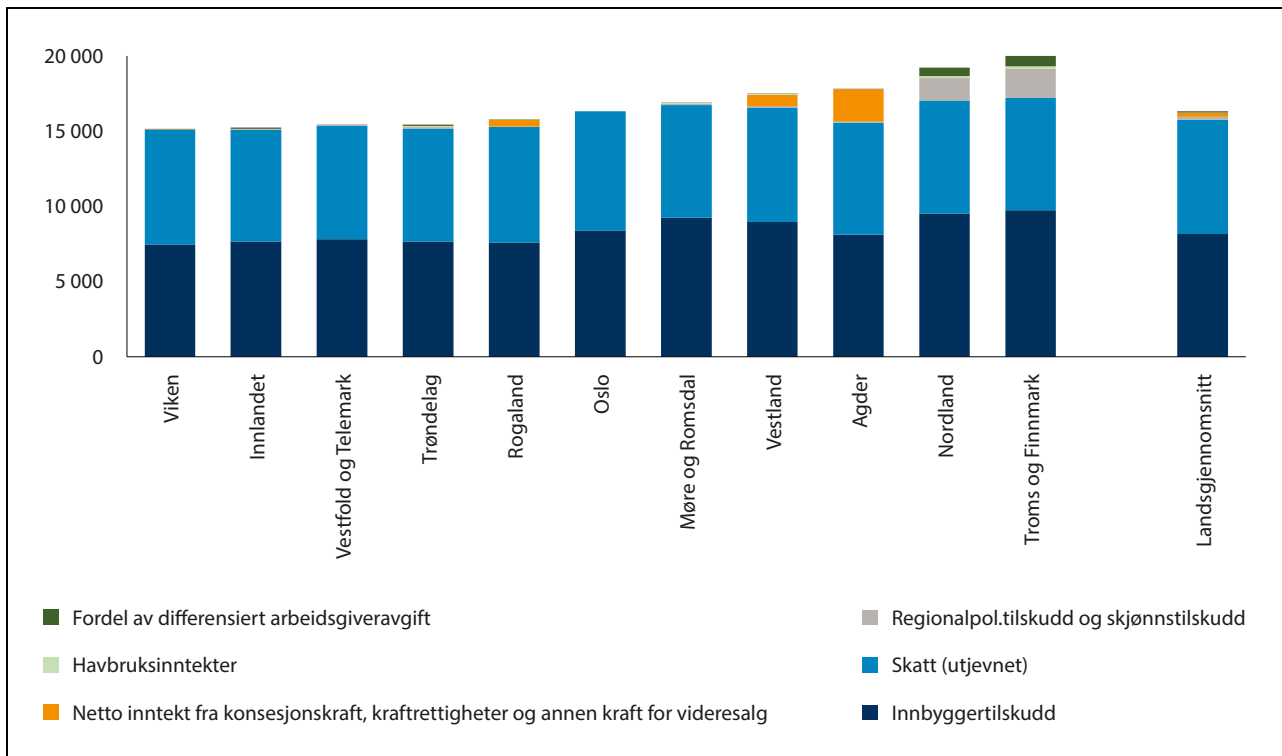
## 9.6 Fylkeskommunenes frie inntekter korrigeret for utgiftsbehov

Figur 9.8 viser på tilsvarende måte som for kommunene forskjeller i fylkeskommunenes frie inntekter, korrigeret for utgiftsbehov.

Oslo har som eneste kommune både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Oslo kommune som fylkeskommune har korrigerede frie inntekter over landsgjennomsnittet, noe som blant annet må ses i sammenheng med høye skatteinntekter. Oslo har som eneste fylkeskommune (dvs. kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barnevernet som ble

overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette med særskilt fordeling i tabell C, jf. Grønt hefte. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene. Saker med særskilt fordeling, som Oslos ansvar for det statlige barnevernet, enkelte samferdselssaker m.m., omfattes ikke av utgiftsutjevningen og er derfor ikke korrigeret for i utgiftskorrigeringen. Omfanget av saker med særskilt fordeling vil derfor kunne påvirke korrigerede frie inntekter for fylkeskommunene.

Figur 9.8 viser at Troms og Finnmark fylkeskommune og Nordland fylkeskommune har de høyeste korrigerede inntektene, noe som må ses i sammenheng med regionalpolitiske tilskudd (Nord-Norge-tilskuddet) og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Videre blir Agder trukket betydelig opp av netto inntekter fra konsesjonskraft. Fylkeskommunene Viken, Innlandet og Vestfold og Telemark har de laveste korrigerede frie inntektene.



Figur 9.8 Korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene (fylkesstruktur 2023), kroner per innbygger 2023.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet og Kommunal- og distriktsdepartementet

## 10 Utviklingen i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de fleste kommunale velferds-tjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2015 til 2023, og da særlig utviklingen i løpet av 2023.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der ureviderte tall for 2023 ble publisert 15. mars 2024, Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS)/Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) og Grunnskolen informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, omsorgssektoren, kommunehelsetjenesten og boligsosialt arbeid.

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge i alderen 1–18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2015–2023 økte antall innbyggere i disse gruppene med om lag 28 600 personer, noe som isolert sett indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppen 80 år og over var på rundt 36 500 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med om lag 7 900 personer. Samlet sett for disse gruppene økte innbyggertallet i perioden 2015–2023 med nærmere 292 000 personer, tilsvarende 6,4 prosent.

Gjennom 2023 gikk antall barn og unge opp med om lag 1 000 personer. Det ble færre i barnekullet 1–5 år, mens det ble flere i barnekullet 6–15 år, og flere unge i aldersgruppen 16–18 år. Det ble 10 100 flere eldre over 80 år. Totalt økte innbyggertallet i landet med om lag 61 200 i løpet av 2023, tilsvarende 1,1 prosent.

Som en følge av krigen i Ukraina, flyktet mange av innbyggerne i 2022 og 2023 til andre land. I Norge var det 30 300 flere bosatte innvandrere fra Ukraina ved inngangen til 2023 enn året før, og dette tallet hadde økt til 65 800 ved inngangen til 2024. Dette har bidratt til vekst i innbyggertallet i forskjellige målgrupper, og i kom-

munenes og fylkeskommunenes tjenesteyting, spesielt innen skole og helse. 81 prosent av ukrainere er under 50 år, mot 62 prosent av resten av befolkningen.

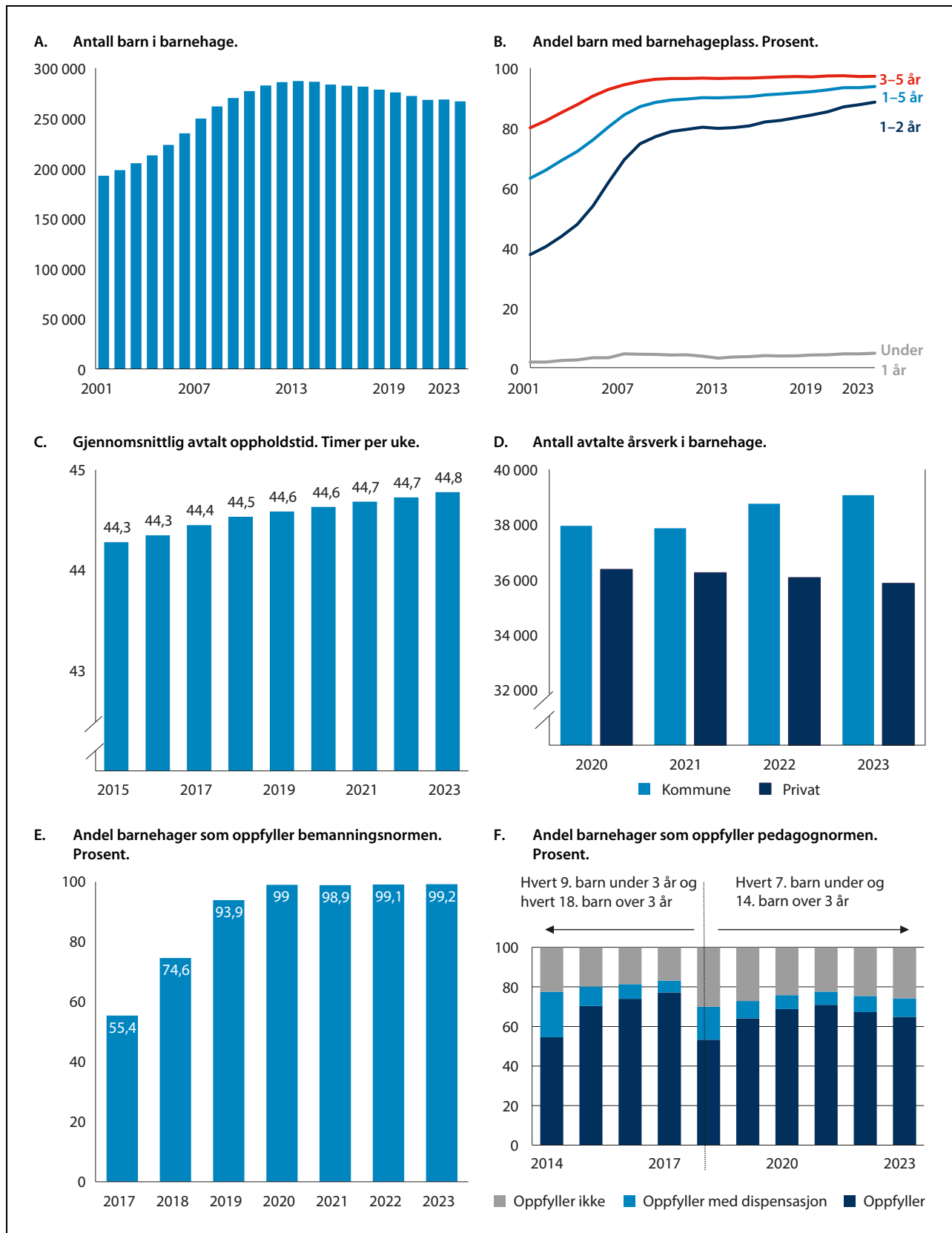
### 10.1 Barnehage

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1–5 år noe ned etter 2015 og fram til 2021. I 2022 gikk barnetallet i målgruppen noe opp før barnetallet gikk ned med i overkant av 1 800 barn i 2023, jf. figur 10.1A. Mesteparten av denne nedgangen er barn i private barnehager. Barnehagedekningen har gått gradvis opp fra 90,4 prosent i 2015 til 93,8 prosent i 2023, jf. figur 10.1B. Om lag halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg på i overkant av 97 prosent, mens den fortsatt økte for 1–2-åringene i 2023. I 2023 gikk 88,6 prosent av 1–2-åringene i barnehagen, noe som er en økning på 0,6 prosentpoeng fra året før. Dekningsgraden for 1–5-åringene var på 93,8 prosent i 2023, en økning på 0,4 prosentpoeng fra 2022 og en økning på 1,6 prosentpoeng fra 2019.

Avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass økte med 0,5 timer fra 2015 til 2023, jf. figur 10.1C. I 2023 økte den avtalte oppholdstiden marginalt fra 2022 til om lag 44,8 timer.

Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk økte samlet sett med om lag 100 fra 2022 til 2023. I de kommunale barnehagene økte antall årsverk med i overkant av 300 årsverk i 2023, tilsvarende om lag 0,8 prosent. I de private barnehagene ble antall årsverk redusert med i overkant av 200 årsverk i 2023, tilsvarende om lag 0,6 prosent. Samlede antall årsverk i prosent økte noe i 2023, mens antall barn i barnehage i samme periode gikk ned, noe som betyr at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte noe i 2023. I de private barnehagene ble bemanningstettheten litt høyere som følge av at årsverksreduksjonen var lavere enn reduksjonen i antallet barn i de private barnehagene fra 2022 til 2023.



Figur 10.1 Utvikling i barnehagesektoren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Etter 1. august 2019 må barnehager som ikke innfrir kravet søke om dispensasjon. For å kunne sammenlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

Kommunale barnehager har over tid hatt litt høyere bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2023 var den i snitt på 5,6 barn per ansatt. De private barnehagene har også økt bemanningstettheten, som i 2023 var 5,7 barn per ansatt.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt økt fra 55 til 99 prosent, jf. figur 10.1E. Totalt gikk det 2 166 barn i 45 barnehager som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2023. Dette var en stor reduksjon fra 2018 da tallet var 86 100 barn, og tallet ligger på omtrent samme nivå som i 2022.

Pedagognormen innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder i grunnbemanningen for hvert sjuende barn under tre år og minst én pedagogisk leder for hvert fjortende barn over tre år. Dagens pedagognorm trådte i kraft 1. august 2018. Før dette var kravet henholdsvis ni og atten barn per pedagogisk leder. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år om gangen, slik at en person som ikke oppfyller utdanningskravet likevel kan jobbe som pedagogisk leder.

I 2023 oppfylte 65 prosent av barnehagene pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 10.1F, en nedgang fra 67 prosent i 2022. I gjennomsnitt er det 13,5 barn per barnehagelærer i 2023. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det rundt 2 800 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 700 årsverk når barnehager med dispensasjon holdes utenom.

I 2016 var andelen utdannede barnehagelærere i grunnbemanningen på 40,5 prosent, mens den i 2023 var på 42,4 prosent. Dette er en nedgang fra 2022 da andelen var på 43,0 prosent.

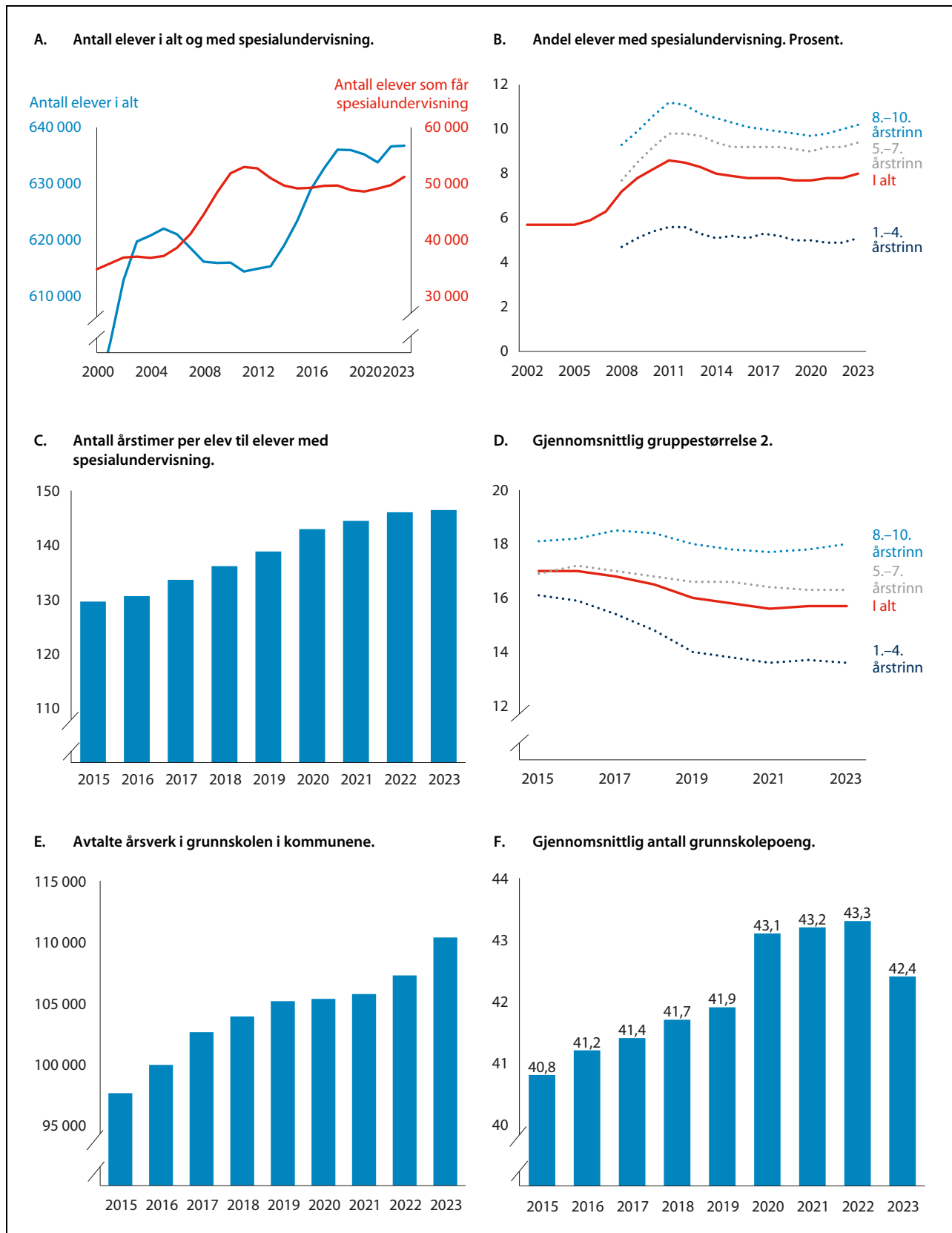
## 10.2 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen økte svakt i perioden 2015–2018, men har avtatt noe fra 2018 til 2022, jf. figur 10.2A. I 2023 økte antallet elever marginalt, med vel 100 elever. Elevtallet i de kommunale grunnskolene gikk ned med vel 800 elever, mens elevtallet i de private skolene økte med vel 900 elever.

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden. Fra 2005 var det først og fremst spesialundervisningen som økte, jf. figur 10.2A og B. Andelen elever som fikk spesialundervisning økte fram til 2011, før andelen de neste årene ble lavere. Etter 2015 stabiliserte andelen seg på barne- og mellomtrinnet, mens den fortsatte å gå svakt nedover på ungdomstrinnet. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer, jf. figur 10.2C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning, og særlig unngå at barn tas ut av elevgruppen og klassefelleskapet for å få et eget tilbud. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet med å forbedre den tilpassede opplæringen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Bedre kvalitet på det ordinære opplæringstilbudet kan gjøre behovet for særskilte ordninger for enkeltelever mindre, slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 10.2B.

De siste årene har også lærertettheten økt, jf. figur 10.2D. «Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2» er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 17,0 elever i 2015 til 15,7 elever i 2023. Gruppestørrelse 2 er den samme i 2022 og 2023 for grunnskolen samlet, og for mellomtrinnet. Gruppestørrelse 2 er redusert svakt for barnetrinnet, og har økt svakt for ungdomstrinnet.

Fra 2015 er det bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen, og fra høsten 2018 er det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Normen for gruppestørrelse 2 var skoleåret 2018–2022 maksimalt 16 elever per lærer på 1.–4. trinn og maksimalt 21 elever per lærer på 5.–10.



Figur 10.2 Utvikling i grunnskolesektoren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

trinn. Fra og med høsten 2022 ble normen skjerpet til 15 på 1.–4. trinn og 20 på 5.–10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn på skolenivå.

Tall per oktober 2023 viser at 89 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.–4. trinn, noe som er på samme nivå som i året før. På 5.–7. trinn oppfylte omtrent 95 prosent av skolene kravet, mens 89 prosent oppfylte kravet på 8.–10. trinn. Dette er en nedgang på hhv. 1 og 3 prosentpoeng sammenliknet med året før. I 2023 er det blitt drøyt 3 100 flere årsverk i grunnskolesektoren, mens det har vært en nedgang med vel 800 elever i de kommunale grunnskolene. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det 490 flere årsverk til undervisning i grunnskolen sammenliknet med forrige skoleår, og det er behov for omtrent 320 årsverk for at alle skolene skal oppfylle lærernormen, forutsatt at lærerressurser ikke er omdisponert mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler.

Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående opplæring. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 10.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Imidlertid har grunnskolepoengene gått ned med 0,9 poeng i 2023. Avgangselevene fra grunnskolen våren 2023 hadde i snitt 42,4 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,0 grunnskolepoeng mer enn guttene. Dette er noe mindre enn året før da avstanden var 4,3 grunnskolepoeng.

For skolefritidsordningen (SFO) var det i perioden 2015–2018 en reduksjon i andelen elever i SFO, etter at det i årene fram mot 2015 hadde vært en liten, men jevn økning. Andelen barn i alderen 6–9 år som hadde plass i SFO varierte noe etter 2018, og økte markant fra 65,7 prosent i 2022 til 69,7 prosent i 2023. Andelen barn i alderen 6–9 år som har plass i SFO har økt markant med 8,7 prosentpoeng i perioden 2021 til 2023. Dette må blant annet ses i sammenheng med at regjeringen fra høsten 2022 innførte tilbud om 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for alle førsteklassinger.

### 10.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet i videregående opplæring på begynnelsen av 2000-tallet, flatet veksten ut, og siden 2015 har elevtallet vært relativt stabilt. Årskullene ble mindre, men en større andel av 16–18-åringene

var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lære kandidater gikk opp fram til 2020, jf. figur 10.3A og B. I 2023 økte befolkningen av 16–18-åringene noe mer enn antallet elever i samme alder. Dette har ført til at andelen av 16–18-åringene i videregående opplæring har gått ned med 0,8 prosentpoeng i 2023 fra året før. Veksten i antallet unge i aldersgruppen 16–18 år antas å ha sammenheng med at en del av flyktningene fra Ukraina befinner seg i denne aldersgruppen. Etter en nedgang i andel elever som sluttet i løpet av skoleåret fra 2015, gikk denne andelen opp fra 5,0 til 5,7 prosent fra 2022 til 2023. Siden 2021 har andel elever som har sluttet økt med 1,7 prosentpoeng. Dette kan også ha påvirket at andelen som er i videregående opplæring har blitt redusert noe i 2023.

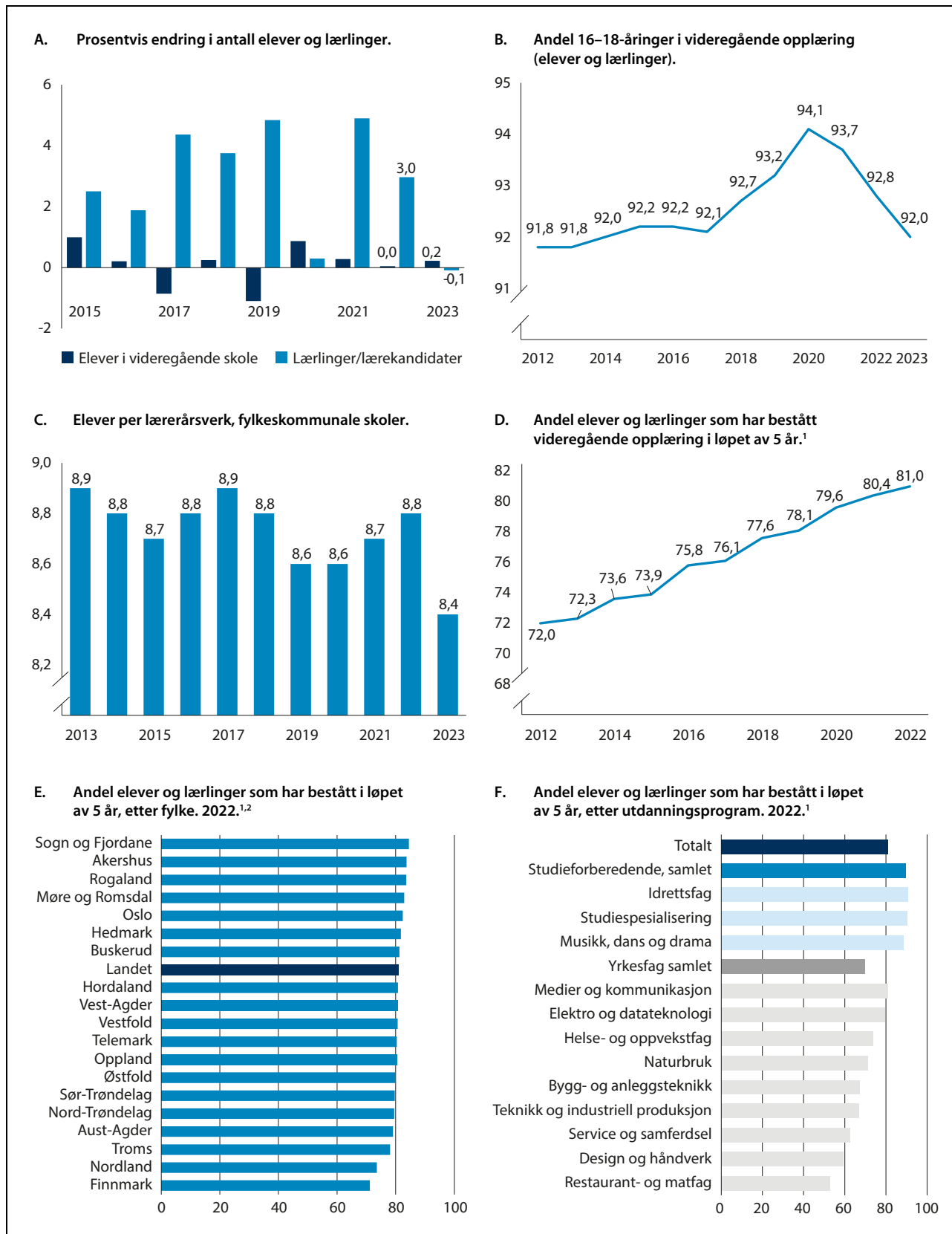
Avtalte årsverk i videregående opplæring har ligget stabilt på noe i overkant av 33 000 avtalte årsverk i perioden fra og med 2015. Lærertettheten ble økt noe fra 2022 til 2023, og antall elever per lærerårsverk i fylkeskommunale skoler gikk ned fra 8,8 til 8,4 fra 2022 til 2023, jf. figur 10.3C.

Etter opplæringsloven<sup>1</sup> har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, det vil si inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 81 prosent av 2016-kullet, som er det siste tilgjengelige året i statistikken, fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 10.3D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første gang for 19 år siden (kullet som startet i 1994). Andelen elever som fullførte innen fem år lå lenge rundt 70 prosent, men har økt de siste årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2016, var økningen på 0,6 prosentpoeng fra året før. 12 prosent av ungdom i alderen 16–25 år har verken bestått eller befinner seg i videregående opplæring etter fem år, ifølge Utdanningsdirektoratet.

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 10.3E og F. Innenfor studieforberedende utdanningsprogrammer var andelen elever som fullførte innen fem år på 89,5 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogram-

<sup>1</sup> Ny opplæringslov skal etter planen tre i kraft fra 1. august 2024. De viktigste endringene i den nye loven i forhold til dagens er blant annet at rett til videregående opplæring utvides til å gjelde fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, og det blir en fri rett til omvalg fram til eleven er 19 år.





Figur 10.3 Utvikling i videregående opplæring.

<sup>1</sup> Årstallet tilsvare kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2022 til elevene til 2016-kullet. Tall for 2016-kullet blir publisert 12. juni 2024.

<sup>2</sup> Fylkesstruktur 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet.

mene var andelen lavere, med 69,7 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkeskommunene for yrkesfaglige enn for de studieforbereidende utdanningsprogrammene. Den høyeste andelen som fullførte og besto, var i Sogn og Fjordane med 84,5 prosent, mens den var lavest i Finnmark med 71,2 prosent.

Variasjonen er også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. I snitt fullførte 80,8 prosent av elevene innen medier og kommunikasjon innen seks år, mens kun 52,7 prosent av elevene i restaurant- og matfag fullførte innen seks år. Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skolei ernivå og skolenivå. I tillegg har samarbeidet mellom fylkeskommunene og fylkeskommunenenes samarbeid med kommunene blitt bedre. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet med tiltak knyttet til disse.

## 10.4 Barnevern

Det kommunale barnevernet har ansvaret for barn bosatt i sin kommune og står for første- linjetjenesten i barnevernet. Dette innebærer å håndtere alle oppgaver som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Dette vil for eksempel omfatte vurderinger av bekymringsmeldinger, hjelpetiltak som veiledning og økonomisk støtte, tjenester som har samarbeidsflater med andre kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/helsestasjonene) og akuttberedskap. Det statlige barnevernet har ansvaret for andrelinjetjenesten, herunder institusjoner, spesialiserte fosterhjem eller spesialiserte hjelpetiltak.

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall undersøkelser og antall barn som mottok hjelp fra barnevernet gikk opp fram mot 2017, men omfanget er redusert etter 2017. Antall undersøkelser økte svakt i 2023, mens antall barn med tiltak ble noe redusert, jf. figur 10.4A. Antallet avtalte årsverk har økt i hele perioden, jf. figur 10.4C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det fram mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Andelen barn med undersøkelser er på samme nivå i 2023 som i

2022, mens barn med barnevernstiltak har gått ned med 0,2 prosentpoeng, jf. figur 10.4B.

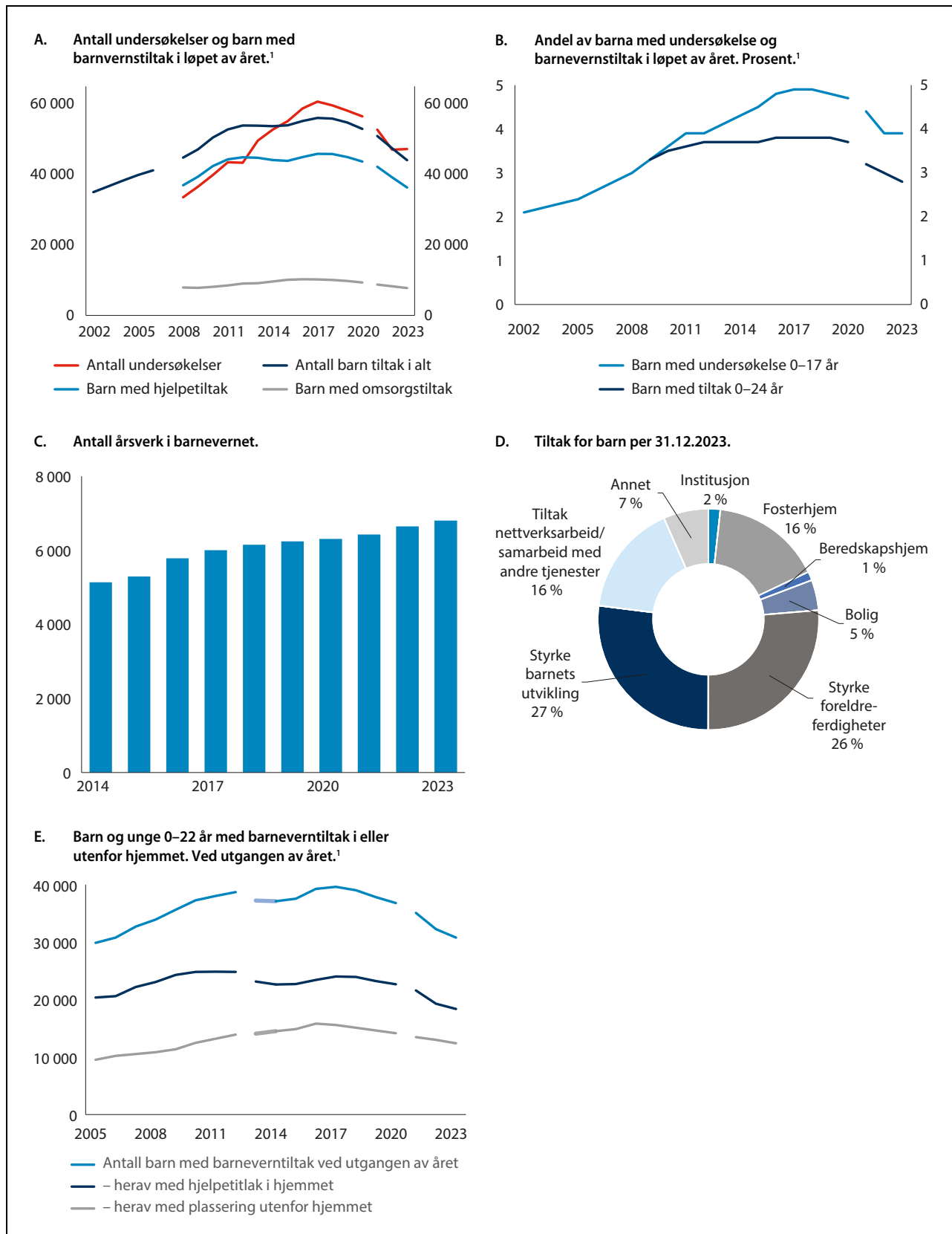
Fra 1. januar 2022 ble retten til ettervern etter barnevernloven utvidet, slik at dette kan opprettholdes fram til fylte 25 år. Fram til 2022 var grensen 23 år. Formålet med lovendringen var å gi unge voksne med barnevernserfaring viktig støtte i overgangen til voksenlivet. Dette gir et tidsseriebrudd i statistikken.

Et hovedskille når det gjelder tiltak, går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Definisjonen av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også barn som er plassert utenfor hjemmet.

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Ettersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de nærmere 31 000 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2023, hadde om lag 60 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens om lag 40 prosent var plassert utenfor hjemmet. Over lengre tid var det en sterkere vekst i antall barn som ble plassert utenfor hjemmet, men siden 2015 har andelen vært relativt stabile.

Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2015 ble 83 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2023 ble 93 prosent behandlet innen fristen, en økning på 1 prosentpoeng fra året før.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 10.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2023. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.



Figur 10.4 Utvikling i barnevernet.

<sup>1</sup> Fra 1. januar 2022 er retten til ettervern utvidet og målgruppen er 0–24 år fra 2022 (0–22 år før 2022).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

## 10.5 Helse og omsorg

---

Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 10.5A og B. Andelen mottakere som var under 67 år i 2015 var på 39,1 prosent. Denne andelen har økt gradvis fram mot 2023, mens andelen mottakere over 80 år har blitt redusert. I 2023 var 41,3 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år, og innenfor hjemmebaserte tjenester gis om lag 70 prosent av timene til denne aldersgruppen. Andelen innbyggere i de eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 10.5C og D. Det kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgruppene øker, mens behovet for institusjons- og hjemmetjenester ikke øker like mye.

I perioden 2015–2023 ser den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad ut til å ha blitt forbeholdt dem med størst behov, mens tallet på mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned innen den institusjonsbaserte omsorgen, jf. figur 10.5A. Statistikken for mottakere av omsorgstjenester hadde noen svakheter i 2023, jf. fotnotene til figur 10.5, så en må være litt varsom med å tolke resultatene. Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2023. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,9 timer i uka i 2015 til 9,8 timer i 2023.

Ressursinnsatsen til helse- og omsorgstjenestene økte betydelig i perioden 2015 til 2023, med i gjennomsnitt 1,0 prosent årlig, jf. figur 10.6A. I 2023 økte antall årsverk med i overkant av 5 100. En litt lavere andel av de brukerrettede årsverkene hadde helsefaglig utdanning, jf. figur 10.6B. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0–20 år økte antall avtalte årsverk fra 36,6 i 2016 til 53,3 i 2023, jf. 10.6C.

Legedekningen har også økt over tid og noe fra 2022 til 2023, mens fysioterapidekningen har vært mer stabil den siste delen av perioden, og gikk marginalt opp i 2023 fra året før jf. figur 10.6D. Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene fra starten av perioden mot slutten av

perioden, jf. figur 10.6E. I 2023 var det en liten nedgang fra året før. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,4 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2016 til 2023, mens sistnevnte økte fra 8,1 til 8,4 i samme periode. Også årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,6 årsverk per 10 000 innbyggere i 2016 til 3,2 årsverk per 10 000 innbyggere i 2023.

Dekningsgraden for brukere av hjemmetjenester som er 80 år og over er stigende med redusert sentralitet, jf. figur 10.6F. Dekningsgradene for brukere av institusjonstjenester er høyest i de mest og minst sentrale kommunene, mens de gruppene som ligger i midten, har de laveste dekningsgradene, jf. figur 10.6F.

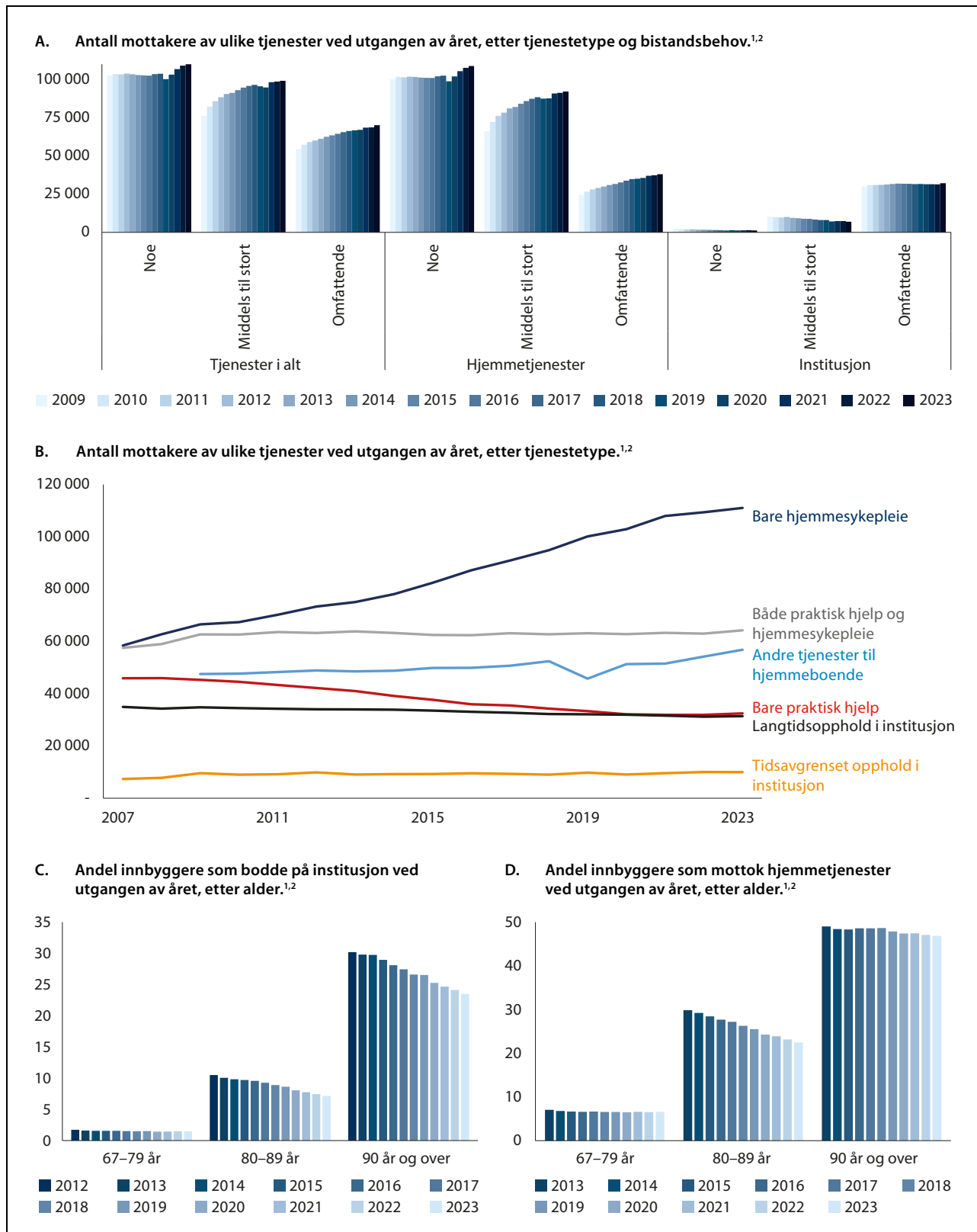
## 10.6 Boligsosialt arbeid

---

Boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Kommunene har ansvar for å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Kommunene har frihet til å vurdere hvordan de skal innrette den boligsosiale innsatsen.

Kommunalt disponerte boliger er et sentralt virkemiddel i det boligsosiale arbeidet til kommunene og boliger tildeles etter kriterier kommunen bestemmer. Kommunale boliger blir brukt både som omsorgsboliger for personer med ulike oppfølgingstjenester og som boliger til vanskeligstilte med og uten oppfølgingsbehov. Antall kommunalt disponerte boliger har holdt seg relativt stabilt, jf. figur 10.7A. Det er variasjon mellom fylkene i antall kommunalt disponerte boliger per innbygger, med høyest andel for kommunene i Nordland og lavest andel for kommunene i tidligere Viken, jf. figur 10.7B. Det henger blant annet sammen med forskjeller i de lokale leiemarkedene og med hvordan kommunene bruker kommunale boliger som virkemiddel i den sosiale boligpolitikken. Antall søknader om kommunal bolig økte med 5 prosent fra 2022 til 2023, jf. figur 10.7C. Antall avslag på søknader økte med 22 prosent i samme periode. I Husbankens dialog med kommunene peker mange kommuner på mangel på boliger for å bosette flere flykninger og økt bruk av midlertidige boligtilbud.

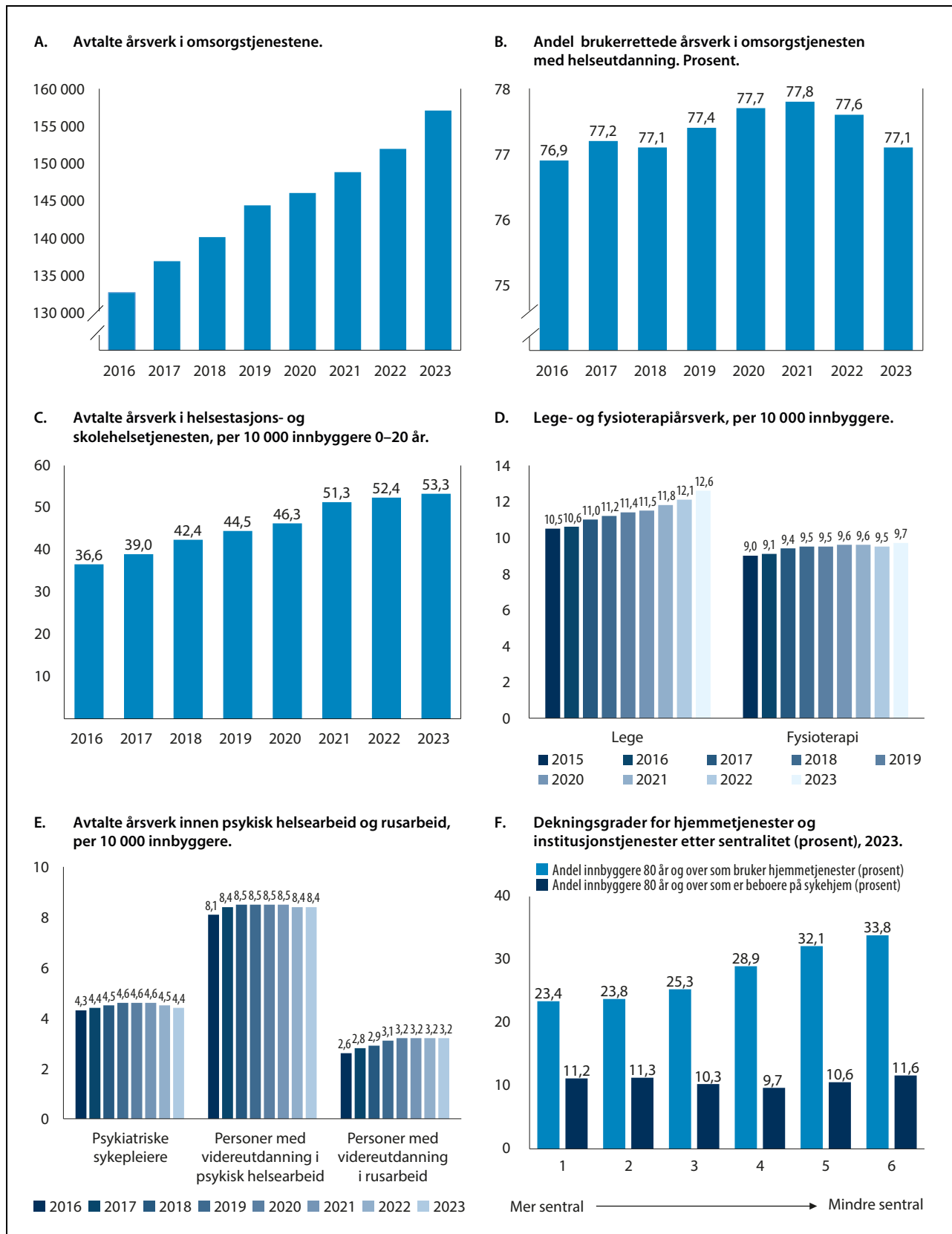
Kommunene gir ulike typer bistand til innbyggerne sine, som for eksempel råd, veiledning og praktisk bistand. Kommunene kan også bruke ulike økonomiske låne- og støtteordninger for å hjelpe folk til å skaffe seg eller beholde en egnet



Figur 10.5 Utvikling i omsorgstjenestene.

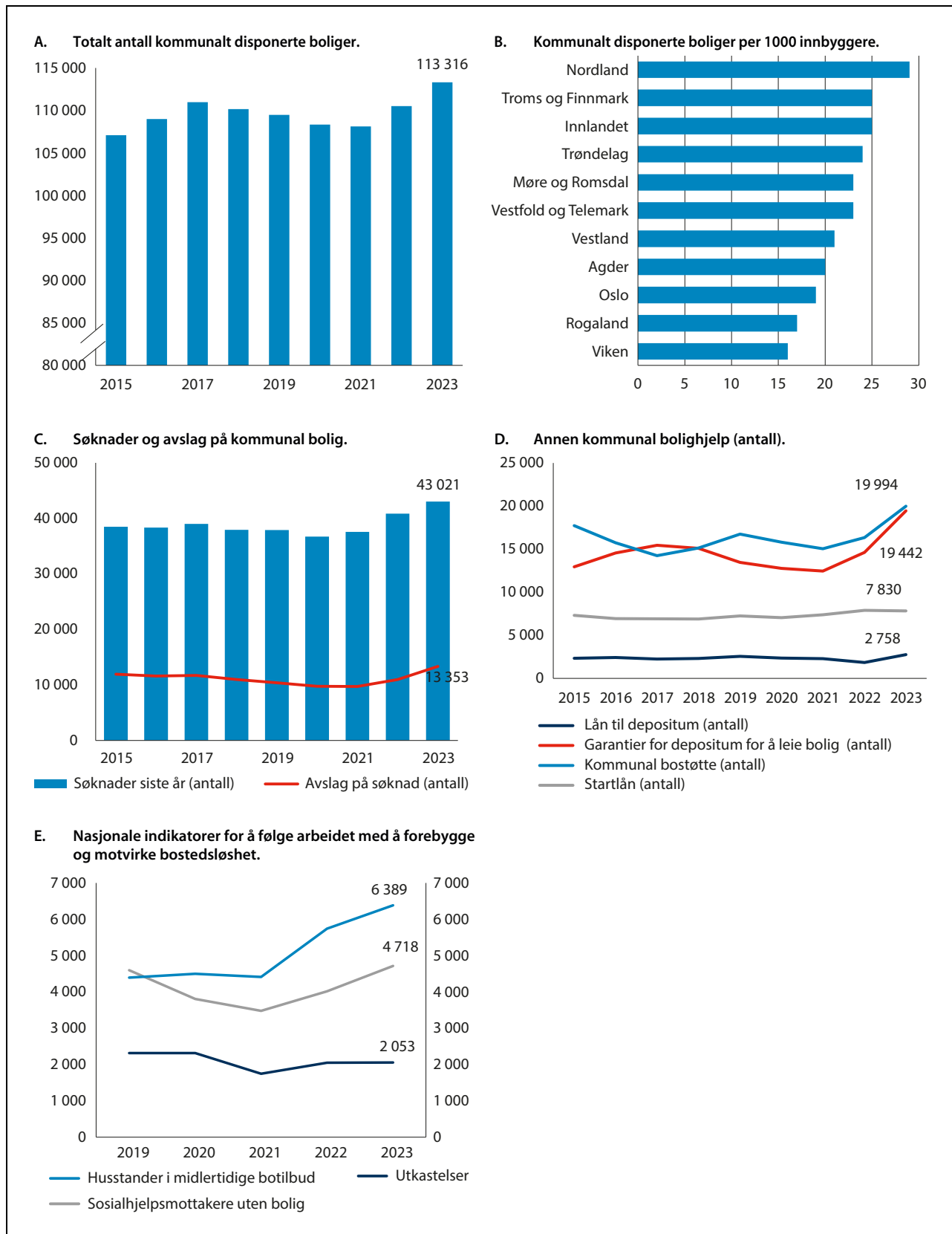
<sup>1</sup> Nedgang i antall brukere med hjemmetjenester fra 2018 til 2022 kan for noen kommuner skyldes ny IPLOS-spesifikasjon, der «rehabilitering utenfor institusjon» fra og med 2022 ikke lenger registreres som omsorgstjeneste, men som et kjennetegn ved mottakeren.

<sup>2</sup> Brukerdata (IPLOS), endringer fra 2018 til 2023: Innføring av ny IPLOS-versjon har ført til mangelfulle registreringer i enkelte kommuner, som kan medføre utslag i tall for enkelttjenester og grupperinger av tjenester i publiseringen. Kommunereformen har for enkelte sammenslåtte kommuner gitt utfordringer med å samkjøre databaser, slik at noen tall for både nye og utgatte kommuner kan inneholde feil. Noen kommuner har ikke rapportert 2023-tall. Her er 2018-tall kopiert til 2023-årgangen.



Figur 10.6 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 10.7 Utvikling i boligsosialt arbeid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Husbanken.

bolig. Fra 2022 til 2023 var det en økning i kommunenes lån og garantier for depositum og bruk av kommunal bostøtte, jf. figur 10.7D. Dette kan ha sammenheng med økte priser i leiemarkedet.

Den mest sårbare gruppen på boligmarkedet er de som ikke disponerer egen bolig. Etter flere år med nedgang i antallet bostedsløse, er det nå tegn til at bostedsløsheten øker. Ved siste nasjonale kartlegging av bostedsløshet var personer i midlertidig botilbud den største gruppen bostedsløse. Antall husstander i midlertidig botilbud økte

med 11 prosent fra 2022 til 2023, jf. figur 10.7E. Økningen er størst i antall husstander som har vært i midlertidig botilbud i mer enn tre måneder. Denne gruppen har økt med 41 prosent i samme periode. Samtidig økte antall sosialhjelpsmottakere uten bolig med 17 prosent. Økte bo- og levekostnader og mangel på boliger i leiemarkedet er blant årsakene. Antallet utkastelser har holdt seg stabilt, jf. figur 10.7E, noe som kan tyde på at forebygging av utkastelser følges godt opp av kommunene.



## 11 Nynorsk i kommunane

Kommunen og fylkeskommunen er viktige for bruken av norsk språk generelt og nynorsk spesielt. Slik har det vore heilt sidan dei fyrste kommunane vedtok å bruke landsmål i staden for dansk i skulen på 1890-talet. Språklova trådde i kraft 1. januar 2022, og erstattar mållova som daterer tilbake til 1930. Som skuleeigar har kommunen ansvar for å sikre dei språklege rettane til elevane, som er lovfesta i opplæringslova.

Kommunane og fylkeskommunane er omfatta av verkeområdet i språklova og har eit ansvar for å bruke, utvikle og styrkje bokmål og nynorsk. Lova skal bidra til å fremje likestilling mellom bokmål og nynorsk som er likeverdige språk og jamstilte skriftspråk i offentlege organ. Bruken av nynorsk i kommunar og fylkeskommunar bidreg til å halde oppe og utvikle nynorsk, som er eit mindre brukt språk, og som derfor er under press frå bokmål. Lova legg til rette for at nynorskbrukarar møter språket sitt i tekstar frå det offentlege.

Språklova gir kommunar rett til å velje kva skriftspråk dei vil at statlege organ og fylkeskommunar skal nytte i kommunikasjon med dei. Fylkeskommunar kan vedta kva skriftspråk dei vil at statlege og andre fylkeskommunale organ skal kommunisere med dei på. Kommunar og fylkeskommunar kan òg rekne seg som språkleg nøytrale. Dette inneber at det ikkje er føringar på kva skriftspråk staten og fylkeskommunale organ skal nytte i skriv til dei.

Med språklova fekk fylkeskommunane nye plikter. Det inneber at språknøytrale fylkeskom-

munar skal veksle mellom bokmål og nynorsk i allment tilgjengelege dokument slik at det kjem i rimeleg samsvar med det språklege landskapet i regionen, basert på kommunale språkvedtak. Fylkeskommunane skal svare private rettssubjekt på det skriftspråket som det private rettssubjektet ønskjer, eller har brukt i korrespondanse med fylkeskommunen. Fylkeskommunen må sørgje for å ha nødvendig skrivekompetanse for å kunne bruke bokmål og nynorsk i tråd med lova. Språkrådet har utarbeida rettleiingsressursar til fylkeskommunane.

Prisen Årets nynorskkommune har blitt delt ut sidan 2009. Føremålet med prisen er å stimulere til god nynorskbruk i kommunane og fylkeskommunane. Frå 2022 blir prisen delt ut annakvart år og er på 200 000 kroner. Språkrådet forvaltar prisen på vegner av Kultur- og likestillingsdepartementet.

I 2022 gjekk prisen til Vestland fylkeskommune for grundig og gjennomtenkt arbeid med nynorsk på alle samfunnsområde. Ved tildelinga i 2022 såg juryen spesielt positivt på kommunar som har sett i gang tiltak for å etterleve krava i språklova.

I 2021 gjekk prisen til Ål kommune. Juryen peika på at kommunen har ein målbruksplan og språkmålsettingar i planverk og strategidokument, og at kommunen arbeider systematisk med næringsliv, kulturliv, skule, barnehage og kommuneadministrasjon for å styrkje nynorsk som bruksspråk.



*Del II*  
*Nytt inntektssystem for kommunane*



## 12 Nytt inntektssystem for kommunane

### 12.1 Innleiing

Eit levande lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og er ei forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Det er store forskjellar mellom kommunane når det gjeld kva for utfordringar dei står ovanfor, og det er kommunane sjølve som er best i stand til å vurdere kva som er det viktigaste i sin kommune. Det kommunale sjølvstyret gir rom for skreddarsydde løysingar for kvart enkelt lokalsamfunn og den ein-skilde kommune. Derfor er det viktig for Regjeringa at kommunesektoren i all hovudsak skal være rammefinansiert, og hovudsakeleg blir gitt frie inntekter. Dette er slått fast i Hurdalsplattforma.

Inntektssystemet er eit system for fordeling av dei frie inntektene til kommunane. Systemet er ein av dei viktigaste berejlkane i velferdsstaten, og fordelar om lag 400 milliardar kroner mellom kommunane kvart år. Dei frie inntektene består av rammetilskot og skatteinntekter, og er inntekter som kommunane kan rå fritt over, utan andre føringar frå staten enn gjeldande lovar og regelverk. Inntektssystemet fordeler rammetilskotet og utjamnar skatteinntekter mellom kommunane. Dei frie inntektene følgjer i stor grad innbyggartalet i kommunane, og inntektene vil derfor endre seg når innbyggartalet endrar seg.

Inntektssystemet skal vareta fleire til dels motstridande omsyn. Det viktigaste målet med inntektssystemet er å sørge for at alle kommunar kan tilby gode og likeverdige velferdstenester til innbyggjarane. Dette inneber at det ikkje kan vere for store forskjellar i tenestetilbodet mellom kommunane.

Det er store forskjellar mellom kommunane i dag, både når det gjeld innbyggartal, befolknings-samansetning, busettingsmønster og levekår. Desse forholda påverkar dei kommunale utgiftene ved å tilby likeverdige tenester til innbyggjarane sine, og er forhold som bør fangast opp i inntektssystemet.

Det er òg betydelege forskjellar i lønsnivået og storleik på formuane i befolkninga. Det påverkar skatteinntektene til kommunane, og gjer at kom-

munane har ulike utgangspunkt for å tilby likeverdige tenester. Gjennom inntektsutjamninga er skattesterke områder i Noreg med på å finansiere eldreomsorg, helsetenester, skular og barnehagar i områder der inntektsnivået i befolkninga er lågare. Det gjer at både skattesterke og skatte-svake kommunar over heile landet kan løyse dei oppgåvene Stortinget har pålagt dei.

Samstundes skal inntektene til kommunane ha ei lokal forankring. Det er viktig av omsyn til lokaldemokratiet at kommunane har eigne inntekter som dei til ein viss grad kan påverke omfanget av. Det bør vere ei kopling mellom skattebetalarane lokalt og kommunane sine inntekter. Viss kommunane sine inntekter blir fordelt i tråd med det lokale skattegrunnlaget, vil det kunne gi kommunane insentiv til å forsøke både å auke dei lokale inntektene og å betre dei lokale tenestene. Dette omsynet skal også inntektssystemet vareta.

Eit tredje viktig omsyn inntektssystemet skal vareta er omsynet til stabile og føreseielege inntektsrammer for kommunane. Kommunane har ansvaret for viktige velferdstenester, som er vedtekne av Stortinget og velferdstilbodet kommunane gir innbyggjarane sine bør difor ikkje variere mykje frå år til år. Det at kommunane har ein så stor del av sine inntekter frå nasjonale skatteartar, som også Stortinget vedtek, har gjort at kommunesektoren automatisk har tatt del i den sterke skatteveksten i Noreg dei siste åra.

#### *Nytt inntektssystem for kommunane*

Regjeringa varsla ein heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet i Hurdalsplattforma. Eit av hovudmåla med gjennomgangen av inntektssystemet er å utjamne dei økonomiske forskjellane mellom kommunane, og sørge for at inntektssystemet legg til rette for eit likeverdig tenestetilbod i heile landet.

Det er viktig at inntektssystemet blir oppdatert med jamne mellomrom, for å sikre at det er tilpassa dagens situasjon i kommunesektoren, og for å oppretthalde legitimiteten til systemet. I 2020 var det 15 år sidan førre offentlege utval gjennomførte ei heilskapleg vurdering av inntektssystemet

for kommunane, og systemet vart sist endra i 2017. Ved behandlinga av kommuneproposisjonen for 2019 bad Stortinget regjeringa Solberg om å sette ned eit offentleg utval for å gå gjennom inntektssystemet for kommunane. Dette utvalet vart utnemnt våren 2020, leverte utgreiinga si i august 2022 og forslaget frå utvalet var på høyring hausten 2022.

Regjeringa har gått grundig gjennom forslaget frå utvalet og høyringssvara, og legg her fram forslag til endringar i inntektssystemet for kommunane. Forslaget inneber eit meir oppdatert inntektssystem. Regjeringa legg fram forslag til endringar i alle hovuddelane av inntektssystemet; utgiftsutjamninga, skatteelementa og dei regionalpolitiske tilskota.

Målet med utgiftsutjamninga er å jamne ut ufrivillige variasjonar i utgifter mellom kommunane. For at utgiftsutjamninga skal vere mest mogleg treffsikker og fange opp endringar i befolkningssamansetning, levekår, reiseavstandar og andre strukturelle forhold, må kriteria i kostnadsnøkkelen bli jamleg oppdatert. Regjeringa vil føre vidare ei fagleg fundert utgiftsutjamning, og har gjennomført ein gjennomgang av alle delkostnadsnøkklane i utgiftsutjamninga. Det er i dag full utgiftsutjamning innanfor sektorane som inngår i utjamninga, og dette er òg eit viktig prinsipp som blir vidareført. I Hurdalsplattforma vart det varsla at regjeringa vil fjerne dei delane av inntektssystemet som straffar kommunar som ikkje slår seg saman, og dette blir no følgt opp ved at ordninga med gradering av basistilskotet vert avvikla.

Regjeringa har òg varsla ein ambisjon om eit meir utjamnande inntektssystem, og legg no fram eit forslag som mellom anna gir jamnare fordelte skattegrunnlag og større grad av inntektutjamning mellom kommunane. Endringane i skatteelementa vil òg gi meir stabile og føreseielege inntekter til kommunesektoren.

Regjeringa har òg gjort ei vurdering av dei regionalpolitiske tilskota til kommunane og foreslår endringar i desse.

Toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande helse- og omsorgstenester er ikkje ein del av inntektssystemet, men har fleire berøringspunkt med inntektssystemet og finansierer delvis nokre av dei same tenestene. Regjeringa foreslår her ei omlegging av ordninga som tek betre omsyn til den samla økonomiske belastninga kvar enkelt kommune har ved å yte særleg ressurskrevjande tenester.

I samband med omlegginga av inntektssystemet foreslår regjeringa å auke den økonomiske ramma til kommunesektoren, og 1,6 mrd. kroner

av den signaliserte veksten i frie inntekter er grunngeve med omlegginga av inntektssystemet. For å oppnå ei enda jamnare fordeling av inntektene mellom kommunane vil 1,5 mrd. kroner av denne veksten bli gitt med ei særskilt fordeling. Denne fordelinga tek omsyn til at kommunane har ulike økonomiske føresetnader for å løyse oppgåvene, sjølv etter at kommunane har fått eit jamnare skattegrunnlag og den symmetriske utjamninga er auka. Midlane blir fordelt slik at dei kommunane som har låge skatteinntekter, og heller ikkje vesentlege inntekter frå naturressursar som vasskraft, vindkraft og havbruk, får ein større del av denne veksten enn kommunar med høge skatteinntekter. Dette er nærare omtalt i kapittel 20. I tillegg er 0,1 mrd. kroner av veksten brukt til ein ny tapskompensasjon i samband med omlegginga av inntektssystemet.

## 12.2 Inntektssystemutvalet sitt forslag til nytt inntektssystem

Inntektssystemutvalet leverte si utgreiing, NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*, til Kommunal- og distriktsdepartementet 29. august 2022. Utvalet føretok ein heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet for kommunane, og la fram forslag til utforming av eit nytt inntektssystem. Utvalet understreka at dagens inntektssystem i hovudsak fungerer godt, men at det er mange år sidan førre gjennomgang, og at det trengs ei oppdatering av korleis omfordelingsordningane er utforma. I utgreiinga fremma utvalet forslag til endringar i alle hovudelementa i inntektssystemet. Under blir det gitt ein kort omtale av tilrådingane og forslaga til utvalet.

### *Skatteelementa i inntektssystemet*

Skatteinntekter utgjer over halvparten av dei frie inntektene til kommunane, og er skeivt fordelt mellom kommunane. Etter utvalet sitt syn fungerer dagens ordning for utjamning av skatteinntekter godt, og gir ei stor omfordeling mellom kommunane. Utvalet meiner at skatteinntekter framleis bør utgjere ein stor del av inntektene til kommunane, men at det trengs nokre endringar i skatteelementa for å oppnå ei jamnare fordeling og eit meir stabilt skattegrunnlag enn i dag.

Kommunane har i dag mellom anna inntekter frå formuesskatt og skatt på eigarinntekter, som begge er ujamt fordelt og kan variere relativt mykje frå år til år. Utvalet meiner at ein bør redusere formuesskatten sin del av inntektene til kom-

munane, og at ein bør vurdere å lage eit skattegrunnlag som ikkje, eller i mindre grad, inneheld skattepliktig utbytte.

Mange kommunar har i dag høge inntekter frå vasskraft, Havbruksfondet og eigedomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg. Desse naturressursinntektene inngår ikkje i inntektsutjamninga, og skaper store inntektsforskjellar mellom kommunane. Utvalet meiner at mottakarkommunane framleis skal få behalde ein stor del av desse inntektene, men at ein del av dei bør inngå i ei moderat utjamningsordning mellom kommunane.

Utvalet fekk i eit tilleggsmandat i oppgåve å vurdere om dagens system for inntektsutjamning samsvarer med høvet kommunane har til å sette skattesatsar på inntekts- og formuesskatten som er lågare enn maksimalsatsen. Utvalet meiner primært at skattesatsane for skatt på inntekt og formue bør vere faste satsar, og at kommunane ikkje bør ha høve til å endre desse. Dersom kommunane framleis skal ha høve til å sette ulike skattesatsar, meiner utvalet at kommunar som reduserer satsen ikkje bør får kompensasjon for dette.

#### Utgiftsutjamninga

Utgiftsutjamninga jamnar ut variasjonar i kostnader kommunane har ved å tilby kommunale tenester. Utvalet meiner at utgiftsutjamninga er svært viktig for at alle kommunar skal kunne tilby likeverdige tenester til innbyggjarane sine, og argumenterer for at det framleis bør vere full utjamning av ufrivillige kostnadsforskjellar mellom kommunane. Utvalet gjennomførte ein gjennomgang av alle sektorane som i dag er omfatta av utgiftsutjamninga. Utvalet foreslår nokre endringar i kriterium og vekt i tråd med oppdaterte analysar av variasjonane i utgiftene til kommunane. Nokre av forslaga er:

- å vekte ned kriteriet for talet på personar med psykisk utviklingshemming (i pleie- og omsorgsnøkkelen),
- å erstatte kriteriet for talet på personar med høg utdanning med eit kriterium for talet på lønstakarar (i barnehagenøkkelen),
- å ta inn eit kriterium for talet på personar med diagnosar knytt til rus og psykiatri (i delkostnadsnøkkelen for barnevern og sosiale tenester).

Dei ulike forslaga blir nærare kommentert under omtalen av den enkelte delkostnadsnøkkel i kapitlet om utgiftsutjamninga. Utvalet peiker på at det er svakheiter ved det tilgjengelege datagrunn-

laget på grunn av koronapandemien og kommunesamanslåingar, og at analysane derfor bør oppdaterast når nye data ligg føre.

#### Regionalpolitiske tilskot

Etter utvalet si vurdering er dei viktigaste regionalpolitiske verkemidla i inntektssystemet inntekts- og utgiftsutjamninga. I tillegg til desse ordningane er det i dag fem regionalpolitiske tilskot. Utvalet meiner at det framleis er behov for nokre regionalpolitiske tilskot i inntektssystemet, men at slike tilskot bør utgjere ein mindre del av kommunane sine inntekter enn i dag, og at dei i større grad skal gå til kommunar med særskilde utfordringar.

Utvalet tilrår å behalde dagens to distrikts-tilskot, med nokre justeringar, og at det blir gitt eit særskilt tilskot til kommunar som er senter i landsdelen sin. Utvalet tilrår å avvikle dagens regionsstentertilskot og tilskotet til kommunar med særleg høg befolkningsvekst.

#### Andre tilrådingar og forslag

Utvalet legg vekt på at ein bør fordele mest mogleg av rammetilskotet etter dei faste kriteria i inntektssystemet, og foreslår derfor ein reduksjon i skjønstilskotet og saker som blir gitt med særskild fordeling. Utvalet meiner òg at ein bør vurdere endringar i innretninga av det øyremerkte tilskotet for ressurskrevjande tenester, slik at ordninga i større grad ser på dei samla utgiftene for kommunen. Utvalet vurderer òg at inntektssystemet ikkje bør ta særskilt omsyn til kommunar med mange gjesteinnbyggjarar.

### 12.3 Samandrag av høyringa av NOU 2022: 10

Utgreiinga frå Inntektssystemutvalet, NOU 2022: 10, var på høyring hausten 2022. Totalt kom det inn 293 høyringsinnspel, dei fleste frå kommunar, men òg frå KS, interesseorganisasjonar, statsforvaltarar, fylkeskommunar og andre offentlege instansar.

Høyringsinstansane støtta i stor grad dei styrande prinsippa utvalet la til grunn for utforminga av inntektssystemet, slik som omsynet til likeverdige tenester, lokal forankring av inntektene til kommunane, og omsynet til stabilitet og føreseielegheit i inntektene. Det var i høyringa òg stor grad av støtte til hovudprinsippa i utgiftsutjamninga, som full utjamning av ufrivillige kostnadsforskjellar og at utgiftsutjam-

ninga bør baserast på mest mogleg objektive kriterium.

Det kom innspel om dei fleste forslaga til utvalet, men nokre forslag fekk meir merksemd enn andre. Forslaget om ei moderat utjamning av naturressursinntekter, nedvektinga av kriteriet for personar med psykisk utviklingshemming (PU-kriteriet) i kostnadsnøkkelen og endringar i delkostnadsnøkkelen for barnehage var enkeltfor-  
slaga som flest hadde merknader til. Fleire peikte òg på behovet for ei jamnare fordeling av inntekter mellom kommunane enn i dag.

#### *Skatteelementa i inntektssystemet*

214 kommunar hadde merknad til eitt eller fleire av forslaga frå Inntektssystemutvalet knytt til skatt. Mange kommunar peikte på at inntektssystemet skal legge til rette for likeverdige tenester, og understreka behovet for auka utjamning av skatteinntekter og mindre inntektsforskjellar mellom kommunane.

Enkeltforslaget med flest merknader gjaldt forslaget om ei moderat utjamning av naturressursinntekter. 184 kommunar kommenterte forslaget, og 23 kommunar hadde berre merknader til dette forslaget. Fleirtalet av høyringsinnspela var negative til forslaget frå utvalet, og det var særleg små kommunar med låg sentralitet og høge korrigererte frie inntekter som var negative. Mange av desse kommunane har relativt høge inntekter frå naturressursar. Forslaget fekk meir støtte blant kommunar med låge korrigererte frie inntekter, høgt innbyggartal og høg sentralitet.

Utvalet understreka at fleire element kan justerast for å oppnå meir eller mindre likskap på inntektssida, til dømes auke utjamningsgrada i inntektsutjamninga, redusere skatteandelen eller ved å gjere skattegrunnlaget jamnare fordelt gjennom redusert formuesskatt og utbytteskatt i skattegrunnlaget til kommunane. Av kommunane som kommenterte desse aspekta vart det i overvegande grad uttrykt ønske om meir utjamning. Kommunane som ønska auka utjamning var typisk mellomstore kommunar med låge utgiftskorrigererte inntekter.

#### *Utgiftsutjamninga*

157 kommunar kommenterte utvalet sitt forslag til endringar i utgiftsutjamninga. Mange var positive til forslaget til oppdatering av kostnadsnøkkelen. Fleire uttrykte si støtte til prinsippa og metodane som vart foreslått vidareført, og at utgiftsutjam-

ninga er eit sentralt verktøy for å sette kommunane i stand til å tilby likeverdige tenester. Særskilt delkostnadsnøklane for barnehage og pleie og omsorg fekk stor merksemd, elles var det i varierende grad merknader til dei ulike endringsfor-  
slaga frå utvalet.

Mange kommunar kommenterte at ei nedvekting av PU-kriteriet må utsettast til toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester var gjennomgått, og at desse elementa må sjåast i samanheng. Små og mellomstore kommunar var meir negative til ei nedvekting av PU-kriteriet enn store kommunar. Det var få merknader til resten av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

Mange kommunar hadde innspel til forslaget til endringar i delkostnadsnøkkelen for barnehage, og dei fleste av desse var negative. Nokre av kommunane var kritiske til kriteriet lønstakarar 25–54 år i heiltidsstilling og sette spørsmålsteikn ved om dette godt nok fanga opp det reelle behovet for barnehage. Andre kommunar peikte på at delkostnadsnøkkelen bør baserast på faktisk etterspørsel etter barnehage, målt ved talet på opphaldstimar.

Utvalet foreslo å føre vidare graderinga av basiskriteriet, men i ein endra modell. Berre 19 kommunar kommenterte dette forslaget og modellen for gradert basiskriterium. Dei fleste kom med eit alternativt forslag eller uttrykte seg negativt om dette forslaget.

#### *Regionalpolitiske tilskot*

121 kommunar hadde merknad til forslaget om regionalpolitiske tilskot. Mange kommunar sa seg samde i at det framleis er behov for regionalpolitiske tilskot i inntektssystemet.

43 kommunar hadde merknader til forslaget om å avvikle veksttilskotet og regionsenter-tilskotet, og eit fleirtal av desse var mot forslaget om å avvikle tilskota. Utvalet foreslo at kommunar i Namdalen nord i Trøndelag ikkje lenger skal omfattast av distriktstilskot Nord-Noreg, men inkluderast i distriktstilskot Sør-Noreg på same måte som andre kommunar i Trøndelag. Kommunane i desse områda var negative til dette forslaget.

Kommunar med høge korrigererte frie inntekter hadde færre innspel til regionalpolitiske tilskot enn resten. Kommunar med gjennomsnittlege og litt over gjennomsnittlege inntekter var mest negative til utvalets forslag, mens større kommunar var meir positive enn dei minste kommunane. Vidare var meir sentrale kommunar meir positive enn mindre sentrale kommunar.



### *Toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester*

96 kommunar hadde merknad til forslaget frå utvalet om endringar i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester. Dei aller fleste meinte at ordninga må sjåast i samanheng med nedvekting av PU-kriteriet og at ein må gå gjennom ordninga på nytt. Fleire peikte på at aldersgrensa på 67 år i toppfinansieringsordninga må vurderast.

### *Skjønstilskotet*

Utvalet peikte på nokre utfordringar med dagens skjønstilskot, og foreslo at basisramma, som i dag blir fordelt av statsforvaltarane, blir halvert samanlikna med i dag, og at det blir gjort ei omfordeling mellom fylka. 53 kommunar hadde merknader til forslaga knytt til skjønstilskotet. Fleirtalet (30 kommunar) var positive til forslaget frå utvalet, mens dei resterande var negative eller hadde alternative forslag.

5 av 10 statsforvaltarembete har kome med høyringsinnspel til forslaga om endringar i skjønstilskotet. Tre embete meiner basisramma som eit minimum bør haldast på dagens nivå. To embete meiner at det er behov for ei jamnare fordeling av skjønnsramma mellom embeta.

### *Grunnskoletilskotet*

73 kommunar hadde merknader til forslaget frå utvalet om å avvikle grunnskoletilskotet. Av desse var eit klart fleirtal, 52 kommunar, positive. Større kommunar var negative til dette tilskotet, og ville avvikle det.

### *KS sitt høyringsinnspel*

KS støtta at rammefinansiering framleis skal vere hovudfinansieringsmodellen for kommunane, og støtta i hovudsak vurderingane frå Inntektssystemutvalet av korleis likeverdige tenester best kan sikrast innanfor eit rammefinansiert system. KS peikte og på at sjølv om omsynet til gode og

likeverdige tenester står sentralt i utforminga av inntektssystemet, så må ein og vareta andre omsyn som lokal beskatningsfridom, distrikts- og regionalpolitiske utfordringar og omsynet til føreseielegheit.

KS støtta utvalet sitt forslag om å halvere kommunane sine inntekter frå formuesskatten og å greie ut om, og eventuelt i kva grad, utbytte bør inngå i det kommunale skattegrunnlaget, men tilrådde at ein ikkje går vidare med ei moderat utjamningsordning av eksisterande vertskommuneinntekter frå utnytting av vasskraft og havbruk. Dei meinte likevel at ein del av inntektene til fellesskapet frå utnytting av naturressursar må inngå i finansiering av alle kommunar gjennom inntektssystemet.

KS var tilfredse med at utvalet ønska å føre vidare full utjamning av ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforskjellar gjennom utgiftsutjamninga, og var opptekne av at utgiftsutjamninga og kriteria i denne bør vere basert på resultatane frå analysar der dei bakenforliggende kostnads- og etterspørselsforholda blir fanga opp uavhengig av korleis kommunane har innretta tenestetilbodet. KS hadde nokre merknadar til utvalets forslag til delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg og barnehage. KS meinte, som utvalet, at eit viktig prinsipp i utgiftsutjamninga har vore å kompensere kommunane fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjellar, og at det på prinsipielt grunnlag derfor er rimeleg å berre kompensere for ufrivillige smådriftsulempar, altså å behalde ei gradering av basis-kriteriet.

KS støtta utvalet si vurdering om at omfanget av regionalpolitiske tilskot i inntektssystemet bør begrenast, og målrettast til områder eller typer kommuner kor det kan vere nødvendig med eit supplement til inntekts- og utgiftsutjamninga. Dei var og same med utvalet i at hovuddelen av midlane i inntektssystemet bør fordelast etter faste og objektive kriterium, og at systemet bør vere nøytralt med omsyn til korleis kommunane vel å organisere seg. KS støtta utvalet sitt forslag til endringar i dei regionalpolitiske tilskota og forslaget om avvikling av dagens grunnskoletilskot.

## 13 Om inntektssystemet

Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdsoppgåver og forvaltar ein stor del av norsk økonomi. Det er viktig at desse midlane blir fordelt og forvalta på ein god måte. Målet med inntektssystemet er å legge til rette for at alle kommunar har økonomiske føresetnader for å kunne gi gode og likeverdige tenester til sine innbyggjarar. Vi må fordele inntektene på ein slik måte at folk kan bu over heile landet, og at alle innbyggjarar skal kunne få eit godt tenestetilbod i kommunen sin. Inntektssystemet er eit kraftfullt verkemiddel for å legge til rette for dette.

Inntektssystemet fordeler rammetilskotet og omfordeler skatteinntektene til kommunane. Rammetilskotet og skatteinntektene utgjer dei såkalla frie inntektene til kommunane. Dei frie inntektene til kommunane er anslått til om lag 413 mrd. kroner i 2024, av dette er 175 mrd. rammetilskot og 238 mrd. skatteinntekter.

Inntektssystemet består av fleire element, der dei viktigaste er:

- utjamning av skatteinntekter (inntektsutjamning)
- utjamning av ufrivillige variasjonar i utgiftsbehov (utgiftsutjamning)
- ulike regionalpolitisk grunngevevne tilskot.

Dette kapitlet beskriv dagens inntektssystem, ved å sjå nærare på prinsippa som ligg til grunn for utforminga av systemet og dei ulike elementa systemet består av.

### 13.1 Prinsipp for utforminga av inntektssystemet

Inntektssystemet fordeler ein stor del av inntektene til kommunane. Sidan innføringa av inntektssystemet i 1986 har det vore politisk semje om at hovudmålet med inntektssystemet er å utjamne kommunane sine økonomiske føresetnader for å kunne tilby gode og likeverdige tenestetilbod til innbyggjarar i heile landet. Inntektssystemet skal òg ta omsyn til andre prinsipp, som lokal forankring av kommunane sine inntekter, stabilitet og føreseielegheit i inntektene og at inntektssystemet

skal vere så enkelt og transparent som mogleg. Fleire av desse omsyna er til dels motstridande, og i utforminga av inntektssystemet må desse omsyna vegast mot kvarandre. I dette avsnittet går vi gjennom dei mest sentrale omsyna som ligg bak utforminga av dagens inntektssystem.

#### 13.1.1 Likeverdige tenester

Kommunane er sentrale for å levere nasjonale velferdstenester til innbyggjarar i heile landet, og eit av hovudmåla med inntektssystemet er å legge til rette for at alle kommunar kan tilby gode og likeverdige tenester til sine innbyggjarar.

Skatteinntekter utgjer ein stor del av finansieringa av kommunale tenester, og desse varierer til dels mykje mellom kommunane. Kommunen med dei høgaste inntektene frå skatt på inntekt, formue og naturressursskatt hadde samla skatteinntekter som var over fire gonger høgare enn skatteinntektene per innbyggjar for kommunen med det lågaste skattenivået før utjamning i 2022.

Hovuddelen av rammetilskotet, innbyggartilskotet, tek omsyn til at behovet for kommunale tenester, og kostnadene ved å produsere desse, varierer mellom kommunane. Kommunen med det høgaste berekna utgiftsbehovet i 2024 hadde eit utgiftsbehov som var nær tre gonger utgiftsbehovet til kommunen med det lågaste utgiftsbehovet per innbyggjar. Utan utjamning av både skatteinntekter og berekna utgiftsbehov i rammetilskotet ville forskjellane i tenestetilbod mellom kommunane vore store.

*Likeverdige* tenester er ikkje det same som like tenester. Kommunane er sjølvstendige og demokratisk styrte organ og skal ha høvet til å tilpasse tenestetilbodet til lokale forhold. Dei skal derfor kunne prioritere enkelte tenester framfor andre så lenge dei følger gjeldande lover og reglar. Prinsippet om likeverdige tenester inneber at alle kommunar bør ha *økonomiske føresetnader* for å kunne tilby sine innbyggjarar likeverdige tenester.

Dersom kommunane skulle få dei same inntektene uansett val og prioriteringar ville det òg svekke insentiva til ein effektiv tenesteproduksjon og fjerne insentiva til å arbeide for å auke eigne

skattegrunnlag. Det er dermed viktig at inntektssystemet legg til grunn at kommunane har ansvar for egne val, og at inntektssystemet som ein hovudregel ikkje kompensere for forhold som kommunane kan påverke sjølv. Sidan det er stor forskjell i dei økonomiske føresetnadene til kommunane tilseier likevel prinsippet om likeverdige tenester at ein bør ha ei ordning som sørger for stor utjamning mellom kommunane.

### 13.1.2 Lokal forankring

Kommunane er sjølvstendige og demokratisk styrte einingar, noko som tilseier at dei òg bør ha økonomisk handlingsrom og høve til å påverke egne inntekter. Lokalt sjølvstyre og prioritering av ressursane kan dessutan gi ei meir effektiv utnytting av ressursane og eit tenestetilbod som betre er tilpassa lokale forhold. Noreg har slutta seg til det europeiske charteret om lokalt sjølvstyre, som slår fast at ein viss del av kommunane sine inntekter bør kome frå lokale skattar og gebyr som kommunane sjølv har myndigheit til å fastsette satsane for.

Ei side av den lokale forankringa er koplinga mellom dei som betalar skatt lokalt og kommunane sine inntekter. Om inntektene til kommunane i nokon grad blir fordelt i tråd med det lokale skattegrunnlaget, vil kommunane ha insensitiv til å auke det lokale skattegrunnlaget. Ei anna side ved den lokale forankringa er graden av skattleggingsfridom. Stor grad av skattleggingsfridom inneber at kommunane sjølv kan velje kva for skattar dei vil krevje inn og kva for skattesats dei vil sette. Ein slik fridom kan føre til at politikarane i kommunen må stå til ansvar for avgjerder om skattenivå og korleis skattepengane blir brukt. Dette kan bidra til at tenestetilbodet i større grad blir tilpassa lokale preferansar.

Dette kan likevel òg føre til uheldig skattekonkurrans som samla svekker inntektene til sektoren. Omsynet til lokal forankring av inntektene tilseier at kommunane bør få behalde betydelege delar av skatteinntektene sine. Sidan skatteinntektene er skeivfordelte mellom kommunane vil dette gi forskjellar i dei økonomiske føresetnadene til kommunane. Prinsippet om lokal forankring står derfor til dels i motsetnad til prinsippet om likeverdige tenester.

### 13.1.3 Stabilitet og føreseielegheit i inntektene

Kommunesektoren har fleire viktige velferdsoppgåver. Det er viktig at velferdstilboda kommunane

gir innbyggjarane, til dømes innan helse eller oppvekst, ikkje varierer betydeleg frå år til år. Sidan dei kommunale velferdstenestene i stor grad blir finansiert av skatteinntekter og rammetilskot, bør heller ikkje desse inntektene variere for mykje frå år til år. Kommunane forvaltar dessutan ein stor del av dei økonomiske ressursane i Noreg, og utgjer ein stor del av offentleg sektor. Frå eit statleg perspektiv er det derfor òg viktig med stabile inntektsrammer for kommunane, for å bidra til stabilitet i den nasjonale økonomien.

Av dei frie inntektene til kommunane er skatteinntektene mindre føreseielege enn rammetilskotet. I statsbudsjettet blir det gitt eit anslag på skatteinntektene for det komande året, men den faktiske skatteinngangen vil i større eller mindre grad avvike frå dette. Det er både uvisst om dei nasjonale skatteanslaga vil samsvare med faktisk skatteinngang i kommunane, og i kva grad skatteinngangen i kvar enkelt kommune vil følge utviklinga på landsbasis. Det er derfor vanskelegare, både for kommunar og for staten, å anslå skatteinntektene enn det er å anslå rammetilskotet, som fullt ut blir styrt gjennom Stortinget sitt statsbudsjettvedtak.

### 13.1.4 Eit enkelt og gjennomsiiktig inntektssystem

Ein stor del av kommunane sine inntekter blir fordelt gjennom inntektssystemet. Systemet er dermed svært sentralt for kommunane, og det bør vere utforma slik at det er mogleg for politikarar og administrasjon i kommunane å forstå systemet, både for å forstå korleis inntekter blir fordelt mellom kommunane og kva som avgjer inntektene til eigen kommune.

På den andre sida er det ønskeleg å ha eit mest mogleg rettferdig og treffsikkert system. Kommunane varierer etter svært mange parametarar, og skulle inntektssystemet ta omsyn til alt hadde det vore eit svært detaljert og uoversiktleg system.

Omsynet til enkelheit vil derfor stå i motsetning til ønsket om eit mest mogleg rettferdig og treffsikkert inntektssystem. Inntektssystemet bør derfor utformast slik at ein får ein føremålstenleg balanse mellom dei to omsyna.

## 13.2 Dagens inntektssystem

Inntektssystemet består i hovudsak av ei utjamning av skatteinntekter (inntektsutjamning) og ei utjamning av forskjellar i utgiftsbehov mellom kommunane (utgiftsutjamning). I tillegg inneheld

inntektssystemet nokre tilskot som blir gitt med ei regionalpolitisk grunngeving, og eit skjønstilskot. I dette avsnittet går vi gjennom dei ulike elementa i dagens inntektssystem.

### 13.2.1 Skatteinntekter og inntektsutjamning

I dag utgjer skatteinntekter om lag 40 prosent av kommunesektoren sine samla inntekter. Andelen angir kor stor del skatt på inntekt og formue frå personlege skattytarar, naturressursskatt på kraftføretak og eigedomsskatt utgjer av sektorens samla inntekter. Desse skatteinntektene er anslått til om lag 238 mrd. kroner i 2024. Skatt på inntekt og formue frå personlege skattytarar og naturressursskatt på kraftføretak blir i dag utjamna mellom kommunane i inntektsutjamninga. I tillegg har ein del kommunar inntekter frå eigedomsskatt, konsesjonskraft, havbruk og vindkraft, og desse inngår ikkje i inntektsutjamninga. Desse inntektene er relativt skeivt fordelt, og gjer at kommunar med slike inntekter har eit høgare inntektsnivå enn andre kommunar.

#### Skatteandel

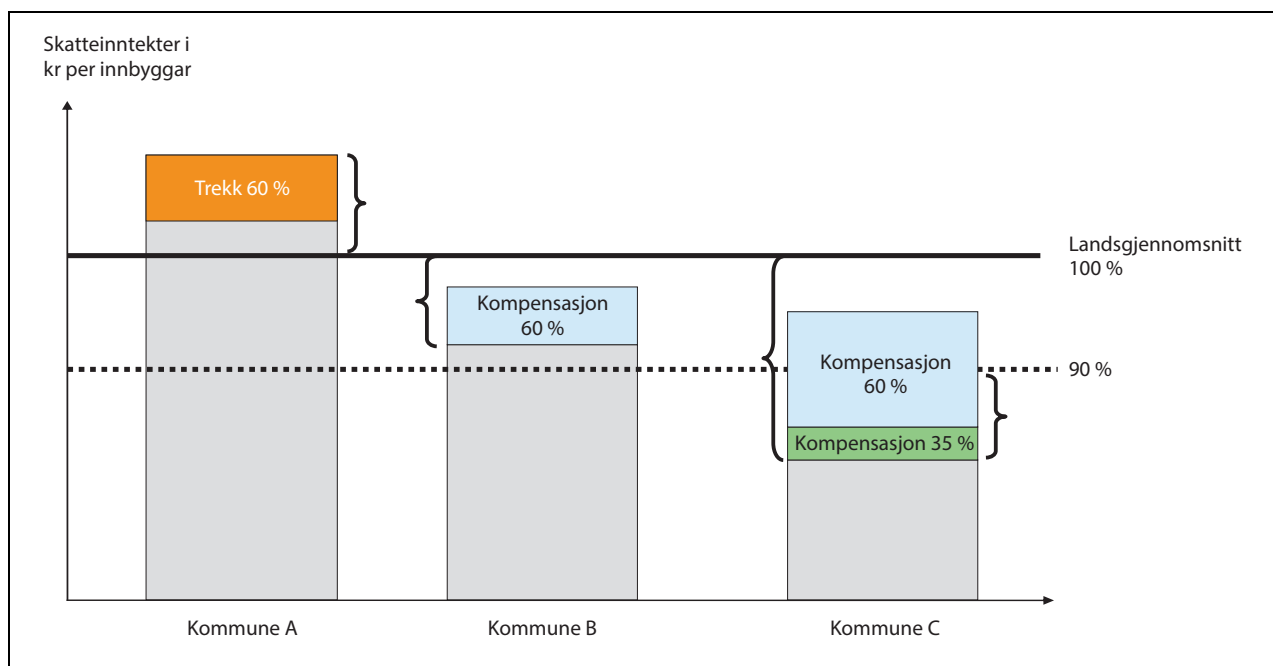
Skatteandelen er eit mål på kor stor del skatteinntekter utgjer av dei samla inntektene til kommunesektoren. Hovuddelen av skatteinntektene til kommunane kjem frå inntektsskatten. I kommuneopplegget i statsbudsjettet blir dei kommunale maksimale skattøyrane (skattesatsane) på

alminneleg inntekt fastsett med utgangspunkt i å treffe den ønska skatteandelen. Skatteandelen er i dag på 40 prosent, og denne har vore uendra sidan 2011. Før 2011 låg skatteandelen på eit noko høgare nivå og varierte meir over tid.

#### Inntektsutjamning

Det er store variasjonar mellom kommunane i skatteinntekter per innbyggjar. Inntektene til kommunane frå skatt på inntekt og formue frå personlege skattytarar og naturressursskatt på kraftføretak blir delvis jamna ut i inntektsutjamninga. Inntektsutjamninga blir berekna ut frå kommunane sine skatteinntekter per innbyggjar, og består av ei symmetrisk utjamning på 60 prosent, og ein tilleggskompensasjon til kommunar med skatteinntekter på under 90 prosent av landsgjennomsnittet. At inntektsutjamninga er symmetrisk inneber at kommunar med inntekter over eit gitt referansenivå blir trekt prosentvis like mykje per innbyggjar som det kommunane med inntekter under referansenivået blir kompensert med. Referansenivået er landsgjennomsnittet for skatteinntekter i kroner per innbyggjar. Kompensasjonsgraden på 60 prosent, og tilleggskompensasjonen for kommunar med skatteinntekter på under 90 prosent av landsgjennomsnittet, har vore uendra sidan 2011.

Figur 13.1 illustrerer inntektsutjamninga. Kommunar med skatteinntekter over landsgjennomsnittet, som kommune A i figuren, får eit trekk i



Figur 13.1 Illustrasjon av inntektsutjamninga.

Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet

inntektsutjamninga som svarer til 60 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommunar med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, som kommune B i figuren, får ein kompensasjon gjennom inntektsutjamninga som svarer til 60 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommunar med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet, som kommune C i figuren, får i tillegg til dette ein tilleggskompensasjon på 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Samla trekk frå kommunar med skatteinntekter over landsgjennomsnittet svarer til samla kompensasjon til kommunar med skatteinntekter under landsgjennomsnittet innanfor den symmetriske delen av inntektsutjamninga. Tilleggs-kompensasjonen til kommunar med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet blir finansiert av alle kommunar ved at dei blir trekt med eit likt beløp per innbyggjar.

Inntektsutjamninga blir berekna ti gonger i året i samband med terminutbetalingane av rammetilskot til kommunane. Trekk eller tillegg i inntektsutjamninga til kvar enkelt kommune blir berekna fortløpande gjennom året, etter kvart som skatteinngangen ligg føre. Trekk eller tillegg blir motrekna mot utbetalinga av rammetilskotet.

### 13.2.2 Rammetilskotet

Rammetilskotet består av sju ulike tilskot, og utgjer om lag 175 mrd. kroner i 2024. Innbyggartilskotet er det klart største tilskotet, og utgjer over 96 prosent av samla rammetilskot. Dei reste-

rante tilskota innanfor rammetilskotet er i hovudsak regionalpolitisk grunngjevne tilskot (sjå avsnitt 13.2.3).

#### *Innbyggartilskotet*

Innbyggartilskotet blir i utgangspunktet fordelt med eit likt beløp per innbyggjar til alle kommunar, men omfattar samstundes fleire ordningar som omfordeler inntekter mellom kommunane:

- utgiftsutjamninga
- omfordelingsordning – elevar i statlege og private skular
- inntektsgarantiordninga
- saker med særskild fordeling, inkl. inndelings-tilskot til kommunar som slår seg saman

#### *Utgiftsutjamninga*

Det er store forskjellar mellom kommunane i befolkningssamansetning, geografi og storleik. Dette gir variasjonar i tenestene innbyggjarane har behov for og kostnadene kommunane har ved å tilby desse tenestene. Gjennom utgiftsutjamninga får kommunane i dag *full* kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjellar. *Ufrivillige* kostnadsforskjellar er forskjellar som kommunen i prinsippet ikkje kan påverke. Kommunane skal ikkje få kompensert for kostnadsforskjellar som er resultat av kommunane sine egne disposisjonar, eller forskjellar i effektivitet og i standard/kvalitet.

Innbyggartilskotet blir korrigert for variasjonar i utgiftsbehovet til kommunane, slik at kommunane i størst mogleg grad skal ha like høve til å tilby likeverdige tenester til innbyggja-

Tabell 13.1 Rammetilskot til kommunane, fordelt på dei ulike tilskota (postar). Statsbudsjettet 2024.

	Forslag til statsbudsjett 2024 (1 000 kr)
Rammetilskot til kommunane	
Innbyggartilskot	169 718 456
Distriktstilskot Sør-Noreg	874 619
Distriktstilskot Nord-Noreg	2 429 852
Regionsentertilskot	221 555
Veksttilskot	282 395
Storbytilskot	671 333
Skjønstilskot	1 000 000
Sum rammetilskot	175 198 210

rane sine. Det blir berekna eit utgiftsbehov per innbyggjar for kvar enkelt kommune, og dette blir sett opp mot eit gjennomsnittleg berekna utgiftsbehov. Kommunen får eit tillegg i utgiftsutjamninga dersom han er dyrare å drive enn landsgjennomsnittet, og eit trekk dersom han er billigare å drive enn snittet. Utgiftsutjamninga er eit nullsumspel, der summen av tillegg for kommunar som blir tilført midlar svarer til summen av trekk for kommunar som gir frå seg midlar. Grunnlaget for omfordelinga i utgiftsutjamninga er kostnadsnøkkelen.

### Kostnadsnøkkelen

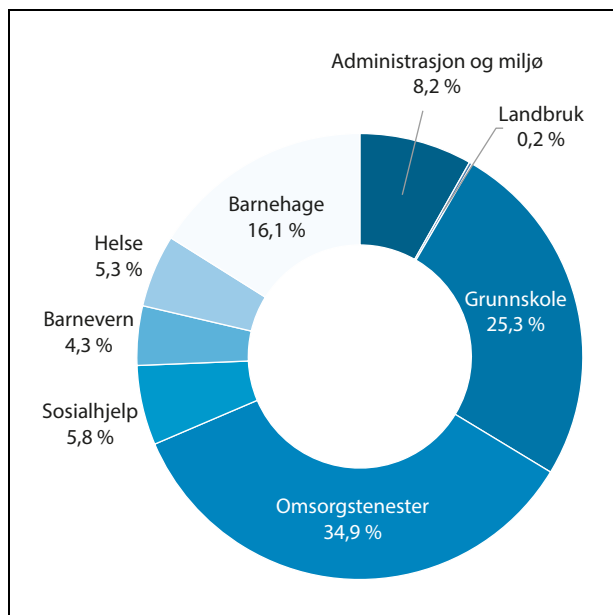
Kostnadsnøkkelen er eit sett med kriterium og tilhøyrande vektorer som blir brukt til å berekne ein indeks for kor dyr ein kommune er å drive. Det er to typar faktorar som påverkar utgiftsbehovet til kommunane;

- behovet for kommunale tenester (etterspørsele)
- kostnadene ved å tilby ei teneste

Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp dei faktorane som indirekte påverkar kommunane sine kostnader og det underliggende behovet for kommunale tenester i befolkninga. Døme på slike faktorar er busettingsmønster, kommunestorleik, alderssamansetninga i befolkninga og sosioøkonomiske forhold. Kostnadsnøkkelen består av kriterium som seier noko om kvifor utgiftsbehovet varierer mellom kommunane, og kvart kriterium har ei vekt som seier noko om kor mykje av variasjonane i utgiftene kriteriet forklarar.

Kriteria, og vektinga av desse, er i hovudsak fastsett på grunnlag av statistiske analysar av variasjonane i dei faktiske utgiftene til kommunane (målt per innbyggjar). Kriteria skal vere så objektive som mogleg, for å ta omsyn til prinsippet om *ufrivillige* kostnadsforskjellar i utgiftsutjamninga. Det vil seie at kommunane ikkje skal kunne påverke verdien på kriteria gjennom egne avgjerder. Vidare må kriteria vere basert på offentleg tilgjengeleg statistikk som jamleg blir oppdatert.

Kostnadsnøkkelen for 2024 er vist i tabell 13.2. Ulike alderskriterium utgjer den største delen av nøkkelen, med om lag 70 prosent. Dette indikerer at alderssamansetning har mest å seie for utgiftsbehovet til kommunane. Dei resterande kriteria fangar opp forhold som busettingsmønster, kommunestorleik og sosioøkonomiske forhold.



Figur 13.2 Sektorane sin del av samla utgiftsutjamning 2024.

Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet

### Sektorar i utgiftsutjamninga

Tenestene som inngår i utgiftsutjamninga i dag er velferdstenester av nasjonal karakter, og tenester det er knytt sterke nasjonale føringar til. I dag inngår sektorane grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelseteneste, sosialhjelp, barnevern, administrasjon og miljø og landbruk i utgiftsutjamninga.

For å fastsette vektene til dei ulike kriteria i kostnadsnøkkelen blir det gjennomført analyser av kommunane sine utgifter til dei ulike sektorane. Dei kriteria som er best eigna til å seie noko om kvifor utgiftene til sektoren varierer mellom kommunar, blir vekta inn i ein delkostnadsnøkkel for kvar sektor. Delkostnadsnøklane blir så vekta saman til ein samla kostnadsnøkkel for utgiftsbehovet til kommunane. Den enkelte delkostnadsnøkkel sin del av den samla kostnadsnøkkelen, og av den totale omfordelinga i utgiftsutjamninga, er bestemt av sektoren sin andel av dei totale netto driftsutgiftene til sektorane som inngår i utgiftsutjamninga. Figur 13.2 viser dei ulike sektorane sin andel av den samla kostnadsnøkkelen i 2024.

### Utgiftsutjamninga i praksis

Ved hjelp av kostnadsnøkkelen og kriteriedata for alle kommunar, blir det for kvar enkelt kom-

Tabell 13.2 Kostnadsnøkkelen for kommunane 2024.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggjarar 0–1 år	0,0058
Andel innbyggjarar 2–5 år	0,1348
Andel innbyggjarar 6–15 år	0,2527
Andel innbyggjarar 16–22 år	0,0241
Andel innbyggjarar 23–66 år	0,1081
Andel innbyggjarar 67–79 år	0,0605
Andel innbyggjarar 80–89 år	0,0806
Andel innbyggjarar 90 år og over	0,0403
Gradert basiskriterium <sup>1</sup>	0,0163
Sonekriteriet <sup>2</sup>	0,0103
Nabokriteriet <sup>3</sup>	0,0103
Landbrukskriteriet <sup>4</sup>	0,0019
Innvandrarar 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0067
Personar med psykisk utviklingshemming 16 år og over	0,0507
Ikkje-gifte 67 år og over	0,0474
Dødelegheit	0,0474
Uføre 18–49 år	0,0060
Flyktningar utan integreringstilskot	0,0078
Opphopingsindeks <sup>5</sup>	0,0088
Åleinebuande 30–66 år	0,0180
Barn 0–15 år med einsleg forsørgar	0,0168
Personar med låginntekt	0,0105
Barn 1 år utan kontantstøtte	0,0163
Innbyggjarar med høgare utdanning	0,0179
Sum	1,0000

<sup>1</sup> Kriteriet er eit mål på smådriftsulemper.

<sup>2</sup> Kriteriet er eit mål på busettingsmønsteret og måler reiseavstand innanfor sone i km. Ei sone er eit geografisk samanhengande område som består av grunnkretsar.

<sup>3</sup> Kriteriet er eit mål på busettingsmønsteret og måler reiseavstand til nabogrunnkrets.

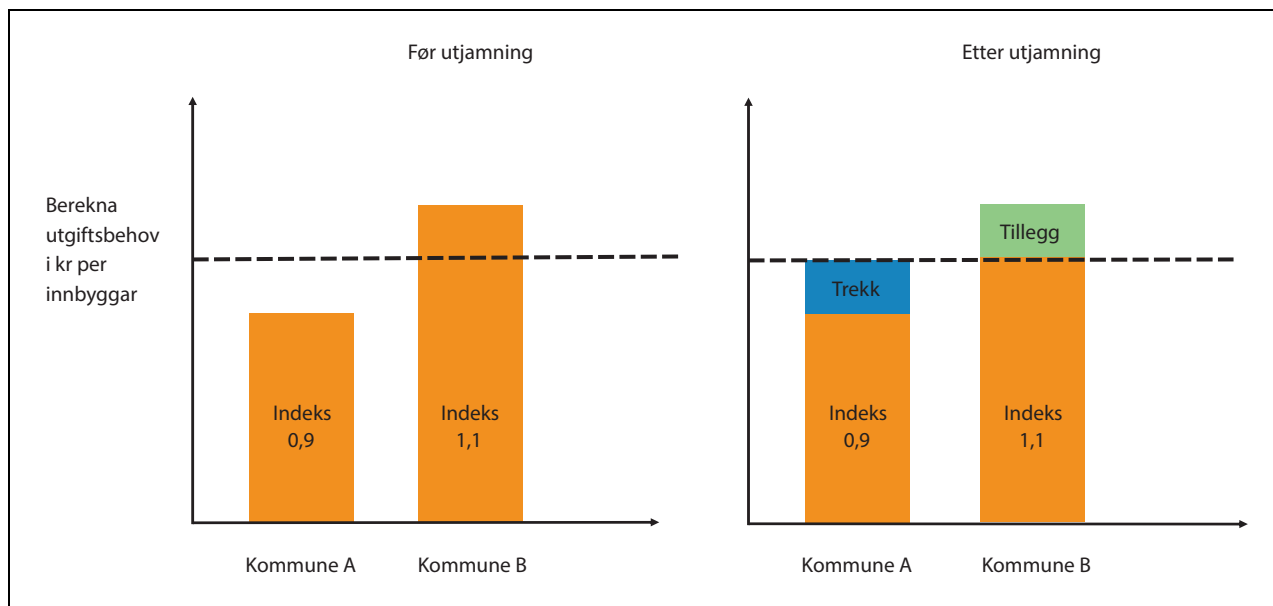
<sup>4</sup> Kriteriet består av tre delkriterium: Talet på jordbruksverksemdar, talet på landbrukseigedommar og det totale arealet i kommunane.

<sup>5</sup> Indeksen består av kriteria skilde og separerte, arbeidsledige og personar med låg inntekt.

mune berekna ein indeks for berekna utgiftsbehov. Indeksen blir berekna slik at landsgjennomsnittet er lik 1. Kommunar med verdi på indeksen over 1 har eit høgare berekna utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, medan kommunar med ein verdi på indeksen under 1 har eit

lågare berekna utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet.

Utgiftsutjamninga er illustrert i figur 13.3. Kommune A har ein indeks på 0,9 og eit berekna utgiftsbehov (per innbyggjar) som ligg 10 prosent under landsgjennomsnittet, medan kommune B



Figur 13.3 Illustrasjon utgiftsutjamninga.

Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet

har ein indeks på 1,1 og eit berekna utgiftsbehov som ligg 10 prosent over landsgjennomsnittet. Kommune A får eit trekk i innbyggartilskotet tilsvarende differansen mellom eget berekna utgiftsbehov og landsgjennomsnittet, medan kommune B får eit tillegg i innbyggartilskotet tilsvarende differansen mellom eige berekna utgiftsbehov og landsgjennomsnittet. Summen av tillegg for alle kommunar svarer til summen av trekk for alle kommunar i utgiftsutjamninga.

I 2024 blir om lag 9,7 mrd. kroner omfordelt gjennom utgiftsutjamninga. 302 kommunar får eit tillegg, medan 55 kommunar får eit trekk. Kommunen med det lågaste berekna utgiftsbehovet i 2024 er Tromsø, med ein indeks på 0,9, medan Utsira har det høgaste berekna utgiftsbehovet med ein indeks på 2,5. Landsgjennomsnittet, eller ein indeksverdi på 1, svarer til eit berekna utgiftsbehov på 64 893 kr per innbyggjar.

#### Saker med særskild fordeling

Innanfor innbyggartilskotet er det midlar som ikkje blir fordelt etter dei ordinære kriteria i inntektssystemet, men blir gitt ei særskild fordeling. Dette gjeld mellom anna oppgåver som eit fåtal kommunar har, eller saker det er vanskeleg å finne ei god fordeling på innanfor dei ordinære kriteria i inntektssystemet. Særskild fordeling som ikkje gjeld få kommunar skal fortrinnsvis berre nyttast i ein kortare periode, jf. rettleiaren for statleg styring av kommunesektoren.<sup>1</sup>

Av sakene som blir gitt med særskild fordeling i dag er nokre av dei største inndelingstilskotet, som er ein tidsavgrensa kompensasjon til kommunar som har slått seg saman, grunnskoetilskotet, som er eit særskilt tilskot på om lag 0,5 mill. kroner per grunnskole i kommunen og midlar til skole- og helsestasjonstenesta. I 2024 blir om lag 5,2 mrd. kroner gitt med særskild fordeling, tilsvarende om lag 3 prosent av rammetilskotet. Sakene som er gitt med ei særskild fordeling blir vist i tabell C i Grønt hefte.<sup>2</sup>

#### Omfordeling for elevar i statlege og private skolar

I 2024 er det om lag 28 682 elevar som går i statlege og private grunnskolar. Kommunane har ansvar for finansieringa av spesialundervisning, morsmålsopplæring og skoleskyss for desse elevane, i tillegg til at dei må ha ein beredskap dersom elevane av ulike grunnar kjem attende til den kommunale skolen. Dei statlege og private skolane blir i hovudsak finansiert gjennom egne løyvingar i statsbudsjettet, og kommunane har dermed vesentleg lågare utgifter til desse elevane enn for elevar i kommunale skolar.

Kvart år blir det samla rammetilskotet til kommunane på landsbasis korrigert for endringar i

<sup>1</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

<sup>2</sup> Grønt hefte 2024. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2023–2024).



talet på elevar i private og statlege skolar frå eit år til det neste. I tillegg til dette trekket i makro, blir det gjort ei omfordeling mellom kommunane som ikkje har innverknad på nivået på det samla rammetilskotet til kommunesektoren. I denne omfordelinga blir rammetilskotet til kvar enkelt kommune korrigert for talet på elevar i statlege og private skolar i kvar enkelt kommune, og kommunar med relativt mange elevar i statlege og private skolar får eit trekk i rammetilskotet etter fastsette satsar. Det som blir trekt inn frå desse kommunane blir deretter fordelt ut til alle kommunar etter kvar kommune sin del av utgiftsbehovet. Slik er dette ei rein omfordelingsordning mellom kommunane.

#### *Inntektsgarantiordninga*

Inntektsgarantiordninga vart innført i 2009, og er ei fast overgangsordning i rammetilskotet. Føremålet med ordninga er å gi kommunane ei heilskapleg skjerming mot for brå nedgang i rammetilskotet frå eitt år til det neste. Ordninga sikrar at ingen kommunar har ein berekna vekst i rammetilskotet frå eitt år til det neste som er lågare enn 400 kroner per innbyggjar under berekna vekst på landsbasis før finansieringa av sjølve ordninga. Ordninga blir finansiert gjennom eit likt trekk per innbyggjar for alle kommunar.

### **13.2.3 Regionalpolitiske tilskot og skjønstilskotet**

Regionalpolitiske tilskot er tilskot innanfor rammetilskotet som blir brukt til å nå ulike regional- og distriktpolitiske mål. I dagens inntektssystem er det fem regionalpolitiske tilskot: distriktstilskot Sør-Noreg, distriktstilskot Nord-Noreg, region-sentertilskot, storbytilskot og veksttilskot. I 2024

utgjer regionalpolitiske tilskot i underkant av 4,5 mrd. kroner, tilsvarande om lag 2,5 prosent av kommunane sitt rammetilskot. Sjølv om dei regionalpolitiske tilskota utgjer ein mindre del av inntektene til kommunane samla, kan dei utgjere ein stor del av inntektene for enkeltkommunar.

#### *Distriktstilskot Sør-Noreg*

Distriktstilskot Sør-Noreg går til små kommunar og kommunar i Sør-Noreg med svak samfunnsmessig utvikling og distriktsmessige utfordringar.

Distriktsutfordringane i ein kommune blir målt av distriktsindeksen. Indeksen består av ulike indikatorar for sentralitet, reiseavstand, befolkningstettleik og -utvikling, status for arbeidsmarknaden og inntektsnivå. For å kvalifisere for distriktstilskot Sør-Noreg må kommunen:

- ha under 3 200 innbyggjarar eller ein distriktsindeks på 46 eller lågare, og
- ha ei gjennomsnittleg skatteinntekt per innbyggjar dei siste tre åra som er lågare enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Kommunar med under 3 200 innbyggjarar får eit tilskot per kommune. Satsane varierer etter kommunen sin verdi på distriktsindeksen, der kommunar med ein indeks på 35 eller lågare får tilskot etter den høgaste satsen. For kommunar med 3 200 innbyggjarar eller meir blir tilskot gitt delvis med ein sats per kommune og delvis med ein sats per innbyggjar. Kommunar med distriktsindeks på 35 eller lågare får tilskot etter dei høgaste satsane, medan kommunar med indeks mellom 35 og 46 får tilskot etter lågare satsar. Satsane for distriktstilskot Sør-Noreg er vist i tabell 13.3.

I 2024 utgjer distriktstilskot Sør-Noreg 875 mill. kroner, fordelt på 136 kommunar.

Tabell 13.3 Satsar i distriktstilskot Sør-Noreg 2024.

Indeks	Kommunar med 3 200 innbyggjarar eller meir		Kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar
	Per kommune (1 000 kr)	Per innbyggjar (kroner)	Sats per kommune (1 000 kr)
Indeks 0–35	1 413	1 280	6 526
Indeks 36–38	1 133	1 024	5 875
Indeks 39–41	849	768	5 221
Indeks 42–44	564	512	4 569
Indeks 45–46	284	257	3 915
Indeks over 46	0	0	3 264

### *Distriktstilskot Nord-Noreg*

Alle kommunar i Nordland, Troms og Finnmark, og nokre kommunar i den nordlegaste delen av Trøndelag, får distriktstilskot Nord-Noreg.

Den største delen av tilskotet blir fordelt med ein sats per innbyggjar til alle kommunar i desse områda. Satsen er differensiert mellom kommunar i ulike fylke og geografiske område, jf. øvste del av tabell 13.4.

Kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar kan i tillegg få eit småkommunetillegg innanfor tilskotet. Dette tilskotet blir fordelt etter dei same kriteria og satsane som småkommunetillegget i distriktstilskot Sør-Noreg. Kommunane i Finnmark og kommunar i tiltakssona i Troms får småkommunetillegg etter ein høgare sats enn andre kommunar. Satsane er vist i nedste del av tabell 13.4.

91 kommunar får distriktstilskot Nord-Noreg i 2024, og 56 av desse kommunane får både det generelle tilskotet per innbyggjar og småkommunetillegg. Tilskotet utgjer totalt 2,4 mrd. kroner.

### *Regionsentertilskot*

Regionsentertilskotet går til kommunar som har slått seg saman, og som etter samanslåinga fekk over om lag 8 000 innbyggjarar. Tilskotet vart innført i 2017, og blir delvis gitt med ein sats per innbyggjar og delvis med ein sats per kommune. Kommunar med storbytilskot kan ikkje samstundes få

regionsentertilskot. Regionsentertilskotet går i 2024 til 37 kommunar og utgjer 222 mill. kroner.

### *Storbytilskot*

Storbytilskotet går til Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen og Kristiansand. Tilskotet vart innført i 2011, og er grunnlagt med dei særskilde utfordringane storbyane har knytt til urbanitet og den sentrale rolla dei har for samfunnsutviklinga i regionen sin. Storbytilskotet blir fordelt med eit likt beløp per innbyggjar. I 2024 utgjer tilskotet samla 671 mill. kroner.

### *Veksttilskot*

Veksttilskotet går til kommunar med særleg høg befolkningsvekst. Tilskotet vart innført i 2009, og er grunnlagt med at kommunar med høg befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problem med å gjere nødvendige investeringar og tilpasse tenestetilbodet til ei raskt veksande befolkning.

Veksttilskotet går til kommunar som dei siste tre åra har hatt ein gjennomsnittleg, årleg befolkningsvekst på 1,4 prosent eller meir. I tillegg må kommunane ha hatt skatteinntekter på under 140 prosent av landsgjennomsnittet dei siste tre åra (målt per innbyggjar). Tilskotet blir gitt med eit fast beløp per nye innbyggjar ut over vekstgrensa, og i 2024 er denne satsen 67 331 kroner.

Tabell 13.4 Satsar i distriktstilskot Nord-Noreg 2024.

Kommunar i:	Sats per innbyggjar (kroner)	
Nordland og Namdalen	2 031	
Troms (utanfor tiltakssona)	3 861	
Tiltakssona i Troms	4 550	
Finnmark	9 427	
<i>Småkommunetillegg til kommunar med under 3 200 innbyggjarar</i>		
Distriktsindeks	Småkommunetillegg per kommune, kommunar utanfor tiltakssona (1 000 kr)	Småkommunetillegg per kommune, kommunar i tiltakssona (1 000 kr)
Indeks 0–35	6 526	14 135
Indeks 36–38	5 876	12 719
Indeks 39–41	5 221	11 308
Indeks 42–44	4 569	9 893
Indeks 45–46	3 915	8 481
Indeks over 46	3 264	7 067

27 kommunar får veksttilskot i 2024, og tilskotet utgjer samla 282 mill. kroner.

#### *Skjønstilskot*

Skjønstilskotet i inntektssystemet blir brukt til å kompensere kommunane for særskilde lokale høve som ikkje blir fanga opp i den faste delen av inntektssystemet.

Statsforvaltarane fordeler hovuddelen av skjønstilskotet til kommunane i sine fylke, etter retningslinjer gitt av Kommunal- og distrikts-

departementet. Statsforvaltaren kan òg halde att delar av skjønsmidlane til seinare fordeling gjennom budsjettåret. I tillegg til skjønsmidlane som blir fordelt av statsforvaltaren, held Kommunal- og distriktsdepartementet tilbake delar av skjønstilskotet til uventa hendingar i løpet av året. Desse midlane har dei seinare åra i stor grad gått til å kompensere kommunar som har fått ekstraordinære utgifter etter flaum og annan naturskade.

Skjønstilskotet utgjer 1 mrd. kroner i 2024.

## 14 Skatt og inntektsutjamning

Skatteinntekter utgjer i dag om lag 40 prosent av dei samla inntektene til kommunesektoren, og utgjer dermed ein betydeleg del av kommunane sine inntekter.<sup>1</sup> Samstundes er skatteinntektene meir ujamnt fordelt mellom kommunane enn rammetilskotet. For å nå målet til regjeringa om ei jamnare inntektsfordeling mellom kommunane, må ein gjere endringar i fordelinga og utjamninga av skatteinntektene. Målet om auka utjamning mellom kommunane må sjåast i samanheng med omsynet til at kommunane sine inntekter skal ha ei lokal forankring, og at dei bør være stabile og ikkje variere for mykje frå år til år.

Skatteelementa i inntektssystemet omfattar spørsmål om kor stor andel av kommunesektoren sine inntekter som skal kome frå skatt (skatteandelen), kva for skattar kommunane skal ha inntekter frå (skattegrunnlag), i kva for grad forskjellar i skatteinntekter skal utjammast mellom kommunane og kva for type skattar som skal utjammast (inntektsutjamning).

Omsynet til at kommunane skal ha inntekter med ei lokal forankring tilseier at ein viss andel av dei samla inntektene til kommunane skal kome frå skatt. Det er viktig av omsyn til lokaldemokratiet at kommunane har eigne inntekter som dei til ei viss grad kan påverke omfanget av. Dette går òg fram av det europeiske charteret for lokalt sjølvstyre. Det bør òg vere ei kopling mellom skattebetalarane lokalt og kommunen sine inntekter, mellom anna frå utnytting av naturressursar. Dersom kommunane sine inntekter blir fordelt i tråd med det lokale skattegrunnlaget, vil det kunne gi kommunane insentiv til å legge til rette for næringsutvikling og forsøke å auke dei lokale skatteinntektene. Det kan i så fall bidra til at den nasjonale økonomien veks og at det som er tilgjengeleg for å løyse kommunale og nasjonale oppgåver aukar. I Hurdalsplattforma går det fram at regjeringa vil «sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder

gjennom endret skattlegging av vindkraft». Regjeringa har følgd opp dette i samband med innføring av grunnrenteskatt på havbruk, jf. Prop. 78 LS (2022–2023), og grunnrenteskatt på landbasert vindkraft, jf. Prop. 2 LS (2023–2024).

### 14.1 Skatteelementa i dagens inntektssystem

---

#### 14.1.1 Skatteandel

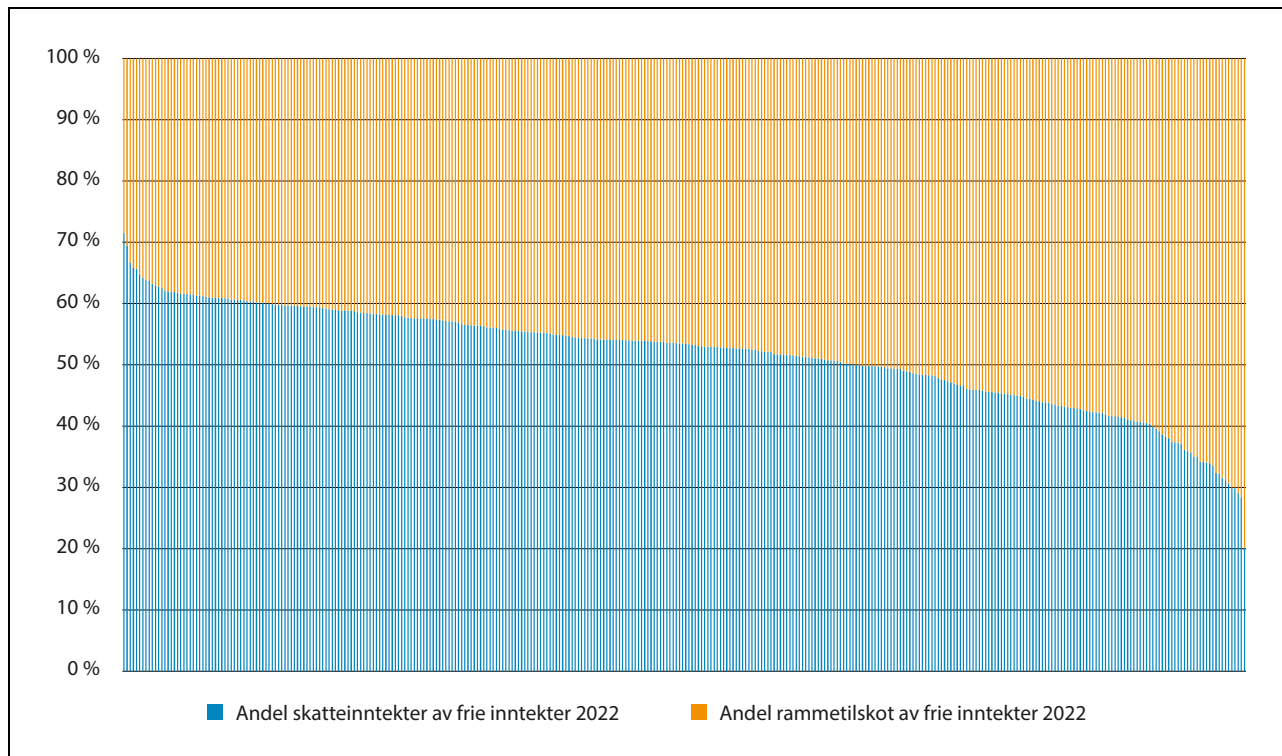
Skatteinntektene utgjer i dag om lag 40 prosent av dei samla inntektene til kommunesektoren. Skatteandelen blir berekna som kommunesektoren sine inntekter frå skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og eigedomsskatt, som andel av dei samla inntektene til kommunesektoren innanfor kommuneopplegget.

Sidan 2011 har det vore eit mål at skatteandelen skal vere om lag 40 prosent. Skatteandelen har tidlegare variert over tid, men på eit høgare nivå enn i dag. Skatteandelen vart gradvis trappa opp frå 44 til 50 prosent i perioden 2001–2005, før den vart redusert frå 50 prosent til 40 prosent i perioden 2006–2011.

Skatteandelen har betyding for fordelinga av inntektene mellom kommunane, sidan skatteinntektene er meir ujamnt fordelt enn rammetilskotet. Ein høgare andel skatteinntekter vil derfor føre til større inntektsforskjellar mellom kommunane, mens ein lågare andel skatteinntekter vil føre til mindre inntektsforskjellar mellom kommunane enn i dag. For kommunar med høge skatteinntekter utgjer skatteinntektene ein høgare andel av dei frie inntektene enn for kommunar med låge skatteinntekter. Figur 14.1 illustrerer at andelen skatteinntekter etter utjamning av dei frie inntektene varierer frå i overkant av 70 prosent for kommunen med den høgaste andelen, til i underkant av 20 prosent for kommunen med den lågaste andelen.

Skatteinntektene er òg meir ustabile og uføresielege enn rammetilskotet. Skatteinntektene vil i større eller mindre grad avvike frå anslaget i statsbudsjettet. Dei seinare åra har det vore sers krevande å anslå utviklinga i skatteinntektene,

<sup>1</sup> Skatt på inntekt, formue og naturressursskatt som andel av dei frie inntektene.



Figur 14.1 Skatteinntekter etter utjamning og rammetilskot som andel av dei frie inntektene 2022.

Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet

noko som har hatt samanheng med endringar i reglane for skatt på eigarinntekter (utbytte og aksjegevinst m.m.). Dette har medverka til stor meirskattevekst for kommunesektoren. Skatteinntektene heng òg saman med mellom anna utviklinga i arbeidsmarknaden som talet på sysselsette og utviklinga i løn, og òg desse størrelsane kan det vere vanskeleg å gje presise anslag for. Skatteinntektene kan òg bli lågare enn anslått i statsbudsjettet, til dømes om utviklinga i arbeidsmarknaden blir svakare enn føreset. Ein høg andel skatteinntekter inneber meir ustabile og uføresielege inntekter til kommunane, mens ein lågare andel skatteinntekter gir auka stabilitet og føreseielegheit.

Inntekter frå Havbruksfondet, konsesjonskraft og produksjonsavgift på landbasert vindkraft er inntekter som skaper forskjellar i inntektene som kommunane kan disponere fritt, men som ikkje reknast med i skatteandelen i kommuneopplegget.

#### 14.1.2 Kommunane sine skattegrunnlag og inntekter frå naturressursar

Kommunane sine skatteinntekter kjem frå fleire ulike skattegrunnlag. For dei fleste kommunane kjem skatteinntektene i hovudsak frå skatt på inn-

tekt og formue. Kvar enkelt kommune kan i tillegg velje å innføre eigedomsskatt på bustad og fritidsbustader og/eller næringsseigedom i kommunen. Ein del kommunar har òg særskilde inntekter knytt til naturressursar, i første rekke frå vasskraft, vindkraft og havbruk.

Kommunar med vasskraftanlegg har inntekter gjennom naturressursskatt, konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eigedomsskatt på kraftanlegg. Kommunar og fylker med havbruk har inntekter frå Havbruksfondet. Dette er inntekter frå sal av oppdrettsløyver og produksjonsavgift på produsert mengde fisk. Fleire stader vert det bygd ut vindkraft og vertskommunane får inntekter gjennom eigedomsskatt på vindkraftverk og ei produksjonsavgift. Nokre få kommunar har òg store inntekter frå eigedomsskatt på enkelte petroleumsanlegg. I tillegg har mange kommunar og fylker betydelege inntekter frå eigarskap i kraftselskap.

Regjeringa sin politikk bidreg til at inntektene frå naturressursutnytting aukar, i tråd med Hurdalsplattforma. Dei kommunale inntektene frå desse ordningane har ulik form og bakgrunn, og nokre av desse inntektene er meir skeivt fordelt mellom kommunane enn andre. Kva typar inntekter kommunane har frå innbyggjarane og lokale næringar har dermed betydning for kor stabile

Tabell 14.1 Kommunale skatte- og naturressursinntekter i mill. kroner. Bokførte tal frå 2023 eller siste tilgjengelege tal.<sup>1</sup>

Inntekt	Samla inntekt (mill. kr)
Skatt på inntekt og formue, inkl. naturressursskatt	210 491
Av dette formuesskatt (2022)	18 385
Av dette naturressursskatt	1 332
Eigedomsskatt på bustad og fritidsbustader	8 657
Eigedomsskatt næring, vass-, vind-, og petroleumsanlegg	8 945
Netto inntekter frå konsesjonskraft mv. <sup>2</sup>	4 457
Konsesjonsavgift	738
Inntekter frå Havbruksfondet	1 233
Produksjonsavgift vindkraft <sup>3</sup>	70

<sup>1</sup> Inntekter som kommunane mottek gjennom sitt eigarskap er ikkje inkludert i oversikten.

<sup>2</sup> Realiserte verdiar, KOSTRA.

<sup>3</sup> Beløpet er bokført i 2023 for eit halvt år (frå 1. juli 2022) og med sats på 1 øre/kWh. Avgiftssatsen vart auka til 2,0 øre/kWh i 2023, og vidare til 2,3 øre/kWh frå 2024. I Prop. 2 LS (2023–2024) vart avgifta anslått til om lag 390 mill. kroner påløpt for 2024.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, NVE og Finansdepartementet.

inntektene er og for korleis dei er fordelt mellom kommunane.

I dagens inntektssystem er det skatt på alminneleg inntekt, formuesskatt og naturressursskatt frå vasskraft som blir jamna ut mellom kommunane i inntektsutjamninga. Tabell 14.1 viser omfang av dei ulike inntektene i 2023, og inntektene er nærare omtalt under.

#### *Inntektsskatt*

Inntektsskatten utgjer størsteparten av skatteinntektene til kommunane med rundt 190 mrd. kroner i 2023. Skattegrunnlaget alminneleg inntekt omfattar alle skattepliktige inntekter som løn, naturalytingar, trygdeytingar, pensjon, aksjeinntekt, netto næringsinntekt og andre kapitalinntekter som til dømes utbytte. Stortinget fastset kvart år maksimalsatsar for inntektsskatten til kommunane som ein del av statsbudsjettet for det komande året. Kvar enkelt kommune fastset kvart år eigne skattesatsar innanfor maksimalsatsen. I dag har alle kommunar valt maksimal skattesats for inntektsskatten. Inntektsskatten inngår i inntektsutjamninga for kommunane.

#### *Formuesskatt*

Kommunane har saman med staten inntekter frå formuesskatten. For kommunane utgjorde

formuesskatten om lag 18,4 mrd. kroner i 2022. Skattegrunnlaget for formuesskatten er nettoformuen til personlege skattytarar. Skattesatsen til kommunane er 0,7 prosent i 2024, medan satsen til staten er 0,3 prosent for formuar opp til 20 mill. kroner og 0,4 prosent for formuar over 20 mill. kroner. Det blir anslått at inntektene frå formuesskatt utgjer om lag 22,4 mrd. kroner påløpt i 2024. Som for inntektsskatten fastset Stortinget ein maksimalsats, og kommunane fastset eigne skattesatsar innanfor maksimalsatsen i dei årlege budsjetta sine. Bø og Sande er dei einaste kommunane som har vedteke ein lågare sats enn maksimalsatsen i 2024. Formuesskatten inngår i inntektsutjamninga for kommunane. Kommunar som vel ein lågare skattesats enn maksimalsatsen må sjølv bære kostnadene ved ein lågare skattesats. Desse kommunane vil få korrigert skatteinntektene i inntektsutjamninga til det dei ville vore med maksimal skattesats.

#### *Eigedomsskatt*

Kommunane kan velje å innføre eigedomsskatt. Kommunane kan krevje inn eigedomsskatt på bustader/fritidsbustader, næringseigedom, og det er gitt eigne reglar for eigedomsskatt for vasskraftverk, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg med særskatt. Skattesatsane kan variere mellom 1 og 7 promille, unntatt for bustader og fri-

tidsbustader der satsen maksimalt kan vere 4 promille. I 2024 skriv 322 av 357 kommunar ut eigedomsskatt, det vil seie at 35 kommunar ikkje nyttar høvet til å skrive ut eigedomsskatt. Samla inntekter frå eigedomsskatten var 17,6 mrd. kroner i 2023, nokså jamt fordelt på eigedomsskatt på bustader/fritidsbustader og eigedomsskatt på nærings eigedom inkludert vass-, vind- og petroleumsanlegg. Eigedomsskatten knytt til vass-, vind- og petroleumsanlegg blir nærare omtalt under inntekter frå vasskraft under. Eigedomsskatten inngår ikkje i inntektsutjamninga for kommunane.

#### *Inntekter frå vasskraft: sal av konsesjonskraft, eigedomsskatt og konsesjonsavgift*

Ein del kommunar har inntekter frå vasskraft gjennom naturressursskatt, konsesjonskraft, konsesjonsavgift, eigedomsskatt og gjennom utbytte frå kraftselskap. Naturressursskatten går frå kraftverkseigar til kommunar og fylkeskommunar. Inntektene til kommunane frå naturressursskatten var på om lag 1,3 mrd. kroner bokført i 2023. Naturressursskatten inngår i inntektsutjamninga, medan dei andre kommunale vasskraftinntektene går fullt ut til vertskommunane.

Eigarar av større vasskraftverk må etter vilkåra i konsesjonen dei har fått, avstå konsesjonskraft til kommunar kor kraftanlegget ligg, og eventuelt til fylkeskommunen. Kommunane kan i dag kjøpe konsesjonskrafta til ein pris basert på sjølvkost, som normalt ligg vesentleg under marknadsprisen i spotmarknaden for elektrisk kraft. Kommunane står fritt til å selje krafta vidare, inngå langsiktige avtalar om sal av kraft til ein fast pris, nytte krafta sjølv eller disponere ho på annan måte. Rekneskapstal viser at kommunane sine netto inntekter frå konsesjonskraft og anna kraft for videresal var 4,5 mrd. kroner i 2023. Thema Consulting Group har anslått verdien av konsesjonskraft verdsett til løpande spotmarknadsprisar til 11,9 mrd. kroner i 2022.

Eigarar av større vasskraftverk betaler òg konsesjonsavgifter til staten og kommunane som er omfatta av kraftutbygginga. Konsesjonsavgifta vart innført for å gi kommunane og staten ein kompensasjon for generelle skadar og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, og dessutan ein del av verdiskapinga som fann stad. Konsesjonsavgifta skal settast av særskilt på eit fond, som blir brukt etter føresegn frå kommunestyret. Midlane til fondet skal fortrinnsvis brukast til utbygging av næringslivet i distriktet. Kom-

munane fekk 740 mill. kroner i konsesjonsavgifter i 2023.

Kommunane kan krevje eigedomsskatt på vass-, vind-, og petroleumsanlegg. Her gjeld egne takseringsreglar, sjå eigedomsskattelova § 8 B-1. Basert på ureviderte tal frå KOSTRA er rundt 3 ½ mrd. kroner av eigedomsskatten knytt til vasskraftanlegg, vindkraftverk og petroleumsanlegg i 2023.<sup>2</sup>

#### *Inntekter frå eigarskap i kraftnæringa*

I ei kartlegging gjennomført av THEMA Consulting<sup>3</sup> på oppdrag frå Teknisk berekningsutval for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) vart utbyttene frå kraftsektoren til kommunane i 2022 (til utbetaling i 2023) anslått til 6,2 mrd. kroner. For perioden 2012 til 2022 er dei samla utbytteinntektene til kommunesektoren frå kraftsektoren på 44 mrd. kroner, i følgje rapporten til THEMA. Dei 10 kommunar med høgast utbytteinntekter frå kraftsektoren har fått 60 prosent av inntektene, medan topp 30 har fått 73 prosent.

#### *Havbruk*

Gjennom Havbruksfondet får kommunane og fylkeskommunane ein del av inntektene frå sal av oppdrettsløyve og tildeling av nye oppdrettsløyver. Frå og med 2022 får kommunane òg inntekter frå oppdrettsnæringa gjennom ei produksjonsavgift på produsert oppdrettsfisk (laks, aure og regnbogeare). Inntektene frå produksjonsavgifta utgjør eit stabilt element i Havbruksfondet, medan sal av nye løyver normalt blir gjennomført annakvart år. I 2022 fekk kommunane 2,7 mrd. kroner i inntekter frå Havbruksfondet, og i 2023 vart utbetalinga 1,2 mrd. kronar. I samband med innføring av grunnrenteskatt vart produksjonsavgifta og kommunane sin andel av inntektene frå sal av oppdrettsløyver auka. Desse endringane vil slå inn i kommunane sine inntekter i 2024. I tillegg til inntektene til vertskommunar og -fylker, inngår ein del av provenyet frå grunnrenteskatten på havbruk som ein del av finansieringa av regjeringa si satsing på reduserte barnehageprisar i 2024. Det vart i samband med innføring av grunnrenteskatten lagt opp til at kommunesektoren skal få inntekter tilsvarende halvparten av provenyet frå skatten.

<sup>2</sup> Ikkje inkludert eigedomsskatt på nettanlegg,

<sup>3</sup> *Kommunale inntekter fra kraftsektoren*. Rapport 2023/19 fra THEMA Consulting Group.

I tråd med omtalen av forslaget om innføring av grunnrenteskatt på havbruk i Prop. 78 LS (2022–2023), foreslo regjeringa òg at det ikkje skulle innførast naturressursskatt på havbruk, som ville inngått i inntektsutjamninga, og i staden auke produksjonsavgifta.

#### Vindkraft

Produksjonsavgifta på landbasert vindkraft vart innført 1. juli 2022 og var då på 1 øre/kWh. Avgifta blir innbetalt til staten, men blir fordelt til vertskommunane året etter avgiftsåret. I samband med innføring av grunnrenteskatt på landbasert vindkraft vart avgifta auka til 2 øre/kWh i 2023 og til 2,3 øre/kWh i 2024. I Prop. 2 LS (2023–2024) *Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft* vart påløpt avgift for 2024 anslått til om lag 390 mill. kroner.

I tråd med omtalen av forslaget om innføring av grunnrenteskatt på landbasert vindkraft i Prop. 2 LS (2023–2024), foreslo regjeringa at det ikkje skulle innførast naturressursskatt på vindkraft, og at produksjonsavgifta skulle aukast frå 2,0 til 2,3 øre/kWh.

## 14.2 Forskjellar i inntekt mellom kommunar

Eit viktig omsyn i gjennomgangen av inntektsystemet er å gi kommunane betre forutsetningar for å yte likeverdige tenester ved å redusere forskjellane i inntektene mellom kommunar. Dei forskjellige skatteartane er i ulik grad opphav til forskjellar i kommunane sine inntekter. Figur 14.2 og 14.3 seier noko om forskjellar i inntektstypar innanfor dagens inntektsutjamning. Tabell 14.2 og figur 14.4 og 14.5 seier i tillegg noko om forskjellar i inntekter utanfor utjamninga. For å få fram forskjellane i skattegrunnlaga, og fordi ein ikkje kan skilje mellom inntekter før og etter utjamning for dei enkelte inntektsartene, er alle tall i figur 14.2 og 14.3 og tabell 14.2 vist før utjamning. Tala innanfor utjamninga er frå 2020 eller berekna for 2020 då tall for 2021 og 2022 er påverka av unormalt høge inntekter frå skatt på eigarinntekter, medan tall for enkelte inntektsartar i 2023 ikkje kan bereknast enno. Inntekter frå konsesjonskraft og havbruk er ikkje inkludert i inntektsutjamninga og varierer frå år til år, og her er det i tabell 14.2 vist eit gjennomsnitt for åra 2020 og 2021. Om ein for konsesjonskraft og havbruk hadde brukt tal frå til dømes 2022 og 2023, ville forskjellane i inntektene utanfor utjamninga vore større.

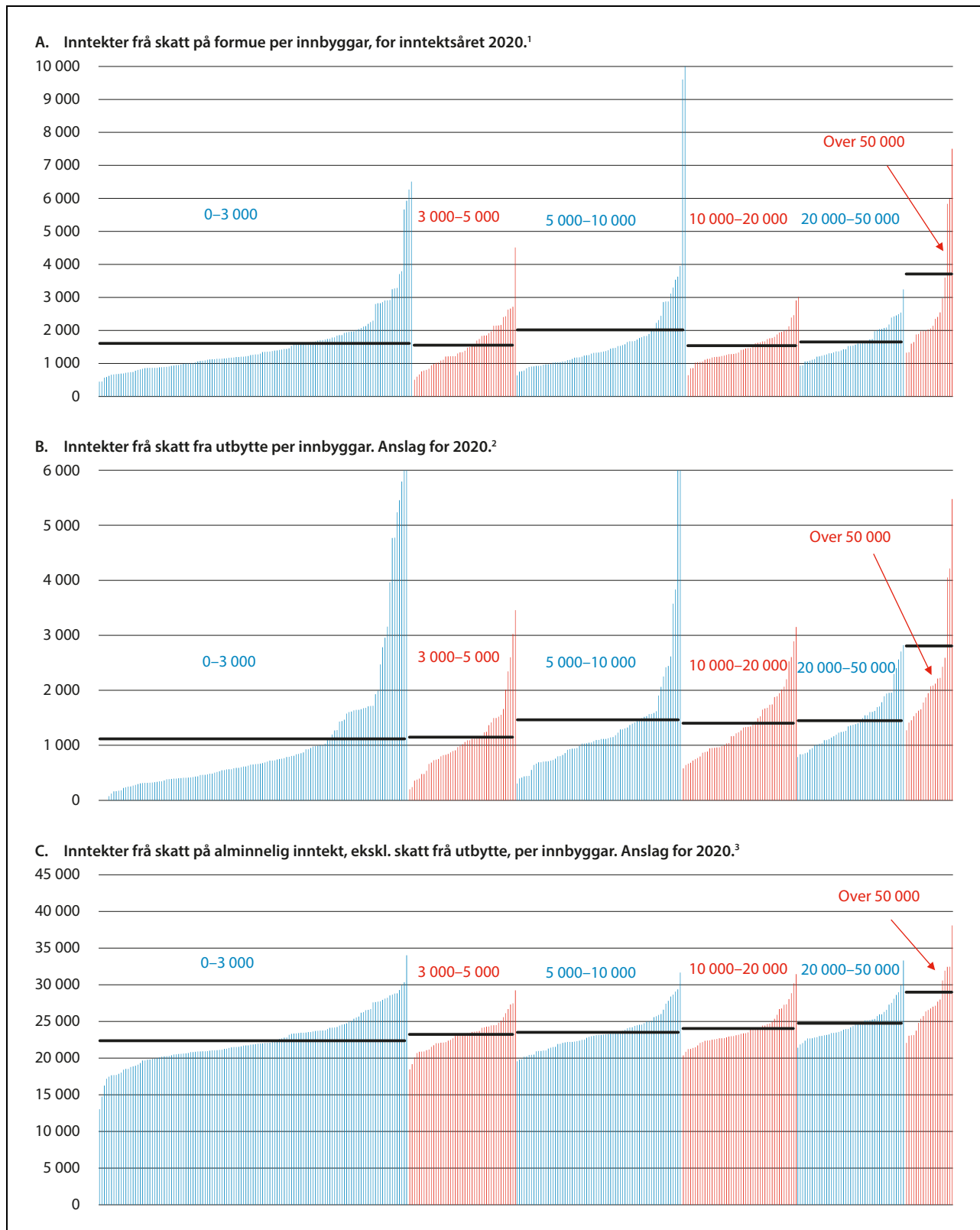
Figur 14.2 viser inntekter per innbyggjar for inntekter som er innanfor inntektsutjamninga. I figuren er kommunane sortert etter inntekt per innbyggjar og gruppert etter kommunestorleik, der dei minste kommunane er plassert lengst til venstre i figuren. Figuren viser at det er store forskjellar i inntektene – òg innanfor kommune-gruppene – for formuesskatt og utbytteskatt, medan forskjellane er langt mindre i inntekter frå skatt på alminnelege inntekter elles. Dei samla inntektene innanfor inntektsutjamninga for grupper av kommunar varierer òg betydeleg med kommunestorleik, sjå figur 14.2. Det er særleg naturressursskatten og formuesskatten som gir opphav til forskjellar mellom kommunane. Figur 14.3 viser det same biletet for kommunar gruppert etter innbyggjartal, der forskjellane frå kvar type av inntekt er summert opp. Figuren viser mellom anna at det er dei største kommunane som i gjennomsnitt har høgast inntekt frå skatt på alminneleg inntekt, formue og utbytte, medan dei minste kommunane har dei høgaste inntektene frå naturressursskatt.

Spreiinga i inntekter blir òg vist i tabell 14.2, og viser at kommunen med dei lågaste skatteinntektene frå formue hadde inntekter frå formuesskatt på vel 400 kroner per innbyggjar, medan kommunen med dei høgaste skatteinntektene hadde vel 34 000 kroner per innbyggjar. For inntekter frå skatt på utbytte varierte skatten frå 0 til nær 14 000 kroner per innbyggjar. For naturressursskatten er variasjonen enda større enn for dei andre inntektsartane innanfor inntektsutjamninga. For skatt på alminneleg inntekt er variasjonane langt mindre: frå rundt 13 000 kroner per innbyggjar i kommunane med dei lågaste inntektene til rundt 38 000 kroner per innbyggjar.

Tabell 14.2 viser òg andre mål for spreinga i inntekter mellom kommunane. Innanfor inntektsutjamninga ser vi at spreiking målt ved eit normalisert standardavvik (sjå note til tabellen) er høgast for naturressursskatt, formuesskatt og utbytteskatt, medan den er langt lågare for skatt på alminneleg inntekt elles, og stadfestar såleis bildet i figur 14.1 og 14.2 for inntekter frå formues- og utbytteskatt. Utanfor inntektsutjamninga er spreinga i inntekter frå naturressursar særleg høge.

Spreinga i inntekter er særleg høge for inntekter som i dag ikkje blir utjamna i inntektsutjamninga. I figur 14.4 ser vi nærare på forskjellar i inntekter i 2023 når òg desse inntektene er inkludert. Samstundes er no inntektene innanfor inntektssystemet vist etter inntektsutjamning og der ein har tatt omsyn til forskjellar i utgiftsbehov



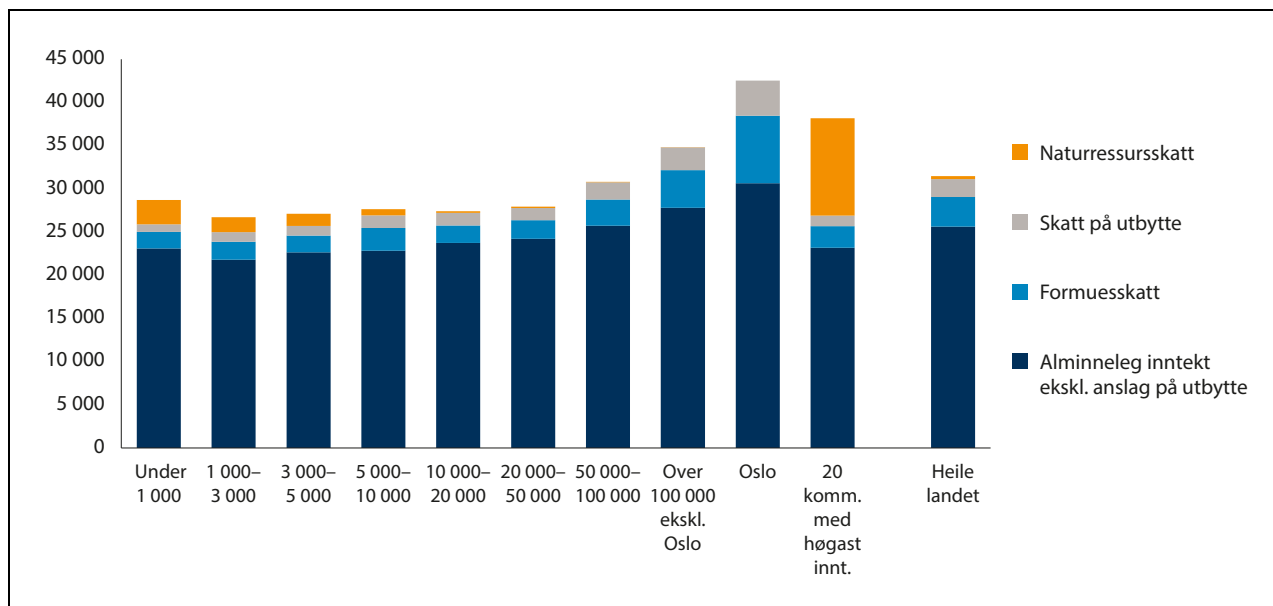


Figur 14.2 Inntektene til kommunane frå skatt frå ulike kjelder: Sortert etter innbyggartal i 2023 og storleiken på inntektene.

<sup>1</sup> Inntektsåret. Inntekter over 10 000 kr per innbyggjarar blir ikkje vist av omsyn til lesbarheit (Frøya hadde 34 400 kroner i formuesskatt per innbygger)

<sup>2</sup> Anslag basert på inntektsåret 2020. Inntekter over 6 000 kr per innbygger blir ikkje vist av omsyn til lesbarheit (fire kommunar).

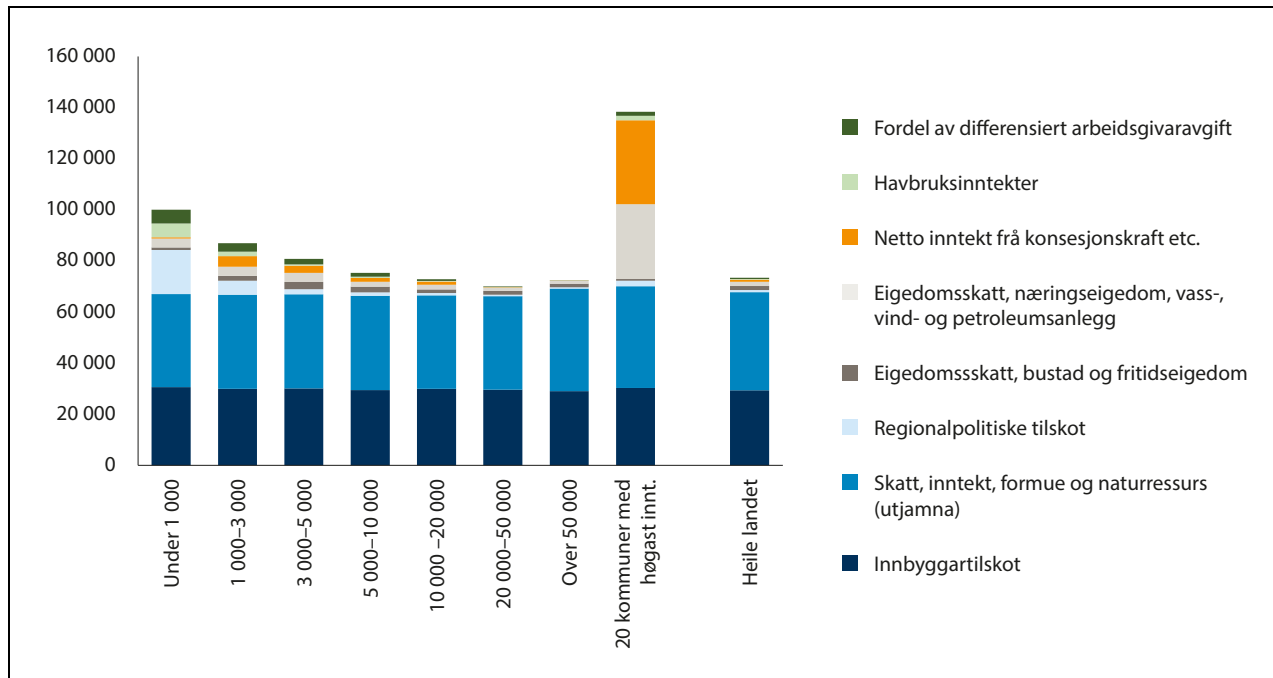
<sup>3</sup> Anslag basert på bokført skatt innanfor inntektsutjamning: Skatt frå naturressursskatt, formuesskatt for inntektsåret og anslag for inntekter frå skatt på utbytte i inntektsåret er trekt frå.



Figur 14.3 Dei ulike inntektsartane som inngår i inntektsutjamninga, i kroner per innbyggjar før utjamning 2020.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> «20 kommunar med høgast inntekter» er dei 20 kommunane med høgast korrigerede frie inntekter per innbyggjar når alle tilleggssinntektene og verdien av redusert arbeidsgivaravgift blir rekna med. Konesjonsavgift er ikkje rekna med. Det samla innbyggartalet i desse kommunane er rundt 40 000.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal – og distriktdepartementet



Figur 14.4 Korrigerede frie inntekter i kroner per innbyggjar. Bidrag frå ulike typar av inntekt til forskjellar i inntekter mellom kommunegrupper i 2023.<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> «20 kommunar med høgast inntekter» er her dei 20 kommunane med høgast korrigerede frie inntekter per innbyggjar når alle tilleggssinntektene og verdien av redusert arbeidsgivaravgift blir rekna med. Det samla innbyggartalet i desse kommunane er rundt 40 000.

<sup>2</sup> Konesjonsavgift er ikkje rekna med.

Kjelder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktdepartementet

(korrigererte inntekter). Ein har då eit mål på dei samla frie inntektene som kan samanliknast mellom kommunar og grupper av kommunar. Figuren viser at dei minste kommunane har dei høgaste samla frie inntektene i gjennomsnitt, og at dette har si bakgrunn i forskjellar i inntekter utanfor inntektsutjamninga, som inntekter frå eigedomsskatt, konsesjonskraft og havbruk. I figuren er òg fordelten av differensiert arbeidsgjevaravgift vist. Det er eit viktig verkemiddel for å bidra til busetting og utvikling av næring i distrikta. Forskjellane mellom dei enkelte kommunane er likevel store og innanfor kommune-gruppene. Figur 14.5 viser at forskjellane, målt

ved normalisert standardavvik (sjå note til tabell 14.2), mellom kommunar aukar dess fleire inntekter ein inkluderer i inntektsomgrepet, unntatt for eigedomsskatt på bustader og fritidsbustader.

Forskjellane i inntekter utanfor inntektsutjamninga er òg omtalt i kapittel 9.

#### 14.2.1 Inntektsutjamning

Kommunane sine inntekter frå skatt på inntekt og formue, og frå naturressursskatt, blir i dag omfordelt mellom kommunane i inntektsutjamninga.

Inntektsutjamninga består av ei symmetrisk utjamning på 60 prosent og ein tilleggskompen-

Tabell 14.2 Omfang og fordeling av kommunale inntekter frå skatt og naturressursar i 2020 eller gjennomsnitt over fleire år.

Inntekter <sup>1</sup>	Tal på kommunar med inntekt	Samla inntekt (mill. kr)	Landsgj. snitt (kr per innb.)	Maks.verdi (kr per innb.)	Min. verdi (kr per innb.)	Normalisert standardavvik <sup>6</sup>
Skatt på inntekt og formue, inkl. naturressursskatt	356	1 688 924	31 465	79 359	19 093	22
– Formuesskatt <sup>2</sup>	356	14 174	2 641	34 404	446	76
– Skatt på utbytte <sup>3</sup>	352	11 078	2 064	13 778	0	62
– Annan skatt på alminneleg inntekt <sup>4</sup>	356	1 418 103	26 420	38 108	13 042	12
– Naturressursskatt	199	1 830	341	54 265	0	1 664
Eigedomsskatt bustad og fritidsbustad	249	7 224	1 346	8 184	0	108
Eigedomsskatt næring, vass-, vind-, og petroleumsanlegg	303	7 594	1 415	73 247	-18	573
Netto inntekter frå konsesjonskraft m.m. Gj.snitt 2020–2021. <sup>5</sup>	193	1 571	293	42 574	-165	1 209
Konsesjonsavgift						
Inntekter frå Havbruksfondet. Gj.snitt 2020–2021.	140	1 422	265	23 962	0	1 208

<sup>1</sup> For skatteinntekter som er omfatta av inntektsutjamning (skatt på inntekt, formue og naturressursskatt) er alle tal i denne tabellen skatt før utjamning.

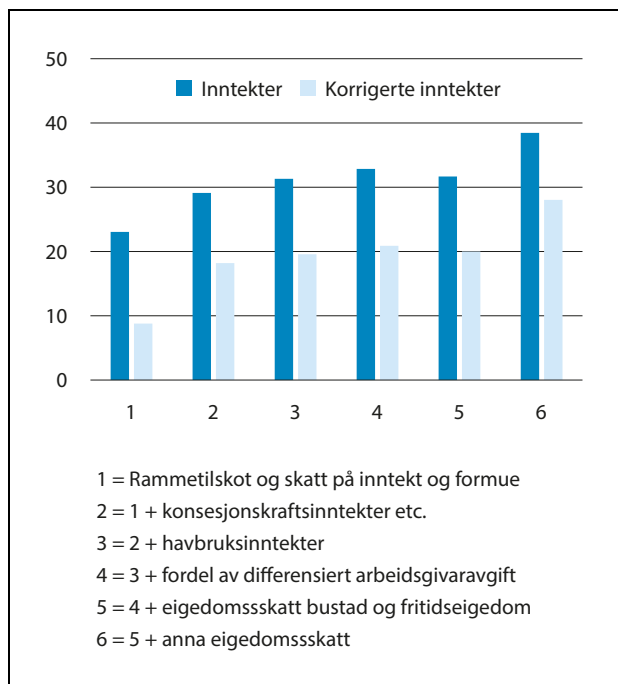
<sup>2</sup> Tala viser utlikna formuesskatt i 2020.

<sup>3</sup> Tala viser anslag på utlikna skatt på utbytte i 2020.

<sup>4</sup> Tala er eit anslag på annan skatt på alminneleg inntekt (ikkje inkludert utbytte). Dette er samla bokført skatt på inntekt og formue, inkl. naturressursskatt, der naturressursskatt, utlikna formuesskatt og anslag på utlikna skatt på utbytte deretter er trekt frå.

<sup>5</sup> Tal frå KOSTRA for netto inntekt frå konsesjonskraft, kraftrettigheter og anna kraft for vidaresal. Tala omfattar då berre inntekt av konsesjonskrafta som er selt vidare, og ikkje kraft som til dømes har gått til kommunen sitt eige forbruk

<sup>6</sup> Standardavvik for inntekt per innbyggjar i prosent av gjennomsnittet for landet. Standardavviket målar den gjennomsnittlege avstanden frå gjennomsnittet i fordelinga, og seier såleis noko om i kor stor grad inntektene varierer mellom kommunane.



Figur 14.5 Inntektsspreiing i kroner per innbyggjar når ulike inntekter blir inkludert. Tal for 2023.

Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet

sjon til kommunar som har skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Inntektsutjamninga blir illustrert i figur 14.6.

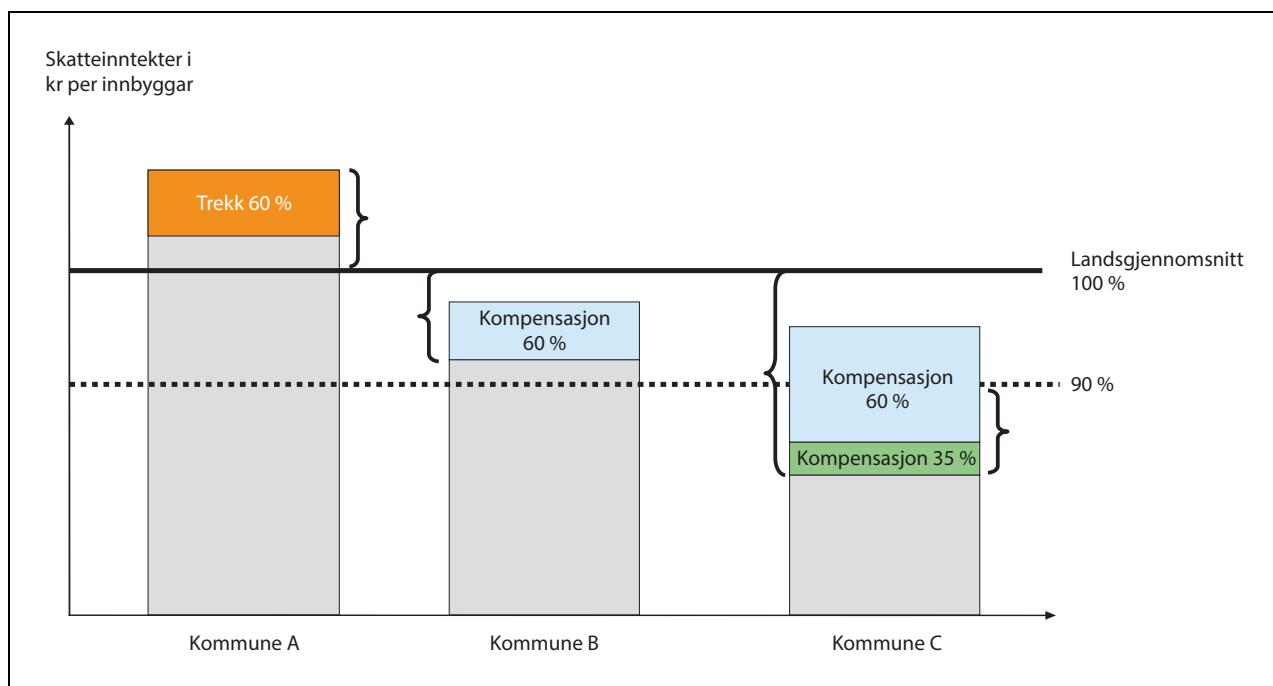
Den symmetriske utjamninga verkar slik at kommunar som har skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trekt 60 prosent av differansen mellom eige skattenivå og landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbyggjar. Kommunar som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet, får eit tillegg på 60 prosent av differansen mellom eige skattenivå og landsgjennomsnittet. I den symmetriske delen av utjamninga er samla trekk frå kommunar med inntekter over landsgjennomsnittet, like stor som den samla kompensasjonen som kommunar med inntekter under landsgjennomsnittet får og er såleis eit nullsumspel.

Kommunar med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet får i tillegg kompensert 35 prosent av differansen mellom eige skattenivå og landsgjennomsnittet. Denne tilleggskompensasjonen blir finansiert gjennom eit likt trekk per innbyggjar frå alle kommunar.

Denne modellen for utjamning vart innført i 2005. Den symmetriske utjamninga var då på 55 prosent, før den gradvis vart auka til 60 prosent i perioden 2009–2011.

#### Verknader av inntektsutjamninga

Inntektsutjamninga gir i dag ein betydeleg omfordeling av skatteinntekter mellom kommunane, men det er framleis forskjellar mellom kommu-



Figur 14.6 Illustrasjon inntektsutjamninga.

Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet

nane etter utjamning for inntektene som er omfatta av utjamning.

Det er store variasjonar i kommunane sine skatteinntekter målt i kroner per innbyggjar. Når ein ser på dei skatteinntektene som er ein del av inntektsutjamninga i dag, er eit fleirtal av kommunane skattesvake, mens ei mindre gruppe med kommunar har inntekter som ligger godt over landsgjennomsnittet. 305 kommunar hadde skatteinntekter under landsgjennomsnittet i 2023 og fekk eit tillegg gjennom inntektsutjamninga. 51 kommunar hadde skatteinntekter over landsgjennomsnittet og fekk eit trekk gjennom inntektsutjamninga.

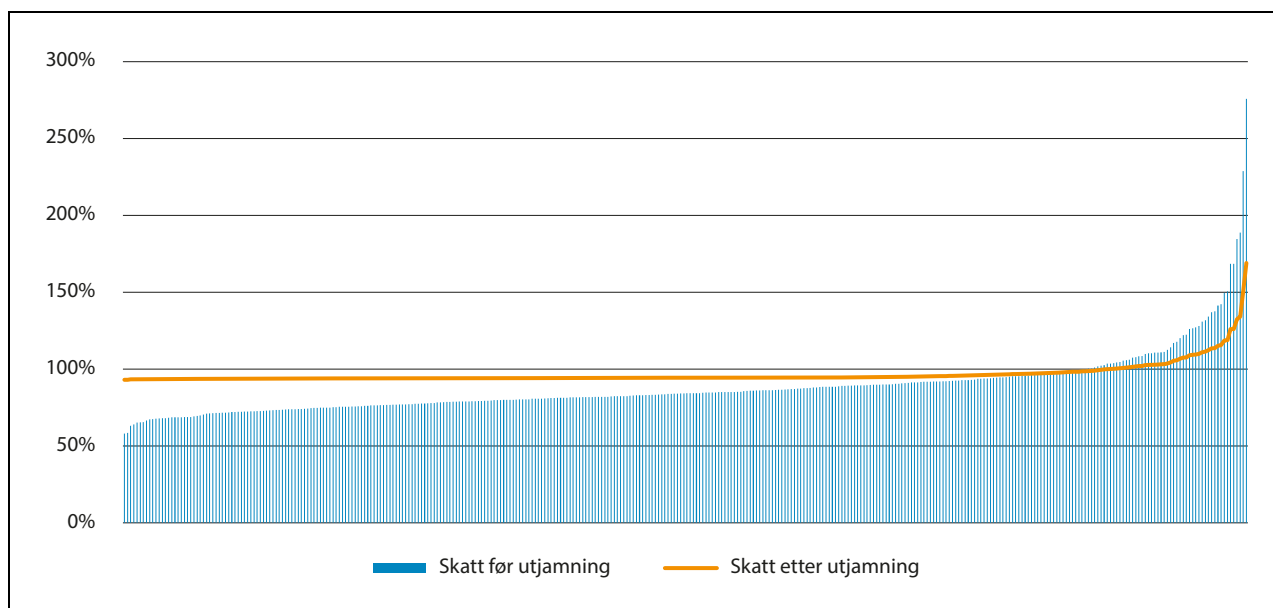
240 kommunar hadde inntekter på under 90 prosent av landsgjennomsnittet og fekk i tillegg ta del i tilleggskompensasjonen. Tilleggskompensasjonen utgjorde til saman 2,8 mrd. kroner i 2023 og vart finansiert med eit likt trekk på 515 kroner per innbyggjar frå alle kommunar. 202 kommunar fekk ein tilleggskompensasjon som var høgare enn deira bidrag til finansieringa av tilleggskompensasjonen, slik at dei i sum kom ut i pluss.

Til saman vart om lag 13 mrd. kroner omfordelt mellom kommunane i inntektsutjamninga i 2023.

Kommunane hadde om lag 210 mrd. kroner i inntekter frå inntekts-, formue- og naturressurskatt i 2023. Dette utgjorde eit gjennomsnitt på om lag 38 000 kroner per innbyggjar. Kommunen med dei lågaste skatteinntektene per innbyggjar før

utjamning, Lavangen, vart løfta frå om lag 22 000 kroner per innbyggjar (58 prosent av landsgjennomsnittet) før utjamning til om lag 36 000 kroner per innbyggjar (93 prosent av landsgjennomsnittet) etter utjamning. Kommunen med dei høgaste inntektene per innbyggjar i 2023, Frøya, ligg med om lag 106 000 kroner per innbyggjar i inntekter på 276 prosent av landsgjennomsnittet før utjamning og blir trekt ned til om lag 65 000 kroner per innbyggjar (169 prosent av landsgjennomsnittet) etter utjamning. Disse to kommunane er ytterpunkt i fordelinga. Figur 14.7 viser skatteinntektene i kroner per innbyggjar for alle kommunar i 2023 før og etter utjamning. I figuren er kommunane representert med ei søyle kvar, og dei er sortert etter nivået på skatteinntektene, der kommunane med dei høgaste inntektene per innbyggjar ligg lengst mot høgre. Dei blå søylene viser nivået på skatteinntektene før utjamning, mens den oransje linja viser nivået på skatteinntektene etter utjamning. Figuren illustrerer at eit stort fleirtal av kommunane har skatteinntekter under landsgjennomsnittet, mens eit mindretal kommunar har til dels svært høge inntekter per innbyggjar. Etter utjamning er det framleis forskjellar mellom kommunane, men avstanden mellom topp og botn er betydeleg mindre enn før utjamning.

Figur 14.7 viser forskjellane før og etter utjamning i kroner per innbyggjar. Sidan kommunane varierer stort i innbyggjartal, vil det ein kommune får eller bidreg med i inntektsutjamninga sjå ann-



Figur 14.7 Inntekter frå skatt på inntekt, formue og naturressurskatt per innbyggjar i prosent av landsgjennomsnittet, før og etter utjamning 2023.

Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet

leis ut målt i heile kroner. Eit fleirtal av kommunane med dei høgaste inntektene rekna i kroner per innbyggjar er relativt små kommunar. Sjølv om Frøya bidreg mest til inntektsutjamninga målt i kroner per innbyggjar, er det store, skattesterke kommunar som bidreg mest i heile kroner. Av den samla omfordelinga på 13 mrd. kroner bidrog Oslo, Bærum, Asker, Stavanger og Bergen med til saman 11,4 mrd. kroner, og Oslo aleine bidrog med 7,1 mrd. kroner til inntektsutjamninga i 2023. Folkerike, men skattesvake kommunar, som Kristiansand, Sarpsborg, Fredrikstad, Skien og Halden, tek i mot dei største bidraga i inntektsutjamninga, målt i heile kroner. Samla får desse kommunane 1,7 mrd. kroner i netto inntektsutjamning i 2023, jf. tabell 14.3 under.

Gjennom inntektsutjamninga får alle kommunar ein del av veksten i desse skatteinntektene. Dersom dei gjennomsnittlege skatteinntektene i landet aukar med 1 000 kroner per innbyggjar, vil ein kommune med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet få ein auke i skatteinntektene på om lag 930 kroner per innbyggjar sjølv om kommunen sine eigne skatteinntekter ikkje er auka før utjamning. Sidan inntektsutjamninga reknast ut per innbyggjar, og ikkje per skattytar, betyr det òg at inntektsutjamninga isolert sett gir auka inntekter til kommunar som veks i folketal.

### 14.3 Inntektssystemutvalet sitt forslag til endringar i skatteelementa

Inntektssystemutvalet peika i utgreiinga si på at skatteinntekter framleis bør utgjere ein stor del av inntektene til kommunane og at dagens modell for inntektsutjamning fungerer godt, men at det bør gjerast nokre endringar i skatteelementa for å oppnå ei jamnare fordeling og eit meir stabilt skattegrunnlag. Utvalet foreslo ikkje endringar i skatteandelen eller utjamningsgraden i inntektsutjamninga, men tilrådde at skattegrunnlaget blir gjort meir stabilt og føreseieleg ved å halvere den kommunale andelen av formuesskatten, og at skattepliktig utbytte tas ut frå skattegrunnlaget for inntektsskatten til kommunane viss det er mogleg.

Utvalet viser til Borge mfl. (2022), som gjekk gjennom økonomisk teori om lokale skattar på oppdrag frå utvalet, og diskuterte kva for eigenskapar lokale skattar bør ha. Borge mfl. peikte på at lokale skattar bør vere stabile og lite utsett for konjunkturændringar. Utvalet viste at skatt frå eigarinntekter som utbytte har vore lite stabil og lite føreseieleg for både kommunane og staten. Skatt på eigarinntekter gjer såleis både den makroøkonomiske styringa for staten og budsjettarbeidet for kvar enkelt kommune meir krevande. Uvissa om utviklinga i aksjeutbytte heng mellom anna saman med at uttaket blir påverka av tilpas-

Tabell 14.3 Kommunar med størst trekk og tillegg i inntektsutjamninga 2023.

Kommune	Skatt i pst. av landsgj.snitt, før utjamning	Skatt i pst. av landsgj.snitt, etter utjamning	Netto inntektsutjamning (kr per innbyggjar)	Netto inntektsutjamning (1000 kr)
Oslo	141,3	115,2	-10 026	-7 108 939
Bærum	168,5	126,1	-16 274	-2 113 591
Stavanger	128,1	109,9	-6 978	-1 018 823
Asker	130,8	111,0	-7 605	-743 670
Bergen	104,6	100,5	-1 575	-455 773
<i>Sum kommunar med høgaste bidrag i inntektsutjamninga</i>				<i>-11 440 796</i>
Kristiansand	85,1	94,4	3 558	411 198
Sarpsborg	76,4	94,0	6 743	398 117
Fredrikstad	83,0	94,3	4 340	366 449
Skien	81,0	94,2	5 046	282 206
Halden	75,6	93,9	7 037	223 298
<i>Sum kommunar med høgaste tillegg i inntektsutjamninga</i>				<i>1 681 267</i>

singar til endringar og forventingar om endringar i skattereglar. Utvalet meinte derfor at ein vil få eit meir stabilt og føreseieleg skattegrunnlag om ein tar ut skattepliktig utbytte frå skattegrunnlaget for inntektsskatten til kommunane.

Utvalet foreslo òg å halvere den kommunale andelen av formuesskatten. Lokale skattar bør i minst mogleg grad vere mobile mellom kommunane, jf. Borge mfl. (2022). Skatt på inntekt og finansformue følger kommunen der personen er busett, medan formue i fast eigedom blir skattlagt i den kommunen der eigedommen ligg. Formue er skeivt fordelt mellom personar i same kommune, noko som kan bety at formue er eit meir mobilt skattegrunnlag for personar med store formuar. Borge mfl. (2022) viser òg til at formuesskatten kjem dårleg ut på eit prinsipp om at den lokale skattefinansieringa bør omfatte så mange som mogleg av dei som har glede av tenestene. Det kjem av at det er langt færre personar som betaler formuesskatt enn inntektsskatt. Utvalet viste òg til prinsipp som talar for at formuesskatten skal inngå i dei kommunale skattegrunnlag, jf. Borge mfl. (2022). Formuesskatten bidreg til ei breiare forankring av det lokale skattegrunnlaget ved at fleire skatteartar er kommunale. Vidare bidreg den òg til at personar med høg formue, men låg eller inga inntekt, er med på den lokale skattefinansieringa. Hyttekommunar får òg inntekter frå gjesteinnbyggarar gjennom formuesskatten, og dette gir ei kopling mellom kommunen og gjesteinnbyggarane som brukar kommunale tenester. Det er forhold som isolert sett talar for at formuesskatten skal vere ei kommunal inntekt. Utvalet balanserte desse omsyna gjennom å foreslå ei halvering av formuesskatten i skattegrunnlag og viste til at dette både vil bidra til å redusere inntektsforskjellane og redusere utfordringa med skattekonkurranse mellom kommunane, så lenge ein ikkje har faste skattesatsar.

Samstundes tilrådde utvalet at det blir innført ei ordning med symmetrisk utjamning på 10 prosent av fleire inntektsartar som i dag ligg utanfor inntektssystemet, som inntekter frå vasskraft, havbruk og eigedomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg. Utvalet viste til at inntekter som i dag ikkje blir utjamna, forsterkar inntektsforskjellane mellom kommunane og gjer at kommunane med det høgaste inntektsnivået per innbyggar kan ha eit betydeleg betre tenestetilbod enn andre kommunar. Utvalet understreka at kommunar bør få noko att for å legge til rette for utvinning av naturressursar, eller legge til rette for anna næringsverksemd, men at ein del av desse inntektene bør delast med kommunefellesskapet. Kommunar

som legg areal til rette for næringsverksemd, men som ikkje har dei naturgitte moglegheitene til å satse på vasskraft eller havbruk, har ikkje dei same inntektsmoglegheitene som kraft- og havbrukskommunane. Utvalet viser òg til at konsesjonsordningane for vasskraft er gamle ordningar. Føremålet med konsesjonskraft var å sikre utbyggingskommunane kraft til alminneleg forsyning til ein pris som reflekterte kostnadane ved utbygging. I dag verkar konsesjonskrafta meir som ei inntektsoverføring frå selskapa til kommunar og fylkeskommunar.

Utvalet meinte at ei moderat utjamning av kommunane sine inntekter frå konsesjonskraft, havbruksinntekter og eigedomsskatt på kraftanlegg mv. både ville vareta omsynet til større utjamning av inntektsforskjellar mellom kommunane, samstundes som kommunar framleis vil tene på å legge til rette for utnytting av naturressursar. Utvalet anbefalte ei vidare utgreiing av korleis ei slik utjamningsordning kunne utformast, og kva for datagrunnlag som kunne leggest til grunn for å seie noko om verdien av kommunane sine konsesjonskraftinntekter.

Utvalet tilrådde at skattesatsane for skatt på inntekt og formue bør vere faste og ikkje basert på ein maksimalsats som i dag. Utvalet viser til at omsynet til det lokale sjølvstyret talar for at kommunane skal ha moglegheit til å sette egne skattesatsar, men at dette må vegast opp mot omsynet til likeverdige tenester. Eit anna perspektiv er at skattesatsane i liten grad bør variere for skatteartar der skattegrunnlag er nokså mobile og/eller for skattegrunnlag som er stabile eller meir ujamt fordelt mellom kommunane. Utvalet viser vidare til at lokale variasjonar i skattesatsar vil kunne motverke nasjonal fordelingspolitikk og utfordre den makroøkonomiske styringa av kommunesektoren sine inntekter. Utvalet sitt primære standpunkt var at skattesatsane for skatt på inntekt og formue bør vere faste satsar, men om kommunane framleis skal ha moglegheit til å sette ulike skattesatsar er det viktig at kommunar som set ned skattesatsen ikkje får kompensasjon for reduserte skatteinntekter gjennom inntektsutjamninga.

Utvalet anbefalte vidare at kommunane får auka skattleggingsfridom gjennom eigedomsskatten. Utvalet viser til at kommunane sitt handlingsrom innanfor eigedomsskatten de seinare åra har blitt avgrensa gjennom endringar i eigedomsskattelova. Den maksimale skattesatsen for bustad og fritidsbustad har blitt redusert frå 7 til 4 promille, og det har blitt innført ein obligatorisk reduksjonsfaktor på bustadverdiane. Utvalet meinte at desse end-

ringane var ei uheldig innsnevring av kommunane sin skattleggingsfridom og argumenterte for at lovendingane knytt til eigedomsskatten på bustad og fritidsbustad blir reversert.

#### *Høyringsinnspel*

KS peikte på at skatteandelen på 40 prosent og dagens inntektsutjamning varetar ei god avveging mellom lokal forankring av inntekter og omsynet til likeverdige tenester. Vidare peikte KS på at lite mobile og relativt jamt fordelte skattegrunnlag var å føretrekke for kommunesektoren, og at dei derfor støtta forslaget frå utvalet om å halvere formuesskatten og å sjå nærare på om utbytte bør inngå i det kommunale skattegrunnlaget. KS peikte òg på at det er behov for større kommunal skattleggingsfridom, som bidreg til lokale prioriteringar mellom behovet for inntekter og nivå på tenester, og dei støtta utvalet i at dette bør medføre ei utviding av handlingsrommet for eigedomsskatten. KS tilrådde ikkje at ein går vidare med ei moderat utjamningsordning av eksisterande vertskommuneinntekter frå utnytting av vasskraft og havbruk fordi dei ikkje vil overstyre inntektsgrunnlaget frå historiske avtalar. Dei meinte likevel at ein del av inntektene til fellesskapet frå utnytting av naturressursar må inngå i finansiering av alle kommunar gjennom inntektsystemet.

213 kommunar hadde merknad til eitt eller fleire av forslaga frå utvalet knytt til skatt. Enkeltforslaget med flest merknader gjaldt utjamninga av naturressursinntekter. 184 kommunar (81 prosent av kommunane som sendte inn høyringsvar) kommenterte forslaget, og 23 kommunar hadde berre merknader til dette forslaget. Fleirtalet av høyringssvara var negative til utvalet sitt forslag, og det var særskilt små kommunar med lav sentralitet og høge korrigerede frie inntekter som var negative. Forslaget fekk generelt meir støtte blant kommunar med lave korrigerede frie inntekter, høgt innbyggartal og høg sentralitet. Mange av kommunane som var negative til utvalet sitt forslag, har inntekter frå naturressursar, og ein god del av desse kommunane støtta høyringsvaret til Naturressurskommunane. Naturressurskommunane var kritiske til fordelingsverknadene ved forslaget, moglege konsekvensar for det grøne skiftet, at forslaget forskjellsbehandlar verts- og eigarkommunar, at det inneber meir statleg styring og reduserer den lokale skattleggingsfridomen, gjer det uføreseieleg for kommunar som avstår naturressursar og at omfordelinga vil bidra lite til å løfte inntektssvake kommunar. Dei

viste samstundes til Hurdalsplattforma og utgreiinga til Distriktsnæringsutvalet og Demografiutvalet som begge peikar på behovet for at distriktskommunar som stiller natur til disposisjon får meir att for det.

Utvalet understreka at fleire element kan justerast for å oppnå meir eller mindre likskap på inntektssida, til dømes utjamningsgraden i inntektsutjamninga, skatteandelen eller å gjere skattegrunnlaget jamnare fordelt ved å redusere formuesskatten og utbytteskatten i skattegrunnlaget til kommunane. Av kommunane som kommenterte desse aspekta, vart det med overvekt uttrykt ønske om meir utjamning. Det var ein del kommunar som hadde merknad til utjamningsgraden i inntektsutjamninga, som utvalet foreslo ikkje å endre. 143 kommunar (63 prosent) hadde ingen kommentar, medan 17 kommunar eksplisitt slutta seg til forslaget frå utvalet. Dei resterande 67 kommunane (30 prosent) ønskte auka utjamning, og ingen kommunar ønskte mindre utjamning. Kommunane som ønskte auka utjamning, var typisk mellomstore kommunar i middels sentrale strøk med låge utgiftskorrigerede inntekter.

34 kommunar hadde merknader til forslaget frå utvalet om uendra skatteandel, og desse ønskte anten uendra eller redusert skatteandel. Eit stort fleirtal av kommunane som ønskte redusert skatteandel, hadde korrigerede frie inntekter under landsgjennomsnittet, medan kommunane med høgast utgiftskorrigerede inntekter ikkje kommenterte forslaget.

Utvalet foreslo å gjere skattegrunnlaget meir stabilt og føreseieleg ved å halvere den kommunale andelen av formuesskatten og fjerne utbytteskatt frå inntektsskatten. Høvesvis 45 og 29 kommunar uttalte seg om desse forslaga. Dei fleste av desse (80 prosent) støtta forslaget frå utvalet, og det meste av støtta til forslaga kom frå kommunar med låge eller gjennomsnittlege korrigerede frie inntekter. Det var typisk kommunar med høg formuesskatt og høge utbytteinntekter, som Oslo, Bergen, Bærum og Asker, som var mot forslaga.

Utvalet foreslo faste satsar på inntekts- og formuesskatt. 58 kommunar hadde merknader om forslaget, og 49 av kommunane (85 prosent) var positive. Ei overvekt av dei som kommenterte forslaget hadde låge eller gjennomsnittlege korrigerede frie inntekter.

Forslaget om å auke fridomsgradene til kommunane i fastsetting av eigedomsskatt vart kommentert av 55 kommunar. Her òg var klart flest av innspela (87 prosent) støttande, og desse kom i stor grad frå kommunar med låge eller gjennomsnittlege korrigerede frie inntekter.



## 14.4 Departementet si vurdering av skatteelementa i inntektssystemet

Det er i utgangspunktet store forskjellar i skatteinntekter per innbyggjar mellom kommunane. Dagens utjamning av inntekter mellom kommunane reduserer desse forskjellane og løftar alle kommunar opp til minst 93 prosent av landsgjennomsnittet for dei skatteinntektene som er omfatta av utjamning. Det er likevel betydelege forskjellar mellom kommunane etter utjamning. Inntektssystemet skal bidra til eit likeverdig tenestetilbod i heile landet. Dette fordrar at det ikkje er for store forskjellar i dei økonomiske føresetnadene for å gi tenester til innbyggjarane. Stortinget fatta følgande oppmodingsvedtak i samband med handsaminga av Prop. 112 S (2022–2023) *Kommuneproposisjonen 2024*, sjå Innst. 488 S (2022–2023):

Vedtak nr. 820 (2022–2023):

«Stortinget ber regjeringen gjennom behandlingen av endringer i kommunenes inntektssystem sikre intensjonen om et inntektssystem for kommunene som er mer utjevne enn dagens.»

Regjeringa har vurdert oppmodingsvedtaket i samband med gjennomgangen av inntektssystemet.

For regjeringa har det vore eit mål med gjennomgangen at inntektsforskjellane mellom kommunane skal reduserast. For å oppnå det kan ein ta ulike grep i skatteelementa. Det kan gjerast endringar i skattegrunnlaga slik at ein mindre del av skatteinntektene til kommunane kjem frå skatteartar som er svært ujamt fordelt mellom kommunane. Skatteandelen kan reduserast frå dagens 40 prosent slik at ein større del av inntektene til kommunane kjem frå rammetilskot som er jamnare fordelt mellom kommunane. Det kan vidare gjerast endringar i utforminga av inntektsutjamninga slik at utjammingsgraden aukast, og ein kan inkludere fleire inntekter i inntektsutjamninga. Det går an å kombinere ulike grep, slik at ein både gjer endringar i skattegrunnlaga og i skatteandelen og/eller inntektsutjamninga.

### 14.4.1 Skatteandel

I skatteandelen inngår i dag inntekter frå skatt på alminneleg inntekt, formuesskatt og naturressurskatt og frå eigedomsskatt. Desse inntektene er meir ujamt fordelt mellom kommunane og varierer meir over tid enn rammetilskotet. Ein

reduert skatteandel kan derfor bidra både til ei jamnare inntektsfordeling og meir stabile og føreseielege inntekter for kommunane. Meir stabile og føreseielege inntekter vil òg styrke den makroøkonomiske styringa av kommunesektoren sine inntekter. Men omsynet til den lokale forankringa av kommunane sine inntekter tilseier at ein betydeleg del av inntektene bør kome frå lokale skatteinntekter.

Utan skatteinntekter frå eigne innbyggjarar vil kommunane fullt ut bli finansiert av statlege tilskot og vil ikkje ha insentiv til å auke eigne skatteinntekter. Kommunane ville dermed òg vore meir eksponert for til dømes kostnadsvekst som er relatert til vekst i auke i løn som òg kan bidra til å auke skatteinntektene.

Inntektssystemutvalet foreslo ingen endringar i skatteandelen og viser til at nivået på skatteandelen i dag gir god balanse mellom omsynet til likeverdige tenester og behovet for utjamning på den eine sida, og den lokale forankringa av inntektene til kommunane på den andre sida.

Departementet har vurdert om skatteandelen bør vere lågare enn i dag for å oppnå auka utjamning, men òg for å gjere kommunane sine inntekter meir stabile og føreseielege. Departementet har i denne vurderinga lagt vekt på at skatteinntektene bør utgjere ein betydeleg del av inntektene til kommunane og foreslår derfor ikkje endringar i skatteandelen i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Skatteandelen har tidlegare variert, men har då lege på eit høgare nivå enn i dag. Omsynet til det lokale sjølvstyret og den lokale forankringa av inntektene til kommunane tilseier at skatteandelen ikkje bør ligge på eit lågare nivå enn i dag. Det er viktig at kommunane har insentiv til å auke eigne skatteinntekter, og at dei får noko att for å legge til rette for næringsutvikling og anna innsats for å auke skattegrunnlaga i kommunen.

Skatteandelen må sjåast i samanheng med kva for skattegrunnlag kommunane har og utjammingsgraden i inntektsutjamninga. Departementet foreslår å gjere endringar i skattegrunnlaga til kommunane som vil gi kommunane meir stabile og føreseielege inntekter enn i dag. Dette gjer det mogleg å oppretthalde same skatteandel som i dag, og samstundes oppnå ei jamnare fordeling og meir stabile inntekter for kommunane. Departementet foreslår òg å gjere endringar i inntektsutjamninga som vil auke omfordelinga av skatteinntekter mellom kommunane, slik at summen av endringar i skatteelementa både vil gi meir stabile og jamnare fordelte inntekter.

#### 14.4.2 Skattegrunnlag

Dei ulike skatteinntektene har ulike eigenskapar. Kva typar skatteinntekter kommunane blir tilført har noko å seia for graden av lokal forankring, for kor stabile inntektene er og for korleis inntektene er fordelt mellom kommunane.

Inntektene til kommunane frå skatt på eigarinntekter utgjer rundt 7 prosent i eit normalår, inntekter frå skatt på formue utgjer om lag 11 prosent, skatt frå anna alminneleg inntekt vel 80 prosent og naturressursskatt rundt 1 prosent av skatteinntektene som inngår i inntektsutjamninga.

Regjeringa har vurdert skattegrunnlaga kommunane får inntekter frå og foreslår endringar i desse. Både skatt på eigarinntekter, som inngår i skatt på alminneleg inntekt, og formuesskatten er meir ujamt fordelt og meir ustabile og uføreseielege enn skatt på mange andre inntekter. Dette blir nærare diskutert i avsnitta under. I tabell 14.4 gir vi ei innleiande skildring av verknadane av endringane som blir foreslått.

Regjeringa har òg vurdert om kommunane bør få tilbakeført ein del av selskapsskatten. Inntektssystemutvalet meinte at ulike former for selskapsskatt ikkje bør inngå i dei kommunale skattane. Uavhengig av eventuell selskapsskatt vil kommunane ha insentiv til å legge til rette for lokal verdiskaping for å tiltrekke seg nye arbeidsplassar og innbyggjarar fordi dette vil auke inntektene frå innbyggartilskotet og personskatten. Samstundes vil det vere vanskeleg å finne ein modell for selskapsskatt som ikkje aukar forskjellane mellom kommunane og som ikkje gjer dei lokale inntektene mindre stabile og meir mobile. Regjeringa meiner derfor at det ikkje er aktuelt å innføre ein kommunal selskapsskatt og eit nytt kommunalt skattegrunnlag.

Tabell 14.4 viser inntektene til kommunane frå dei ulike inntektstypene som inngår i inntektsutjamninga, målt i prosent av landsgjennomsnittet, kor kommunane er fordelt i grupper etter innbyggartal. Dei 20 kommunane med dei høgaste samla inntektene er skilt ut i ei eiga gruppe nedst i tabellen. Kolonnane viser gjennomsnittsnivået for dei ulike skattetypane for kvar av kommunegruppene. Nest lengst til høgre vises gjennomsnittsnivået for inntektene samla. Tabellen viser at forskjellane i inntekt innanfor utjamninga målt ved standardavviket (sjå note til tabellen) er særleg store for naturressursskatt, men at dei òg er store for formuesskatt og eigarinntekter og langt mindre for anna alminneleg inntekt. I tabell 14.4 ser vi at formuesskatten og eigarinntektene i

prosent av landsgjennomsnittet er særleg høge for dei største kommunane i gjennomsnitt, medan naturressursskatten er særleg høg i dei minste og i dei 20 rikaste kommunane.

Lengst til høgre i tabell 14.4 er eit anslag på samla inntekter før utjamning vist, kor eigarinntekter (utbytte m.m.) og halvparten av formuesskatten er tatt ut og erstatta med ein auka andel skatt frå alminneleg inntekt. Desse to grepa jamnar ut inntektene innanfor utjamninga betydeleg, og ein ser av tabellen at spreinga i inntekt målt ved standardavviket for inntekter i prosent av gjennomsnittet for landet fell frå 21,6 til 18,6.

Dei 20 kommunane med dei aller høgaste inntektene får likevel samla sett ein auke i sine inntekter. Dette skuldast at denne gruppa sett som ein heilskap har høge inntekter frå naturressursar som ikkje blir utjamna, og samstundes har dei ikkje særskilt høge inntekter frå skatt på formue og eigarinntekter.

#### *Formuesskatten*

Regjeringa støtter Inntektssystemutvalet i at formuesskatten har nokre eigenskapar som gjer den mindre eigna som ei lokal skatteinntekt. Den er skeivt fordelt mellom kommunar og varierer meir frå år til år enn til dømes skatt på alminneleg inntekt. Den største delen av skatteinntektene til kommunane kjem frå skatt på alminneleg inntekt, medan inntektene frå skatt på formue utgjer om lag 11 prosent av skatteinntektene innanfor inntektsutjamninga. Alminneleg inntekt er langt jamnare fordelt mellom kommunane enn formue, sjå tabell 14.4, og ein reduksjon av den kommunale andelen av formuesskatten vil isolert sett bidra til å redusere forskjellane i inntektene innanfor inntektsutjamninga.

Inntektssystemutvalet viste at svingingane i inntekt frå skatt på formue er større enn svingingane i alminneleg inntekt. Formuesskatten varierer òg meir frå år til år enn inntektsskatten. I tillegg er formue eit skattegrunnlag som kan stimulere til uheldig skattekonkurrans mellom kommunar. Kommunar kan prøve å tiltrekke seg personar med store formuar ved å sette ned formuesskattesatsen. Det er derfor gode argument for å avvikle eller redusere formuesskatten som kommunal skatt.

Regjeringa er òg einig med utvalet i at formuesskatten kan bidra til den lokale forankringa av inntektene til kommunane ved at personar som betaler mykje i formuesskatt, men lite eller ingenting i inntektsskatt, òg deltek i den lokale skattefinansieringa. Formuesskatten bidreg til ei

breiare forankring av det lokale skattegrunnlaget ved at fleire skatteartar er kommunale. Hyttekommunar får inntekter frå gjesteinnbyggjarar gjennom formuesskatten, og dette gir ei kopling mellom kommunen og gjesteinnbyggjarane som brukar kommunale tenester.

Regjeringa foreslår å halvere den kommunale delen av formuesskatten, ved å halvere skattesatsen frå 0,7 til 0,35 prosent, i tråd med Inntektsystemutvalet sitt forslag. Ei halvering av den kommunale formuesskatten vil bidra til å redusere forskjellane i skatteinntekter mellom kommunane og gi eit meir stabilt skattegrunnlag. Samstundes er det lagt vekt på at formuesskatten framleis skal vere ein del av skattegrunnlaget til kommunane.

Dei reduserte inntektene frå formuesskatt blir erstatta med tilsvarende auka inntekter frå skatt på alminneleg inntekt. Den statlege skattøyren for formuesskatt blir auka tilsvarende reduksjonen i den kommunale delen (frå 0,3 til 0,65 prosent), slik at endringa blir provenynøytral.

Ei halvering av den kommunale delen av formuesskatten vil gi fordelingsverknadar mellom kommunar, der kommunar med høg utlikna formuesskatt per innbyggjar (i forhold til alminneleg inntekt per innbyggjar) vil tape mest på endringa og kommunar med låg utlikna formuesskatt per innbyggjar vil tene mest. I gjennomsnitt vil dei største kommunane tape mest og dei minste vil tene mest på omlegginga, sjå tabell 14.4. For enkeltkommunar vil utslaga likevel variere betydeleg.

Tabell 14.4 Inntekt i kroner per innbyggjar i prosent av landsgjennomsnittet 2020. Gjennomsnittlege inntekter innanfor dagens inntektsutjamning før utjamning.<sup>1</sup>

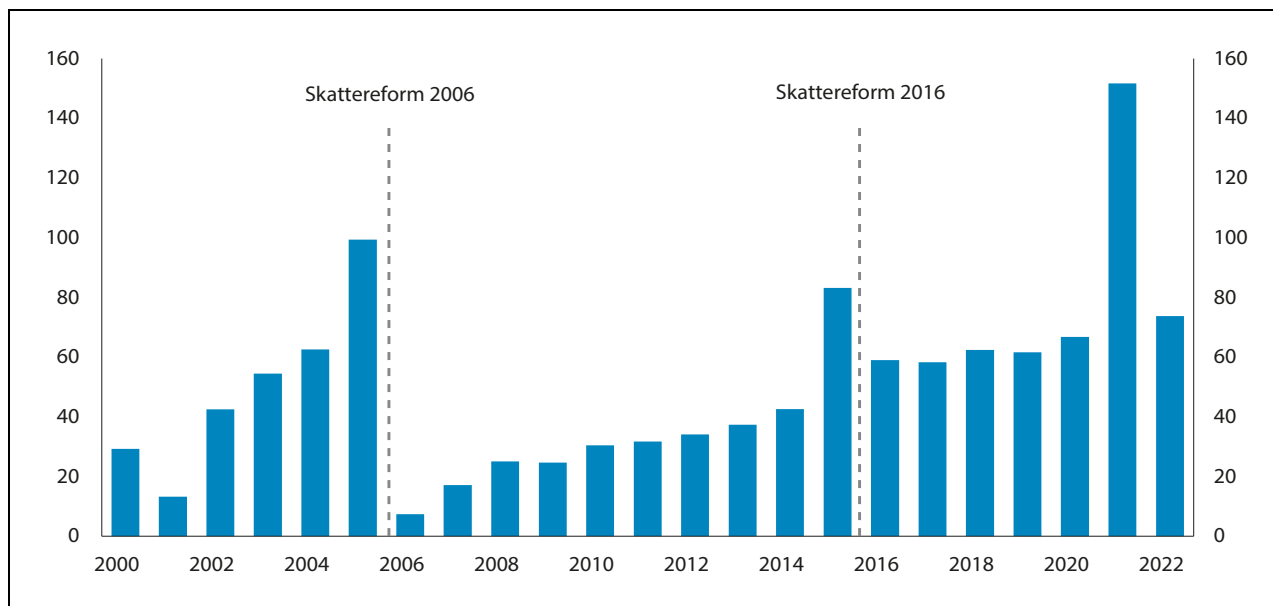
Innbyggartal 1. juli 2023	Tal på kommunar	Tal på innbygg. 1. jan 2023	Alminneleg inntekt ekskl. anslag på utbytteskatt	Formuesskatt	Skatt på utbytter	Naturressurs-skatt	I alt inntekter innanfor utjamning	Skattegrunnlag utan eigarinntekter og halvert formuesskatt <sup>3</sup>
Under 1 000 innb.	17	12 208	91,2	58,0	39,2	97,4	85,1	89,9
1 000–3 000 innb.	100	199 873	84,6	61,5	56,2	493,8	85,2	88,2
3 000–5 000 innb.	37	145 396	87,7	56,7	55,0	312,2	85,4	88,9
5 000–10 000 innb.	69	481 108	89,0	76,3	70,9	212,9	88,1	89,8
10 000–20 000 innb.	48	672 132	91,0	58,3	67,9	87,3	86,7	89,6
20 000–50 000 innb.	45	1 321 680	93,7	62,5	70,1	44,8	89,0	91,9
50 000–100 000 innb.	13	907 644	100,1	87,6	97,2	15,6	97,9	98,6
Over 100 000 ekskl. Oslo	6	996 735	109,1	126,8	128,0	3,6	110,6	108,6
Oslo	1	709 037	122,9	226,6	196,3	0,0	135,1	125,9
20 kommunar med høgaste inntekter <sup>4</sup>	20	43 171	86,9	64,8	51,3	3 631,2	121,1	125,6
Heile landet	356	5 488 984	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Standardavvik <sup>2</sup>			11,7	76,2	62,1	1 663,5	21,6	19,3

<sup>1</sup> Sidan eigarinntektene var særleg høge i 2021 og 2022 og ikkje alle tal for 2023 er klare er berekningane gjort på tal for 2020. Anslag på utbytte for skatteåret 2020.

<sup>2</sup> Mål på spreiring av inntektene. Dess høgare avvik, dess høgare spreiring.

<sup>3</sup> Inntekter innanfor utjamninga når eigarinntekter (utbytte med m.m.) og halvparten av formuesskatten er tatt ut og erstatta med skatt frå anna alminneleg inntekt.

<sup>4</sup> «20 kommunar med høgast inntekter» er dei 20 kommunane med høgast korrigerede frie inntekter per innbyggjar når alle tilleggsinntektene, ekskl. fordel av differensiert arbeidsgjevaravgift, blir rekna med. Tal på innbyggjarar i gruppa avvik noko frå kap. 9 og elles i dette kapitlet der ein også har tatt omsyn til fordelene av differensiert arbeidsgjevaravgift. Konesjonsavgift er ikkje rekna med.



Figur 14.8 Utviklinga i mottatt aksjeutbytte for personlege skattyttarar 2000–2022.<sup>1</sup> Tal i mrd. kroner.

<sup>1</sup> Det er brot i serien i 2006. Tall frå 2006 er mottatt utbytte for personlege aksjonærar, mens tall før 2005 gjelder busette personar. Kjelder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

### Skatt på eigarinntekter

Kommunesektoren utgjør ein betydeleg del av dei økonomiske ressursane i landet og står for en vesentleg del av den økonomiske aktiviteten. Som ein sentral leverandør av velferdstenester bør kommunesektoren ha stabile og føreseielege inntektsrammer. Skatteinntekter utgjør om lag 40 prosent av dei samla inntektene til sektoren innanfor kommuneopplegget, som tilseier at sektoren bør ha eit relativt stabilt skattegrunnlag for å oppnå stabile og føreseielege inntekter.

Inntektssystemutvalet peikte på at skatt på eigarinntekter (inkluderer utbytte) har vore ustabile og lite føreseielege inntekter for både kommunane og staten. Store variasjonar i skatt frå eigarinntekter gjer såleis både den økonomiske styringa for staten, og budsjettarbeidet for kvar enkelt kommune, meir krevande. Vi ser at eigarinntekter kan endre seg betydeleg frå år til år, sjå figur 14.8. Endringane var særleg store i 2006, 2015 og 2021, noko som i stor grad skuldast tilpassingar til endra skattereglar. Endringane i skatt frå eigarinntekter er krevande å føreseie og bidreg til betydelege avvik mellom berekna og endelege skatteinntekter i enkelte år. Dei høge utbyttene i 2021 gav eit svært stort avvik i 2022. Våren 2022 vart ein betydeleg del av den ekstraordinære meirskatteveksten til kommunesektoren i 2022, som skuldast tilpassingar til endra skattesatsar for eigarinntekter,

overført til staten gjennom ein reduksjon i rammetilskotet.<sup>4</sup>

Inntektssystemutvalet peikte på at kommunesektoren bør ha føreseielege og stabile inntekter og anbefalte å utforme eit skattegrunnlag for inntektsskatten til kommunane som ikkje, eller i mindre grad, inneheld skattepliktig utbytte.

Mange av kommunane med dei høgaste inntektene frå utbytteskatt er òg blant kommunane med skatteinntekter over landsgjennomsnittet når ein ser på inntekter innanfor dagens utjamning. Inntektene frå eigarinntekter varierer mykje meir enn dei andre inntektsartane innanfor skatt på alminneleg inntekt. For utbytte er variasjonane i inntekt mellom kommunar målt ved standardavviket langt høgare enn for annan skatt på alminneleg inntekt, sjå tabell 14.4.

Regjeringa meiner at både omsynet til føreseielege og stabile inntekter og jamnare fordeling av inntektene mellom kommunane tilseier at eigarinntekter blir tatt ut frå skattegrunnlaget til kommunane og foreslår derfor dette. Bortfall av skatt på eigarinntekter blir erstatta av ein tilsvarende auke i kommunesektoren sin del av anna skatt på alminneleg inntekt, slik at endringa blir provenynøytral for både kommunar og staten. Ein slik korreksjon av skattegrunnlaget vil òg omfatte fylkeskommunane. Sidan skattegrunnlaget til

<sup>4</sup> Jf. «Håndtering av ekstraordinære skatteinntekter», side 14 i Kommuneproposisjonen 2023 (Prop. 110 S (2021–2022)).

fylkeskommunane i utgangspunktet er jamnare fordelt enn for kommunane, og utjamningsgrada i inntektsutjamninga er høg, vil dette gi mindre utslag i inntektene til fylkeskommunane.

Samstundes som bortfall av kommunale inntekter frå eigarinntekter gir meir stabile inntekter vil ein såleis få meir jamn fordeling av inntektene som inngår i inntektsutjamninga. Kommunar med høg utlikna skatt per innbyggjar (i forhold til alminneleg inntekt per innbyggjar) vil tape mest på endringa, medan kommunar med relativ låg utlikna utbytteskatt vil tene. Dei største kommunane vil tape mest og dei minste kommunane vil tene mest på omlegginga, sjå tabell 14.4.

#### *Metode for korreksjon av eigarinntekter frå skattegrunnlaget*

Finansdepartementet har i samråd med Skatteetaten og Kommunal- og distriktsdepartementet gjort ei vurdering av korleis eigarinntektene kan korrigert ut av skattegrunnlaget.

Utbytte er ikkje eit eige skattegrunnlag, men inngår i alminneleg inntekt saman med alle andre skattepliktige inntekter. Regjeringa foreslår derfor å korrigere ut netto eigarinntekter frå alminneleg inntekt når ein bereknar skattegrunnlaget til kommunane og fylkeskommunane. Forslaget inneber at skattegrunnlaget er alminneleg inntekt etter frådrag, men der netto eigarinntekter blir haldne utanfor. Skatt på netto eigarinntekter blir tileigna i sin heilskap til staten. For at skatteandelen skal vere uendra, vil kommunesektoren sin del av inntekter frå alminneleg inntekt utanom eigarinntekter auke.

Det kommunale inntektsskattegrunnlaget for personar er basert på alminneleg inntekt, fråtrekt personfrådrag, enkelte særfrådrag, samt det særskilde frådraget for Nord-Troms og Finnmark. Som nemnt er alminneleg inntekt alle skattepliktige inntekter, det vil seie løn inkludert skattepliktige naturalytingar, trygdeytingar, pensjon, netto næringsinntekt, skattepliktige eigarinntekter og andre kapitalinntekter, fråtrekt minstefrådrag, frådragsberettiga tap (blant anna på aksjar) og kostnader som gjeldsrenter mv., foreldrefrådrag og andre frådrag. Netto eigarinntekter inkluderer alle inntekter og utgifter som i dag er omfatta av ein oppjusteringsfaktor på 1,72. Dette gjeld mellom anna aksjeutbytte, gevinstar/tap frå AS, ASA mv., utdelingar og gevinstar/tap frå ANS, KS, IS og partrederi. Skjermingsfrådrag etter aksjonærmodellen og deltakarmodellen kjem til frådrag. I tillegg kan renteinntekt som vederlag for lån til selskap òg vere inkludert.

Alminneleg inntekt blir samla skattlagt med ein skattesats på 22 prosent. Etter dagens reglar er denne skattesatsen delt opp på tre kreditorar: Kommunen, fylkeskommunen og staten. Satsane går under namnet skattøyrar for kommunar og fylker (fylkeskommunal skattøyre og kommunal skattøyre) og fellesskatt til staten.

Dei kommunale skattøyrene og fellesskatten blir sett slik at anslaga på dei kommunale skatteinntektene (skatt på alminneleg inntekt, formuesskatt og eignedomsskatt) utgjør ein fastsett del av kommunesektoren sine samla inntekter innanfor kommuneopplegget (det vil seie der mellom anna finansinntekter er haldne utanfor). Denne delen blir omtala som skatteandelen, som er fastsett til 40 prosent.

Forslaget inneber at netto eigarinntekt (etter oppjustering) blir ilagd fellesskatt til staten med ein eigen sats på 22 prosent (18,5 prosent i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark). Eigarinntekt vil dimed ikkje bli ilagd anna skatt. Sidan det kommunale skattegrunnlaget med dette forslaget blir mindre, vil ein gitt skatteandel gi høgare kommunale skatteøyrer. Fellesskatten på det same grunnlaget blir mindre, men blir då motverka av høgare fellesskatt på eigarinntekter.

I dei tilfella der eigarinntekta for det enkelte året blir negativ hos kvar enkelt skattytar (tapsfrådrag er større enn summen av gevinstar og utbytte), vil anna alminneleg inntekt bli redusert på grunn av inntektssamordning. Staten må da kompensere skattytaren sin bustadkommune slik at kommunen får same skatteinntekt som om eigarinntekta ikkje var negativ.

Inntekter frå enkeltpersonføretak som blir skattlagt etter føretaksmodellen, er ikkje omfatta. Ekstrabeskatninga ut over alminneleg inntekt etter føretaksmodellen skjer ved at det blir fastsett ei berekna personinntekt som så blir skattlagt med trinnskatt og trygdeavgift (som begge er skattar til staten). Ved at eigarinntekt hos personlege skattytarar går til staten, blir det meir konsistens mellom ekstrabeskatninga i føretaksmodellen og i aksjonærmodellen/deltakarmodellen.

Endringane vil ikkje ha betydning for skattytarane. Systemendringane kjem på skattekreditorsida, der det blir eit skilje mellom eigarinntekt og anna alminneleg inntekt. Skiljet vil gjelde ved fordeling av skatt mellom skattekreditorane etter skattebetalingslova kapittel 8. Skattytarane vil berre merke endringa ved at skatteoppgjøret vil vise ei anna fordeling mellom staten, folketrygda, kommunar og fylker enn i dag.

Anna alminneleg inntekt vert berekna for inntektsåret på vanleg måte, og fordelt mellom

skattekreditorane på same måte som i dag (kommune, fylkeskommune og stat). Dersom anna alminneleg inntekt i året er negativ, vil underskotet bli framført til frådrag i anna alminneleg inntekt for det neste året.

#### *Utfordringar med modellen*

Skatteinngangen som kan tildelast eigarinntekter er ikkje observerbar i sanntid, men må baserast på anslag. Det tilseier at kommunesektoren sin andel av skatteinngangen vil vere basert på anslag som kan avvike frå den endelege skatteinngangen. Dersom eigarinntekter blir høgare enn anslått, har kommunesektoren løpande fått ein for stor andel av skatteinntektene, som då må korrigjerast i eit korreksjonsoppgjjer. Det er viktig at kommunesektoren er merksam på dette og tar omsyn til at deler av skatteinngangen kan måtte tilbakebetalast i eit korreksjonsoppgjjer. Ved hjelp av oppdatert informasjon frå Skatteetaten om forventa korreksjonsoppgjjer gjennom året, kan kommunesektoren framleis planlegge godt, sjølv om korreksjonsoppgjjera kan forventast å bli noko større.

Det er viktig å unngå at korreksjonsoppgjjera blir så negative at kommunesektoren ender opp med eit likviditetsproblem. Dette har blitt vurdert ved å sjå på nærare på tilpassinga i 2021 til endra utbytteskatt for 2022. Dette egner seg som døme på korleis forslaget ville ha handtert eit slikt ekstremtilfelle. Med endringa ville det blitt eit betydeleg korreksjonsoppgjjer i 2022 ettersom ein undervurderte utbetalte utbytter i 2021 kraftig. Tal for skatteinngangen for alle kommunar og fylkeskommunar tyder på at ingen kommunar eller fylkeskommunar ville fått eit negativt oppgjjer, men nokre kommunar ville fått ein betydeleg lågare skatteinngang.

For å gi kommunesektoren noko betre oversikt, og minimere sannsynet for eit stort negativt korreksjonsoppgjjer i november, kan det vere teneleg å gjennomføre eit ekstra førebels korreksjonsoppgjjer i mars året etter inntektsåret. På det tidspunktet har ein ein del informasjon om storleiken på påløpte eigarinntekter for føregåande inntektsår. Ein kan då berekne nye førebelse fordelingsstall basert på oppdaterte anslag som kan virke frå og med mars månad. Kommunesektoren vil då få ein meir riktig skatteinngang mellom mars og november, noko som reduserer korreksjonsoppgjjeret i november. Dette vil dele opp korreksjonsoppgjjeret i to. Tal frå 2021/2022 tilseier at 60 prosent av korreksjonen ville blitt føretatt allereie i mars.

#### **14.4.3 Inntektsutjamning**

Dagens modell for inntektsutjamning gir ei betydeleg utjamning av forskjellane i kommunane sine inntekter frå skatt på inntekt, formue og naturressursskatt.

Kombinasjonen av den symmetriske kompensasjonen på 60 prosent og tilleggskompensasjonen som blir gitt til kommunar med skatteinntekter per innbyggjar på under 90 prosent av landsgjennomsnittet bidreg i dag til å løfte dei skattesvake kommunane opp til minimum 93 prosent av landsgjennomsnittet etter utjamning. Finansieringa av tilleggskompensasjonen er i dag fordelt på alle kommunar med eit likt beløp per innbyggjar. Dette gjer at kostnaden ved å gi eit løft til dei skattesvake kommunane blir delt på alle kommunar, i staden for at den berre blir fordelt mellom kommunane som ligg over landsgjennomsnittet.

Inntektssystemutvalet foreslo ingen endringar i den ordinære inntektsutjamninga for kommunane, men ei ny utjamningsordning kor inntektene frå konsesjonskraft, Havbruksfondet og eigedomsskatt på kraftanlegg mv. blir utjamna mellom kommunane. Grunngevinga til utvalet handla i hovudsak om omsynet til at kommunane skal kunne gi eit likeverdig tenestetilbod, og at naturressursinntektene som ikkje blir utjamna bidreg til store inntektsforskjellar mellom kommunane.

Sjølv om dagens utjamning utjamnar store delar av forskjellane mellom kommunane når det gjeld inntektene som er omfatta av inntektsutjamning, meiner departementet at det er ønskeleg å redusere forskjellane ytterlegare. Departementet har vurdert ulike endringar i inntektsutjamninga som å auke den symmetriske utjamninga frå dagens 60 prosent eller å gjere endringar i tilleggskompensasjonen slik at den omfattar fleire kommunar enn i dag. Departementet har òg vurdert Inntektssystemutvalet sitt forslag om å inkludere fleire naturressursinntekter i inntektsutjamninga.

Ved ein auke i den symmetriske utjamninga vil ein løfte kommunar under landsgjennomsnittet like mykje som ein trekk ned kommunar som ligg over landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbyggjar. Ein auke i den symmetriske delen av utjamninga vil gi meir føreseielege fordelingsverknader enn å gjere endringar i tilleggskompensasjonen.

Tilleggskompensasjonen blir finansiert av alle kommunar, og ved ein auke i tilleggskompensasjonen vil dei positive fordelingsverknadene bli

noko motverka av auka finansiering for kommunane som ligg under landsgjennomsnittet. Det at alle kommunar bidreg likt per innbyggjar til finansiering av tilleggskompensasjonen, gjer at ein kan løfte dei mest skattesvake kommunane på ein måte som gjer belastinga på kommunane med dei høgaste inntektene mindre.

Departementet foreslår å auke den symmetriske utjamninga frå 60 til 64 prosent og å vidareføre tilleggskompensasjonen slik den er utforma i dag. Ein auke i den symmetriske utjamninga er eit enkelt grep for å sikre større utjamning mellom kommunane. Forslaget vil gi auka inntekter for kommunar som ligg under landsgjennomsnittet på inntektene som er omfatta av inntektsutjamning, mens kommunane som ligg over landsgjennomsnittet vil bli trekt meir enn i dag. Anslag på verknadene av det samla forslaget (både endringar i skattegrunnlaga og inntektsutjamninga) er at alle kommunar blir løfta til minst 95 prosent av landsgjennomsnittet etter inntektsutjamning.

Kommunane har over tid fått fleire og større inntekter på sida av inntektssystemet, som ikkje blir utjamna. Inntektene som ikkje blir utjamna i dag, er òg i større grad ujamnt fordelt mellom kommunane. Alle desse inntektene er i hovudsak frie inntekter for kommunane, og er med på å finansiere velferdstenestene. Regjeringa har i Hurdalsplattformen lagt opp til at regjeringa vil sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressursar til disposisjon for utbygging, skal få meir att for det og sikrast ein rettmessig del av verdiskapinga. Dette har blitt følgt opp i samband med utforminga av grunnrenteskatt på havbruk og landbasert vindkraft. Det er her etablert ordningar som gjer at vertskommunane skal få høgare inntekter knytt til desse næringane, sjå Prop. 78 LS (2022–2023) *Grunnrenteskatt på havbruk* og Prop. 2 LS (2023–2024) *Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft*.

Sjølv om enkelte kommunar har svært høge inntekter frå mellom anna konsesjonskraft eller havbruk, legg departementet vekt på at kommunar skal få noko att for å legge til rette for vass- og vindkraft samt havbruksverksemd.

Departementet foreslår at ikkje fleire inntekter blir utjamna mellom kommunane.

#### 14.4.4 Negative rammetilskot ved auka inntektsutjamning

Inntektsutjamninga for kvar enkelt kommune blir berekna fortløpande gjennom skatteåret, etter kvart som skatteinngangen for dei ulike månadane ligg føre. Inntektsutjamninga skjer i praksis

gjennom eit tillegg eller eit trekk i rammetilskotet, som blir utbetalt i ti ordinære utbetalingsterminar i året.

Denne praksisen kan vere ei utfordring om ein for dei aller mest skatterike kommunane ikkje får gjennomført inntektsutjamninga fullt ut fordi det beløpet som skal trekkast er større enn beløpet kommunen skal få utbetalt i rammetilskot elles. Dette gjeld allereie ein kommune i dag og inneber at kommunen i praksis ikkje bidreg med heile det beløpet kommunen skal i inntektsutjamninga. Med auka inntektsutjamning kan ein få problem med å trekke inn eit større beløp, og utfordringa kan oppstå for nokre fleire kommunar. Endringar i skatteelementa som gjer at skatteinngangen mellom kommunane – før inntektsutjamning – blir meir jamn, vil kunne verke i motsett retning og gjere utfordringa med at ein ikkje klarar å trekke inn inntektsutjamninga fullt ut mindre.

Tidlegare har ein løyst slike tilfelle med såkalla negative rammetilskot med å trekke alle andre kommunar med eit likt beløp per innbyggjar for å dekke inn avviket. Anslag på negative rammetilskot av det samla forslaget til endringar i skatteelementa tilseier at ingen kommunar vil få negative rammetilskot. Dette skuldast at ein delvis har oppnådd målet om auka utjamning gjennom endringar i skattegrunnlaga slik at inntektsutjamninga blir gjennomført på eit inntektsgrunnlag som er jamnare fordelt enn tidlegare. Om det likevel skulle oppstå tilfelle der ein kommune skal trekkast meir i inntektsutjamning enn det kommunen får utbetalt i rammetilskot, meiner departementet at ein framover kan løyse det eventuelle problemet på same måte som tidlegare, gjennom eit likt trekk per innbyggjar for alle andre kommunar. Departementet vil legge dette til grunn for framtidig forvaltning av inntektsutjamninga.

### 14.5 Samla forslag til endringar i skatteelementa

Regjeringa foreslår å oppnå auka utjamninga av kommunane sine skatteinntekter gjennom å endre kommunane sitt skattegrunnlag og auke utjamningsgraden i inntektsutjamninga. Departementet foreslår å halvere den kommunale skattesatsen for formuesskatten frå 0,7 til 0,35 prosent. Dei reduserte inntektene frå formuesskatt til kommunane blir erstatta med tilsvarende auka inntekter frå skatt på alminneleg inntekt. Den statlege skattøyren for formuesskatt blir auka frå 0,3 til 0,65 prosent slik at endringa i formuesskatten blir provenynøytral.

Regjeringa foreslår at eigarinntekter blir tatt ut frå skattegrunnlaget til kommunane, og at dette blir gjort gjennom å korrigere ut netto eigarinntekter frå skattegrunnlaga til kommunane og fylkeskommunane. Forslaget inneber at inntektsgrunnlag til kommunane og fylkeskommunane er alminneleg inntekt etter frådrag, men der netto eigarinntekter blir haldne utanfor. Skatt på netto eigarinntekter blir tileigna i sin heilskap til staten. For at skatteandelen skal vere uendra, vil delen til kommunesektoren av inntekter frå alminneleg inntekt utanom eigarinntekter auke.

Departementet foreslår vidare å auke den symmetriske utjamninga frå 60 til 64 prosent, og å halde på tilleggskompensasjonen slik den er utforma i dag. Desse endringane vil bidra til å redusere forskjellane i kommunane sine inntekter innanfor inntektssystemet. Departementet vurderer med det at oppmodingsvedtak nr. 820 frå Stortinget om å sikre intensjonen om eit meir utjamnande inntektssystem er følgt opp.

## 14.6 Kommunane sine inntekts- og formueskattesatsar

### 14.6.1 Maksimumssatsar for inntektsskatt og for formuesskatt

Stortinget fastset kvart år maksimumssatsar for inntektsskatt og formuesskatt til kommunane som ein del av behandlinga av budsjettet for det komande året. I 2024 er maksimalskattøyren for alminneleg inntekt for personlege skattyttarar sett til 10,95 prosent for kommunane og 2,35 prosent for fylkeskommunane. Den maksimale skattesatsen på formue for kommunane er for 2024 sett til 0,7 prosent. Ingen kommunar har nytta høvet til å ha lågare skatt på inntekt enn maksimalskattøyren. To kommunar har lågare sats for formuesskatt enn maksimalsatsen. Bø kommune sette ned satsen på formuesskatt til 0,2 prosent frå 2021, og Sande kommune til 0,5 prosent frå 2023, og ytterlegare ned til 0,2 prosent frå 2024.

### 14.6.2 Forslag frå Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet meinte at skattesatsane for skatt på inntekt og formue bør vere faste. Utvalet uttaler at omsynet til det lokale sjølvstyret talar for at kommunane skal ha høve til å sette eigne skattesatsar, men at det må vegast opp mot omsynet til likeverdige tenester. Utvalet meiner det er eit tilleggsargument at skattesatsane i liten grad bør kunne variere for skatteartar der skattegrunnlaga er nokså mobile og/eller for skattegrunnlag

som er ustabile eller meir ujamnt fordelt mellom kommunane.

### 14.6.3 Departementet si vurdering

Skatt på inntekt og formue frå personlege skattyttarar er omfatta av inntektsutjamning, i tillegg til naturressursskatt frå vasskraftføretak. Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2019*, vart det varsla at kommunar som vel å nytte seg av lågare skattesatsar på inntekt og formue enn maksimalsatsane, vil få korrigert skatteinntektene i utjamninga til det dei ville vore med maksimal skattesats. Det vart i proposisjonen uttalt at det ikkje er ønskeleg at ein kommune som sjølv vel å redusere eigne inntekter gjennom lågare skattesats, skal få finansiert heile eller deler av inntekstapet frå andre kommunar.

Forvaltninga av inntektssystemet har vorte vesentleg meir komplisert både for Skatteetaten og Kommunal- og distriktsdepartementet som følge av at det må gjerast særskilde berekningar for kommunar som fråvik maksimal sats.

Korrigeringa av skattegrunnlaget i inntektsutjamninga har kraftig dempa insentiva til kommunane til å sette ned skattesatsar for å trekke til seg personar med høge eigarinntekter eller personar med høge formuar. Forslaget om å korrigere ut skatt på eigarinntekter frå skattegrunnlaget til kommunane og forslaget om å halvere den kommunale skattesatsen på formue, sjå avsnitt 14.4.2, vil kunne gjere det mindre aktuelt for kommunane å drive skattekonkurranse. Sjølv før desse tiltaka har dessutan få kommunar valt lågare skattesatsar enn maksimalsatsane.

Regjeringa meiner samla at det ikkje er behov for fleire tiltak her, og at omsynet til lokalt sjølvstyre talar for at kommunane framleis skal kunne velje lågare skattesatsar på formue og inntekt.

### 14.6.4 Oppmodingsvedtak nr. 104 (2020–2021) om formuesskatt

Stortinget fatta følgande oppmodingsvedtak i samband med handsaminga av Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*, sjå Innst. 88 S (2020–2021):

Vedtak 104: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en vurdering av det framtidige mulighetsrommet for endring av formuesskatten, der både statens inntekter og kommunenes handlingsrom for konkurranse om skattebetingelser mellom kommuner belyses.»



Forslaget vart fremma av Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti. Forslaget fekk støtte frå Venstre, Arbeidarpartiet og Senterpartiet. Oppmodinga vart vedtatt i Stortinget 26. november 2020. Finansdepartementet har her gjort ei vurdering av oppmodingsvedtaket.

#### *Vurdering av oppmodingsvedtaket*

Regjeringa meiner at moglegheita til å sette lågare formueskattesats enn maksimalsatsen samla sett gir ein god balanse. Regjeringa vil derfor ikkje foreslå endringar som fjernar moglegheita for kommunane til å ha lågare skattesatsar på formue.

Oppmodingsvedtak nr. 104 (2020–2021) blir vurdert som utkvittert av omtalen i denne meldinga, der moglegheitene for kommunane til å sette ned formueskattesatsen blir sett i samanheng med utforminga av inntektssystemet for kommunane i stort og foreslått ført vidare.

## **14.7 Eigedomsskatt**

Eigedomsskatt er ein kommunal skatt, som kommunane fritt kan velje om dei vil skrive ut eller ikkje. Skatten blir lagt på fast eigedom inkludert bygningar og grunn. Utskrivinga av eigedomsskatt er regulert i eigedomsskattelova, som mellom anna fastset kva typar eigedommar kommunane kan skrive ut eigedomsskatt på, og definerer maksimums- og minimumssatsar for eigedomsskatt kommunen kan bruke.

Totalt skaffa eigedomsskatten kommunane inntekter på 17,6 mrd. kroner i 2023. Om lag halvparten av provenyet skriv seg frå eigedomsskatt på bustad og fritidsbustad. Det totale proveynet frå eigedomsskatten utgjør i 2023 2,9 prosent av samla brutto driftsinntekter for kommunane.

Eigedomsskatten blir skriven ut på takstgrunnlaget på eigedommen per 1. januar i skatteåret. Takstgrunnlaget skal representere marknadsverdi (salsverdi). Eigedommane skal som hovudregel bli taksert kvart tiande år, medan det er særskilde takseringsreglar for vasskraftanlegg. For bustader kan kommunane velje å basere taksten på Skatteetatens formuesgrunnlag. Verdien vil då endrast årleg, i tråd med endringar i anslått marknadsverdi. For bustader og fritidsbustader skal det frå 2020 nyttast ein reduksjonsfaktor på 0,7, slik at eigedomsskattegrunnlaget maksimalt kan utgjere 70 prosent av berekna marknadsverdi.

Kommunestyret kan velje å skrive ut eigedomsskatt på eitt av følgjande sju område, anten:

- fast eigedom i heile kommunen, eller
- fast eigedom i heile kommunen unnateke næringseigedom, kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg, eller
- berre på fast eigedom i klart avgrensa område utbygd på byvis, eller
- både på fast eigedom i område utbygd på byvis og på næringseigedom, kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg, eller
- både på fast eigedom i område utbygd på byvis og på kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg, eller
- berre på næringseigedom, kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg, eller
- berre på kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg.

Flytande anlegg i sjø for oppdrett av fisk, skjell, skaldyr og andre marine artar vert jamnstelt med næringseigedom og anlegg når anlegget har vore stasjonert i kommunen i over 6 månader i året før skatteåret.

I 2024 skriv 322 av 357 kommunar ut eigedomsskatt. Skattesatsen kan variere frå 1 til 7 promille. For bustader og fritidsbustader kan satsen maksimalt vere 4 promille. 250 kommunar har eigedomsskatt på bustad og fritidsbustad i heile eller deler av kommunen i 2024. Det er høve til å differensiere skattesatsen avhengig av eigedomstype, til dømes ved å ha ulik skattesats for bustad/fritidsbustad og næringseigedom. Det er likevel ikkje grunnlag for å differensiere skattesatsen mellom bustader og fritidsbustader i kommunen. Dersom kommunen innfører eigedomsskatt, kan ikkje satsen vere meir enn 1 promille det første året. Auken frå førre år kan ikkje vere meir enn 1 promille. Auken kan likevel vere på 2 promille dersom det same året vert innført eit botnfrådrag. Satsen kan ikkje aukast same året som botnfrådraget eventuelt blir fjerna.

Dei siste åra er det gjort fleire endringar i eigedomsskatten. Frå 2020 vart det innført ein obligatorisk reduksjonsfaktor ved verdsetting av bustad og fritidsbustad på 30 prosent. Maksimal eigedomsskattesats for bustad og fritidsbustad vart redusert frå 7 til 4 promille frå 2019 til 2021. Frå og med skatteåret 2019 er det nye reglar for skattlegging av verk og bruk. Etter dei nye reglane skal produksjonsutstyr og -installasjonar (arbeidsmaskinar) som hovudregel ikkje inngå i eigedomsskattegrunnlaget. Endringa innebar at kategorien «verk og bruk» vart avvikla frå 2019, men eigedomsskatt for vasskraftverk, kraftnett,

vindkraftverk og petroleumsanlegg med særskatt vart vidareført som tidlegare. Bortfallet av inntektene frå eigedomsskatt på produksjonsutstyr- og installasjonar blir gradvis fasa inn over sju år. Kommunane som vart sterkest påverka, får ein delvis kompensasjon for inntektsbortfallet.

#### 14.7.1 Forslag frå Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet peiker i si utgreiing på at kommunanes moglegheiter til å auke sine inntekter gjennom eigedomsskatten har vorte snevra inn dei seinaste åra. Den maksimale satsen for bustader og fritidsbustader har blitt redusert frå 7 til 4 promille, samstundes som det er innført ein obligatorisk reduksjonsfaktor på 0,7 for slik eigedom. Dette er etter utvalet si vurdering ei uheldig innsnevring av kommunane sitt handlingsrom i eigedomsskatten.

Utvalet tilrår at den maksimale skattesatsen for bustad og fritidsbustad skal ha same nivå som i 2019, då alle satsane følgde dei generelle reglane i eigedomsskattelova, med ein maksimal skattesats på 7 promille, og utan ein nasjonalt bestemt reduksjonsfaktor i eigedomsverdien for bustad og fritidsbustad.

#### 14.7.2 Vurdering av forslag frå utvalet

Regjeringa er samd med utvalet i at den maksimale skattesatsen for bustad og fritidsbustad og

den obligatoriske reduksjonsfaktoren avgrensar høva kommunane har til å auke inntektene gjennom eigedomsskatten. Ein auke frå 4 til 7 promille og fjerning av den obligatoriske reduksjonsfaktoren vil samstundes gå mot formuleringa i Hurdalsplattforma om at regjeringa vil

«Beholde eiendomsskatten som en kommunal skatt og at maksimumssatsen for bolig, fritidseiendom, og næringseiendom videreføres på dagens nivå.»

Regjeringa erkjenner at eigedomsskatten har mykje å seie for lokaldemokratiet ved at veljarar og folkevalde får innverknad over dei kommunale inntektene. Ei endring i tråd med forslaget frå Inntektssystemutvalet vil dermed auke moglegheitene til å kunne finansiere lokale prosjekt. Auka handlingsrom i eigedomsskatten kan ha sin motsats i auka kostnader for eigarar av bustad og fritidsbustad i ei rekkje kommunar.

Regjeringa vil at folk skal få betre råd att. Sjølv om prisveksten er på veg ned og rentetoppen truleg er nådd, vil regjeringa ikkje bidra til å auke kostnadane for eigarar av bustader og fritidsbustader etter ein lang periode der mange kostnadar har auka mykje, ikkje minst rente- og energikostnadar. Regjeringa vil ikkje følge opp utvalet sitt forslag om endringar i eigedomsskattelova.

## 15 Utgiftsutjamning

Det er store forskjellar mellom kommunane når det gjeld befolkningssamansetning, levekår, geografi og innbyggartal. Det inneber variasjonar i kva tenester innbyggerane har behov for og kostnadene kommunane har ved å yte tenestene. Målet med utgiftsutjamninga er å jamne ut desse forskjellane og å sette alle kommunar i stand til å gi gode og likeverdige tenester til innbyggerane. Utgiftsutjamninga omfattar velferdstenester av nasjonal karakter og tenester det er knytt sterke nasjonale føringar til. I dagens inntektssystem inngår tenesteområda grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosiale tenester, barnevern, administrasjon og miljø, og landbruk i utgiftsutjamninga.

Variasjonar i utgiftene til dei kommunale tenestene kan skuldast både forhold som kommunane ikkje rår over, og forhold som kommunane kan påverke sjølv. Eit viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunane skal få full kompensasjon for utgifter ved tenesteytinga som dei ikkje kan påverke sjølv.

Sidan det berre er dei ufrivillige kostnadsforskjellane som skal jamnast ut gjennom utgiftsutjamninga, er utjamninga basert på eit berekna utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikkje dei faktiske utgiftene. Utgiftsbehovet til kvar enkelt kommune blir berekna ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen er eit sett med kriterium og vektorer, som seier noko om kva faktorar som gjer at utgiftene varierer mellom kommunane. Kriteria er faktorar som forklarar forskjellar i kostnader mellom kommunane, mens vektene seier kor mykje den enkelte faktor betyr for forskjellane.

Ved hjelp av kostnadsnøkkelen blir det berekna ein indeks for kvar kommune, som er eit mål på det berekna utgiftsbehovet for kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet. Indeksen blir brukt til å fordele om frå kommunar som er relativt billigare å drive, til kommunar som er relativt dyrare å drive enn gjennomsnittet. Utgiftsutjamninga er ei rein omfordeling mellom kommunane, der somme kommunar får eit trekk og andre kommunar får eit tillegg i innbyggartilskotet. Summen av tillegget er lik summen av

trekket, slik at utgiftsutjamninga er eit nullsumspel.

Dette kapittelet gir først ei oversikt over bakgrunnen for utgiftsutjamninga, irekna ein gjennomgang av prinsipp og metode for utvikling av kostnadsnøklar (avsnitt 15.1). Avsnitt 15.2 til 15.8 går gjennom kvar enkelt delkostnadsnøkkel, og avsnitt 15.9 viser departementet sitt forslag til ein ny samla kostnadsnøkkel for kommunane.

### *Kommunane sine kostnader knytt til samisk språk*

I forvaltingsområdet for samiske språk er sør-samisk, lulesamisk og nordsamisk likestilt norsk slik det følger av føresegna i samelova kapittel 3. I desse kommunane gjeld det særskilde språklege rettar for samiske språkbrukarar. Forvaltingsområdet er delt inn i tre kommunekategoriar, og dei språklege rettane er ulike avhengig av kva for kategori kommunen høyrer til. I språkutviklingskommunar og språkvitaliseringskommunar gjeld mellom anna rett til svar på samisk frå offentlege myndigheiter for den som tar kontakt på samisk, og skjema til bruk overfor kommunen må ligge føre på samisk.

Kommunane innafor forvaltingsområdet for samiske språk mottar tilskot frå Sametinget. I tillegg får kommunane tilskot til samisk i grunnskolen frå Utdanningsdirektoratet. Fleire kommunar har vist til at meirutgiftene som følger med rolla dei har i arbeidet med å utvikle samiske språk og kultur er større enn det dei mottar over dei to tilskotsordningane, og fleire har meint at dette bør takast omsyn til gjennom ein eigen kostnadsnøkkel i inntektssystemet.

Inntektssystemutvalet (NOU 2022: 10) viser til at område der det berre er nokre få kommunar som har meirkostnader, ikkje kan handterast på ein god måte gjennom utgiftsutjamninga. Ein eventuell kompensasjon for dette må løysast på andre måtar enn gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet. Kommunal- og distriktsdepartementet vil sjå nærare på vilkåra for kommunar innafor forvaltingsområdet for samisk språk i arbeidet med den årlege meldinga til Stortinget om samisk språk, kultur og samfunnsliv. Meldinga

skal handle om kommunesektoren og vil bli lagt fram i 2025.

## 15.1 Utgiftsutjamninga – mål og metode

### 15.1.1 Mål og prinsipp for utgiftsutjamninga

Eit av hovudmåla med inntektssystemet er å sette alle kommunar i stand til å yte likeverdige tenester til innbyggjarane sine. Utgiftsutjamninga er eit viktig verkemiddel for å oppnå dette, ved å sikre kommunane full kompensasjon for utgifter ved tenesteytinga som dei ikkje kan påverke sjølv. Det er i dag full utjamning av ufrivillige kostnadsforskjellar mellom kommunane, noko som inneber ein utjammingsgrad på 100 prosent for dei tenestene som er omfatta av utgiftsutjamninga.

Inntektssystemutvalet meiner hovudmålet og prinsippa for utgiftsutjamninga bør ligge fast, og prinsippa har òg fått brei støtte i den offentlege høyringa. Departementet stiller seg fullt ut bak desse vurderingane, og har lagt til grunn at måla og prinsippa som ligg til grunn for utgiftsutjamninga i dagens system, skal først vidare.

Inntektssystemutvalet<sup>1</sup> viser til at det må settast fleire krav til kva kriterium som kan inngå i kostnadsnøkkelen, for å sikre at kommunane berre får kompensert for kostnader dei ikkje kan påverke sjølv:

- Kriteria må vere objektive.
- Kriteria må vere basert på offisiell statistikk.
- Verdien på kriteria må kunne oppdaterast jamleg.

Dette er ei vidareføring av krav som har vore gjeldande sidan inntektssystemet vart innført i 1986<sup>2</sup>, og som òg er lagt til grunn for departementet sitt forslag.

At kriteria er objektive betyr at kommunen ikkje kan påverke verdien på kriteria, og dermed ikkje påverke eigne inntekter. Alternativet til å bruke objektive kriterium er å bruke kriterium som gir kommunane insentiv til å prioritere eller organisere tenestene på ein bestemt måte. Omsynet til det lokale sjølvstyret tilseier at staten ikkje bør bruke inntektssystemet som eit verkemiddel for å styre prioriteringane lokalt. Inntektssystemutvalet meiner derfor at det ikkje bør leggest inn kriterium eller element i utgiftsutjamninga som

gir insentiv eller føringar for prioriteringane til kommunane.

Utvalet viser til tal på institusjonsplassar som eit døme på eit kriterium som ikkje er objektivt. Viss ein legg til grunn tal på institusjonsplassar som kriterium, vil kommunane få insentiv til å auke talet på plassar, og det vil bli ei form for refusjonsordning der kommunane får tildelt midlar etter aktivitet framfor etter behov. Slike kriterium vil gripe inn i prioriteringane, sidan det vil løne seg å bygge ut ein bestemt del av tenestetilbodet.

I eit fordelingssystem er det særleg viktig med objektive kriterium som kommunane ikkje kan påverke direkte. Ei ordning med tal på institusjonsplassar som kriterium i utgiftsutjamninga, vil innebere at ein høg dekningsgrad i ein kommune, blir finansiert ved at ein annan kommune med færre plassar og lågare dekningsgrad for eit trekk i rammetilskotet. Eit slikt system vil dermed både gi insentiv til å innrette tenestene etter kva som gir mest inntekter framfor det reelle behovet, og det vil gi ei urimeleg omfordeling frå kommunar med låg dekningsgrad til kommunar med høg dekningsgrad.

Verdiane kommunane har på kvart enkelt kriterium – til dømes talet på innbyggjarar i ulike aldersgrupper – blir brukt til å berekne rammetilskotet til kommunen i statsbudsjettet kvart år. Det er derfor viktig at det er mogleg å få oppdaterte tal for kriteria i kostnadsnøkkelen, slik at utgiftsutjamninga er mest mogleg oppdatert. For at kommunane skal kunne få innsikt i og kontrollere tala som blir lagt til grunn for utgiftsutjamninga, bør kriteria i størst mogleg grad vere basert på offisiell statistikk.

### 15.1.2 Tenester som er omfatta av utgiftsutjamninga

Utgiftsutjamninga omfattar velferdstenester av nasjonal karakter som kommunane enten er pålagt å drive eller som det er knytt sterke nasjonale mål til når det gjeld standard og omfang. Utgiftsutjamninga omfattar i dag dei store velferdstenestene barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelsetenesta, sosiale tenester og barnevern.

I tillegg er utgiftene til administrasjon og landbruksforvaltning omfatta av utgiftsutjamninga. Det er ein del faste kostnader knytt til drifta av ein kommune, som kan reknast som kostnaden ved å vere ein kommune. Utgiftene til sentraladministrasjon er derfor òg ein del av utgiftsutjamninga. Miljø og landbruk vart inkludert i utgiftsutjamninga etter at øyremerkte tilskot til desse

<sup>1</sup> NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 48 (1984–85) *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene*.

sektorane vart innlemma i rammetilskotet i 1998. Det er ikkje gjort endringar i kva sektorar som er inkludert i utgiftsutjamninga i dei siste revisjonane av inntektssystemet.

Sektorane som er omfatta av utgiftsutjamninga i dag utgjorde om lag 84 prosent av dei samla brutto driftsutgiftene til kommunane i 2022.

Kommunale tenester og oppgåver som blir finansiert gjennom dei frie inntektene, men som ikkje er omfatta av utgiftsutjamninga, får i praksis eit statleg finansieringsbidrag med eit likt beløp per innbyggjar. Somme av dei kommunale tenestene blir òg finansiert ved brukarbetalingar og avgifter frå innbyggjarane.

Inntektssystemutvalet vurderte kva tenester som bør omfattast av utgiftsutjamninga, og meiner at alle tenestene som inngår i utgiftsutjamninga i dag, framleis bør gjere det.

Utvalet har òg vurdert om fleire tenester bør omfattast av utgiftsutjamninga. Utvalet meiner at kommunal veg og brann- og ulykkesvern er to tenester som kunne vore aktuelle for utgiftsutjamninga. Utvalet viser til at det er stor variasjon i utgiftene kommunane har til begge tenestene. Begge tenestene er til ein viss grad lovregulert og det er klare forventningar til likeverdige tenester i heile landet.

Utvalet viser samstundes til at det er krevjande å finne valide, objektive kriterium for å fange opp utgiftsvariasjon mellom kommunane på desse områda. I tillegg er begge tenestene relativt små samanlikna med sektorane som inngår i utgiftsutjamninga frå før. Etter ei samla vurdering anbefaler utvalet at kommunale vegar og brann- og ulykkesvern framleis blir haldne utanfor utgiftsutjamninga.

Departementet legg utvalet si vurdering til grunn, og støttar tilrådinga om at kommunale vegar og brann- og ulykkesvern ikkje bør inngå i utgiftsutjamninga.

Utvalet har vidare vurdert om utgiftsombrepet for sosiale tenester bør utvidast til å omfatte fleire sider ved tenestene enn i dag. Vurderingane til utvalet og departementet er omtalt nærare i avsnitt 15.7 om delkostnadsnøkkelen for sosiale tenester.

### 15.1.3 Analyseopplegg og metode

Kostnadsnøklane i inntektssystemet skal vere basert på faglege analysar av forhold som kan forklare variasjonar i utgiftene kommunane har til tenestene som inngår i utgiftsutjamninga. Det er vanleg å skilje mellom to hovudtilnærmingar for slike analysar: statistisk metode og normative

metode. I normative modellar tar ein utgangspunkt i normer for tenestetilbodet, mens statistiske modellar tar utgangspunkt i analysar av det faktiske tenestetilbodet. Begge metodane er forklart nærare i kapittel 9.4 i utgreiinga til Inntektssystemutvalet.

#### *Normativ metode*

I ein normativ modell tar ein utgangspunkt i fastsette normer og standardar, og bereknar kostnaden ved å tilby same nivå på tenestene i alle kommunar. Det føreset at det finst normer for dekningsgradane og ein normert ressursinnsats. I tilfelle der det ikkje finst slike fastsette normer og standardar i lovkrav, må det etablerast normer og standardar som kan nyttast til analyseføremål.

Inntektssystemutvalet viser til at normer som blir etablert for analyseføremål, kan oppfattast som statlege føringar, både av kommunane sjølv og av innbyggjarane. Det kan igjen gripe inn i diskusjonen om prioriteringar i kommunane. Utvalet meiner at det kan bryte med målet om rammefinansiering av kommunale tenester. Utvalet peiker òg på at det kan vere ressurskrevjande og metodisk utfordrande å lage gode kostnadsnøklar med normative modellar.

#### *Statistisk metode*

I statistiske modellar er kriteria basert på analysar av det faktiske tenestetilbodet i kommunane. Dei statistiske analysane blir i dei fleste tilfelle gjennomført som regresjonsanalysar, og blir brukt til å avdekke systematiske samanhengar mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige forskjellar i etterspørsel og kostnader. På bakgrunn av desse analysane blir det etablert kriterium og vektorer i kostnadsnøkkelen.

Analysane tar utgangspunkt i dei faktiske utgiftene til alle kommunar. Det betyr at analysane kan avdekke korleis kommunane i gjennomsnitt har tilpassa tenestene etter behovet, innanfor det eksisterande regelverket. Det blir lagt til grunn lik kvalitet og lik effektivitet for alle kommunar. Ein kommune som driv meir effektivt enn gjennomsnittskommunen, vil behalde gevinsten, noko som kan stimulere til ein meir effektiv drift av kommunen.

Inntektssystemutvalet peiker på at ein fordel med statistiske metodar er at ein slepp å etablere normer på område der det ikkje finst normer frå før, eller der det er vanskeleg å fastsette slike. Statistiske metodar er enklare å utføre og etterprøve, samanlikna med å utvikle normative modellar.

I tillegg til regresjonsanalysane, blir det i dagens kostnadsnøkkel òg brukt tal for ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper for å fastsette vektene til alderskriteria i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

### *Simultane analysemodellar*

Dei statistiske analysane kan gjennomførast på ulike måtar, og det kan mellom anna skiljast mellom såkalla partielle og simultane regresjonsanalysar. I partielle analysar blir kvart enkelt tenesteområde analysert kvar for seg. I ein simultan analyse blir fleire tenesteområde behandla samstundes, og det blir tatt omsyn til samanhengar som gjeld på tvers av tenester.

Det har lenge vore ein diskusjon om bruken av partielle og simultane regresjonsanalysar for å lage kostnadsnøklar i inntektssystemet. Borgeutvalet<sup>3</sup> peikte på at simultane og partielle analysar har ulike styrkar og svakheiter. Utvalet anbefalte derfor at det blir brukt ein kombinasjon av dei to metodane, der simultane modellar blir brukt for kostnadsforhold som er felles for fleire tenester, som avstands- og smådriftsulemper, mens partielle analysar blir brukt på andre område. Avstandsulemper knytt til spreidd busetting blir i kostnadsnøkkelen fanga opp gjennom kriteria «reiseavstand innan sone» og «reiseavstand til nabokrets», mens smådriftsulemper knytt til få innbyggjarar blir fanga opp gjennom basiskriteriet.

Den simultane modellen som Borgeutvalet la til grunn, var utvikla av Statistisk sentralbyrå (SSB), den såkalla KOMMODE-modellen. Tilrådingane til Borgeutvalet vart følgt opp i samband med revisjonane av kostnadsnøkkelen i 2011 og 2017, og KOMMODE-modellen vart brukt til å fastsette vekta til kriteria for busettingsmønster (sone- og nabokriteria) og effekten av kommune-størrelse (basiskriteriet).

I både 2011 og 2017 vart det brukt eit gjennomsnitt av effekten av KOMMODE-modellen og analysane til departementet til å fastsette vektene til basis- og busettingskriteria.

SSB har seinare avvikla KOMMODE-modellen, og departementet sette i 2019 i gang eit prosjekt for å etablere ein ny simultan modell som kan nyttast i inntektssystemet. Prosjektet vart gjennomført av Senter for økonomisk forskning (SØF), og er presentert i Borge m.fl. (2020).<sup>4</sup> I prosjektet utvikla SØF ein ny simultan modell som ligg tett opp til KOMMODE-modellen. Ein

<sup>3</sup> NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

oppdatert versjon av denne simultane modellen er publisert i Borge og Nyhus (2024), med analysar for åra 2019 til 2022.<sup>5</sup>

### *Vurderingane til Inntektssystemutvalet*

Inntektssystemutvalet meiner at det framleis bør brukast statistiske metodar for å kome fram til kriterium og vektorer i utgiftsutjamninga, på same måte som i dagens inntektssystem.

Utvalet meiner vidare at dagens tilnærming, der det blir brukt ein kombinasjon av partielle og simultane analysar, bør vidareførast. Utvalet meiner at simultane analysar er betre eigna til å fange opp forhold som påverkar fleire sektorar, mens partielle analysar er godt eigna til å analysere kvar enkelt sektor i djupna. Utvalet anbefalar derfor at den simultane modellen utvikla av SØF blir brukt til å fastsette effekten av kriteria for avstands- og smådriftsulemper, men at det for desse kriteria på same måte som i dag blir brukt eit gjennomsnitt av resultatane frå simultane og partielle analysar.

Utvalet viser òg til at det er ein fordel å bruke mest mogleg informasjon i fastsetting av kriteria og vektene i kostnadsnøkkelen, og anbefalar derfor at det framleis blir brukt ein kombinasjon av brukarstatistikk og regresjonsanalysar til å fastsette vektene til alderskriteria i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

### *Metodebruk og datagrunnlag i analysane til departementet*

Departementet støttar vurderingane til Inntektssystemutvalet og har i arbeidet med kostnadsnøklane lagt til grunn det same analyseopplegget og dei same metodane som ved tidlegare revisjonar av inntektssystemet.

Hovudforskjellen mellom analysane til departementet og Inntektssystemutvalet er datagrunnlaget: analysane til utvalet var i hovudsak basert på utgiftene til kommunane og andre grunnlagstal for 2019, og kommunestrukturen som gjaldt då, mens analysane til departementet i hovudsak er gjort på tal for 2022 og dagens kommunestruktur. Departementet har òg gjort analysar over fleire år, med tal for 2018–2021, for å undersøke om resultatane er stabile over tid. Men tala for 2020 og 2021

<sup>4</sup> Borge, Lars-Erik m.fl. (2020): Betydningen av kostnads- og etterspørselsfaktorer: Sammenlikning av simultane utgiftsanalyser, partielle utgiftsanalyser og partielle analyser av enhetskostnader. SØF-rapport nr. 06/20.

<sup>5</sup> Borge, Lars-Erik og Ole Henning Nyhus (2024). Simultan modell for kommunale utgifter: Analyser for årene 2019–2022. SØF-rapport nr. 01/2024.

er i stor grad påverka av covid 19-pandemien, og verken utvalet eller departementet har derfor lagt avgjerande vekt på analysane for desse åra.

Datagrunnlaget som er brukt i analysane er i hovudsak henta frå Statistisk sentralbyrå. Tal for utgiftene til kommunane er henta frå KOSTRA, mens tal for dei fleste kriteria som er brukt i analysane er henta frå Grønt hefte. Det er brukt tal for 2022 eller næraste år. I tillegg er det henta inn tal frå andre kjelder for å teste ut variablar som ikkje inngår som kriterium i dagens kostnadsnøkkel. I tillegg til fleire variablar som er henta inn frå SSBs statistikkbank, er det brukt tal om pasientar med diagnosar innan rus og psykiatri frå Nasjonalt pasientregister (NPR), opplysningar frå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets kommunemonitor om barnefattigdom, tal for utbetaling av integreringstilskot frå Integrerings- og mangfaldsdirektoratet, og brukarstatistikk frå Kommunalt pasient- og brukarregister (KPR) under Helsedirektoratet.

#### *Sentrale variablar i dei statistiske analysane*

Den avhengige variabelen i analysane er brutto driftsutgifter til kvar enkelt sektor, målt i kroner per innbyggjar. Avskrivningane er trekt ut av utgiftene, på same måte som i analysane som ligg til grunn for dagens kostnadsnøklar og i analysane til Inntektssystemutvalet og tidlegare offentlege utval.

Departementet har i hovudsak testa ut tre typar forklaringsvariablar i analysane:

- talet på innbyggjarar i ulike aldersgrupper (alderskriterium),
- andre trekk ved befolkinga, som landbakgrunn og ulike levekårsindikatorar, og
- strukturelle forhold ved kommunen, som kommunestørrelse (målt ved innbyggartal) og busettingsmønster.

Alderskriteria utgjer over 70 prosent av den samla kostnadsnøkkel i dagens inntektssystem. Fleire av dei store velferdstenestene, som grunnskole og barnehage, er retta mot bestemte aldersgrupper, og talet på innbyggjarar i målgruppa utgjer derfor ein stor del av kostnadsnøkkel.

I tillegg er det fleire kriterium for å fange opp andre kjenneteikn ved befolkinga, som talet på innvandrarar i grunnskolealder, flyktingar, aleinebuande i ulike aldersgrupper, og sosioøkonomiske kriterium som uførepensjonistar og personar med låg inntekt.

Kriteria for strukturelle forhold utgjer ein liten del av den samla kostnadsnøkkel, men er til

gjengjeld svært ulikt fordelt mellom kommunane. Dei har derfor relativt stor betydning for berekninga av det samla utgiftsbehovet.

I analysane er kommunestørrelse målt ved basiskriteriet, som er definert som 1 delt på talet på innbyggjarar i kommunen. Det vil bety at dei minste kommunane har ein høgare verdi på kriteriet enn dei større kommunane. Kriteriet kan derfor fange opp eventuelle smådriftsulemper på kommunenivå innan ulike tenesteområde, og inngår i fleire av delkostnadsnøkklane (administrasjon og miljø, grunnskole, pleie og omsorg og kommunehelse).

Det er to kriterium for busettingsmønsteret i kommunen: reiseavstand innan sone (sonekriteriet) og reiseavstand til nabokrets (nabokriteriet). I dagens kostnadsnøkkel inngår desse kriteria i dei same delkostnadsnøkklane som basiskriteriet. Busettingskriteria fangar opp at kommunar med ei spreidd busetting kan ha smådriftsulemper knytt til lange avstandar. Begge blir berekna med utgangspunkt i inndelinga av landet i grunnkretsar. Noreg er delt inn i om lag 14 000 grunnkretsar, som blir brukt av SSB som grunnlag for å arbeide med og presentere statistikk. Grunnkretsane består av geografisk samanhengande område som skal vere stabile over tid.

Ei sone i berekninga av sonekriteriet er definert som eit geografisk samanhengande område av grunnkretsar. Sonene i ein kommune dannar geografiske einingar som svarar til ei naturleg organisering av grunnskoletilbodet i ein kommune. I kvar sone skal det bu minst 2 000 innbyggjarar, og viss det er færre enn 2 000 innbyggjarar i ein kommune, utgjer heile kommunen ei sone i seg sjølv. I kvar sone er det definert eit senter, som er den grunnkretsen i sonen med det høgaste innbyggartalet. Kommunen sin verdi på sonekriteriet er summen av kvar innbyggjar sin reiseavstand frå senteret i eigen grunnkrets til senteret i sonen.

Nabokriteriet blir berekna som kvar innbyggjar sin reiseavstand frå senteret i eigen grunnkrets til senteret i den næraste grunnkretsen. Reiseavstandane blir berekna med utgangspunkt i vegnettet, og ferjestrekningar har høgare vekt i berekningane. For øyer utan ferjesamband eller der det ikkje er tilgjengeleg informasjon om vegnettet, blir det berekna ein avstand ut frå luftlinja, men med eit tillegg for å fange opp at avstandsulempene er større enn stader med fast vegsamband.

Sone- og nabokriteria bygger altså på dei same prinsippa, og det er ein nær samheng mellom dei to kriteria. Det er i stor grad slik at kommunar

med ein høg verdi på sonekriteriet, òg har høg verdi på nabokriteriet. Det er likevel forskjellar mellom kriteria, og begge inngår i dagens kostnadsnøkkel. I analysane blir berre eitt av kriteria brukt som forklaringsvariabel, i dei fleste tilfella sonekriteriet. Men vekta som blir fastsett ut frå analysane, blir delt likt mellom dei to kriteria i kostnadsnøkkelen.

I tillegg til variablar som kan vere relevante som kriterium i kostnadsnøkkelen, er det òg tatt med kontrollvariablar i analysane. Dette er variablar som ikkje er aktuelle som kriterium, men som bør vere med i analysane for å sikre at analysane gir best mogleg grunnlag for å velje kriterium og for å fastsette vektorer.

Den viktigaste kontrollvariabelen er inntektsnivået til kommunane, som er med i alle analysane til både departementet og Inntektssystemutvalet. Sidan analysane tar utgangspunkt i dei faktiske utgiftene til kommunane, kan delar av variasjonen skuldast forskjellar i lokale prioriteringar og økonomiske føresetnader. Inntektsnivået varierer mellom kommunane, og har betydning for korleis kommunane kan prioritere ulike tenester. Inntektsnivået, målt som frie inntekter i kroner per innbyggjar, er derfor med som kontrollvariabel i analysane. I analysane til departementet er det kontrollert for frie inntekter inkludert eigedomsskatt, konsesjonskraftinntekter og utbetalningar frå Havbruksfondet. Sidan inntektene frå konsesjonskraft og havbruk varierer ein del frå år til år, er det brukt eit gjennomsnitt over to år for desse inntektene.

I tillegg til å kontrollere for inntektsnivået, er det òg tatt med andre kontrollvariablar i somme av analysane, der det er relevant.

#### 15.1.4 Kompensasjon for smådriftsulemper

Kommunane blir i dagens inntektssystem kompensert for smådriftsulemper knytt til kommunestørrelse gjennom kriteriet gradert basiskriterium, som inngår i fleire av delkostnadsnøklane. Modellen for gradert basiskriterium vart innført i 2017, og differensierer kompensasjonen ut frå i kva grad smådriftsulempene blir definert som frivillige eller ufrivillige. For kommunar i område med korte avstandar, blir smådriftsulempene definert som frivillige, og kommunen får ikkje full kompensasjon gjennom basiskriteriet. I område med lange avstandar blir smådriftsulempene definert som ufrivillige, og kommunane får full kompensasjon i basiskriteriet. Graderinga av basiskriteriet skjer gjennom strukturkriteriet, som måler reiseavstandar for kvar enkelt innbyggjar i kommunen for å nå 5 000 innbyggjarar.

Inntektssystemutvalet meiner på prinsipielt grunnlag at det er rimeleg å berre kompensere ufrivillige smådriftsulemper, og at det bør vere eit skilje mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i utgiftsutjamninga. Utvalet meiner likevel at dagens modell for differensiering av denne kompensasjonen har nokre svakheiter og ikkje er treffsikker nok, og peiker på ei mogleg alternativ utforming av strukturkriteriet.

Departementet meiner det ikkje er rimeleg å behandle smådriftsulemper på kommunenivå som ein frivillig kostnad, og foreslår at alle kommunar får berekna rammetilskot med fullt basiskriterium frå og med 2025. Det inneber òg at vektene i kostnadsnøkkelen blir fastsett med utgangspunkt i at alle kommunar skal ha fullt basiskriterium.

## 15.2 Grunnskole

Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentleg grunnskoleopplæring i samsvar med opplæringslova og forskriftene som høyrer til. Kommunane har ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring etter lova, og er samstundes eigarar av dei kommunale grunnskolane.

Grunnskolesektoren står for ein stor del av utgiftene for kommunane og utgjer 24,1 prosent av den samla kostnadsnøkkelen i 2024. Dei samla netto driftsutgiftene til grunnskole var på om lag 82 mrd. kroner i 2022, mens brutto driftsutgifter utgjorde om lag 91 mrd. kroner, jf. tabell 15.1.

I analysane som ligg til grunn for dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole er den avhengige variabelen definert som utgiftene ført på dei tre funksjonane 202 Grunnskole, 222 Skolelokale og 223 Skoleskyss. Dei andre funksjonane i grunnskolesektoren inngår ikkje i analysane, noko som mellom anna heng saman med at dei utgjer ein liten del av dei totale grunnskoleutgiftene. I tillegg dekkjer eigenbetaling frå brukarane ein større del av kostnadene til kulturskolar og skolefritidstilbod. Sjølv om desse funksjonane ikkje er inkludert i analysane av grunnskolesektoren, er det lagt til grunn at variasjonane i utgiftene i stor grad samsvarer med utgiftene til grunnskole elles, slik at desse utgiftene òg er inkludert i beløpet som blir fordelt om gjennom delkostnadsnøkkelen.

Analysane til både Inntektssystemutvalet og departementet har lagt den same definisjonen av avhengig variabel til grunn, slik at det berre er dei tre funksjonane 202, 222 og 223 som er inkludert i analysane.



Tabell 15.1 Driftsutgifter til grunnskole 2022, ekskl. avskrivningar. Tal i mill. kroner.

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
202 Grunnskole	67 135	71 687
213 Vaksenopplæring	1 900	3 754
215 Skolefritidstilbod	2 510	5 753
222 Skolelokale	9 789	10 035
223 Skoleskyss	1 587	1 605
383 Kulturskolar	1 787	2 363
Sum grunnskole	84 709	95 198

### 15.2.1 Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole

Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole består av kriteria tal på innbyggjarar i grunnskolealder (6–15 år), innvandrar 6–15 år frå land utanom Norden, busettingskriteria (sone- og nabokriteria) og gradert basiskriterium (jf. tabell 15.2).

Talet på barn i grunnskolealder er det viktigaste kriteriet og utgjer om lag 92 prosent av grunnskolenøkkelen. Basiskriteriet fangar opp at det er smådriftsulemper knytt til kommune-størrelse innanfor grunnskolesektoren, mens kriteriet innvandrar 6–15 år fangar opp at somme kommunar har høgare utgifter knytt til opplæring av minoritetspråklege elevar. Sone- og nabokriteria er to ulike mål på busettingsmønsteret i kommunen, og fangar opp at det er dyrare å drive grunnskolar i kommunar med eit spreidd busettingsmønster.

Den førre heilskaplege revisjonen av grunnskolenøkkelen var i 2017. Då vart det gjort nokre mindre justeringar i vektene og kriteria som inngår i nøkkelen. I 2021 vart vektene justert noko som følge av innføringa av lærarnorma, som vart innført hausten 2018 og trappa opp frå hausten 2019. Lærarnorma seier at det skal vere maksimalt 15 elevar per lærar på 1.–4. trinn og maksimalt 20 elevar per lærar på 5.–10. trinn.

I tillegg til midlane som blir fordelt gjennom grunnskolenøkkelen, har det frå 2022 blitt gitt eit eige grunnskoletilskot med særskild fordeling (tabell C). Grunnskoletilskotet, og vurderingane til Inntektssystemutvalet og departementet av dette tilskotet, er omtalt nærare i kapittel 20.

### 15.2.2 Forslaget til Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet gjorde fleire analysar av utgiftene kommunane har til grunnskole. Utvalet vurderte mellom anna om sosioøkonomiske forhold, storbyproblematikk eller andre strukturelle forhold påverkar variasjonen i utgiftene mellom kommunane.

Analysane til utvalet viser at dagens delkostnadsnøkkel er godt eigna til å fange opp variasjonar i utgifter til grunnskole mellom kommunane. Utvalet anbefalar at dagens delkostnadsnøkkel i hovudsak blir ført vidare, men foreslår at kriteriet for tal på barn i grunnskolealder blir delt i to aldersgrupper: barn 6–12 år (barneskole) og barn 13–15 år (ungdomsskole).

Utvalet foreslår å vidareføre dei andre kriteria i dagens nøkkel, og å oppdatere vektene i tråd med dei oppdaterte analysane til utvalet. Det inneber ei noko lågare vekt til alderskriteria og ei høgare vekt til basis- og busettingskriteria (jf. tabell 15.2).

#### *Kva tenester bør inkluderast i grunnskolenøkkelen?*

I dagens inntektssystem inngår vaksenopplæring som ein del av grunnskolenøkkelen. Utgifter til vaksenopplæring utgjer om lag 4 prosent av dei samla utgiftene til grunnskolesektoren, og omfattar mellom anna utgifter til grunnskoleopplæring og spesialundervisning for vaksne og opplæring for innvandrar som deltar i introduksjonsprogrammet. I skoleåret 2023–2024 deltar om lag 10 200 personar i grunnskoleopplæring tilrettelagt for vaksne. 76 prosent av deltakarane som får grunnskoleopplæring for vaksne er minoritetspråklege, og blant deltakarane som berre får ordinær grunnskoleopplæring utgjer minoritets-

språklege 96 prosent.<sup>6</sup> Utvalet viser til at kriteria i delkostnadsnøkkelen for sosiale tenester er betre eigna enn grunnskolenøkkelen til å forklare variasjonar i kommunane sine utgifter til vaksenopp-læring.

### 15.2.3 Analyseresultat og vurderingar

Dei oppdaterte analysane til departementet er i stor grad samanfallande med analysane til utvalet. Kriteria som inngår i dagens grunnskolenøkkel har god forklaringskraft. Kriteria for barn i grunnskolealder og basis- og busettingskriteria er statistisk signifikante og relativt stabile i analysar over tid og på tvers av ulike analysemodellar.

Kriteriet innvandrarak 6–15 år er inkludert både i dagens delkostnadsnøkkel og i forslaget til utvalet. I analysane til departementet er det òg ein klar tendens til at kommunar med ein høg andel innvandrarak i grunnskolealder har høgare utgifter til grunnskole. Men effekten varierer noko over tid og blir påverka av kva kommunar som er inkludert i analysane og kva andre variablar det blir kontrollert for. Etter ei samla vurdering meiner departementet at kriteriet framleis bør vere med i delkostnadsnøkkelen for grunnskole. Det er gode faglege grunnar for å anta at talet på innvandrarakbarn påverkar kostnadene til grunnskole, og kriteriet er klart statistisk signifikant i fleire av analysane.

Kriteriet fangar òg opp såkalla sekundærflyttingar, det vil seie når ein flykting flyttar frå

<sup>6</sup> Utdanningsdirektoratet: Fakta om grunnskolen 2023–2024. [www.udir.no](http://www.udir.no)

den kommunen han eller ho vart busett i, til ein annan kommune. Kriteriet innvandrarak 6–15 år gjeld personar busett i kommunen på eit gitt tidspunkt, uavhengig av om dei opphavleg vart busett i ein annan kommune.

Departementet har òg undersøkt om det er andre sosioøkonomiske forhold som kan forklare variasjonar i utgiftene til grunnskole, men finn som utvalet ingen klar statistisk samanheng mellom levekårsindikatorar og utgiftene til grunnskole.

### 15.2.4 Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole er vist i tabell 15.2, saman med vektene i dagens nøkkel og i forslaget til Inntektssystemutvalet.

I departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel er vektene til sone-, nabo- og basiskriteriet fastsett som eit gjennomsnitt av SØFs simultane analysemodell og departementet sine eigne analysar. Vekta til kriteriet innvandrarak 6–15 år er fastsett ut frå analysane til departementet, mens restvekta er fordelt mellom innbyggarak 6–12 år og 13–15 år ut frå andelen innbyggarak i dei to aldersgruppene.

## 15.3 Barnehage

Barnehagesektoren står for ein stor del av kommunane sine utgifter, og utgjer over 15 prosent av den samla kostnadsnøkkelen i 2024. Delkostnads-

Tabell 15.2 Delkostnadsnøkkelen for grunnskole: Dagens nøkkel, forslaget til Inntektssystemutvalet og forslaget til departementet.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslaget til utvalet	Forslaget til departementet
Innbyggarak 6–15 år	0,9247		
Innbyggarak 6–12 år		0,5719	0,6227
Innbyggarak 13–15 år		0,3365	0,2776
Innvandrarak 6–15 år, ekskl. Norden	0,0277	0,0320	0,0348
Reiseavstand innan sone	0,0177	0,0211	0,0219
Reiseavstand til nabokrets	0,0177	0,0211	0,0219
Gradert basiskriterium	0,0122	0,0174	
Basiskriteriet			0,0211
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Tabell 15.3 Driftsutgifter til barnehage 2022, ekskl. avskrivningar. Tal i mill. kroner.

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
201 Barnehage	45 984	51 695
211 Styrkt tilbud til førskolebarn	4 724	5 014
221 Barnehagelokale og skyss	2 667	2 732
Sum barnehage	53 375	59 442

Kjelde: SSB/KOSTRA.

nøkkelen for barnehage omfattar utgifter ført på tre funksjonar i KOSTRA: 201 Barnehage, 211 Styrkt tilbud til førskolebarn og 221 Barnehagelokale og skyss. I 2022 var kommunane sine brutto driftsutgifter til barnehage på om lag 59,4 mrd. kroner, jf. tabell 15.3.

Barnehagesektoren blir i hovudsak finansiert med frie inntekter, men det er òg eit stort innslag av brukarbetaling (foreldrebetaling). Kommunane har òg ansvar for finansieringa av dei private barnehagane, og tilskotet til dei private barnehagane blir finansiert innafør dei frie inntektene. Størstedelen av dei frie inntektene til barnehage blir fordelt gjennom delkostnadsnøkkelen for barnehage, men frå og med 2023 blir òg ein mindre del gitt med særskild fordeling (tabell C). Dette er midlar til gratis barnehage i tiltakszona i Finnmark og Nord-Troms, og til redusert foreldrebetaling i kommunar i sentralitetsklasse 5 og 6.

Dekningsgraden i barnehage har auka i dei siste åra. Andelen barn 1–5 år i barnehage har auka frå 90,4 prosent i 2015 til 93,4 prosent i 2022. Det har vore størst auke i dekningsgraden for dei yngste barna (1–2 år), frå 80,6 prosent i 2015 til 87,7 prosent i 2022. I 2022 gjekk 97,1 prosent av dei eldste barna (3–5 år) i barnehage. Tal på barn i barnehagen har gått ned dei siste åra, sjølv om retten til barnehageplass er utvida og dekningsgraden for dei yngste barna har auka. Nedgangen har samanheng med at det er færre barn i barnehagealder.

Tal på årsverk i barnehagen har auka dei siste åra, sjølv om talet på barn i barnehagen har gått ned. Dette kan ha samanheng med innføringa av ei bemanningsnorm og ei norm for pedagogtettleik i barnehagane dei seinare åra. Bemanningnorma stiller krav om talet på vaksne i barnehagane, medan pedagognorma stiller krav om tal på pedagogar per barn i barnehage. Andelen barn med kontantstøtte har gått gradvis ned dei siste

åra, men det er framleis regionale forskjellar i andelen barn med kontantstøtte.

### 15.3.1 Dagens delkostnadsnøkkel for barnehage

Delkostnadsnøkkelen for barnehage vart innført i 2011, samstundes med innlemminga av dei øyremerkte tilskota til barnehagar. Dagens delkostnadsnøkkel bygger på analysar utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) i rapporten *Barnehager i inntektssystemet for kommunene* frå 2010.<sup>7</sup> Kriteria i barnehagenøkkelen har vore dei same sidan innføringa av delkostnadsnøkkelen i 2011. Barnehagenøkkelen vart sist revidert i samband med den heilskaplege gjennomgangen av inntektssystemet i 2017, då det vart gjort mindre justeringar i vektene til kriteria.

Dagens delkostnadsnøkkel består av tre kriterium: innbyggjarar 2–5 år, barn 1 år utan kontantstøtte og innbyggjarar med høgare utdanning. Delkostnadsnøkkelen er vist i tabell 15.4. Kriteriet tal på barn fangar opp at andelen barn i barnehagealder varierer mellom kommunane, og dermed òg etterspørselen etter barnehage. Dei to andre kriteria fangar opp at det òg er andre forhold enn talet på barn som påverkar etterspørselen. Kontantstøtta går til barn som ikkje går i barnehage (ev. har deltids plass), og dette kriteriet fangar dermed opp variasjonar i bruken av kontantstøtte og bruk av barnehage for dei minste barna.

Sidan 2011 har det vore stilt spørsmål ved om utdanningskriteriet er eit godt kriterium for å forklare forskjellar i kommunane sine utgifter til barnehage, og kva kriteriet fangar opp. Kriteriet har til dels blitt oppfatta som eit normativt kriterium, og har av nokon blitt oppfatta som om barn

<sup>7</sup> Borge m.fl. (2010). *Barnehager i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport 02/10. Senter for økonomisk forskning.

av foreldre utan høgare utdanning i mindre grad har behov for barnehage. Analysar over fleire år tilseier likevel at utdanningskriteriet bidrar til å forklare kostnadsforskjellar mellom kommunane, og kriteriet har vore svært stabilt i analysane over tid.

Kontantstøttekriteriet har òg vore ein del av barnehagenøkkelen sidan 2011. Sjølv om dekningsgraden i barnehage òg har auka for dei yngste barna, er det framleis regionale variasjonar i bruken av kontantstøtte, og kriteriet har hatt god forklaringskraft i analysane. Ei innvending mot dette kriteriet i kostnadsnøkkelen er at det kan variere ein god del frå år til år, særleg for dei aller minste kommunane. Årsaka til dette er at tal på innbyggjarar i eit enkelt alderskull kan svinge ein del frå år til år på grunn av tilfeldige variasjonar, samstundes som bruken av kontantstøtte òg kan variere. I tillegg har dei to variablane ulikt måletidspunkt.

### 15.3.2 Forslaget til Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet gjorde fleire analysar av kommunane sine utgifter til barnehage, for å sjå om det finst betre kriterium for å fange opp variasjonen mellom kommunane enn kriteria som ligg inne i dagens delkostnadsnøkkel. Særskilde problemstillingar utvalet vurderte var mellom anna knytt til om det er smådrifts- eller avstandsulempar innanfor barnehagesektoren, og om sosioøkonomiske forhold kan ha betydning.

Utvalet sine analysar viste at alle kriteria i dagens delkostnadsnøkkel er statistisk signifikante over tid. Kriteria forklarar framleis ein stor del av variasjonen i kommunane sine utgifter til barnehage, men den statistiske forklaringskrafta er noko lågare enn i analysane som ligg til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. Utvalet vurderte òg ein modell med tal på lønstakarar i heiltidsstilling som eit alternativ til dagens delkostnadsnøkkel. I utvalet sine analysar var dette minst like godt eigna som utdannings- og kontantstøttekriteriet for å fange opp variasjon i etterspørsel etter barnehage.

Utvalet tilrådde, basert på analysane sine og ei heilskapsvurdering av kontantstøttekriteriet og utdanningskriteriet, ein ny delkostnadsnøkkel for barnehage med kriteria barn 1–5 år og lønstakarar 25–54 år i heiltidsstilling. Utvalet vurderte vidare at ein delkostnadsnøkkel for barnehage òg kan bestå berre av kriteriet barn 1–5 år.<sup>8</sup>

### Høyringsinnspel

58 kommunar hadde innspel til utvalet sitt forslag til barnehagenøkkel i den offentlege høyringa, og desse var i hovudsak kommunar i Agder og Trøndelag. Dei fleste av kommunane som hadde innspel var negative til forslaget, eller hadde eit alternativt forslag. Fleire kommunar, særleg frå Agder, ønskte seg ein modell der tal på barn er einaste kriterium, og var negative til utvalet sitt forslag om å ta inn kriteriet lønstakarar 25–54 år i heiltidsstilling. Fleire kommunar i Trøndelag peikte på at delkostnadsnøkkelen i større grad burde ta utgangspunkt i faktisk etterspørsel etter barnehage, målt ved tal på opphaldstimar i barnehage.

### 15.3.3 Analyseresultat og vurderingar

Departementet har oppdatert analysane til utvalet med grunnlagstal for 2022. Departementet har òg gjort analysar for 2020 og 2021 for å vurdere om resultatane er stabile over tid, men forslag til nye vektorer er basert på analysane for 2022. Departementet har òg sett nærare på dei problemstillingane utvalet tok opp og innspela som kom inn i den offentlege høyringa.

Eit av innspela i høyringa var å nytte tal på opphaldstimar i barnehage som kriterium i delkostnadsnøkkelen. Departementet meiner at dette ikkje oppfyller kriteriet til objektivitet i inntektssystemet, og at det vil vere ei innføring av ei refusjonsordning i utgiftsutjamninga ved at kommunen får auka tilskot viss tal på opphaldstimar i barnehage aukar.

### Analyseresultat

Departementet sine oppdaterte analysar viser at kriteria i dagens delkostnadsnøkkel for barnehage framleis er den modellen med høgast forklaringskraft (72,2 prosent), og alle kriteria er framleis statistisk signifikante. Det er liten forskjell i samla statistisk forklaringskraft mellom dagens delkostnadsnøkkel, utvalet sitt forslag (71,6 prosent) og utvalet sin alternative modell (70,6 prosent). Kriteriet barn 1–5 år er statistisk signifikant over alle årgangar og relativt stabilt over tid. Det er større variasjon i resultatane for kriteriet lønstakarar 25–54 år i heiltidsstilling over tid, og signifikansen til kriteriet blir i noko grad påverka av kva for andre variablar som er inkludert i analysane. Departementet har òg sett nærare på om alderskriteriet bør delast opp, for å skilje mellom dei yngste og eldste barna i barne-

<sup>8</sup> NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*.

hage, men dette gir ikkje store forskjellar i analyseresultata.

Departementet har òg sett på om det er andre aktuelle kriterium som bør takast inn i delkostnadsnøkkelen for barnehage, men har ikkje funne modellar som er betre eigna til å forklare forskjellane mellom kommunane enn dei skisserte modellane. Strukturelle tilhøve, som busettingsmønster og kommunestørrelse, verkar ikkje å ha betydning for variasjonen i kommunane sine utgifter til barnehage, og det gir ikkje auka forklaringskraft til modellen om mål på dette blir inkludert i analysane. Sosioøkonomiske forhold som flyktningar, uføre eller låginntekt gir heller ikkje statistisk signifikante resultat i analysane.

#### *Departementet sine vurderingar*

Departementet meiner at forskjellen i statistisk forklaringskraft mellom dei tre skisserte modellane er så liten at statistisk forklaringskraft ikkje bør vere det einaste kriteriet for val av modell. Departementet sine oppdaterte analysar viser at utvalet sitt forslag med kriteriet lønstakararar 25–54 år i heiltidsstilling har om lag like høg forklaringskraft som kriteria i dagens delkostnadsnøkkel, og kriteria er alle statistisk signifikante i ulike analysar.

Modellen med berre tal på barn 1–5 år har ei noko lågare forklaringskraft enn dagens delkostnadsnøkkel og utvalet sitt forslag. Det har sidan innlemminga av dei øyremerkte tilskota til barnehage i 2011 vore ein hypotese om at etterspørselskriteria ville få mindre og mindre betydning, etter kvart som dekningsgraden i barnehagen vart høgare. Andelen barn i barnehage har heldt fram med å auke sidan delkostnadsnøkkelen sist vart revidert, og no går nesten alle barn i barnehage. Behovet for ytterlegare kriterium for å fange opp

variasjonar i etterspørselen etter barnehage er derfor redusert over tid, men det er framleis forskjellar mellom kommunane som gjer at kommunane sine kostnader til barnehage varierer.

Departementet støtter vurderingane til Inntektssystemutvalet om at det fortsett bør vere eit kriterium som fangar opp variasjonar i etterspørsel etter barnehage i delkostnadsnøkkelen, og foreslår ein ny delkostnadsnøkkel som består av kriteria barn 1–5 år og talet på lønstakarar i heiltidsstilling som kriterium. Denne modellen har om lag like god forklaringskraft som dagens delkostnadsnøkkel, og gjer at ein no kan erstatte utdanningskriteriet med eit kriterium som i større grad er direkte knytt til sysselsetting og etterspørselen etter barnehage. I tillegg unngår ein problema med kontantstøttekriteriet i dagens delkostnadsnøkkel.

#### **15.3.4 Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel**

Departementet foreslår ein ny delkostnadsnøkkel for barnehage med kriteria tal på barn 1–5 år og talet på heiltidstilsette som kriterium. Det er i tråd med forslaget frå Inntektssystemutvalet, og modellen har tilnærma same forklaringskraft som dagens modell.

Forslaget til ny delkostnadsnøkkel er vist i tabell 15.4.

#### **15.4 Pleie og omsorg**

Kommunane skal, etter helse- og omsorgstenestelova, sørge for nødvendige helse- og omsorgstenester til dei som oppheld seg i kommunen. Kommunen har ansvar for alle pasient- og brukargrupper, og alle offentlege organiserte helse- og

Tabell 15.4 Delkostnadsnøkkel for barnehage: Dagens nøkkel, forslaget til Inntektssystemutvalet og forslaget til departementet.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslaget til utvalet	Forslaget til departementet
Innbyggjarar 2–5 år	0,7816		
Barn 1 år utan kontantstøtte	0,1042		
Innbyggjarar med høgare utdanning	0,1142		
Innbyggjarar 1–5 år		0,7991	0,8377
Lønstakarar 25–54 år i heiltidsstilling		0,2009	0,1623
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Tabell 15.5 Driftsutgifter til pleie og omsorg 2022, ekskl. avskrivningar. Tal i mill. kroner.

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
234 Aktiviserings- og servicetenester til eldre og personar med funksjonsnedsettingar mv.	6 541	7 740
253 Helse- og omsorgstenester i institusjon	46 405	56 308
254 Helse- og omsorgstenester til heimebuande	69 757	81 736
256 Strakshjelp døgntilbod	879	1 001
261 Institusjonslokale	4 797	4 995
Sum pleie og omsorg	128 378	151 781

omsorgstenester som ikkje høyrer til under stat eller fylkeskommune.

I inntektssystemet er helse- og omsorgstenestene delt i to delkostnadsnøklar: pleie og omsorg og kommunehelse. Pleie- og omsorgsnøkkelen utgjer 36 prosent av den samla kostnadsnøkkelen i 2024, og er med det den klart største enkeltsektoren i utgiftsutjamninga. Den største delen av utgiftene er knytt til helse- og omsorgstenester til heimebuande og i institusjon. I tillegg omfattar nøkkelen utgifter til institusjonslokale, strakshjelp døgntilbod, og aktiviserings- og servicetenester til eldre, personar med nedsett funksjonsevne, psykiske lidningar, utviklingshemming, personar med rusproblem mv., jf. tabell 15.5.

Pleie- og omsorgssektoren utgjer ein stor del av dei samla utgiftene til kommunane, og sektoren sin andel av utgiftene har auka dei siste åra. Veksten kan mellom anna sjåast i samanheng med auken i talet på eldre innbyggjarar og ein vekst i talet på mottakarar av helse- og omsorgstenester i dei yngre aldersgruppene.

#### 15.4.1 Dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Dagens pleie- og omsorgsnøkkel bygger på fleire ulike datagrunnlag og analysemetodar. Det er brukt både regresjonsanalysar av dei faktiske utgiftene til kommunane og brukarstatistikk frå Kommunalt pasient- og brukarregister (KPR).

Delkostnadsnøkkelen er vist i tabell 15.6 og består i hovudsak av kriterium for innbyggjarar i ulike aldersgrupper og indikatorar for sosiale forhold og helsetilstanden i befolkninga. I tillegg er det kriterium for avstands- og smådriftsulemper. Kriteria i pleie- og omsorgsnøkkelen har vore dei same sidan 2011, men vektene vart justert noko i

samband med revisjonen av inntektssystemet i 2017.

Det er i stor grad eldre innbyggjarar som bruker pleie- og omsorgstenester, og kriteria for talet på innbyggjarar i ulike aldersgrupper skal fange opp det. Vektene til dei ulike aldersgruppene for innbyggjarar 67 år og over er fastsett ut frå eit gjennomsnitt av regresjonsanalysar og opplysningar om ressursfordeling på ulike aldersgrupper frå KPR. Restvekta – det vil seie den delen av variasjonen mellom kommunane som ikkje kan forklarast ved hjelp av talet på eldre eller dei andre kriteria i nøkkelen – er lagt til kriteriet talet på innbyggjarar 0–66 år.

Kriteria for busettingsmønster (sone- og nabokriteria) og kommunestørrelse (basis-kriteriet) skal fange opp avstands- og smådriftsulemper innan pleie- og omsorgssektoren. Det er truleg særleg heimetenestene som har avstands- og smådriftsulemper. Effekten av busettingsmønster og kommunestørrelse i dagens nøkkel er basert på ein kombinasjon av analysane til departementet i samband med førre revisjon, og resultatane frå ein simultan analysemodell (SSBs KOMMODE-modell).

Talet på personar med psykisk utviklingshemming 16 år og over (PU-kriteriet) har vore eit kriterium i kostnadsnøkkelen sidan 1998, då eit øyremerkt tilskot til psykisk utviklingshemma vart innlemma i rammetilskotet. Kriteriet omfattar ei gruppe på om lag 20 000 personar med diagnostisert psykisk utviklingshemming eller liknande, som òg mottar tenester etter helse- og omsorgstenestelova. Det er stor variasjon i brukargruppa når det gjeld omfanget av bistandsbehovet.

PU-kriteriet fekk først ei vekt på 18,2 prosent av pleie- og omsorgsnøkkelen, som svarte til størrelsen på det øyremerkte tilskotet som vart inn-

lemma og tilskotet sin andel av dei samla utgiftene til pleie og omsorgssektoren. I samband med revisjonen av inntektssystemet i 2011 vart vekta redusert til 14 prosent. Departementet viste samstundes til at det ut frå analysane til departementet kunne ha vore grunnlag for ei sterkare nedjustering av kriteriet.<sup>9</sup>

Vekta til PU-kriteriet vart ikkje endra i samband med revisjonen av inntektssystemet i 2017, men det vart varsla ei ekstern utgreiing av kriteriet.<sup>10</sup> Den eksterne utgreiinga vart gjennomført av Agenda Kaupang og Oslo Economics i 2017.<sup>11</sup>

Kriteriet standardisert tal på døde (dødelegheit) seier noko om helsetilstanden i befolkninga. Kriteriet er berekna som eit gjennomsnitt over fleire år, og er standardisert ut frå alders- og kjønnsamansetninga i den enkelte kommune.

Kriteriet ikkje-gifte 67 år og over kan fange opp variasjonar i etterspørselen etter pleie- og omsorgstenester, sidan den private omsorga i familien kan påverke behovet for kommunal hjelp. Det kan òg vere eit indirekte mål på helsetilstanden i befolkninga.

#### 15.4.2 Forslaget til Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet sitt forslag til ny pleie- og omsorgsnøkkel er vist i tabell 15.6, og bygger vidare på dagens delkostnadsnøkkel. Utvalet testa ei rekke ulike modellar, og anbefaler at kriteria i dagens delkostnadsnøkkel i all hovudsak blir ført vidare. Unntaket er kriteriet ikkje-gifte 67 år og over, som utvalet anbefaler å erstatte med talet på aleinebuande 67 år og over. Dei to kriteria fangar i stor grad opp det same, og utvalet meiner at talet på aleinebuande er eit meir direkte mål på det ein ønsker å fange opp med kriteriet: at eldre som bur aleine i større grad får pleie- og omsorgstenester frå kommunen.

På same måte som i dagens nøkkel, anbefaler utvalet at vektene til kriteria for innbyggjarar i aldersgruppene 67 år og over blir fastsett som eit gjennomsnitt av resultatata frå regresjonsanalysar og ei fordeling av ressursinnsatsen på dei ulike aldersgruppene.

I analysane til utvalet er det ein statistisk signifikant samanheng mellom kommunestørrelse og utgiftene til pleie og omsorg. Små kommunar har høgare utgifter enn større kommunar, og effekten

er relativt stabil i ulike modellar og over tid. Busettingskriteria (sone og nabo) har ikkje statistisk signifikant effekt i analysane til utvalet.

I dei simultane analysane til SØF har både basiskriteriet og sonekriteriet statistisk signifikant effekt. Dei simultane analysane indikerer altså at det både er avstands- og smådriftsulemper innan pleie- og omsorgssektoren. På same måte som i dag anbefaler utvalet at basiskriteriet blir vekta inn som eit gjennomsnitt av resultatet av dei partielle analysane og resultatata frå den simultane modellen, mens sone- og nabokriteria blir vekta inn med resultatata frå den simultane modellen.

Utvalet anbefaler vidare at vektene til kriteria dødelegheit og aleinebuande 67 år og over og blir fastsett ut frå dei analysane.

Utvalet understrekar at vektene til kriteria i kostnadsnøkkelen i størst mogleg grad bør fastsettast ut frå faglege vurderingar. Utvalet tilrår derfor at vekta til PU-kriteriet blir fastsett ut frå analyseresultatata, på same måte som dei andre kriteria i kostnadsnøkkelen. Det inneber ei monaleg lågare vekt for PU-kriteriet enn i dagens nøkkel. Analysane til utvalet tilseier ei vekt for PU-kriteriet på om lag 5 prosent. Det er i samsvar med fleire andre analysar, mellom anna den eksterne utgreiinga som vart gjennomført av Agenda Kaupang og Oslo Economics etter den førre revisjonen av inntektssystemet i 2017.<sup>12</sup>

Utvalet viser samstundes til at den nye vekta til kriteriet vil ha konsekvensar for toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester (jf. kapittel 18).

#### Høyringsinnspel

Forslaget til utvalet om å vekte ned PU-kriteriet var den enkeltsaka i utgiftsutjamninga som flest kommunar hadde kommentarar til. Av dei 227 kommunane som ga høyringsuttale, var det 99 som hadde merknader til den nye vekta til kriteriet. Tre fjerdedelar av desse var enten negative (36 kommunar) eller kom med eit alternativt forslag (39 kommunar). 24 kommunar støtta forslaget til utvalet. Mange kommunar kommenterte at nedvektinga av PU-kriteriet måtte utsettast til toppfinansieringsordninga var gått gjennom, og at desse ordningane burde sjåast i samanheng.

KS viste til at kriteria og vektene bør fastsettast i tråd med dei faglege analysane, og støtta på den bakgrunn forslaget om å vekte ned PU-

<sup>9</sup> Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

<sup>10</sup> Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*.

<sup>11</sup> Agenda Kaupang og Oslo Economics (2017). *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet*. Rapport nr. 9647, Agenda Kaupang.

<sup>12</sup> Agenda Kaupang og Oslo Economics (2017). *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet*. Rapport nr. 9647, Agenda Kaupang.

kriteriet. KS viste likevel til at det gir store fordelingsverknader, og at det samstundes bør gjerast endringar i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester for i større grad å ta omsyn til kommunane sine samla utgifter, folketal og inntekter.

### 15.4.3 Analyseresultat og vurderingar

Resultata frå dei oppdaterte analysane til departementet er i stor grad samanfallande med analysane til utvalet. Kriteria som inngår i forslaget til utvalet er statistisk signifikante og kan til saman forklare ein stor del av variasjonen i utgiftene til pleie- og omsorgssektoren. Departementet meiner at dei oppdaterte analysane bør leggest til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Ein av forskjellane mellom analysane til departementet og utvalet, er at kriteria aleinebuande 67 år og over og dødelegheit ikkje er statistisk signifikante når begge er med i analysane samstundes. Begge kriteria er statistisk signifikante for alle åra 2018–2022 når dei er inkludert kvar for seg, men når dei er tatt med i same analyse, er ikkje begge statistisk signifikante lenger. Det heng saman med at det er ein viss samvariasjon mellom dei to kriteria, slik at dei til ein viss grad fangar opp den same variasjonen i utgifter mellom kommunane. Dermed er det vanskeleg å fange opp effekten av kvart enkelt kriterium i same analyse. Samstundes er korrelasjonen mellom dei to kriteria ikkje veldig sterk, og det er derfor grunn til å tru at dødelegheit og aleinebuande eldre fangar opp ulike forhold, som begge har betydning for utgiftene til pleie og omsorg. Dødelegheit er eit direkte mål på helsetilstanden i befolkninga, mens talet på aleinebuande 67 år og over fangar opp at personar i denne gruppa i større grad mottar pleie- og omsorgstenester, særleg innan heimetenestene.

Departementet meiner derfor at både dødelegheitskriteriet og aleinebuande eldre bør takast med som kriterium i den nye delkostnadsnøkkelen, sidan begge har ein statistisk signifikant effekt når dei er med i analysane kvar for seg, og sidan begge bidrar til auka statistisk forklaringskraft i analysane.

Analysane til departementet viser om lag den same effekten av PU-kriteriet som i analysane til utvalet. Analysane stadfestar dermed at PU-kriteriet er for høgt vekta i dagens delkostnadsnøkkel. Når PU-kriteriet er for høgt vekta, betyr det at

andre kriterium har for låg vekt. Det fører til at somme kommunar ikkje får full kompensasjon for dei objektive kostnadsulempene dei har.

Dei kommande åra er det venta ein sterk vekst i utgiftene til pleie og omsorg, og sektoren vil derfor utgjere ein stadig større del av den samla kostnadsnøkkelen. Så lenge vekta til PU-kriteriet ligg fast, vil det utløyse eit stadig høgare beløp gjennom utgiftsutjamninga. Dermed vil avviket mellom kompensasjonen gjennom kostnadsnøkkelen og den objektive effekten av kriteriet i analysane forsterke seg, dersom ein ikkje gjer noko med vekta til PU-kriteriet no. Departementet meiner derfor at det er viktig at kriteriet får den vekta i kostnadsnøkkelen som analysane tilseier, og at ein held fast ved at vektene til kriteria blir bestemt ut frå faglege vurderingar.

For somme kommunar vil dette gi relativt store negative fordelingsverknader. Departementet meiner at det er behov for å dempe fordelingsverknadene for dette kriteriet, ved at halvparten av fordelingsverknaden blir tilbakeført gjennom ei eiga ordning med særskild fordeling. Departementet foreslår at tabell C-ordninga blir innretta slik at kommunar som får redusert tilskot som følge av den nye vekta til PU-kriteriet, får eit tillegg tilsvarende halvparten av den isolerte effekten av nedvektinga. Kommunar som får auka tilskot som følge av den nye vekta, får eit trekk tilsvarende halvparten av effekten. Ordninga i tabell C vil dermed samla sett gå i null, og fordelingsverknadene for kommunane vil bli halvert samanlikna med om ein ikkje har ei slik ordning. Ordninga vil gjelde fram til neste heilskaplege gjennomgang av inntektssystemet. Tabell C-saka vil bli oppdatert årleg, slik at endringar i talet på psykisk utviklingshemma i kriteriedata blir fanga opp i fordelinga. Dette vil sikre at kriteriet får riktig vekt i kostnadsnøkkelen, samstundes som dei kommunane som vil tape mest på nedvektinga blir skjerma.

### 15.4.4 Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er vist i tabell 15.6. På same måte som i dagens nøkkel og i forslaget til utvalet, er vektene basert på ein kombinasjon av oppdaterte regresjonsanalysar, brukarstatistikk frå KPR og resultata frå dei simultane analysane utført av SØF.



Tabell 15.6 Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Dagens nøkkel, forslaget til Inntektssystemutvalet og forslaget til departementet.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslaget til utvalet	Forslaget til departementet
Innbyggjarar 0–66 år	0,1431	0,2356	0,2581
Innbyggjarar 67–79 år	0,1101	0,1292	0,1163
Innbyggjarar 80–89 år	0,2025	0,2064	0,1558
Innbyggjarar 90 år og over	0,1068	0,1018	0,1082
Personar med psykisk utviklingshemming 16 år og over	0,1406	0,0494	0,0595
Ikkje-gifte 67 år og over	0,1313		
Aleinebuande 67 år og over		0,1145	0,1464
Dødelegheit	0,1313	0,1292	0,1241
Reiseavstand innan sone	0,0112	0,0116	0,0090
Reiseavstand til nabokrets	0,0112	0,0116	0,0090
Gradert basiskriterium	0,0119	0,0107	
Basiskriteriet			0,0136
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

## 15.5 Kommnehelse

Kommnehelsenøkkelen omfattar utgifter ført på tre funksjonar i KOSTRA: 232 Helsestasjons- og skolehelseteneste, 233 Anna førebyggande helsearbeid og 241 Diagnose, behandling og rehabilitering. Delkostnadsnøkkelen utgjer 6,7 prosent av den samla kostnadsnøkkelen i 2024.

Utgiftene til allmennlegetenesta, som blir ført på funksjon 241, utgjer ein stor del av kommunehelseutgiftene. Utgiftene kommunane har til allmennlegetenester omfattar mellom anna basistilskotet kommunane betaler til fastlegane. Kommnehelsesektoren i inntektssystemet omfattar òg fleire andre tenester og tilbod, som føre-

byggande helsearbeid, skole- og helsestasjons-tenesta, legevakt, kommunale legekantor, fysio- og ergoterapi mv.

I 2022 var dei samle brutto driftsutgiftene til kommnehelse på om lag 30,6 mrd. kroner.

Andelen kommnehelseutgifter av dei samla utgiftene til kommunane har auka dei siste åra. Delar av auken i utgiftene i perioden 2020–2022 er knytt til meirkostnader som følge av koronapandemien, og desse vart kompensert av staten gjennom ekstraordinære skjønsmidlar. Delar av veksten kan òg kome av demografiendringar og ulike satsingar og oppgåveendringar, som auka basistilskot til fastlegar og satsingar innan psykisk helse.

Tabell 15.7 Driftsutgifter til kommnehelse 2022, ekskl. avskrivningar. Tal i mill. kroner.

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
232 Helsestasjons- og skolehelseteneste	5 023	5 770
233 Anna førebyggande helsearbeid	3 476	4 349
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	15 609	20 451
Sum kommnehelse	24 108	30 570

### 15.5.1 Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse består av tre alderskriterium – innbyggjarar 0–22 år, innbyggjarar 23–66 år og innbyggjarar 67 år og over – og dessutan tre kriterium for smådriftsulemper i tenesteproduksjon knytt til avstandar eller kommunestørrelse: sonekriteriet, nabokriteriet og gradert basiskriterium (sjå tabell 15.8). Kommunehelsenøkkelen vart sist revidert i 2017. Då vart alderskriteria for aldersgruppa 22 år og over delt i to og dødelegheitskriteriet vart tatt ut av nøkkelen. I tillegg vart det gjort nokre mindre justeringar i vektene til kriteria.

Alderskriteria utgjer i underkant av 90 prosent av delkostnadsnøkkelen. Vekta til innbyggjarar over 67 år er basert på effekten av kriteriet i statistiske analysar, innbyggjarar 0–22 år er fastsett som andelen utgifter til helsestasjons- og skolehelsetenesta utgjer av dei samla utgiftene til kommunehelse, medan den resterande vekta er lagt på innbyggjarar 23–66 år. Dei tre alderskriteria fangar opp variasjonen i etterspørsel etter helsetenester, og speglar at ein stor del av utgiftene til desse tenestene, til dømes tilskotet frå kommunen til fastlegeordninga, er avhengig av talet på innbyggjarar i kommunane.

Dei resterande tre kriteria skal fange opp variasjon i einingskostnader, altså kostnaden ved å produsere tenestene. Sone- og nabokriteriet og gradert basiskriterium fangar opp smådriftsulemper i tenesteproduksjonen knytt til reiseavstand eller kommunestørrelse. Vektene til desse kriteria er fastsett som eit gjennomsnitt av departementet sine eigne analysar og resultatata frå simultane analysar. Sidan sone- og nabokriteriet ikkje kan inngå i analysane saman, er vektene bestemt ut frå den berekna effekten av sonekriteriet, og deretter fordelt likt mellom dei to kriteria.

Dei seinare åra har det vore ei styrking av helsestasjons- og skolehelsetenesta, inkl. jordmortenesta, innanfor dei frie inntektene. Sidan 2014 har midlar til styrking av helsestasjons- og skolehelsetenesta blitt gitt med ei særskild fordeling innanfor innbyggartilskotet (tabell C). I 2024 utgjer denne satsinga til saman 1,07 mrd. kroner. Midlane blir fordelt etter talet på innbyggjarar i alderen 0–19 år, med eit minstenivå på 100 000 kroner per kommune. Vurderingane til Inntektssystemutvalet og departementet av denne tabell C-saka er omtalt i kapittel 20.

### 15.5.2 Forslaget til Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet gjorde fleire analysar av kommunehelseutgiftene og vurderte mellom anna variablar som målte alderssamansetning, kostnadsulemper knytt til spreidd busettingsmønster og kommunestørrelse, helsetilstand, levekårsforhold og sosioøkonomiske forhold. Kommunehelsetenesta er ein variert sektor, utan ei klart definert brukargruppe som mottakar av tenestene. Ei problemstilling som utvalet særleg vurderte var om det finst betre kriterium for å fange opp variasjon i etterspørsel enn alderskriteria som ligg inne i dagens delkostnadsnøkkel, til dømes sosioøkonomiske forhold eller helsetilstand.

Analysane frå utvalet viste at det i all hovudsak er talet på eldre innbyggjarar som forklarar utgiftsvariasjon til kommunehelse mellom kommunane. Analysane viste likevel ikkje nokon statistisk samanheng mellom den eldste aldersgruppa (innbyggjarar 90 år og over) og kommunehelseutgiftene. Det kan kome av at dei eldste går klart sjeldnare til fastlege enn resten av den vaksne befolkninga, og utvalet peikte på at dei eldste i større grad får institusjonsbaserte tenester enn kommunehelsetenester.

Utvalet fann ikkje effekt av andre kriterium for å fange opp etterspørsel enn alderskriterium i sine analysar. Utvalet testa og ulike helse-, levekårs-, og sosioøkonomiske variablar i analysane, men utan at det vart funne nokon statistisk samanheng med utgiftene kommunane har til kommunehelsetenesta.

Analysane frå utvalet viste at kommunane framleis har kostnadsulemper innan kommunehelsetenesta knytt til spreidd busettingsmønster og kommunestørrelse. Spreidd busettingsmønster hadde effekt på utgiftene, men berre gjennom nabokriteriet. Basiskriteriet var ikkje statistisk signifikant i dei partielle analysane til utvalet, medan dei simultane analysane framleis viste at det er smådriftsulemper i kommunehelsetenesta.

Utvalet tilrår ikkje store endringar i kommunehelsenøkkelen, og foreslår at dagens nøkkel i hovudsak blir vidareført. Dei tilrår at kriteriet innbyggjarar 67–89 år erstattar dagens kriterium innbyggjarar over 67 år. Samstundes foreslår utvalet å bruke nabokriteriet i staden for sonekriteriet i analysegrunnlaget, men vurderer at det framleis er rett å fordele vekta av kriteriet på dei to busettingskriteria. I forslaget frå utvalet er alders- og busettingskriteria vekta noko ned, medan basiskriteriet får høgare vekt.

### 15.5.3 Analyseresultat og vurderingar

Departementet har oppdatert analysane frå utvalet, og sett nærare på dei problemstillingane utvalet tok opp. Dei oppdaterte analysane er i stor grad samanfallande med analysane frå utvalet. Analysane viser at talet på eldre, spreidd busettingsmønster og kommunestørrelse bidrar til å forklare kvifor utgiftene til kommunehelse varierer mellom kommunane.

I analysane til departementet er innbyggjarar 67–89 år, nabokriteriet og basiskriteriet statistisk signifikante over tid. Som i analysane til utvalet, er det heller ikkje i departementets analyser statistisk signifikant samheng mellom talet på innbyggjarar i den eldste aldersgruppa (innbyggjarar 90 år og over) og kommunehelseutgifter. Færre av dei eldste brukar kommunehelsetenesta, og i rapporten frå eit ekspertutval som gjekk gjennom allmennlegetenesta blir det vist til at nedgangen i konsultasjonar hos fastlegen frå fylte 85 år kjem av at fleire av dei eldste bur på sjukeheim.<sup>13</sup>

Departementet meiner at forslaget frå utvalet i hovudsak bør bli lagt til grunn for ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse, men at vektene bør oppdaterast med utgangspunkt i analysane til departementet. Departementet foreslår at innbyggjarar 67–89 år blir vekta inn i kommunehelsenøkkelen på bakgrunn av effekt i dei oppdaterte regresjonsanalysane, medan basiskriteriet og vekta til busettingskriteria i nøkkelen blir fastsett som eit gjennomsnitt av regresjonsanalysane og dei simultane analysane, slik som før.

Innbyggjarar 0–22 år er vekta inn som andelen utgiftene til helsestasjons- og skolehelsetenesta utgjorde av samla utgifter til kommunehelse i 2022.<sup>14</sup>

Heile restvekta i kommunehelsenøkkelen er i dag lagt på innbyggjarar 23–66 år. Desse innbyggjarane blir rekna for å vera hovudbrukarane av legevakt og fastlege, og blir ikkje vekta inn via regresjonsanalysane, slik som eldre blir. Både dei eldste og dei yngste aldersgruppene brukar likevel òg legevakt og fastlege, og dette blir ikkje spegla i dagens delkostnadsnøkkel. Departementet foreslår å legge ein del av restvekta i

kommunehelsenøkkelen på innbyggjarar 0–22 år og innbyggjarar 90 år og over. Departementet foreslår at restvekta blir fordelt ut frå dei ulike aldersgruppene sin andel av alle konsultasjonar hos legevakt og fastlege.

### 15.5.4 Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse inneber at innbyggjarar over 67 år får auka vekt, mens vekta til yngre aldersgrupper går ned. Sone- og nabokriteria blir vekta noko ned, og det same gjeld basiskriteriet. Forslaget til ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse er vist i tabell 15.8.

## 15.6 Barnevern

Barnevernet skal gi nødvendig hjelp, omsorg og vern til barn og unge som lever under forhold som kan vere skadeleg for helsa og utviklinga. Ansvaret for barnevernet er delt mellom staten og kommunane. Den kommunale barnevernstenesta har ansvar for oppfølging av barn og familiar, mens det statlege barnevernet skal gi bistand til kommunar viss det er behov for å plassere barn utanfor heimen. Det statlege barnevernet har òg ansvar for etablering og drift av barnevernsinstitusjonar.

Alle kommunar skal ha ei barnevernsteneste som utfører det daglege arbeidet etter barnevernslova. Mange stader er barnevernstenesta organisert som interkommunale samarbeid.

Barnevernstenesta gir i hovudsak hjelpetiltak til barn og familiar som ønsker det, men kan òg fremme saker om pålagte hjelpetiltak og andre tvangstiltak. Den kommunale barnevernstenesta har ansvar for det forebyggjande arbeidet, å greie ut saker og gjennomføre undersøkingar, hjelpetiltak i heimen, plassering og oppfølging av barn utanfor heimen og godkjenning av fosterheim.

Det kommunale barnevernet blir i hovudsak finansiert med frie inntekter, men det er òg nokre øyremerkte tilskot. Samla brutto driftsutgifter til det kommunale barnevernet var på om lag 15,8 mrd. kroner i 2022 (jf. tabell 15.9), og utgjorde med det om lag 3,7 prosent av dei samla driftsutgiftene til kommunane det året.

Utgiftene til barnevern varierer mykje mellom kommunane, både målt i kroner per innbyggjar og som andel av dei samla driftsutgiftene. For 80 prosent av kommunane låg utgiftene til barnevern i perioden 2020–2022 på mellom 1 800 og 4 700 kro-

<sup>13</sup> Ekspertutvalg for gjennomgang av allmennlegetjenesten (2023). Gjennomgang av Allmennlegetjenesten. Ekspertutvalgets rapport.

<sup>14</sup> Meirkostnader på 600 mill. kroner kommunane hadde til vaksinasjon i samband med pandemien, er korrigerert ut av dei samla utgiftene i berekninga av andelen knytt til helsestasjons- og skolehelsetenesta. Anslaget på meirkostnader knytt til vaksinasjon er henta frå sluttrapporten til arbeidsgruppa som vurderte økonomiske konsekvensar av pandemien for kommunesektoren.

Tabell 15.8 Delkostnadsnøkkel for kommunehelse: Dagens nøkkel, forslaget til Inntektssystemutvalet og forslaget til departementet.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslaget til utvalet	Forslaget til departementet
Innbyggjarar 0–22 år	0,2888	0,2305	0,2708
Innbyggjarar 23–66 år	0,3090	0,3034	0,2791
Innbyggjarar 67–89 år		0,3696	0,3427
Innbyggjarar 90 år og over			0,0056
Innbyggjarar 67 år og over	0,2987		
Reiseavstand innan sone	0,0291	0,0196	0,0314
Reiseavstand til nabokrets	0,0291	0,0196	0,0314
Gradert basiskriterium	0,0453	0,0571	
Basiskriterium			0,0390
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Tabell 15.9 Driftsutgifter (ekskl. avskrivningar) til barnevern 2022. Tal i mill. kroner.

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
244 Barnevernsteneste	5 430	5 831
251 Barnevernstiltak når barnet ikkje er plassert av barnevernet	1 725	1 818
252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet	7 696	8 102
Sum barnevern	14 851	15 751

ner per innbyggjar, mens talet for gjennomsnittskommunen var om lag 3 200 kroner. Nokre få kommunar skil seg ut med svært høge utgifter. Dei ti kommunane med høgast utgifter i perioden hadde brutto driftsutgifter på mellom 7 000 og 17 000 kroner per innbyggjar.

I 2022 tredje barnevernsreforma i kraft. Kommunane har med reforma fått eit utvida finansieringsansvar for barnevernet. Reforma skal bidra til å styrke det førebyggjande arbeidet og tidleg innsats, og inneber mellom anna at kommunane har fått eit større fagleg og økonomisk ansvar. Som kompensasjon for utvidinga av det finansielle ansvaret, vart rammetilskotet til kommunane auka med 1,3 mrd. kroner i 2022 og med ytterlegare 498 mill. kroner i 2023. I ein overgangsperiode skal halvparten av kompensasjonen fordelast etter barnevernsnøkkelen, mens resten er gitt med ei særskild fordeling etter bruken av

barnevernstiltak før reforma. Frå 2025 skal heile kompensasjonen fordelast etter barnevernsnøkkelen.

### 15.6.1 Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern vart innført i 2011, og vart vidareført med justerte vektorer i samband med revisjonen av inntektssystemet i 2017. Kriteria i dagens barnevernsnøkkel er barn 0–15 år med einsleg forsørgar, personar med låg inntekt og innbyggjarar 0–22 år (jf. tabell 15.10).

Nøkkelen bygger på regresjonsanalysar med svak statistisk forklaringskraft (under 8 prosent i analysar på grunnlagstal for 2014). Det betyr at kriteria i nøkkelen berre forklarar ein liten del av variasjonen i utgiftene til barnevern mellom kom-

munane. Det har over lang tid vore vanskeleg å finne ein kostnadsnøkkel med god forklaringskraft for barnevern, og eit samrøystes Storting fatta følgande oppmodingsvedtak 28. mars 2023 (nr. 563):

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om forbedringer i delkostnadsnøkkelen for barnevern, basert på anbefalingene i NOU 2022:10, med mål om å gjøre den mer treffsikker.»

### 15.6.2 Forslaget til Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet gjorde ei rekke analysar for å finne kriterium med større statistisk forklaringskraft. Utgangspunktet for analysane var at barn og familiar som får oppfølging av barnevernet, skil seg frå befolkninga elles på ei rekke levekårsindikatorar. Utvalet undersøkte mellom anna korleis forskjellar i førekomsten av pasientar med diagnosar knytt til rus og psykiatri påverkar utgiftene til barnevern. Utvalet kom fram til to alternative modellar, som er vist i tabell 15.10.

Modell 1 består av kriteria personar med låg inntekt, personar med diagnosar innan rus og psykiatri og personar med låg utdanning. Denne modellen hadde best forklaringskraft, med ei statistisk forklaringskraft på 14 prosent i analysane til utvalet.

Modell 2 består av kriteria personar med låg inntekt, barn med einsleg forsørgar og personar med rus- og psykiatridiagnosar. Denne modellen er meir lik dagens delkostnadsnøkkel – to av tre kriterium er dei same som i dagens nøkkel. I analysane til utvalet hadde denne modellen ei statistisk forklaringskraft på om lag 10,3 prosent.

Utvalet viste til at begge analysemodellane har forholdsvis låg forklaringskraft, og at uvisse knytt til datagrunnlaget og barnevernsreforma talte for å gjere mindre omfattande endringar i delkostnadsnøkkelen i denne omgang. Utvalet peikte derfor på modell 2 som utgangspunkt for ein ny delkostnadsnøkkel. Utvalet anbefalte samstundes at barnevernsnøkkelen burde analyserast på nytt når barnevernsreforma har blitt implementert og verknadene av reforma har kome inn i datagrunnlaget.

### 15.6.3 Analyseresultat og vurderingar

Departementet har gjort nye analysar med utgangspunkt i kjenneteikn ved barn og familiar som får oppfølging frå barnevernet, på same måte som dagens nøkkel og forslaget til utvalet. Barn

og familiar som får oppfølging frå barnevernet skil seg systematisk frå befolkninga elles. Det er derfor grunn til å tru at kjenneteikn ved innbyggjarane kan bidra til å forklare variasjonar mellom kommunane når det gjeld andelen barn med barnevernstiltak, og dermed òg variasjonar i utgiftene til kommunane. Analysane til departementet er gjort på tal for 2022, og inkluderer dermed det første året etter at barnevernsreforma var tredd i kraft.

I ein rapport frå Frisch-senteret er det brukt registerdata som omfattar alle busette barn og unge i Noreg som har vore i kontakt med barnevernet i perioden frå 1994 til 2019.<sup>15</sup> Målet med rapporten var å kartlegge kjenneteikn ved familiar som mottar tiltak frå barnevernet. Rapporten viser mellom anna at foreldre til barn i barnevernet i gjennomsnitt har vesentleg lågare yrkesinntekt enn foreldre til barn som ikkje mottar tiltak. Det er òg ein lågare andel som har høgare utdanning, og ein større andel som mottar trygdeytningar som arbeidsavklaringspengar (AAP), uførepensjon og sosialhjelp. Om lag 4 prosent av mødrer med barn utan tiltak frå barnevernet mottar uførepensjon, mens andelen blant mødrer med barn i barnevernet er på mellom 14 og 31 prosent (avhengig av kva type tiltak det er tale om). Foreldre med barn i barnevernet har òg dårlegare psykisk helse, målt som talet på besøk hos vaksenpsykiatrisk poliklinikk.

I dei oppdaterte analysane har departementet testa ut ei rekke levekårsindikatorar på kommunenivå for å undersøke korleis dei kan bidra til å forklare variasjonen i utgiftene til barnevern. Døme på levekårsindikatorar er personar med låg inntekt, personar med låg utdanning, talet på uførepensjonistar og mottakarar av AAP, pasientar med rus- og psykiatridiagnosar, og talet på barn i hushald som bur trøngt.

I tillegg er det kontrollert for effekten av nokre forhold som kan påverke utgiftene til barnevern, men som ikkje er aktuelle som kriterium i kostnadsnøkkelen. Dei er likevel med i analysane for å få mest mogleg riktige vektorer til kriteria som skal inngå i nøkkelen. I analysane er det derfor kontrollert for om kommunen er ein vertskommune for interkommunalt samarbeid om barnevern og tilskot til einslege mindreårige asylsøkarar. Opp mot 80 prosent av einslege mindreårige asylsøkarar mottar barnevernstiltak, men utgiftene til kommunane blir i stor grad dekt

<sup>15</sup> Drange, Nina m.fl. (2021). Rapport Delprosjekt 1: Beskrivende analyser – barn og familier i barnevernet. Rapport 4/2021, Frisch-senteret.

gjennom øyremerkte tilskot og det bør derfor kontrollerast for dette i analysane.

Departementet har gjort analysar over fleire år, inkludert 2022, det første året etter at barnevernsreforma var tredd i kraft. Ein forskjell frå analysane til utvalet, er at departementet har analysert både utgiftene til kommunane kvart enkelt år, og eit gjennomsnitt av utgiftene over to år. Sidan utgiftene til barnevern for somme kommunar varierer mykje frå år til år, kan eit gjennomsnitt av utgiftene gi eit betre bilde av dei varige variasjonane i utgiftene. Somme av kriteria som er aktuelle i barnevernsnøkkelen svingar òg ein del frå år til år, og departementet har derfor brukt eit gjennomsnitt av kriterieverdiane over to år i analysane. Når ein ser på eit gjennomsnitt av utgifter og kriterieverdiar over to år, kan analysane i større grad fange opp kommunar som har høge utgifter til barnevern over tid, og ikkje berre i eitt enkelt år.

Departementet har testa ei rekke ulike analysemodellar, mellom anna dagens nøkkel, dei to modellane til utvalet og ein ny modell der talet på uførepensjonistar er med som kriterium, saman med talet på personar med låg inntekt og personar med låg utdanning.

I dei oppdaterte analysane av dagens nøkkel, er ikkje kriteriet barn med einsleg forsørgar statistisk signifikant, og modellen har svakare statistisk forklaringskraft enn dei andre alternativa som er undersøkt. Forklaringskrafta (15,2 prosent) er likevel vesentleg betre enn i analysane som ligg til grunn for dagens nøkkel, noko som mellom anna heng saman med at det er brukt eit gjennomsnitt av utgiftene over fleire år og at det er kontrollert for tilskot til einslege mindreårige asylsøkarar.

Dei oppdaterte analysane av utvalet sin modell 1 har ein statistisk forklaringskraft på 20,9 prosent, altså betre enn dagens nøkkel. I det andre alternativet til utvalet inngår barn med einsleg forsørgar i staden for personar med låg utdanning. Heller ikkje i denne analysen er kriteriet barn med einsleg forsørgar statistisk signifikant, og den statistiske forklaringskrafta er lågare enn i utvalet sin modell 1 (16,1 prosent).

I det tredje alternativet departementet har vurdert, er talet på uføre tatt med som kriterium i staden for pasientar med psykiske lidingar. I denne modellen er alle kriteria statistisk signifikante og den statistiske forklaringskrafta er på 21,8 prosent.

Ut frå analysane er det to modellar som er aktuelle som grunnlag for ein ny kostnadsnøkkel: Modell 1 til utvalet eller den alternative modellen

med kriteriet uføre i staden for pasientar med rus- og psykiatridiagnose. Begge modellane har klart betre forklaringskraft enn dagens nøkkel. Den alternative modellen har noko betre statistisk forklaringskraft enn utvalet sin modell 1, men forskjellen er liten.

Ein forskjell mellom modellane er at kriteriet pasientar med rus- og psykiatridiagnose er ustabilit i dei oppdaterte analysane. Kriteriet er statistisk signifikant i analysane for 2020 og 2021, men i analysane for 2022 er det berre signifikant viss det blir brukt eit gjennomsnitt av pasienttala over fleire år, og viss fleire kommunar blir haldne utanom analysane. Effekten og signifikansen varierer òg avhengig av kva kontrollvariablar som er med i analysane.

Modellen med talet på uføre som kriterium har jamt over best forklaringskraft i analysane for 2022. Uførekriteriet er statistisk signifikant i alle analysane for 2022, uavhengig av kva andre variablar som er med og kva kommunar som er inkludert i analysane. Men kriteriet er ikkje signifikant i analysane for 2019 og 2020.

#### 15.6.4 Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel

Barnevernsreforma tredde i kraft frå 2022, og sjølv om den ikkje har fått full effekt endå, er det grunn til å tru at den allereie kan ha hatt betydning for utgiftene til kommunane. Departementet meiner derfor at det bør leggest størst vekt på den modellen som fungerer best i analysane der utgiftene i 2022 inngår i analysegrunnlaget. Det tilseier at den alternative modellen med mellom anna talet på uføre som kriterium bør leggest til grunn for den nye barnevernsnøkkelen. Departementet foreslår på den bakgrunn ein ny delkostnadsnøkkel for barnevern som vist i tabell 15.10.

Vektene til kriteria personar for låg inntekt, låg utdanning og talet på uføre er berekna ut frå regresjonsanalysane. Restvekta som blir att etter at vektene til desse kriteria er fastsett, er lagt til kriteriet tal på innbyggjarar 0–24 år, som er aldersgruppa som kan få oppfølging frå barnevernet. Aldersgrensa for rett til ettervern frå barnevernet vart utvida frå 23 til 25 år frå og med 1. januar 2021, og departementet foreslår derfor å utvide kriteriet til å gjelde barn og unge frå 0 til 24 år.

Forklaringskrafta til analysane som ligg til grunn for forslaget er låg samanlikna med dei fleste andre delkostnadsnøklane i inntektssystemet. Det kan ha samanheng med at fleire av dei andre tenestene i kostnadsnøkkelen er retta mot

Tabell 15.10 Delkostnadsnøkkelen for barnevern: Dagens nøkkel, forslaget til Inntektssystemutvalet og forslaget til departementet.

Kriterium	Dagens nøkkel	Modell 1 utvalet	Modell 2 utvalet	Forslaget til departementet
Personar med låg inntekt	0,2577	0,2424	0,2582	0,3720
Personar med låg utdanning		0,3409		0,3472
Barn 0–15 år med einsleg forsørgar	0,4122		0,1574	
Pasientar med diagnose innan rus og psykiatri		0,3559	0,3307	
Uføre 18–49 år				0,2183
Innbyggjarar 0–22 år	0,3301			
Innbyggjarar 0–24 år		0,0608	0,2537	0,0625
Sum	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

klart definerte brukargrupper, der store delar av befolkninga i målgruppa mottar kommunale tenester. Innanfor barnevernet er det annleis: I 2022 var det nesten 1,6 mill. innbyggjarar i alderen 0–24 år, og av desse var det under 50 000 som fekk barnevernstiltak i løpet av året. Sjølv om arbeidet til barnevernet ikkje berre er retta mot dei som får tiltak, er det uansett ein liten andel av barn og unge som blir følgt opp av barnevernet. Nokre av barnevernstiltaka har høge einingskostnader for kommunane, til dømes tiltak i barnevernsinstitusjonar. Men det totale omfanget er relativt lite, med under 1 000 barn med institusjon som tiltak per 31. desember 2022. Det betyr at variasjonen i utgifter mellom kommunane til ein viss grad kan vere eit resultat av tilfeldigheter, som det er vanskeleg å fange opp i analysar på kommunenivå. Sjølv om det er ein klar samanheng mellom sosiale forhold og behovet for barnevernstiltak på individnivå, er samhengane mindre tydelege på kommunenivå.

## 15.7 Sosiale tenester

Sosialhjelpssektoren omfattar utgiftene kommunane har til sosiale tenester. I utgiftsutjamninga i dag er det ein delkostnadsnøkkel for sosialhjelp, som omfattar utgifter ført på fire funksjonar i KOSTRA: 242 Råd, rettleiing og sosialt førebyggjande arbeid, 243 Tilbod til personar med rusproblem, 276 Kvalifiseringsordninga og 281 Yting til livsopphald. Det meste av dette er knytt til sosialtenesta, med unntak av kvalifiseringsordninga, som er eit arbeidsretta tiltak for personar som treng ekstra oppfølging for å kome i jobb. Sosialhjelpsnøkkelen utgjør 5,3 prosent av den samla kostnadsnøkkelen i 2024.

I 2022 var brutto driftsutgifter ekskl. avskrivningar til dei fire funksjonane om lag 20,5 mrd. kroner.

Sosialhjelp blir i hovudsak finansiert via frie inntekter, men det er nokre innslag av øyremerkte tilskot knytt til busetting av flyktningar.

Tabell 15.11 Driftsutgifter til sosiale tenester 2022, ekskl. avskrivningar, dagens delkostnadsnøkkel. Tal i mill. kroner.

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
242 Råd, rettleiing og sosialt førebyggjande arbeid	6 336	7 600
243 Tilbod til personar med rusproblem	2 924	3 251
276 Kvalifiseringsordninga	1 621	1 648
281 Yting til livsopphald	7 471	8 045
Sum sosiale tenester	18 351	20 538

### 15.7.1 Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Dagens sosialhjelpsnøkkel består av ulike levekårs- eller sosioøkonomiske kriterium: talet på uføre 18–49 år, talet på flyktningar utan integreringstilskot, talet på aleinebuande 30–66 år, og ein opphopingsindeks.<sup>16</sup> I tillegg er det eit kriterium for talet på innbyggjarar 16–66 år. Kriteria og vektene i dagens sosialhjelpsnøkkel har vore uendra sidan den førre revisjonen av inntektssystemet i 2017. I førre revisjon vart det gjort éi endring i kriteria, og vektene vart endra, då kriteriet aleinebuande 30–66 år erstatta det såkalla urbanitetskriteriet.<sup>17</sup>

Talet på aleinebuande 30–66 år er det viktigaste kriteriet for å forklare variasjon i utgiftene kommunane har til sosialhjelp, og utgjer rundt 34 prosent av delkostnadsnøkkelen. Kriteriet fangar opp at ein stor del av sosialhjelpsmottakarar er aleinebuande. I 2022 var i underkant av 70 prosent av mottakarar av sosialhjelp i aldersgruppa 30–66 år.

Talet på uføre 18–49 år, flyktningar utan integreringstilskot og opphopingsindeksen er levekårs-kriterium, og skal fange opp grupper som oftare får sosialhjelp. Til saman utgjer kriteria i overkant av 40 prosent av sosialhjelpsnøkkelen.

Den resterande vekta på 24 prosent er lagt på innbyggjarar 16–66 år. Kriteriet er inkludert for å fange opp at det først og fremst er den vaksne befolkninga som er målgruppa for tenestene som blir omfatta av sosialhjelpsnøkkelen. Innbyggjarar over 66 år utgjer berre ein liten del av alle sosialhjelpsmottakarar.

### 15.7.2 Forslaget til Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet foreslo å utvide sektoren for sosialhjelp i utgiftsutjamninga med tre ekstra KOSTRA-funksjonar. Utvalet grunngir forslaget med at desse tenestene høyrer saman med dei tenestene som inngår i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp i dag, og for mange kommunar er dei ein viktig del av det sosiale arbeidet. Dei tre funksjonane det gjeld er: 273 Arbeidsretta tiltak i kom-

munal regi, 283 Bistand til etablering og vidareføring av eigen bustad og 213 Vaksenopplæring. Sistnemnde er i dag inkludert i grunnskole-nøkkelen, medan dei to andre områda ikkje inngår i utgiftsutjamninga i dag. Utvalet foreslo samstundes å endre namn på delkostnadsnøkkelen til «sosiale tenester». Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivningar til dette utvida utgiftsomgrepet var 27,6 mrd. kroner i 2022.

Inntektssystemutvalet hadde fleire forslag til endringar i delkostnadsnøkkelen, i tillegg til utvidinga av utgiftsomgrepet. Utvalet vurderte mellom anna problemstillingar knytt til opphoping av levekårsulemper og storbyproblematikk, og eit nytt kriterium for rus og psykisk helse. Det har tidlegare vore ulike kriterium i delkostnadsnøkkelen for å fange opp opphoping av levekårsutfordringar. Når det gjeld rus og psykisk helse gjennomførte utvalet analysar med data frå Norsk Pasientregister (NPR), som viser talet på pasientar i kontakt med spesialisthelsetenesta.

Utvalet foreslår å ta ut kriteriet talet på uføre og å endre opphopingsindeksen ved å ta ut talet på skilde eller separerte. Samstundes foreslår utvalet å inkludere pasientar med diagnosar knytt til rus og psykiske lidningar frå NPR. I utvalet sitt forslag vart kriteriet flyktningar utan integreringstilskot vekta opp, medan resten av kriteria vart vekta ned, samanlikna med dagens nøkkel.

### 15.7.3 Analyseresultat og vurderingar

Departementet støtter Inntektssystemutvalet i at sosialhjelpsnøkkelen bør utvidast til ein delkostnadsnøkkel for sosiale tenester som òg omfattar utgifter til arbeidsretta tiltak i kommunal regi, bistand til etablering og vidareføring av eigen bustad og vaksenopplæring. Det utvida utgiftsomgrepet er lagt til grunn for dei oppdaterte analysane til departementet. Dei samla utgiftene til det utvida utgiftsomgrepet var på 27,6 mrd. kroner i 2022, jf. tabell 15.12.

Departementet har oppdatert analysane frå utvalet med nyare grunnlagstal, og sett nærare på dei problemstillingane utvalet tok opp og innspela som kom inn i høyringa. Departementet har sett på fleire ulike modellar, og resultatane varierer frå år til år. For åra 2020 og 2021 ser utgiftene til sosiale tenester ut til å vere påverka av pandemien mv. Kriteria er mindre signifikante i analysane, og modellane har lågare forklaringskraft for desse to åra. I oppdaterte analysar for 2022 er det modellen foreslått av utvalet som har best forklaringskraft. Alle kriteria i utvalet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel er statistisk signifikante i analysane

<sup>16</sup> Opphopingsindeksen består av talet på skilde og separerte 16–59 år, personar med låg inntekt og talet på arbeidsledige 16–59 år. Indeksen, som vart utvikla av Borgeutvalet, multipliserer kriteria med kvarandre, og fangar slik opp at levekårsproblem verkar saman og forsterkar kvarandre når dei opptrer saman. Indeksen fangar derfor opp at ein del levekårsutfordringar hopar seg opp i storbyar og urbane område.

<sup>17</sup> Urbanitetskriteriet vart berekna som talet på innbyggjarar i kommunen opphøgd i 1,2.



Tabell 15.12 Driftsutgifter til sosiale tenester 2022, ekskl. avskrivningar, utvida utgiftsomgrep. Tal i mill. kroner.

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
213 Vaksenopplæring	1 900	3 754
242 Råd, rettleiing og sosialt førebyggande arbeid	6 336	7 600
243 Tilbod til personar med rusproblem	2 924	3 251
273 Arbeidsretta tiltak i kommunal regi	1 182	1 448
276 Kvalifiseringsordninga	1 621	1 648
281 Yting til livsopphald	7 471	8 045
283 Bistand til etablering og vidareføring av eigen bustad m.v.	1 417	1 909
Sum sosiale tenester, utvida omgrep	22 851	27 649

for 2022. Andre levekårs- og sosiale indikatorar som utvalet testa, utanom dei som vart foreslått i delkostnadsnøkkelen, er ikkje statistisk signifikante i analysane for 2022.

Utgiftene kommunane har til sosiale tenester i perioden 2020–2022 kan vere påverka av mellom anna pandemien, den kraftige auken i talet på flyktningar som følge av krigen i Ukraina og seinare prisutvikling (inkludert høge straumprisar). Det er likevel framleis ein forholdsvis klar samanheng mellom ulike levekårsindikatorar og utgiftene kommunane har til sosiale tenester: Kommunar med ei høgare grad av levekårsutfordringar har ein tendens til å ha høgare utgifter til sosiale tenester.

Både pandemien, flyktningar frå Ukraina og prisveksten dei siste åra kan ha ført til varige endringar i utgiftsbehovet innanfor sosiale tenester, som blir fanga best opp med mest mogleg oppdaterte analysar. Departementet meiner derfor at forslaget til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tenester bør bygge på analysar av det mest oppdaterte datagrunnlaget. Analysane med tal frå 2022 viser at forslaget utvalet har til delkostnadsnøkkel er det som best fangar opp variasjonar i utgiftene kommunane har til sosiale tenester.

#### 15.7.4 Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet foreslår ein ny delkostnadsnøkkel for sosiale tenester med dei same kriteria som utvalet foreslo, det vil seie å ta ut kriteriet uføre, endre utforminga av opphopingsindeksen, og at det blir tatt inn eit nytt kriterium for talet på personar med psykiske lidningar. Vektene til alle kriteria

er oppdatert i tråd med dei nye analysane til departementet (jf. tabell 15.13).

I forslaget til ny delkostnadsnøkkel har aleinebuande 30–66 år framleis høgast vekt, men litt lågare enn i dagens nøkkel og utvalet sitt forslag. Flyktningar utan integreringstilskot får litt høgare vekt enn i forslaget frå utvalet, og ein del høgare vekt enn i dagens nøkkel. Pasientar med psykiske lidningar (NPR) får ei vekt som er lågare enn i forslaget frå utvalet, medan forslaget utvalet har til ny opphopingsindeks (arbeidsledige \* låginntekt) får ei litt høgare vekt i departementet sitt forslag enn i forslaget frå utvalet. Restvekta blir foreslått, som før, lagt på innbyggjarar 16–66 år.

## 15.8 Administrasjon og landbruk

### 15.8.1 Administrasjon og miljø

Administrasjon og miljø utgjør 7,8 prosent av samla kostnadsnøkkel i 2024. Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø omfattar utgifter til administrasjon, politisk styring og kontroll, og ulike fellesutgifter som ikkje er fordelt på dei andre tenestene. Dette er tenester alle kommunar må ha for å kunne styre og drifte kommunen. Utgifter til miljø inngår i ei rekke tenester, men er ikkje ført på ein eigen funksjon i KOSTRA. Det er derfor ikkje eigne funksjonar knytt til utgiftene kommunane har til miljø i utgiftsutjamninga i dag. Administrasjonen er avgrensa til sentraladministrasjonen i kommunane, og omfattar ikkje administrative leiarar på tenestestader.

Brutto driftsutgifter til funksjonane som inngår i sektoren var på om lag 32 mrd. kroner i 2022.

Tabell 15.13 Delkostnadsnøkkel for sosiale tenester: Dagens nøkkel, forslaget til Inntektssystemutvalet og forslaget til departementet.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslaget til utvalet	Forslaget til departementet
Uføre 18–49 år	0,1126		
Flyktningar utan integreringstilskot	0,1459	0,2080	0,2110
Aleinebuande 30–66 år	0,3371	0,3084	0,2918
Pasientar med diagnose innan rus og psykiatri		0,2843	0,2113
Opphopingsindeks (skilde/separerte * låginntekt * ledige)	0,1658		
Opphopingsindeks (låginntekt * ledige)		0,0548	0,0870
Innbyggjarar 16–66 år	0,2386	0,1409	0,1989
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Tabell 15.14 Driftsutgifter til administrasjon og landbruk 2022, ekskl. avskrivningar. Tal i mill. kroner.

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
100 Politisk styring	2 055	2 113
110 Kontroll og revisjon	585	747
120 Administrasjon	20 642	23 042
121 Forvaltningsutgifter i eigedomsforvaltninga	2 096	2 422
130 Administrasjonslokale	2 028	2 350
180 Diverse fellesutgifter	507	1 207
<i>Sum administrasjon og miljø</i>	<i>27 912</i>	<i>31 882</i>
329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling	678	977
Sum administrasjon og landbruk	28 590	32 859

*Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø*

Dagens administrasjonsnøkkel består av kriteria talet på innbyggjarar i alt og gradert basiskriterium. Gradert basiskriterium er eit mål på smådriftsulemper knytt til lågt innbyggartal, og kriteriet har ei vekt på 7,65 prosent i dagens delkostnadsnøkkel. Kriteriet fangar opp at det er knytt ein kostnad til det å vere ein kommune, ved at det er nokre funksjonar alle kommunar må ha uavhengig av innbyggartal (som kommunestyre, kommunedirektør, rådhus). Kriteriet utløyer ein gitt sum per kommune, noko som gir ein høgare kompensasjon per innbyggjar for dei minste kommunane.

Vekta til basiskriteriet er fastsett som eit gjennomsnitt av departementets eigne analysar og resultata frå ein simultan analysemodell. Restvekta er lagt på kriteriet innbyggjarar i alt, som utgjer 92,35 prosent av delkostnadsnøkkelen.

Tabell 15.15 Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø.

Kriterium	Vekt
Tal på innbyggjarar	0,9235
Gradert basiskriterium	0,0765
Sum	1,0000

### 15.8.2 Landbruk

Landbruksforvaltning står for om lag 0,2 prosent av den samla kostnadsnøkkelen i 2024. Kommunale oppgåver innanfor landbruksforvaltning er mellom anna saksbehandling, kontroll og rettleiing etter landbruksrelaterte lover (jordlov, konsesjonslov, skogbrukslov m.m.), forvaltning og kontroll av dei økonomiske verkemidla i landbruket og arbeid knytt til landbruk og jordvern i saker etter plan- og bygningslova. Utgiftene kommunane har til landbruksforvaltning blir ført på ein eigen funksjon i KOSTRA, F329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling. Brutto driftsutgifter til landbruk ekskl. avskrivningar utgjorde samla om lag 977 mill. kroner i 2022.

#### *Dagens delkostnadsnøkkel for landbruk*

Landbruksnøkkelen består i dag av eitt kriterium: landbrukskriteriet. Landbrukskriteriet består igjen av tre delkriterium: talet på jordbruksverksemdar i kommunen, talet på landbrukseigedommar i kommunen og kommunearealet. Delkriteria blir vekta inn i landbrukskriteriet ut frå kor stor del av variasjonen dei forklarar i analysane. Det har ikkje skjedd endringar i delkriteria eller vektene sidan 2017. Jordbruksverksemdar utgjer største del av delkriteriet med om lag to tredelar. Landbruks-eigedommar utgjer i underkant av 30 prosent, medan kommunearealet utgjer under 5 prosent.

### 15.8.3 Forslaget til Inntektssystemutvalet

#### *Administrasjon og miljø*

Dei oppdaterte analysane frå Inntektssystemutvalet viste at kommunestørrelse, målt ved basiskriteriet, framleis forklarar ein stor del av variasjonane i utgiftene kommunane har til administrasjon. Utvalet vurderte òg om andre variablar for strukturelle forhold i kommunen kan ha betydning for utgiftene til administrasjon, slik som befolkningsvekst, kommuneareal, busettingsmønster og ulik alderssamansetning.

Analysane til utvalet viser at dagens delkostnadsnøkkel er godt eigna til å fange opp variasjonar i utgiftene kommunane har til administrasjon. Basiskriteriet blir vurdert som det beste kriteriet for å fange opp betydninga av strukturelle forhold. Dette er òg i tråd med resultatane frå den simultane modellen. På same måte som for resten av delkostnadsnøkkelane der basiskriteriet inngår, blir det tilrådd at basiskriteriet blir vekta inn som

gjennomsnittet mellom utvalet sine egne analysar og resultatane frå den simultane modellen.

#### *Landbruk*

Inntektssystemutvalet foreslo at dagens to delkostnadsnøklar for administrasjon og miljø og landbruk blir slått saman til éin felles delkostnadsnøkkel for administrasjon, men at landbrukskriteriet blir vidareført innanfor denne delkostnadsnøkkelen. Utvalet viste til at utgiftene til kommunane på landbruksområdet i stor grad er knytt til administrasjon av ulike ordningar. Utvalet vurderte at landbrukskriteriet bør bestå av dei same delkriteria som i dag, men med oppdaterte vektorer basert på dei nye analysane. Kriteria talet på jordbruksverksemdar og kommunearealet fekk auka vekt i analysane frå utvalet, medan kriteriet for landbrukseigedommar vart vekta ned.

Utvalet vekta landbrukskriteriet inn i delkostnadsnøkkelen for administrasjon som landbruksutgiftene sin del av dei samla administrasjonsutgiftene. Forslaget om å slå dei to delkostnadsnøkkelane saman har derfor ikkje fordelingsverknader i seg sjølv.

### 15.8.4 Analyseresultat og vurderingar

Departementet har oppdatert analysane til utvalet med grunnlagstal for 2022. Departementet har òg gjort analysar for 2020 og 2021 for å vurdere om resultatane er stabile over tid, men forslag til nye vektorer er basert på analysane for 2022.

#### *Administrasjon og miljø*

Dei oppdaterte analysane er i stor grad samfallande med analysane til utvalet. Basiskriteriet har framleis svært god forklaringskraft i analysane.

Analysane til Inntektssystemutvalet basert på data frå 2019 viste høgare utgifter til administrasjon i kommunar som var i ein samanslåingsprosess. Variabelen for samanslåing er ikkje lenger signifikant i 2022, noko som må sjåast i samheng med at det då var to år etter at kommunereforma tredde i kraft. Kommunar som slo seg saman i perioden 2017–2020 har derfor som venta ikkje lenger høgare kostnader til administrasjon enn andre kommunar.

Departementet tilrår at dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon blir vidareført i tråd med forslaget frå utvalet, men at vektene blir oppdatert med utgangspunkt i dei nye analysane frå 2022. Basiskriteriet har ei litt høgare vekt i dei

Tabell 15.16 Landbrukskriteriet: Dagens nøkkel, forslaget til Inntektssystemutvalet og forslaget til departementet.

Delkriterium	Dagens nøkkel	Forslaget til utvalet	Forslaget til departementet
Jordbruksverksemdar i kommunen	0,6790	0,7836	0,7947
Kommunearealet	0,0450	0,1099	0,0589
Landbrukseigedommar i kommunen	0,2760	0,1065	0,1464
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

oppdaterte analysane av utgiftene til administrasjon.

#### Landbruk

Dei oppdaterte analysane til departementet viser at delkriteria som inngår i landbrukskriteriet framleis er godt eigna til å fange opp variasjonar i utgiftene til landbruksforvaltning. Departementet anbefalar at delkriteria blir vidareført i berekninga av landbrukskriteriet i den nye kostnadsnøkkelen, og at vektene blir justert i tråd med dei oppdaterte analysane.

#### 15.8.5 Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet støttar vurderinga til utvalet om at oppgåvene knytt til landbruksforvaltning bør inngå i ein felles administrasjonsnøkkel, og at landbrukskriteriet blir vekta inn i delkostnadsnøkkelen slik at dette i seg sjølv ikkje har fordelingsverknader. Departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og landbruk er vist i tabell 15.17.

Tabell 15.17 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og landbruk.

Kriterium	Vekt
Tal på innbyggjarar	0,8489
Basiskriteriet	0,1274
Landbrukskriteriet	0,0237
Sum	1,0000

## 15.9 Forslag til samla kostnadsnøkkel

### 15.9.1 Sektorvekter

Dei ulike delkostnadsnøkklane blir vekta saman til ein samla kostnadsnøkkel ut frå størrelsen på den enkelte sektor, målt som netto driftsutgifter utan avskrivningar. Rekneskapstala blir henta frå KOSTRA. Den enkelte sektor sin andel av den samla kostnadsnøkkelen blir altså bestemt ut frå sektoren sin andel av dei samla utgiftene til tenestene som inngår i utgiftsutjamninga.

Departementet har tatt utgangspunkt i dei ulike delkostnadsnøkklane sin andel av den samla nøkkelen i kostnadsnøkkelen for 2024, som er berekna med utgangspunkt i rekneskapstal for 2022. Andelane er korrigert for dei endringane departementet foreslår om tenester som skal inngå i utgiftsutjamninga, og kva funksjonar som skal inngå i dei ulike delkostnadsnøkklane (jf. omtale i kapittel 15.7 om sosiale tenester).

Tabell 15.18 viser kor stor andel dei ulike delkostnadsnøkklane utgjer av den samla kostnadsnøkkelen i departementet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel.

### 15.9.2 Samla kostnadsnøkkel

Kriteria i dei ulike delkostnadsnøkklane blir vekta saman til ein samla kostnadsnøkkel ved å multiplisere vektene i den enkelte delkostnadsnøkkelen med andelen sektoren utgjer av den samla kostnadsnøkkelen. For kriterium som inngår i fleire delkostnadsnøklar, blir vektene summert saman frå dei ulike sektorane. Tabell 15.19 viser dagens kostnadsnøkkel som er brukt i inntektssystemet for 2024, og departementet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel.

Med departementet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel får alderskriteria litt større betydning enn i dag, med ei auke frå om lag 70,7 prosent til

Tabell 15.18 Delkostnadsnøklane sin andel av samla kostnadsnøkkel.

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA-funksjon	Sektorandel, pst.
Administrasjon og landbruk	F100, F110, F120, F121, F130, F180, F329	8,0
Grunnskole	F202, F215, F222, F223, F383	2,4
Barnehage	F201, F211, F221	15,6
Pleie og omsorg	F234, F253, F254, F256, F261	35,8
Kommunehelse	F232, F233, F241	6,7
Barnevern	F244, F251, F252	4,0
Sosiale tenester	F213, F242, F243, F273, F276, F281, F283	6,5
Sum		100

71,4 prosent. Vekta til kriteriet for psykisk utviklingshemma 16 år og over blir redusert frå 5,1 til 2,1 prosent, men som omtalt i kapittel 15.4 får nedvektinga berre halv effekt i fordelingsverknadene gjennom ei eiga ordning med særskild fordeling.

Den samla vekta til basis- og busettingskriteria aukar frå 3,7 prosent i dagens nøkkel til 4,3 prosent i forslaget til departementet. Ein mindre del av auken heng saman med avviklinga av ordninga med gradert basiskriterium.

Opphoping av levekårsproblem kan påverke behovet for kommunale tenester og dermed utgiftene til kommunane, og det er fleire kriterium i kostnadsnøkkelen som skal fange opp dette. Levekår kan definerast og målast på fleire ulike måtar, og by- og levekårsutvalet bruker omgrepet levekårsproblem om mellom anna dårleg økonomi, låg utdanning, helseplagar, rus, psykiske plagar og lidningar, manglande nettverk og dårlege

norskkunnskapar.<sup>18</sup> Viss ein legg eit breitt levekårsomgrep til grunn, og reknar dødelegheit og talet på flyktingar og innvandrarar som levekårsindikatorar, utgjer levekårsriteria til saman 10,4 prosent av dagens kostnadsnøkkel. I departementet sitt forslag utgjer levekårsriteria til saman 12,4 prosent av den samla kostnadsnøkkelen.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> NOU 2020: 16 *Levekår i byer*.

<sup>19</sup> Følgande kriterium er rekna som levekårsindikatorar i denne samanhengen: dødelegheit, personar med låg inntekt, personar med låg utdanning, uførepensjonistar, pasientar med diagnose innan rus og psykiatri, barn 0–15 år med einsleg forsørgar, opphopingsindeksen, flyktingar utan integreringstilskot og innvandrarar 6–15 år.

Tabell 15.19 Dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny samla kostnadsnøkkel.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggjarar 0 år		0,0024
Innbyggjarar 0–1 år	0,0058	
Innbyggjarar 1–5 år		0,1436
Innbyggjarar 2–5 år	0,1348	
Innbyggjarar 6–15 år	0,2527	
Innbyggjarar 6–12 år		0,1663
Innbyggjarar 13–15 år		0,0744
Innbyggjarar 16–22 år	0,0241	0,0229
Innbyggjarar 23–24 år		0,0060
Innbyggjarar 25–66 år		0,1274
Innbyggjarar 23–66 år	0,1081	
Innbyggjarar 67–79 år	0,0605	0,0671
Innbyggjarar 80–89 år	0,0806	0,0638
Innbyggjarar 90 år og over	0,0403	0,0397
Gradert basiskriterium	0,0163	
Basiskriterium		0,0220
Reiseavstand innan sone	0,0103	0,0104
Reiseavstand til nabokrets	0,0103	0,0104
Landbrukskriteriet	0,0019	0,0019
Innvandrarar 6–15 år, ekskl. Norden	0,0067	0,0081
Barn 1 år utan kontantstøtte	0,0163	
Innbyggjarar med høgare utdanning	0,0179	
Sysselsette 25–54 år med arbeidstid 100 pst. eller meir		0,0253
Personar med psykisk utviklingshemming 16 år og over	0,0507	0,0213
Dødelegheit	0,0474	0,0444
Aleinebuande 67 år og over		0,0524
Ikkje-gifte 67 år og over	0,0474	
Personar med låg inntekt	0,0105	0,0150
Personar med låg utdanning		0,0140
Barn 0–15 år med einsleg forsørgar	0,0168	
Uførepensjonistar 18–49 år	0,0060	0,0088
Aleinebuande 30–66 år	0,0180	0,0191
Flyktningar utan integreringstilskot	0,0078	0,0138
Pasientar med diagnose innan rus og psykiatri		0,0138
Opphopingsindeks (låginntekt, arbeidsledige og skilte/separerte)	0,0088	
Opphopingsindeks (låginntekt og arbeidsledige)		0,0057
Sum	1,0000	1,0000

## 16 Regionalpolitiske tilskot

Regionalpolitiske tilskot er tilskot innanfor rammetilskotet som blir brukt til å nå ulike regional- og distriktspolitiske mål. Føremålet er å bruke inntektssystemet som eit verkemiddel for å nå mål om mellom anna å oppretthalde busettingsmønsteret, ta vare på levedyktige lokalsamfunn og bidra til næringsutvikling og ei god samfunnsmessig utvikling i distrikta. I tillegg til tilskot som er grunnlagt ut frå distriktspolitiske omsyn, er det i dag òg særlege tilskot til dei største kommunane, kommunar med særleg høg befolkningsvekst og eit tilskot til kommunar som har slått seg saman.

### 16.1 Dagens regionalpolitiske tilskot

I dagens inntektssystem er det fem regionalpolitiske tilskot: distriktstilskot Sør-Noreg, distriktstilskot Nord-Noreg, regionsentertilskot, storbytilskot og veksttilskot. 279 kommunar får eitt eller fleire regionalpolitiske tilskot i 2024, og til saman utgjer tilskota i underkant av 4,5 mrd. kroner. Det svarer til om lag 2,5 prosent av samla rammetilskot til kommunane.

#### 16.1.1 Distriktstilskot Sør-Noreg

Distriktstilskot Sør-Noreg går til små kommunar og kommunar i Sør-Noreg med svak samfunnsmessig utvikling og distriktmessige utfordringar. Dagens tilskot vart innført i 2017, og er ei samanslåing av det tidlegare distriktstilskot Sør-Noreg og småkommunetilskotet.

Distriktsutfordringar i ein kommune blir i dag målt ved hjelp av distriktindeksen frå 2017. Denne indeksen består av ulike indikatorar for sentralitet, reiseavstand, befolkningstettleik- og utvikling, status for arbeidsmarknaden og inntektsnivå. Distriktindeksen vart revidert i 2020, men i vente av utgreiinga til Inntektssystemutvalet har den reviderte indeksen enno ikkje blitt tatt i bruk i distriktstilskota i inntektssystemet.

Før å få distriktstilskot Sør-Noreg må kommunen:

- ha under 3 200 innbyggjarar eller ein distriktindeks på 46 eller lågare, og

- ha ei gjennomsnittleg skatteinntekt per innbyggjar (skatt på inntekt og formue frå personlege skattytarar og naturressursskatt) dei siste tre åra som er lågare enn 120 prosent av landsgjennomsnittet

Kommunar med under 3 200 innbyggjarar får eit tilskot per kommune. Satsane varierer etter verdien kommunen har på distriktindeksen, der kommunar med ein indeks på 35 eller lågare får tilskot etter den høgaste satsen. For kommunar med 3 200 innbyggjarar eller meir blir tilskotet delvis gitt med ein sats per kommune og delvis med ein sats per innbyggjar. Kommunar med distriktindeks på 35 eller lågare får tilskot etter dei høgaste satsane, medan kommunar med indeks mellom 35 og 46 får tilskot etter lågare satsar. Satsane for distriktstilskot Sør-Noreg er vist i tabell 16.1.

I 2024 utgjer distriktstilskot Sør-Noreg 875 mill. kroner, fordelt på 136 kommunar.

#### 16.1.2 Distriktstilskot Nord-Noreg

Alle kommunar i Nordland, Troms og Finnmark, og kommunar i Namdalen, den nordlegaste delen av Trøndelag, får distriktstilskot Nord-Noreg. Dagens tilskot vart innført i 2017, og er ei samanslåing av det tidlegare distriktstilskot Nord-Noreg og småkommunetilskotet.

Den største delen av tilskotet blir fordelt med ein sats per innbyggjar til alle kommunane i desse områda. Satsen er differensiert mellom kommunar i ulike fylke og geografiske område, jf. første del av tabell 16.2.

Kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar kan i tillegg få eit småkommunetillegg innanfor tilskotet. Småkommunetillegget blir fordelt etter dei same kriteria og satsane som småkommunetillegget i distriktstilskot Sør-Noreg. Kommunane i Finnmark og kommunar i tiltakssona i Troms får småkommunetillegg etter ein høgare sats enn andre kommunar. Satsane er vist i nedre del av tabell 16.2.

91 kommunar får distriktstilskot Nord-Noreg i 2024, og 56 av desse kommunane får både det generelle tilskotet per innbyggjar og småkom-

Tabell 16.1 Satsar i distriktstilskot Sør-Noreg 2024.

Distriktsindeks	Kommunar med 3 200 innbyggjarar eller meir		Kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar
	Per kommune (1 000 kr)	Per innbyggjar (kroner)	Sats per kommune (1 000 kr)
Indeks 0–35	1 413	1 280	6 526
Indeks 36–38	1 133	1 024	5 875
Indeks 39–41	849	768	5 221
Indeks 42–44	564	512	4 569
Indeks 45–46	284	257	3 915
Indeks over 46	0	0	3 264

Tabell 16.2 Satsar i distriktstilskot Nord-Noreg 2024

Kommunar i:	Sats per innbyggjar (kroner)	
Nordland og Namdalen	2 031	
Troms (utanfor tiltakssona)	3 861	
Tiltakssona i Troms	4 550	
Finnmark	9 427	
<i>Småkommunetillegg til kommunar med under 3 200 innbyggjarar</i>		
Distriktsindeks	Småkommunetillegg per kommune, kommunar utanfor tiltakssona (1 000 kr)	Småkommunetillegg per kommune, kommunar i tiltakssona (1 000 kr)
Indeks 0–35	6 526	14 135
Indeks 36–38	5 876	12 719
Indeks 39–41	5 221	11 308
Indeks 42–44	4 569	9 893
Indeks 45–46	3 915	8 481
Indeks over 46	3 264	7 067

munetillegg. Tilskotet utgjer til saman 2,4 mrd. kroner.

### 16.1.3 Regionsentertilskot

Regionsentertilskotet går til kommunar som har slått seg saman, og som etter samanslåinga fekk over om lag 8 000 innbyggjarar. Tilskotet vart innført i 2017, og blir delvis gitt med ein sats per innbyggjar og delvis med ein sats per samanslåtte kommune. Kommunar med storbytilskot kan ikkje samstundes få regionsentertilskot. I 2024 er

satsen per samanslåing 3,617 mill. kroner, og satsen per innbyggjar er 76 kroner.

Regionsentertilskotet går i 2024 til 37 kommunar, og utgjer 222 mill. kroner.

### 16.1.4 Storbytilskot

Storbytilskotet går til seks av dei største kommunane i landet: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen og Kristiansand. Tilskotet vart innført i 2011, då det erstatta eit eige hovudstadstilskot til Oslo, og er grunngitt med dei særskilde utford-



ringane dei store byane har knytt til urbanitet og den sentrale rolla dei har for samfunnsutviklinga i sin region. Storbytilskotet blir fordelt med ein lik sats per innbyggjar, som i 2024 er 426 kroner. I 2024 får seks kommunar storbytilskot, og storbytilskotet utgjør samla 671 mill. kroner.

### 16.1.5 Veksttilskot

Veksttilskotet går til kommunar med særleg høg befolkningsvekst. Tilskotet vart innført i 2009, og er grunnlagt med at kommunar med særleg høg befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problem med å gjere nødvendige investeringar og tilpasse tenestetilbodet til ei raskt veksande befolkning.

Veksttilskotet går til kommunar som dei tre siste åra har hatt ein gjennomsnittleg, årleg befolkningsvekst på 1,4 prosent eller meir. I tillegg må kommunane ha hatt skatteinntekter på under 140 prosent av landsgjennomsnittet per innbyggjar (skatt på inntekt og formue frå personlege skattytarar og naturressursskatt) dei siste tre åra. Tilskotet blir gitt med eit fast beløp per innbyggjar ut over vekstgrensa, og i 2024 er denne satsen 67 331 kroner. 27 kommunar får veksttilskot i 2024, og tilskotet utgjør i alt 282 mill. kroner.

## 16.2 Forslaget til Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet meiner at utjamning av kommunane sine økonomiske føresetnader gjennom inntekts- og utgiftsutjamninga er det viktigaste distriktpolitiske verkemiddelet i inntektssystemet. Men utvalet viser òg til at det kan vere behov for særskilde tilskot til distriktskommunar, og grunnlegg det med at det i enkelte område og kommunetypar kan vere nødvendig å supplere inntekts- og utgiftsutjamninga for å legge til rette for likeverdige tenester. Eit slikt særskilt tilskot bør etter utvalet si vurdering fange opp kommunar med distriktsutfordringar, kommunar med befolkningsnedgang og små kommunar. På bakgrunn av dette foreslår utvalet nokre endringar i *distriktstilskot Sør-Noreg* og *distriktstilskot Nord-Noreg*.

Utvalet meiner at distriktsindeksen i stor grad fangar opp kommunar med distriktsutfordringar, og at ein bør gå over til å bruke den reviderte versjonen av distriktsindeksen frå 2020, som blir oppdatert jamleg, i inntektssystemet. Sidan den nye distriktsindeksen ikkje er samanliknbar med den gamle, og sidan utvalet meiner at satsstrukturen i distriktstilskota i dag er for detaljert, foreslo

utvalet ein endra og forenkla satsstruktur med nye grenseverdiar og færre ulike kategoriar og satsar.

Utvalet meiner at inntektsgrensa for å få distriktstilskot Sør-Noreg og småkommunetillegget i distriktstilskot Nord-Noreg, dvs. under 120 prosent av gjennomsnittleg skatteinntekt per innbyggjar på landsbasis dei siste tre åra, bør utvidast til å ta med fleire inntekter enn i dag. I inntektsgrensa inngår i dag berre skatteinntektene som inngår i inntektsutjamninga, det vil seie skatt på inntekt og formue òg naturressursskatt. Utvalet peikar på at ein del kommunar som har høge inntekter frå andre inntektskjelder kan få distriktstilskot med reglane som gjeld i dag. Utvalet forslår derfor at inntektsgrensa blir sett til 140 prosent av gjennomsnittlege skatteinntekter, inkludert skatt på inntekt og formue, naturressursskatt, konsesjonsavgift, konsesjonskraftinntekter, inntekter frå Havbruksfondet og eigedomsskatt frå kraft- og petroleumsanlegg.

Utvalet foreslår vidare at småkommunetillegget til kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar bør reduserast med 1 mill. kroner per kommune. Det må sjåast i samanheng med utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel, som gir auka verdi på basiskriteriet (sjå kapittel 15) som òg er eit fast beløp per kommune.

Når det gjeld kommunane i Namdalen meiner utvalet at utfordringane for desse kommunane ikkje skil seg frå utfordringane for andre distriktskommunar i Trøndelag eller resten av Sør-Noreg. Utvalet meiner derfor at desse kommunane ikkje bør få distriktstilskot Nord-Noreg, men at kommunane på same måte som andre kommunar i Trøndelag kan få distriktstilskot Sør-Noreg, om dei fyller krava til dette tilskotet.

Utvalet peikar på at dei tre øykommunane Værøy, Røst og Træna i Nordland skil seg ut med å vere små øykommunar med svært store avstandar til andre kommunar. For å ta hand om deira særskilde utfordringar anbefalar utvalet at desse tre kommunane får småkommunetillegg etter høgare sats, på same måte som kommunane i tiltakssona i Nord-Troms og Finnmark.

Når det gjeld *storbytilskotet* anbefalar Inntektssystemutvalet at tilskotet blir gjort om til eit tilskot til kommunar som er senter i sine respektive landsdelar, og blir vidareført som eit tilskot per innbyggjar til kommunane Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Satsen i tilskotet blir foreslått halvert samanlikna med satsen i storbytilskotet i dag. Bodø og Tromsø får distriktstilskot Nord-Noreg, og inngår ikkje i forslaget.

Utvalet peikar vidare på at *regionsentertilskotet* og *veksttilskotet* er svakt grunnlagt, og foreslår at desse tilskota blir avvika. Når det gjeld regionsentertilskotet meiner utvalet at det i liten grad er knytt opp til kommunar som faktisk er regionsenterkommunar, og om kommunar som har slått seg saman og får tilskot faktisk utgjør eit sterkare tyngdepunkt i sin region. Når det gjeld veksttilskotet meiner utvalet at det ikkje er godt dokumentert at kommunar med særleg høg befolkningsvekst har problem med å tilpasse tenestetilbodet til ei raskt veksande befolkning. Vekstkommunar kan snarare ha lågare kostnader enn andre kommunar, fordi dei får stadig fleire innbyggjarar å dele investeringskostnadene på. Det er òg fleire positive aspekt ved å vere ein kommune i vekst. Vekstkommunar får fortløpande tilført meir pengar som følge av befolkningsveksten, sidan fleire innbyggjarar både gir auka innbyggartilskot og auka skatteinntekter.

### 16.3 Høyringsinnspel

121 kommunar hadde merknad til forslaget til Inntektssystemutvalet om regionalpolitiske tilskot. På overordna nivå er det relativt jamt fordelt mellom dei som er positive og dei som er negative. Mange kommunar seier seg einige i at det er behov for regionalpolitiske tilskot i inntektssystemet. 43 kommunar har merknader til forslaget om å avvike veksttilskotet og regionsentertilskotet, og eit fleirtal av desse er imot å avvike tilskota.

Utvalet foreslår at kommunar i Namdalen ikkje lenger skal omfattast av distriktstilskot Nord-Noreg, men inkluderast i distriktstilskot Sør-Noreg, på same måte som andre kommunar i Trøndelag. Kommunane i dette området er negative til dette forslaget, og peiker i høyringssvara på at desse kommunane på mange område liknar på kommunar i dei sørlege delane av Nordland.

Kommunar med høge inntekter hadde færre innspel til utvalet sitt forslag om regionalpolitiske tilskot enn resten. Kommunar med gjennomsnittlege og litt over gjennomsnittlege inntekter er mest negative til forslaga. Elles er større kommunar meir positive til utvalet sitt forslag enn dei minste kommunane, og meir sentrale kommunar er meir positive enn mindre sentrale kommunar.

### 16.4 Andre utval sine vurderingar

Distriktsnæringsutvalet (NOU 2020: 12 *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser*

*av demografiutfordringer i distriktene*) og Demografiutvalet (NOU 2020: 15 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*) omtaler kommunane og inntektssystemet for kommunane i sine utgreingar. Til dømes i Demografiutvalet:

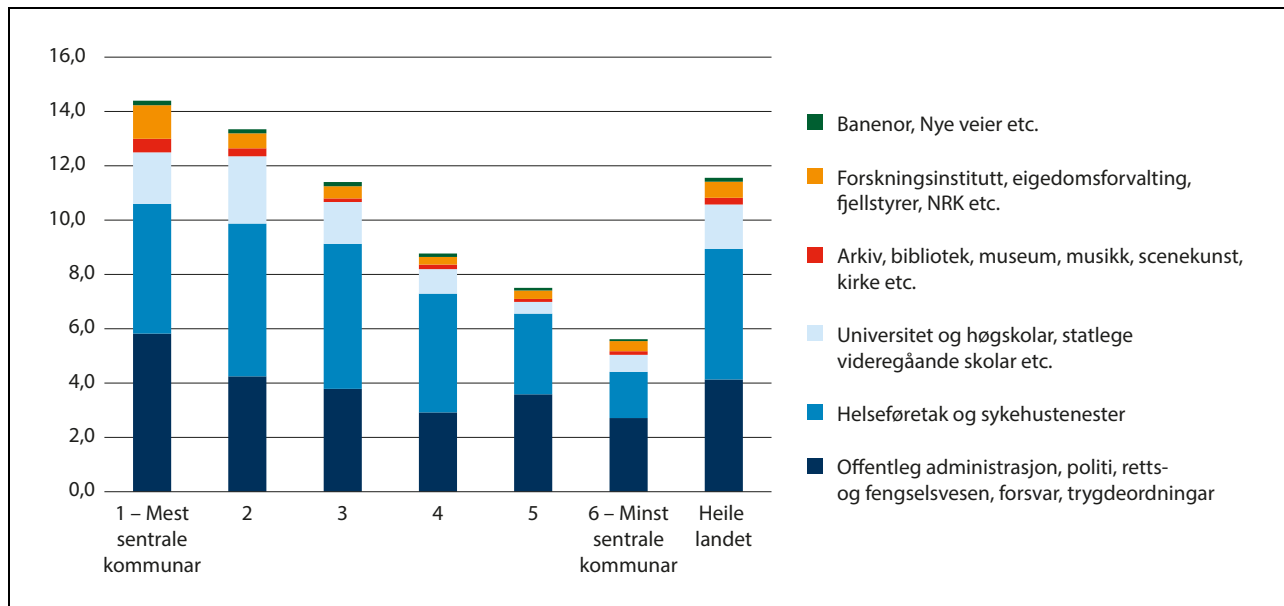
«I og med at inntektene til kommunene følger av antall innbyggere, vil nedgang i folketallet gi nedgang i inntektene. En slik nedgang vil kunne utfordre strukturen og kvaliteten i det eksisterende tjenestetilbudet. (...)

Distriktskommuner mottar i tillegg egne regionalpolitiske tilskudd og drar fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Mange har også inntekter fra naturressurser, og dette er inntekter som i begrenset grad blir omfordelt mellom kommunene. De aller fleste distriktskommuner har på grunn av dette et høyere inntektsnivå enn øvrige kommuner, også når det korrigeres for forskjeller i utgiftsbehov. Det relativt høye inntektsnivået per innbygger gir dermed et godt økonomisk utgangspunkt for å levere gode tjenester til innbyggerne. Men det er også rimelig å anta at kommunene må ta et større ansvar for flere oppgaver i distriktene som følge av mangel på velfungerende markeder, for eksempel knyttet til utvikling av lokalsamfunnet, boligmarkedet, bygging av infrastruktur (for eksempel bredbånd), samordne tilbud og etterspørsel etter utdanning og kompetanseutvikling mv.»

Det er altså ein samanheng mellom endringar i folketalet og endringar i kommunane sine inntekter. Det er rimelegvis òg ein samanheng mellom utviklinga i folketalet og utviklinga i talet på arbeidsplassar. Distriktsnæringsutvalet omtaler utviklinga i offentlege arbeidsplassar i distriktskommunane i si utgreiing. Utvalet viser til at samtidig som sysselsettinga i staten veks, så er den relative andelen i distrikta blitt lågare.

Pendling gjer at statlege tilsette etter bustad er noko jamnare fordelt mellom kommunane enn statlege tilsette etter arbeidsstad. Mens halvparten av kommunane har under 2,9 prosent statlege arbeidsplassar etter arbeidsstad, er tilsvarande tal etter bustad 5,8 prosent.

Figur 16.1 viser at òg andelen statlege sysselsette etter bustad i mindre sentrale kommunar er betydeleg lågare enn i meir sentrale kommunar. For landet samla er andelen statlege arbeidsplassar 11,6 prosent, i sentralitetsklasse 5 og 6 høvesvis 7,5 og 5,6 prosent. Kommunar i sentralitetsklasse 4 har òg ein lågare andel statlege

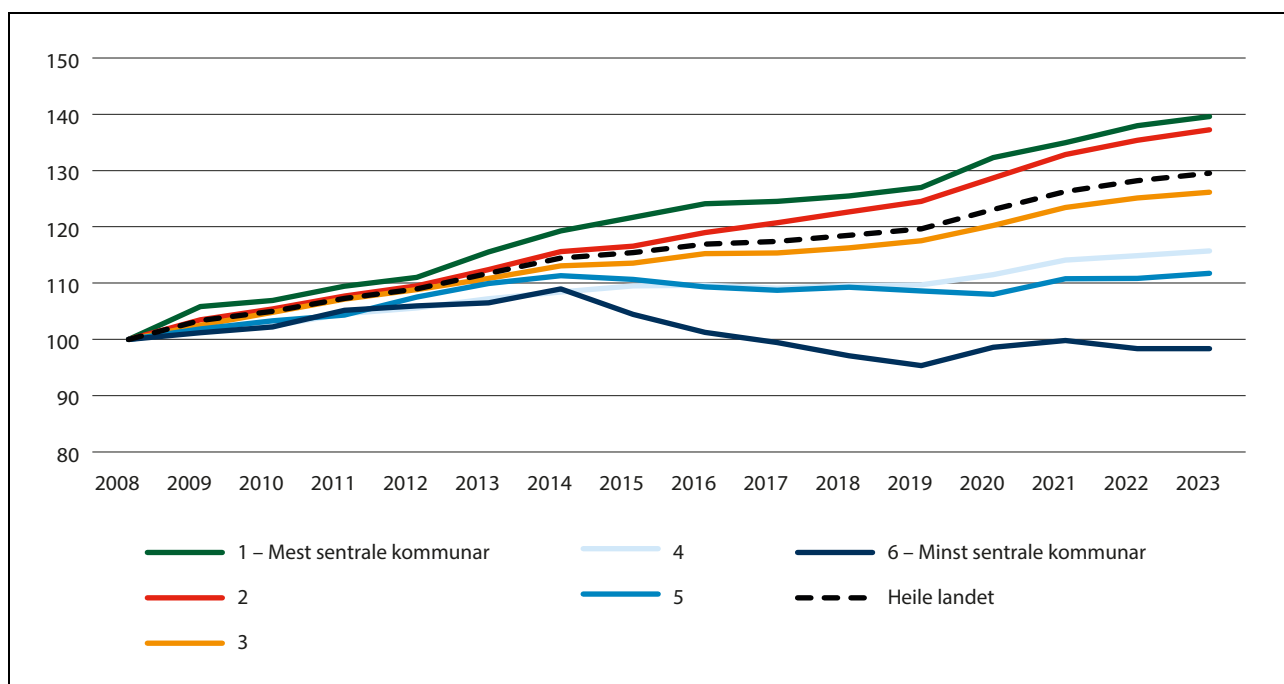


Figur 16.1 Andel statleg sysselsette som prosent av alle sysselsette etter bustaden sin sentralitet og næringskode i 2023.

Kjelde: SSB, berekningar av Kommunal- og distriktsdepartementet.

arbeidsplassar enn gjennomsnittet. Andelen sysselsette i staten i sentrale kommunar er litt høgare etter arbeidsstad enn etter bustad, og tilsvarende er andelen sysselsette litt lågare etter arbeidsstad enn etter bustad i dei minst sentrale kommunane.

Figur 16.2 viser at det også etter bustad har blitt klart færre statleg sysselsette i sentralitetsklasse 6 etter 2013. Sidan 2013 er 480 færre statleg sysselsette busett i kommunar i sentralitetsklasse 6. I sentralitetsklasse 5 er veksten i talet på busette statleg sysselsette på 330 i same periode.



Figur 16.2 Relativ endring i talet på sysselsette i statleg sektor etter bustadens sentralitet 2008–2023. 2008=100.

Kjelde: SSB, berekningar av Kommunal- og distriktsdepartementet.

## 16.5 Departementet sine vurderingar

Departementet er samd med Inntektssystemutvalet om at inntekts- og utgiftsutjamninga er dei viktigaste regionalpolitiske verkemidla i inntektssystemet. Departementet er òg samd med utvalet om at det er behov for særskilde, målretta tilskot til distriktskommunar for å supplere inntekts- og utgiftsutjamninga, og at eit slikt distriktstilskot bør rettast mot kommunar med distriktsutfordringar, kommunar med befolkningsnedgang og små kommunar.

Departementet meiner, på same måte som utvalet, at det framleis er behov for ein ekstra innsats til kommunane i dei nordlegaste fylka, fordi desse i større grad enn kommunar i fylka i sør står overfor felles utfordringar knytt til avstandar og folketal. Kommunar i Troms og særleg i Finnmark er i ei særstilling, med spreidd busett befolkning og store avstandar. Dette gjer mellom anna at kommunen må ta ei meir aktiv rolle for å oppnå ønskt samfunnsutvikling, til dømes må kommunane i større grad ta ansvar for kulturtilbod som den private marknaden sørger for andre stader. Sterke lokalsamfunn i nord er òg viktig av tryggingpolitiske og beredskapsmessige omsyn, slik Totalberedskapskommissjonen (NOU 2023: 17 *Nå er det alvor*) har framheva. Desse omsyna taler for at kommunane i Troms og særleg i Finnmark framleis bør få tilskot etter høgare satsar enn kommunar i Nordland.

Distriktsindeksen er eit verktøy for å peike ut distriktskommunar som treng distriktpolitiske verkemiddel, og gir ei rangering av kommunane etter graden av distriktsutfordringar. Kommunane med dei lågaste verdiane har dei største distriktsutfordringane. Den nye distriktsindeksen frå 2020 inneheld fire indikatorar: sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå (SSB) (40 prosent vekt), folketalsvekst siste ti år (40 prosent vekt), sysselsettingsvekst siste ti år (10 prosent vekt) og ein-sidig næringsstruktur (10 prosent vekt).

Revisjonen av distriktsindeksen 2020 vart gjort etter ein grundig gjennomgang. Ein revisjon var nødvendig mellom anna grunna endring av sentralitetsindeksen til SSB. Kommunal- og distriktsdepartementet meiner at den nye sentralitetsindeksen er ei klar forbetring frå tidlegare inndelingar etter sentralitet. Den gir eit betre mål på storleiken på dei arbeids- og tenestemarknadane kommunane inngår i, og ikkje minst tilgangen på desse. Den er derfor ein god og dekkande indikator for geografiske utfordringar. Ein gjennomgang i samband med revisjonen av distriktsindeksen synte at det særleg er samfunnstrekk som folketalsutvik-

ling, sysselsetting og næringsstruktur som blir påverka av dei geografiske utfordringane.

Distriktsindeksen frå 2017 som til no har blitt brukt i distriktstilskota i inntektssystemet er utdatert. Den nye indeksen er allereie brukt i andre distriktpolitiske ordningar, og den blir oppdatert årleg slik at utviklinga i distriktsutfordringar blir fanga opp fortløpande i distriktstilskota.

Inntektssystemutvalet meiner at inntektsgrensa for å kunne få distriktstilskot Sør-Noreg og småkommunetillegget i distriktstilskot Nord-Noreg bør utvidast til å ta med fleire inntekter. Dette er i stor grad inntekter knytt til naturressursar, som kjem i tillegg til rammetilskotet og skatteinntektene innafor inntektssystemet. Regjeringa ser at kommunar i Sør-Noreg med høge inntekter frå naturressursar vil ha mindre behov for ein ekstra innsats via distriktstilskot, og foreslår derfor at ein legg eit utvida inntektsomgrep til grunn for å kunne få distriktstilskot Sør-Noreg.

Departementet foreslår eit inntektsomgrep der netto konsesjonskraftinntekter, eigedomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg, havbruksinntekter og produksjonsavgift på vindkraft inngår saman med personskatt og naturressursskatt. Departementet foreslår vidare at kommunar må ha inntekter under 140 prosent av landsgjennomsnittet per innbyggjar med det utvida inntektsomgrepet, for å kunne få distriktstilskot Sør-Noreg.

Departementet foreslår at kriteriet om inntektsnivå tar omsyn til utviklinga over nokre år, og over tid blir berekna som eit gjennomsnitt for dei aktuelle inntektene dei fire siste åra. Det vil forebygge hyppige tilfelle av at kommunar mister eller mottar tilskot frå eitt år til det neste som følge av tilfeldige svingingar i inntektene. Talgrunnlaget for eigedomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg har ikkje vore på plass i KOSTRA før i rapporteringa for 2023, og produksjonsavgift på vindkraft har først blitt utbetalt til kommunane frå 2023. For arbeidet med 2025-budsjettet legg derfor departementet 2023-nivået for desse inntektene til grunn i berekninga av samla skattenivå, då 2023-tala gir uttrykk for ei rimeleg forventning om situasjonen for den enkelte kommune ved omlegginga av inntektssystemet i 2025. Over tid vil grunnlaget for inntektsberekninga bygge på oppdaterte årlege tal for alle inntekter innanfor inntektsomgrepet.

Departementet foreslår ingen endringar i inntektsgrensa for å få småkommunetillegget i distriktstilskot Nord-Noreg.

Inntektssystemutvalet foreslår at kommunar i Namdalen ikkje lenger skal inngå i distriktstilskot Nord-Noreg, men kan få distriktstilskot Sør-Noreg om dei fyller krava for det.

Stortinget fatta følgande oppmodingsvedtak i samband med behandlinga av Prop. 112 S (2022–2023) *Kommuneproposisjonen 2024*, sjå Innst. 488 S (2022–2023), vedtak nr. 823:

«Stortinget ber regjeringen vurdere om kommunene i Namdalen fortsatt skal sortere under distriktstilskudd Nord-Norge.»

Etter ei samla vurdering meiner departementet at ein ikkje bør gjere noka endring i kva for tilskot desse kommunane inngår i. Regjeringa reknar med dette oppmodingsvedtaket som følgt opp.

Som Inntektssystemutvalet peiker på, har dei små øykommunane Værøy, Røst og Træna ekstra utfordringar knytt til avstandar til andre kommunar og til fastlandet. Departementet er einige i utvalet sitt forslag om at desse kommunane bør få småkommunetillegg etter ein høgare sats.

Inntektssystemutvalet foreslår at satsen på småkommunetillegget i distriktstilskota blir redusert med 1 mill. kroner. Satsen er eit fast beløp per kommune, differensiert etter distriktsindeksen. Utvalet grunngir forslaget med at basiskriteriet, som er eit gitt beløp per kommune og som skal kompensere for smådriftsulemper, blir vekta opp i utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel. Departementet viser til at varetaking av små kommunar er ei sentral målsetting for dei regionalpolitiske tilskota i inntektssystemet. Departementet foreslår ikkje nokon reduksjon i småkommunetillegget.

Når det gjeld regionsentertilskotet støttar departementet utvalet i at regionsentertilskotet ikkje er knytt til kommunar som faktisk er senter i sin region. Departementet støttar utvalet i at tilskotet bør avviklast.

Departementet er vidare einig med utvalet om at det er fleire positive aspekt ved mange innbyggjarar og med vekst i folketalet for kommunar. Kommunar med vekst har eit godt utgangspunkt for eigne skatteinntekter og vekst i rammetilskot. Departementet foreslår derfor at satsen per innbyggjar utover vekstgrensa i veksttilskotet blir redusert til ein tredjedel av dagens sats.

Samstundes kan dei største kommunane ha nokre særskilde utfordringar som andre kommunar ikkje har. Som Inntektssystemutvalet peiker på, speler dei største kommunane ei sentral rolle som motor og samfunnsutviklar for kommunane rundt, og dei tar på seg eit utvida ansvar som ikkje blir fanga opp i dagens inntektssystem. Storbyane kan òg ha særskilde kostnader til sosiale tenester, til dømes innan bustadområdet og til kommunale arbeidsmarknadstiltak. Inntektssystemutvalet

peikte på at forslaget til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tenester i større grad fangar opp opphoping av levekårsproblem, og foreslo derfor ei halvering av satsen på storbytilskotet. Departementet meiner at det framleis er behov for eit storbytilskot, og foreslår derfor å vidareføre dagens tilskot til dei same kommunane og med om lag same sats som i dag.. I departementet sitt forslag er satsen på storbytilskotet redusert frå 426 til 398 kroner per innbyggjar (2024-kroner).

Kommunane som får storbytilskot får òg betydelege tilskot utanom inntektssystemet, mellom anna gjennom områdesatsingane. Tilskotet til områdesatsingar skal bidra til å jamne ut sosiale skilnader ved at fleire bebuarar i område med særskilde levekårsutfordringar kan bli økonomisk sjølvstendige gjennom arbeid, og bli aktive deltakarar i lokalsamfunn og storsamfunn. Det skal òg bidra til varige forbetringar av tenester, og betre fysiske og sosiale nærmiljøkvalitetar i levekårsutsette område. I statsbudsjettet for 2024 er tilskotet til områdesatsingar på 152,7 mill. kroner (kap. 590, post 65).

## 16.6 Forslag til endringar i regionalpolitiske tilskot

### 16.6.1 Endringar i distriktstilskot Sør-Noreg og distriktstilskot Nord-Noreg

Departementet foreslår å ta i bruk den nye distriktsindeksen i distriktstilskot Sør-Noreg og i småkommunetillegget i distriktstilskot Nord-Noreg. Den nye distriktsindeksen er ikkje direkte samanliknbar med den gamle distriktsindeksen som blir nytta i distriktstilskota i dag, og departementet foreslår endra intervall for dei ulike satsane, men med same talet på kategoriar som i dag. Departementet foreslår vidare at intervallet for satsane blir endra så tilskotet går til om lag same talet på kommunar, med same storleik som i dag.

Distriktsindeksen blir oppdatert årleg, og distriktsutfordringane blir dermed fanga opp fortløpande i distriktstilskota. Det betyr at satsane og tilskot for kvar enkelt kommune kan endre seg mellom år.

Departementet foreslår at inntektsomgrepet i inntekstgrensa for å kunne få distriktstilskot Sør-Noreg blir utvida til òg å omfatte netto konsesjonskraftinntekter, eigedomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg, havbruksinntekter og produksjonsavgift på vindkraft, i tillegg til personskatt og naturressursskatt. Departementet foreslår vidare at inntektsnivået blir berekna som eit gjennomsnitt over fire år, og at inntekstgrensa for å få dis-

triktstilskot Sør-Noreg blir sett til 140 pst. av landsgjennomsnittet.

Utvidinga av inntektsgrensa til òg å omfatte naturressursinntekter, inneber at 18 kommunar som elles ville fått distriktstilskot Sør-Noreg ikkje får tilskotet. Nettoeffekten for desse 18 kommunane er ein reduksjon i distriktstilskot Sør-Noreg på om lag 120 mill. kroner. Til samanlikning hadde dei 18 kommunane naturressursinntekter på til saman 1 967 mill. kroner årleg i perioden 2020–2023.

Det blir ikkje foreslått endringar i inntektsgrensa for å få småkommunetillegget i distrikts-

tilskot Nord-Noreg. Departementet foreslår at øykommunane Værøy, Røst og Træna får same, høgare sats på småkommunetillegget som kommunane i tiltakssona i Troms og Finnmark.

Med desse endringane vil samla distriktstilskot Nord-Noreg auke med 26 mill. kroner til 2 463 mill. kroner, mens samla distriktstilskot Sør-Noreg vil bli redusert med 70 mill. kroner til 805 mill. kroner, berekna på inntektssystemet for 2024.

Tabell 16.3 og tabell 16.4 viser satsar i 2024 for distriktstilskot Sør-Noreg og distriktstilskot Nord-Noreg, med departementet sitt forslag til endringar.

Tabell 16.3 Satsar i distriktstilskot Sør-Noreg 2024, med departementet sitt forslag til endringar.

Ny distriktsindeks	Kommunar med 3 200 innbyggjarar eller meir		Kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar
	Per kommune (1 000 kr)	Per innbyggjar (kroner)	Sats per kommune (1 000 kr)
Indeks 0–45	1 413	1 280	6 526
Indeks 46–48	1 133	1 024	5 875
Indeks 49–51	849	768	5 221
Indeks 52–54	564	512	4 569
Indeks 55–58	284	257	3 915
Indeks over 58	0	0	3 264

Tabell 16.4 Satsar i distriktstilskot Nord-Noreg 2024, med departementets forslag til endringar.

Kommunar i:	Sats per innbyggjar (kroner)	
Nordland og Namdalen	2 031	
Troms (utanfor tiltakssona)	3 861	
Tiltakssona i Troms	4 550	
Finnmark	9 427	
<i>Småkommunetillegg til kommunar med under 3 200 innbyggjarar</i>		
Distriktsindeks	Småkommunetillegg per kommune, kommunar utanfor tiltakssona (1 000 kr)	Småkommunetillegg per kommune, kommunar i tiltakssona, og kommunane Værøy, Røst og Træna (1 000 kr)
Indeks 0–45	6 526	14 135
Indeks 46–48	5 876	12 719
Indeks 49–51	5 221	11 308
Indeks 52–54	4 569	9 893
Indeks 55–58	3 915	8 481
Indeks over 58	3 264	7 067

### **16.6.2 Avvikling av regionsentertilskotet og reduserte satsar for veksttilskotet og storbytilskotet**

Departementet foreslår at regionsentertilskotet blir avvikla. Departementet foreslår vidare at satsen per innbyggjar utover vekstgrensa i veksttilskotet blir redusert til 1/3 av dagens sats, det vil seie frå 67 331 kroner per innbyggjar til 22 444 kroner per innbyggjar. Departementet foreslår òg at satsen per innbyggjar i storbytilskotet blir redusert frå 426 til 398 kroner per innbyggjar (i 2024-kroner).

Avvikling av regionsentertilskotet og reduserte satsar for veksttilskotet og storbytilskotet frigjer isolert sett om lag 450 mill. kroner, berekna ut ifrå inntektssystemet for 2024. Dette blir fordelt gjennom innbyggartilskotet med eit likt beløp per innbyggjar, og kjem alle kommunar til gode.

Samla sett inneber endringane i dei regionalpolitiske tilskota, inkludert distriktstilskota, ein reduksjon på 449,7 mill. kroner, og ein tilsvarande auke i innbyggartilskotet. Auken i innbyggartilskotet utgjer om lag 89 kroner per innbyggjar.

## 17 Skjønstilskot

Skjønstilskotet er eit tilskot innanfor rammetilskotet til kommunane. Føremålet med skjønstilskotet er å kompensere kommunar for tilhøve som ikkje blir fanga opp i den faste delen av inntektssystemet og gjennom andre faste tilskotsordningar. I tillegg kan skjønstilskotet nyttast til å kompensere kommunane for kostnader ved uventa hendingar som til dømes naturskade, dessutan å bidra til fornying og utvikling i kommunane.

Skjønstilskotet utgjer 1 000 mill. kroner i 2024, tilsvarende under 1 prosent av rammetilskotet til kommunane. I dagens system består skjønnsramma til kommunane av ei basisramme, prosjektskjønsmidlar og ein reservepott som Kommunal- og distriktsdepartementet fordeler til kommunar som har ekstraordinære utgifter knytt til uventa hendingar i løpet av året. Tabell 17.1 viser dei ulike delane av skjønstilskotet i 2024.

Basisramma blir fordelt av statsforvaltarane etter rammer og retningslinjer fastsette av departementet, og skal i hovudsak brukast til å kompensere for tilhøve som ikkje blir godt nok varetatt av inntektssystemet eller gjennom andre faste tilskotsordningar. Prosjektskjønsmidlane skal bidra til utviklings- og fornyingsprosjekt i kommunesektoren. Reservepotten skal vareta kommunar som får ekstraordinære utgifter til uventa hendingar i løpet av året. Ved særskilt store hendingar har Stortinget auka løyvinga på skjønstilskotet og reservepotten i løpet av året. Eit døme på dette er ekstremværet «Hans» hausten 2023.

Departementet rapporterer kvart år på bruken av skjønstilskotet i kommuneproposisjonen.

Tabell 17.1 Skjønnsramma 2024, saldert budsjett (mill. kroner).

Skjønnsramma 2024	Beløp i mill. kr
Basisramme	800
Prosjektskjøn	25
Reservepott	175
Sum	1 000

### 17.1 Dagens system og praksis

#### 17.1.1 Basisramma

Basisramma til kommunane utgjer hovuddelen av skjønstilskotet, og er sett til 800 mill. kroner i 2024. Kommunal- og distriktsdepartementet fastset årleg retningslinjer for skjønstilldelinga, og fordeler basisramma mellom statsforvaltarembeta. Statsforvaltaren fordeler deretter sin del av basisramma til kommunane i sitt/sine fylke, etter dei fastsette retningslinjene. Basisramma skal i hovudsak brukast til å kompensere for tilhøve som ikkje blir godt nok varetatt av inntektssystemet eller gjennom andre faste tilskotsordningar. Basisramma kan òg nyttast til dekning av utgifter som følge av ekstraordinære hendingar gjennom året, inkludert naturskade, dessutan tiltak for fornying og utvikling i kommunane.

Mesteparten av basisramma blir fordelt i forkant av statsbudsjettet, og fordelinga blir varsla i statsbudsjettet (Grønt hefte).

#### Retningslinjer for skjønstilldelinga

Retningslinjene for skjønstilldelinga blir publisert på nettsidene til departementet ved framlegginga av statsbudsjettet kvart år.<sup>1</sup> Desse skal sikre ei mest mogleg likeverdig behandling av kommunane på tvers av fylka når det gjeld tildeling av skjønstilskot.

Retningslinjene har dei seinare åra gått i retning av å bli meir generelle og med færre direkte føringar på kva det kunne tildelast skjønstilskot til, og overlèt til statsforvaltarane å vurdere behovet for skjønstilskot basert på deira kunnskap om kommunane i sitt/sine fylke. I tillegg ligg det ei forventning om at statsforvaltarembeta føretar skjønstilldelinga i dialog med kommunane.

Skjønstilskotet bør tildelast på grunnlag av den overordna økonomiske situasjonen i kommunane, og ikkje på grunnlag av tilhøve i enkeltstående sektorar eller fordi kommunen tidlegare har

<sup>1</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Retningslinjer for skjønstilldelinga 2024*.



mottatt skjønsmidler. I all hovudsak blir embeta derfor bede om å vurdere behovet for tilskot etter ei heilskapleg vurdering av økonomien og behovet i kommunane. Det skal gjerast reelle vurderingar av behov for tilskot frå år til år. Skjønstilskotet er ikkje meint å skulle vere eit permanent tilskot som kommunane får kvart år.

Statsforvaltaren har òg ansvaret for oppfølging av kommunar i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) og andre kommunar i økonomisk ubalanse. Som ein del av oppfølginga skal desse kommunane spesifisere konkrete tiltak for å kome i økonomisk balanse. I retningslinjene blir det presisert at kommunar som ikkje sett i verk tiltak for å kome attende i økonomisk balanse, ikkje kan tildelast skjønsmidler.

Statsforvaltarane har ei viktig rolle som pådrivar for fornyings- og innovasjonsprosjekt i kommunal regi, og ein del av basisramma skal gå til fornyings- og innovasjonsprosjekt i kommunane. Føremålet med prosjektskjønsmidlane er å gi kommunane støtte til å prøve ut nye løysingar i verksemda si. Arbeidet til statsforvaltaren med fornying og innovasjon skal sjåast i samanheng med anna arbeid knytt til rettleiing, samordning og skjønstilldeling. Statsforvaltarane skal òg rapportere og vidareformidle resultatata frå prosjekta til andre kommunar.

For å kunne vareta kommunar som får uventa eller ekstraordinære økonomiske utfordringar i løpet av året, inkludert naturskade, skal statsforvaltaren som eit minimum halde igjen 5 prosent av basisramma til fordeling gjennom budsjettåret.

#### *Storleiken på basisramma og fylkesvis fordeling*

Basisramma til kommunane er sett til 800 mill. kroner i 2024. Det har over tid vore ønskeleg at rammetilskotet til kommunane i størst mogleg grad bør fordelast etter dei faste ordinære kriteria i inntektssystemet framfor skjønsmessige vurderingar. I perioden 2017–2024 er basisramma gradvis blitt redusert, med totalt om lag 400 mill. kroner. Når basisramma er blitt redusert, er dei frigjorte midlane overført til innbyggartilskotet og dermed fordelt på alle kommunar.

Kommunal- og distriktsdepartementet fastset kvart år fordelinga av basisramma mellom statsforvaltarembeta. Tabell 17.2 viser skjønssammene til statsforvaltarembeta i 2024. Kommunane i dei nordlegaste fylka mottar mest per innbyggjar, mens Oslo og Viken har den minste skjønssamma per innbyggjar.

#### **17.1.2 Tilbakehaldne skjønsmidler (reservepott)**

Kvart år held Kommunal- og distriktsdepartementet tilbake delar av skjønstilskotet for å kunne kompensere kommunesektoren ved uventa hendingar. Dei tilbakehaldne skjønsmidlane går hovudsakleg til kompensasjon for skadar på kommunal infrastruktur etter naturskade, men midlane kan òg kompensere for uventa utgifter grunna andre ekstraordinære forhold. Skjønstilskot kan tildelast kommunar som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendingar og som

Tabell 17.2 Fordeling basisramma 2024.

Statsforvaltarembete	Skjønstilskot 2024	Skjønstilskot 2024
	<i>1 000 kr</i>	<i>Kr per innbyggjar</i>
Oslo og Viken	102 800	51
Innlandet	80 600	216
Vestfold og Telemark	55 100	128
Agder	47 100	149
Rogaland	53 500	109
Vestland	139 100	215
Møre og Romsdal	51 600	192
Trøndelag	93 600	196
Nordland	70 800	294
Troms og Finnmark	105 800	436
Sum	800 000	146

gjeld handtering av den akutte krisesituasjonen, opprydding og/eller reparasjon av kommunal infrastruktur til opphavleg standard. Som hovudregel skal skjønsmidlar nyttast til reparasjon av kritisk kommunal infrastruktur. Kritisk infrastruktur er infrastruktur som kommunane er avhengige av for å kunne yte lovpålagde tenester. Ordninga dekker ikkje utgifter til førebyggjande tiltak.

Kommunar som har utgifter som i sum overstig 250 kroner per innbyggjar, kan få ein kompensasjon som dekker halvparten av dei påkomne utgiftene. Om utgiftene overstig 500 kroner per innbyggjar, kan kommunane få ein kompensasjon som dekker alle utgifter utover 250 kroner per innbyggjar. Kommunane må søkje om skjønstilskot frå departementet gjennom statsforvaltaren, og søknadene blir vurdert ut frå gjeldande retningslinjer for ordninga. Retningslinjene for denne ordninga blir omtalt kvart år i kommuneproposisjonen, og blir publisert som ein del av dei overordna retningslinjene for skjønstilldelinga.

I statsbudsjettet for 2024 var det sett av 175 mill. kroner til kompensasjon for uventa hendingar. Dette er ein auke på 55 mill. kroner samanlikna med 2023, noko som blant anna må sjåast i samanheng med at skjønsposten til fylkeskommunane frå og med 2024 vart avvikla som eigen post, og reservepotten til fylkeskommunane vart slått saman med skjønsposten til kommunane. Frå og med 2024 kan både kommunar og fylkeskommunar søke om kompensasjon frå denne potten.<sup>2</sup> Ved særskilt store hendingar med høge ekstrautgifter for kommunesektoren har det vore praksis at Stortinget har vedteke tilleggsløyvingar på skjønstilskotet i løpet av året. Eit døme på dette er ekstremvêret «Hans» hausten 2023.

### 17.1.3 Departementets prosjektskjønsmidlar

Innanfor skjønssamma til kommunane tildeler Kommunal- og distriktsdepartementet kvart år midlar til utviklings- og fornyingsprosjekt. Føremålet med prosjektskjønsmidlane er å bidra til utviklings- og fornyingsprosjekt i og for kommunesektoren. Prosjekta skal ha overføringsverdi til fleire kommunar, og ha eit opplegg for deling av erfaringar frå prosjektet. Kriteria for tildeling av prosjektskjønsmidlar blir omtala i kommuneproposisjonen kvart år.<sup>3</sup> Det er i hovudsak prosjekt i regi av departementet, og/eller KS og andre departement som blir finansiert gjennom prosjektskjønsmidlar.

midlane. Det kan òg gis tilskot til kommunar som vurderer grenseendringar, til utgreiing og informasjon til innbyggjarar og innbyggjarhøyring.

Departementet har sett av 25 mill. kroner til prosjektskjønsmidlar i 2024.

## 17.2 Forslaget til Inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet meinte at rammetilskotet i størst mogleg grad bør fordelast etter faste kriterium, og ikkje etter skjønsmessige vurderingar. Utvalet peikte på at det likevel kan vere lokale tilhøve som kommunane sjølv ikkje kan påverke, og som medfører auka utgifter. Utvalet vurderte derfor at inntektssystemet framleis burde innehalde eit skjønstilskot, som i hovudsak blir fordelt med bakgrunn i slike særskilde grunngevingar.

Utvalet meinte at departementet bør føreta ein vidare reduksjon i skjønstilskotet framover, og foreslo at basisramma blir halvert samanlikna med nivået i 2022, som då var på 850 mill. kroner. Når det gjeld skjønsmidlar som blir fordelt av departementet, meinte utvalet at departementet framleis må ha ansvar for å kompensere kommunesektoren som heilskap ved uventa hendingar med hjelp frå statsforvaltarane. Utvalet foreslo at skjønsmidlane som blir fordelt av departementet, det vil seie reservepotten og prosjektskjønsmidlar, kan haldast på same nivå som i 2022, høvesvis på 120 og 20 mill. kroner.

Når det gjeld basisramma, var det synet til inntektssystemutvalet at det bør gjerast endringar i den fylkesvise fordelinga av basisramma. Det var utvalet si oppfatning at basisramma i stor grad er basert på ei historisk fordeling som har vore relativt stabil over mange år. Utvalet meinte at basisramma i større grad bør fordelast per innbyggjar og per kommune i det aktuelle fylket, då det ikkje er grunn til å tru at tilhøva skjønstilskotet er meint å vareta varierer systematisk per innbyggjar mellom fylka over tid.

Utvalet meinte vidare at det er uheldig dersom det er store variasjonar mellom statsforvaltar-embeta i kor mykje av basisramma som blir halde tilbake til fordeling i løpet av året. Utvalet meinte at statsforvaltarane i større grad bør halde tilbake midlar sidan behovet i kommunane først blir kjent gjennom året. Samstundes peikte utvalet på lokal-kunnskapen til statsforvaltarane som fører til at dei har betre føresetnader enn Kommunal- og distriktsdepartementet for å vurdere behovet til kommunane for skjønsmidlar.

Utvalet meinte òg at dagens praksis der kommunane søkjer statsforvaltaren om skjønstilskot

<sup>2</sup> Prop. 112 S (2022–2023) *Kommuneproposisjonen 2024*.

<sup>3</sup> Prop. 112 S (2022–2023) *Kommuneproposisjonen 2024*.

skaper unødvendig mykje byråkrati rundt tildelinga, og at det kan vere vanskeleg for kommunane å forstå kriteria for tildelinga. Utvalet meinte derfor at skjønsmidlane i større grad bør fordelast til uventa hendingar, prosjektmidlar eller anna som ikkje går inn i den løpande drifta i kommunane. Vidare var det synet til utvalet at det framleis er behov for skjønsmidlar som kommunane kan søke på til ulike prosjekt, og at prosjektmidlane i størst mogleg grad bør gå til prosjekt som er relevante for meir enn ein kommune. Innovasjon bør vere eit sentralt kriterium for tildeling av projektskjønsmidlar.<sup>4</sup>

### 17.2.1 Høyringsinnspel

55 kommunar har gitt høyringssvar om forslaga til endringar i skjønstilskotet. Av desse støttar 28 kommunar forslaget til utvalet om ein reduksjon i det samla skjønstilskotet og omfordeling mellom fylka. 5 kommunar støttar forslaget om å redusere skjønstilskotet, men nemner ikkje omfordelinga mellom fylka særskilt. 19 kommunar støttar ikkje forslaga til utvalet, hovudsakleg fordi dei meiner fordelinga av skjønstilskotet fungerer godt i eige fylke slik det er i dag. Dei fleste kommunane peikar på at det er viktig med ein skjønnsramme, sidan det alltid vil vere saker som ikkje blir dekt av utgiftsutjamninga.

5 av 10 statsforvaltarembete har kome med høyringsinnspel til forslaga om endringar i skjønstilskotet. Tre embete meiner basisramma som eit minimum bør haldast på dagens nivå. Dei peikar på at det alltid vil vere lokale tilhøve som inntektssystemet eller andre tilskotsordningar ikkje klarer å ta høgde for, og der kompensasjon er nødvendig for å utjamne urimelege forskjellar mellom kommunane. To embete meiner at det er behov for ei jamnare fordeling av skjønnsramma mellom embeta.

### 17.2.2 Departementet sine vurderingar

Kommunal- og distriktsdepartementet er einig i utvalet si vurdering om at rammetilskotet i størst mogleg grad bør fordelast etter dei faste ordinære kriteria i inntektssystemet, og ikkje etter skjønsmessige vurderingar. I perioden 2017–2024 er

basisramma derfor gradvis blitt redusert med totalt om lag 400 mill. kroner.

Skjønstilskotet blir gitt etter ei årleg vurdering av behov, og nivået på skjønstilskotet blir vurdert i dei årlege kommuneproposisjonane. Eventuelle endringar i skjønnsramma er dermed ikkje ei systemendring på same måte som dei andre forslaga til endringar i inntektssystemet. Departementet legg på vanleg måte fram forslag om storleiken på skjønstilskotet i 2025 i kommuneproposisjonen for 2025, sjå eigen omtale i kapittel 4. Departementet vil vidare vurdere storleiken på basisramma og fordelinga mellom statsforvaltar-embeta i dei ordinære budsjettprosessane. For 2025 vil departementet særskilt be statsforvaltarane om å vere merksame på endringane i inntektssystemet og dei konsekvensane dette får for kommunane i sitt/sine fylke.

Departementet støttar utvalet si vurdering av at statsforvaltarane har betre føresetnader enn departementet for å vurdere behovet til kommunane i eige fylke, og at det derfor er viktig at basisramma framleis blir fordelt basert på lokalkunnskapen til statsforvaltarane.

Inntektssystemutvalet peikte i si utgreiing på at det er store variasjonar mellom embeta i korleis dei fordeler si basisramme, og at søknadsprosessane for kommunane gjer at det blir unødvendig mykje byråkrati knytt til fordelinga av skjønstilskotet. Departementet viser i den samanhengen til at det dei siste åra har blitt gjort ein del presiseringar i retningslinjene for skjønstilldeling og i tildelingsbrevet. Blant anna står det i retningslinjene at det er opp til statsforvaltarane kor stor del av basisramma dei ønsker å halde tilbake til fordeling gjennom budsjettåret utover minimumsnivået på 5 prosent. Dette er i tråd med gjeldande praksis der mange statsforvaltarar held igjen meir enn 5 prosent av basisramma. I tildelingsbrevet blir det vidare vist til at dialogen mellom statsforvaltaren og kommunane kan gjerast på ulike måtar, men må vere mest mogleg føremålstenleg for begge partar med tanke på omfang og ressursbruk. Departementet meiner at desse endringane på ein tilfredsstillande måte varetar utvalets bekymringar om variasjonar mellom fylka og unødvendig mykje byråkrati. Departementet vil likevel årleg vurdere om det er føremålstenleg å gjere ytterlegare presiseringar i retningslinjene.

<sup>4</sup> NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*.

## 18 Toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester

Målet med dagens ordning er at den skal legge til rette for at kommunane kan gi eit godt tenestetilbod til mottakarar som har krav på omfattande helse- og omsorgstenester. Kommunane har ansvaret for å gi helse- og omsorgstenester til dei som har krav på dette i samsvar med helse- og omsorgstenestelova. Tenestene blir finansiert i hovudsak gjennom dei frie inntektene til kommunane (skatteinntekter og rammetilskot). Behovet for ressurskrevjande tenester varierer mykje mellom kommunar. Det har førebels vore vanskelig å finne objektive kriterium i inntektssystemet som kan fange opp denne variasjonen i kostnader.

Kommunane får refundert delar av utgiftene til tenester til menneske som får omfattande helse- og omsorgstenester. Dette kan mellom anna gjelde personar med psykisk utviklingshemming, nedsett funksjonsevne, personar med rusmiddelproblem og menneske med psykiske lidingar. For 2024 får kommunane kompensert 80 prosent av eigne netto lønsutgifter i 2023 til helse- og omsorgstenester ut over eit innslagspunkt på 1 608 000 kroner. Netto lønskostnader er løn til tilsette og tilhøyrande sosiale kostnader, minus øyremerkte tilskot og tilskot gjennom inntektssystemet. Tilskotsordninga gjeld for tenestemottakarar til og med det året dei fyller 67 år. For eldre over 67 år blir delar av utgiftene fanga opp gjennom dei ordinære kriterium i kostnadsnøkkelen som ligg til grunn for fordelinga av rammetilskot til kommunane. Toppfinansieringsordninga er ei overslagsløyving og i statsbudsjettet for 2024 er det budsjettet med 12 984 mill. kroner på kapittel 575, post 60.

Det er i tillegg ei ordning med tilleggskompen-sasjon som gjeld kommunar med mindre enn 3 200 innbyggjarar, som har gjennomsnittlege skatteinntekter dei siste tre åra som er lågare enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og har høge utgifter til ressurskrevjande tenester per innbyggjar. Høge utgifter i denne samanhengen er dei innrapporterte netto lønsutgiftene som ikkje blir dekt av toppfinansieringstilskotet. Desse kommunane får kompensert 80 prosent av utgiftene over ein terskelverdi per innbyggjar. Terskelverdien blir berekna nøyaktig etter at toppfinansierings-

tilskotet er fordelt, då tilleggskompen-sasjonen er ei rammestyrt ordning. Det er løyvd 88 mill. kroner i statsbudsjettet for 2024 på kapittel 575, post 61.

### 18.1 Forslaget til inntektssystemutvalet

Inntektssystemutvalet foreslo å vekte ned kriteriet i kostnadsnøkkelen for «PU 16 år og over», dess-utan å vurdere å legge om modellen frå dagens modell (eigendel per mottakar) til ein ny modell (eigendel basert på kommunane sine tal på innbyggjarar) og samstundes innlemme delar av toppfinansieringstilskotet.

#### *Høyringsinnspel*

96 kommunar hadde merknader til utvalet si tilråding om endringar i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester. Dei fleste meinte at endringar måtte sjåast i samanheng med nedvekting av PU-kriteriet og at ordninga måtte vurderast på nytt. 34 kommunar (35 prosent) var positive til utvalet sitt forslag og 10 kommunar var negative.

### 18.2 Konsekvensar av nedvekting av PU-kriteriet

#### 18.2.1 Dagens ordning

I dag rapporterer kommunane inn samla lønsutgifter til kvar enkelt mottakar til Helsedirektoratet. Kommunane rapporterer òg inn storleiken på inntekter som gjeld kvar enkelt mottakar og som skal kome til fråtrekk. Det kan til dømes vere statstilskot og eigenbetalingar. I tillegg skal det rapporterast om mottakaren er registrert som «person med psykisk utviklingshemming over 16 år» (PU-kriteriet) som er eit kriterium i inntektssystemet til kommunane. PU-kriteriet skal òg trekkast frå den samla ressursinnsatsen, då dette reknast som eit tilskot som blir finansiert i inntektssystemet. Den samla ressursinnsatsen med fråtrekk av statstilskot, eigenbetalingar og verdien

av PU-kriteriet, blir kommunane sine netto lønsutgifter og som er grunnlaget for berekninga av tilskotet til kommunane. Då blir innslagspunktet trekt frå kommunane sine netto lønsutgifter og kommunane får kompensert 80 prosent av utgiftene over innslagspunktet.

### 18.2.2 Konsekvensar av nedvekting av PU-kriteriet for toppfinansieringsordninga

Verdien av PU-kriteriet er i inntektssystemet for 2024 berekna til 890 000 kroner. Etter at nedjusteringa av vekta i kriteriet er gjort, vil verdien til PU-kriteriet bli redusert med om lag 513 000 kroner. Det er foreslått at om lag halve nedvektinga blir tilbakeført kommunane med ei særskilt fordeling (tabell C), jf. kapittel 4. Effekten etter tilbakeføringa i tabell C, er at verdien til PU-kriteriet netto blir redusert med om lag 260 000 kroner. I toppfinansieringsordninga i 2023 var det 8 301 mottakarar, kor 4 681 mottakarar var diagnostisert som «psykisk utviklingshemma» og var over 16 år. Dersom ein ikkje hadde korrigert for noko av dette, ville kommunane ha fått eit mindre fråtrekk for inntekter gjennom inntektssystemet, og utbetalingane i toppfinansieringsordninga hadde auka med 974 mill. kroner.

### 18.2.3 Departementet si vurdering

Inntektssystemet gjeld fordeling av ein gitt ramme. Endringar i systemelementa bør derfor gjennomførast provenynøytralt. Dei samla utgiftene over statsbudsjettet til rammetilskotet og toppfinansieringsordninga bør derfor ikkje bli endra som følge av ny vekt på PU-kriteriet i kostnadsnøkkelen. Det er to verkemiddel ein kan nytte for å utlikne budsjetteffekten i toppfinansieringsordninga av endra vekt på PU-kriteriet. Ein kan anten redusere kompensasjonsgraden med nærare sju prosentpoeng eller auke innslagspunktet med om lag 150 000 kroner. Desse to verkemidla har ulike fordelingsverknader. Ein reduksjon av kompensasjonsgraden vil redusere utbetalingane med ein lik del for alle kommunane, medan ein auke i innslagspunktet vil skjerme dei kommunane som har dei høgaste utgiftene per mottakar. Departementet foreslår derfor å auke innslagspunktet for at verknaden av nedvektinga av PU-kriteriet på toppfinansieringsordninga skal bli provenynøytral.

## 18.3 Omlegging av toppfinansieringsordninga

### 18.3.1 Bakgrunn

Toppfinansieringsmodellen i dag kompenserer kommunar for 80 prosent av lønsutgiftene utover innslagspunktet for kvar mottakar. Modellen er kjend ettersom prinsippa har vore dei same sidan den vart oppretta i 2008. Incentiveeffektane med eigendelane over innslagspunktet på 20 prosent blir rekna som moderate. Sidan modellen kompenserer utgifter for kvar enkelt mottakar, er ulempa at modellen ikkje tek omsyn til dei kommunane som har høge utgifter i forhold til folketallet i kommunane. Det vart derfor innført ei ordning med tilleggskompensasjon for dei minste kommunane. Denne ordninga er rammestyrt og gjeld for kommunar med mindre enn 3 200 innbyggjarar som har skatteinntekter per innbyggjar på mindre enn 120 prosent av landsgjennomsnittet dei siste tre åra, og som har høge utgifter (omtala som «eigendeler») i ordninga. Tilleggskompensasjonen tek ikkje omsyn til kommunar som har over 3 200 innbyggjarar og som har høge utgifter i forhold til folketallet.

### 18.3.2 Departementet sine vurderingar

I åra 2004–2007 vart det nytta ein modell som gir kommunane ei samla dekning for 80 prosent av netto lønsutgifter over innslagspunktet på landsbasis. Kommunane sin eigendel for utgifter over innslagspunktet blir då på 20 prosent på landsbasis.

Eigendelen i makro på 20 prosent av samla utgifter over innslagspunktet vart i den gamle modellen dividert på talet innbyggjarar for dei kommunane som mottar tilskot. Eigendelen per innbyggjar var lik for alle kommunane. Den faktiske kompensasjonsgraden over innslagspunktet, varierte avhengig av kommunane sine utgifter utover innslagspunktet i forhold til innbyggartalet i kommunane. Kommunar med relativt sett høge utgifter i forhold til innbyggartalet fekk ein kompensasjon som var høgare enn dagens 80 prosent og omvendt.

Departementet ser at ein fordel med den tidlegare ordninga var at den ga høgare kompensasjon til kommunar med høge utgifter i forhold til innbyggartalet. Den tok med andre ord omsyn til den samla økonomiske belastninga kvar enkelt kommune hadde ved å yte særleg ressurskrevjande tenester. I tillegg var handsaminga av denne ordninga i samsvar med korleis ein hand-

samar verknader i kommuneøkonomien elles. Til dømes tek alle vekstberekningar for enkeltkommunar eller fordelingsverknader av ulike saker i inntektssystemet utgangspunkt i verknader per innbyggjar. Ulempa ved ein slik modell er at insentiva i ordninga teoretisk sett er noko svakare enn i dag, fordi kommunane kan få dekt store delar av meirutgiftene ved å gi meir og betre tenester til enkelte mottakarar.

Regjeringa foreslår ein modell som er ein hybrid av dagens modell og modellen frå 2004–2007. Denne modellen vil først berekne ein eigendel utover innslagspunktet med eit likt beløp per innbyggjar. Deretter vil det bli berekna ein eigendel på 10 prosent av kommunens samla utgifter over innslagspunktet etter at eigendelen per innbyggjar, er trekt frå. Det er altså ein ekstra eigendel samanlikna med i dag og med den førre modellen.

Summen av dei to eigendelane er det same som dagens modell (20 prosent) på landsbasis. Fordelen med ein slik modell, er at den har gode fordelingsverknader for kommunar som har høge utgifter til ressurskrevjande tenester i høve til innbyggartalet og betre insentiveffekt enn den modellen som vart nytta i 2004–2007. Ulempa er at den er noko meir komplisert fordi den har to eigendelar. Regjeringa meiner at modellen gir ein rimeleg balanse mellom desse omsyna.

Den nye modellen har nokre likskapstrekk med dagens tilleggskompensasjon for kommunar under 3 200 innbyggjarar, men grunnlaget for utrekninga er ulikt. Tilleggskompensasjonen er samstundes meir målretta mot kommunar med

høge utgifter og skatt under 120 prosent dei siste tre åra. Departementet foreslår derfor å føre ordninga med tilleggskompensasjon vidare.

#### **18.4 Forslag til endringar i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester**

---

Auka utgifter i toppfinansieringstilskotet som følge av nedvektinga av PU-kriteriet finansierast med å auke innslagspunktet i toppfinansieringsordninga. Førebelse berekningar viser at innslagspunktet må aukast med om lag 150 000 kroner.

Toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester vert lagt om til ein modell med to eigendelar, der ein eigendel blir berekna per innbyggjar og ein eigendel på 10 prosent av utgifter over innslagspunktet etter at den første eigendelen er trekt frå.

Tilleggskompensasjonen vil bli vidareført etter same prinsipp som i dag. På grunn av endra innslagspunkt på grunn av nedvekting av PU-kriteriet og endringar i modellen, vil grunnlaget for utrekninga av kompensasjonen bli noko endra, som igjen gir nokre fordelingseffektar.

Dei samla effektane ved først å auke innslagspunktet som følge av nedvektinga av PU-kriteriet, dernest omlegginga av modellen og til slutt berekninga av tilleggskompensasjon med nytt grunnlag, er vist i tabell 22.1–22.3.

Departementet vil kome attende med storleiken på innslagspunkt og overslag på eigendel per innbyggjar i forslaget til Prop. 1 S (2024–2025).

## 19 Innbyggjarar som ikkje er folkeregistrert i kommunen

I inntektssystemet er det eit grunnleggande prinsipp at fordelinga av inntekter mellom kommunane tar utgangspunkt i den kommunen der innbyggjaren er folkeregistrert. For dei aller fleste kommunale tenestene er det samanfall mellom kommunen der innbyggjaren er folkeregistrert og kommunen der innbyggjaren får tenester. På nokre område er det likevel slik at ein kommune òg tilbyr, og har ansvar for, kommunale tenester til personar som ikkje er folkeregistrert i kommunen. Det gjeld til dømes innbyggjarar som har fritidsbustad i ein annan kommune enn heimkommunen, studentar som bur og studerer ein annan stad enn dei er folkeregistrert, og pendlarar og personar frå omlandskommunar som brukar tenester i ein annan kommune. Med ei fellesnemning kan desse kallast gjesteinnbyggjarar, personar som oppheld seg og nyttar tenester i kommunen utan å vere folkeregistrert i kommunen.

Det har vore peikt på at kommunar med ei stor fritidsbefolkning har utgifter til gjesteinnbyggjarar, samstundes som kommunane ikkje får inntekter for dette gjennom inntektssystemet. Kommunen har i hovudsak berre plikt til å levere tenester til innbyggjarar busett i eigen kommune, med nokre unntak. Kommunane har ansvaret for beredskapen og nødvendige helse- og omsorgstenester, og dette gjeld òg dei innbyggjarane som oppheld seg i kommunen. Det har særleg blitt vist til at kommunane med mange gjesteinnbyggjarar har høgare utgifter til helse- og omsorgstenester, som følge av at fritidsbefolkninga i større grad enn tidlegare oppheld seg på hytter over lengre tid.

På den andre sida kan kommunane òg få inntekter frå gjesteinnbyggjarar, utanom inntektssystemet. Kommunar med mange gjesteinnbyggjarar kan til dømes få inntekter frå eigedomsskatt, formuesskatt, brukarbetalingar og gebyr og indirekte inntekter gjennom fleire arbeidsplassar og auka sysselsetting i kommunen.

Korleis personar som ikkje er folkeregistrert i kommunen eventuelt skal handterast i inntektssystemet vart vurdert i Borge m.fl. (2015).<sup>1</sup> Rapporten vurderte inntekter og utgifter i hyttekommunar, og konkluderte med at det vil vere

meir effektivt å finansiere utgiftene til hyttekommunane gjennom meir direkte verkemiddel, som betaling frå hytteeigarane eller bustadkommunen, enn gjennom inntektssystemet.

### 19.1 Inntektssystemutvalet si vurdering

Inntektssystemutvalet vurderte problemstillinga om gjesteinnbyggjarar. Utvalet gjekk gjennom ulike typar kommunar med stor «gjestebefolkning», vurderte inntektene og utgiftene kommunane har til gjesteinnbyggjarar og om det er rimeleg at inntektssystemet skal ta omsyn til denne problemstillinga.

Utvalet tilrødde at inntektssystemet ikkje bør ta omsyn til ulike typar gjesteinnbyggjarar. Dei viser til det grunnleggande prinsippet i finansieringa av kommunesektoren om at dei frie inntektene til kommunen i hovudsak er knytt til personar som er busett i kommunen. Utvalet peikte på at når finansieringa er knytt til bustadkommunen er kommunen sitt heilskaplege ansvar for tenestetilbodet til innbyggjaren tydeleg. Utvalet meinte òg det bør vere samsvar mellom finansieringa og kva innbyggjarar som har stemmerett i kvar enkelt kommune. Utvalet peikte vidare på at mange fritidsbustader, eller andre turistar, ikkje nødvendigvis er ein ufrivillig kostnad som kan kompenseras gjennom inntektssystemet. Kommunane har sjølv valt å legge til rette for denne typen næringsverksemd, og utvalet meinte dei må rekne med at det òg kan medføre nokre kostnader.

Dersom det over tid blir ein stor auke i utgifter til gjesteinnbyggjarar, til dømes i helse- og omsorgsutgiftene til hyttekommunar på grunn av at hytteinnbyggjarar oppheld seg på hyttene over lengre tid, meinte utvalet at andre løysingar, utanfor inntektssystemet, bør vurderast. Utvalet tilrødde då at ein ser på moglegheitene for å lage ei oppgjersordning mellom kommunane, men at ein må sjå nærare på korleis dette kan bli gjort utan at

<sup>1</sup> Borge m.fl. (2015). *Inntekter og utgifter i hyttekommuner*. TF-rapport, Nr. 349. Telemarksforsking.

ansvarsforholda blir uklare eller at ordninga blir for administrativt krevjande.

### *Innspel i høyringa*

Relativt få kommunar hadde innspel knytt til problemstillinga om gjesteinnbyggjarar. Av dei 20 kommunane som hadde innspel meinte eit fleirtal at det bør sjåast nærare på korleis ein skal vareta kommunar med høg gjestebefolkning.

## **19.2 Oppmodingsvedtak og vurderinga til departementet**

I vedtak nr. 1252, 16. juni 2021 vedtok Stortinget følgande:

«Stortinget ber regjeringa i oppfølgingen av utredningen fra Inntektssystemutvalget vurdere lovverket slik at helsetjenester benyttet utenfor bostedskommunen i større grad kan belastes den kommunen tjenestemottaker betaler skatt til.»

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022* og Innst. 660 S (2020–2021).

Vedtaket viser til lovverk om helsetenester. Helse- og omsorgsdepartementet har vurdert denne delen av oppmodingsvedtaket. Helse- og omsorgstenestelova § 3-1 første ledd slår fast at kommunen skal sørge for at alle som oppheld seg i kommunen får tilbod om nødvendige helse- og

omsorgstenester. Opphaldsprinsippet inneber at kommunen har eit ansvar for alle som oppheld seg i kommunen, uavhengig av om dei bur der eller er der i samband med arbeid, studiar eller feriereiser. Det følger av same lov at kostnadene for tenestene skal dekkast av den kommunen som er ansvarleg for å yte tenesta. Det er ikkje etablert nokon gjestepasientordning for kommunale- helse og omsorgstenester.

Opphaldsprinsippet har vore drøfta fleire gonger, sist i samband med utarbeidinga av lov om kommunale helse- og omsorgstenester (Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*). Omsynet til ei lett tilgjengeleg og fleksibel helse- og omsorgsteneste tilsa at lovverket framleis skulle legge opphaldsprinsippet til grunn.

Kommunal- og distriktsdepartementet støttar Inntektssystemutvalet si vurdering om at rammetilskotet må fordelast til den kommunen der innbyggaren er folkeregistrert. Det tydeleggjer ansvaret som bustadkommunen har for heile tenestetilbodet, og sikrar samsvar mellom finansieringa og kor ein har stemmerett. Departementet meiner derfor at kommunar bør få rammetilskot for personar som er folkeregistrert som busett i kommunen, som i dag.

På bakgrunn av desse vurderingane, foreslår regjeringa ingen endringar i helselovgivinga eller inntektssystemet knytt til utgifter kommunane har til innbyggjarar frå andre kommunar. Regjeringa reknar med dette oppmodingsvedtaket som følgt opp.



## 20 Saker med særskild fordeling (tabell C)

Dei frie inntektene skal som hovudregel fordelast etter dei ordinære kriteria i inntektssystemet, det vil seie etter innbyggartal eller gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga. Som eit mellombels unntak frå hovudregelen, kan delar av dei frie inntektene i ein avgrensa periode bli gitt ei særskild fordeling innanfor innbyggartilskotet.<sup>1</sup> Dette gjeld mellom anna oppgåver som berre eit fåtal kommunar har eller saker det er vanskeleg å finne ei god fordeling på innanfor dei ordinære kriteria i inntektssystemet.

I samband med at sjølv inntektssystemet blir endra har regjeringa og foreslått å auke den økonomiske ramma til kommunesektoren. For å oppnå ei enda jamnare fordeling av inntektene mellom kommunane vil 1,5 mrd. kroner av denne veksten bli gitt med ei særskild fordeling. Denne fordelinga tar omsyn til at kommunane har ulike økonomiske føresetnader, sjølv etter dei endringane regjeringa no foreslår i inntektssystemet. Midlane blir fordelt slik at dei kommunane som har låge skatteinntekter, og heller ikkje vesentlege inntekter frå naturressursar som vasskraft, vindkraft og havbruk, får ein større del av denne veksten enn kommunar med høge skatteinntekter. I tillegg er 0,1 mrd. kroner av veksten nytta til ein ny tapskompensasjon i samband med omlegginga av inntektssystemet, som og blir fordelt særskilt i tabell c.

### 20.1 Saker som blir gitt med særskild fordeling i dag

I 2024 er det 12 saker i innbyggartilskotet som blir fordelt en ei særskild fordeling, med eit samla beløp på om lag 5,2 mrd. kroner. Saker som er gitt med ei særskild fordeling blir vist i tabell C i Grønt hefte, og har ulike grunngevingar. Nokre av sakene er av meir teknisk karakter, og gjeld eit fåtal kommunar, medan andre saker i større grad er grunnlagt med eit ønske om å fordele midlar på ein særskild måte. Dei største sakene i tabell C i 2024 er inndelingstilskotet, som kompenserer

kommunar som har slått seg saman for reduksjon i rammetilskotet som følge av samanslåinga, grunnskoletilskotet, som gir kommunane eit tilskot per grunnskole i kommunen, og midlar til skole- og helsestasjonstenesta. Nedanfor følger ein omtale av dei ulike sakene som blir gitt ei særskild fordeling i 2024.

#### *Inndelingstilskot*

Inndelingstilskotet er ei kompensasjonsordning for kommunar som slår seg saman og skal kompensere kommunane for ein reduksjon i rammetilskotet som følge av samanslåinga. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot og ein eventuell netto nedgang i distriktstilskot. Inndelingstilskotet blir gitt frå det året samanslåinga trer i kraft. Kommunane får fullt tilskot i 15 år, før det blir trappa gradvis ned over fem år. I 2024 får 52 kommunar inndelingstilskot.

#### *Trekk Nannestad og Ullensaker*

Nannestad og Ullensaker fekk i perioden 1993–2008 finansieringsbistand i form av skjønsmidlar i samband med etableringa av Oslo Lufthamn, Gardermoen. Totalt har kommunane mottatt 735,5 mill. kroner, der 387 mill. kroner skal betalast tilbake i 20 like store avdrag frå og med 2009. Dette blir gjort ved eit trekk i rammetilskotet til Nannestad og Ullensaker på høvesvis 7,43 og 11,92 mill. kroner årleg til og med 2028.

#### *Helsestasjons- og skolehelseteneste*

Sidan 2014 er det løyvd midlar til helsestasjons- og skolehelsetenesta med ei særskild fordeling over innbyggartilskotet. Det samla beløpet utgjer 1 069,9 mill. kroner i 2024. Midlane er fordelt etter talet på innbyggjarar i alderen 0–19 år, med eit minstenivå på 100 000 kroner per kommune.

#### *Korreksjon barnevern, Oslo kommune*

Dei seinare åra har kommunane fått eit større medansvar for finansiering for det statlege barne-

<sup>1</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Rettleiing.

Tabell 20.1 Saker med særskild fordeling innanfor innbyggartilskotet i 2024.

Sak	Beløp (1 000 kr)
Inndelingstilskot	1 504 264
Trekk Nannestad og Ullensaker	-19 350
Helsestasjons- og skolehelseteneste	1 069 907
Korreksjon, barnevern Oslo kommune	-200 610
Kompensasjon for endringar i regelverket for eigedomsskatt	268 600
Differensiert arbeidsgjevaravgift, endringar	-3 148
Kompensasjon ansvarsovertaking barnevernet	968 022
Gratis barnehage i tiltakszona i Finnmark og Nord-Troms	151 871
Grunnskoletilskot	1 327 614
Trekk for Råde og Våler, innbyggartal	-14 897
Kompensasjon for gradert basiskriterium	100 000
Redusert maksimal foreldrebetaling i barnehage, sentralitetsklasse 5 og 6	72 340
Sum saker med særskild fordeling	5 224 613

vernet, og det er lagt inn ein auke i rammetilskotet til kommunane for å kompensere for dette. Endringar i den kommunale medfinansieringa av det statlege barnevernet gjeld ikkje Oslo kommune, som òg har ansvaret for den statlege delen av barnevernet i Oslo. Sidan det ikkje er teknisk mogleg å halde Oslo utanfor fordelinga av midlane etter kostnadsnøkkelen, blir rammetilskotet til Oslo korrigert for dette, slik at Oslo skal gå i null på desse endringane. Totalt er korreksjonen på -200,6 mill. kroner i 2024.

#### *Kompensasjon for endringar i regelverket for eigedomsskatt*

I statsbudsjettet for 2019 vart det sett av 71 mill. kroner i skjøntilskotet til å kompensere kommunar som får reduserte inntekter som følge av at dei ikkje lenger kunne krevje inn eigedomsskatt på produksjonsutstyr og -installasjonar. I 2020 vart kompensasjonen auka, og flytta over til innbyggartilskotet. I 2024 er kompensasjonen 268,6 mill. kroner.

Kompensasjonen blir berekna på grunnlag av kommunane si rapportering av skattegrunnlaget for dei aktuelle eigedomane for 2018 og 2019, kopla saman med skattesatsen som kommunane rapporterte inn til KOSTRA. Kommunane er kompensert fullt ut utover ein gitt eigendel per inn-

byggjar. Eigendelen i 2024 er om lag 539 kroner per innbyggjar.

#### *Differensiert arbeidsgjevaravgift, endringar*

Frå 1. januar 2022 gjeld nytt verkeområde for differensiert arbeidsgjevaravgift (DA), med endringar i soner for 14 kommunar, medrekna gamle kommunar som er del av nye kommunar. Kvar kommune som fekk endra avgiftssats i 2022 fekk full kompensasjon eller trekk i rammetilskotet i 2022, basert på korleis avgiftsendringa slo ut. Nytt avgiftsnivå blir fasa inn ved at kompensasjonen eller trekket blir trappa ned over seks år, i samsvar med ny periode for DA-ordninga. Kompensasjon eller trekk i 2022 er prisjustert i 2024 og deretter sett til 4/6 av den prisjusterte kompensasjonen eller trekket i 2022.

#### *Kompensasjon ansvarsovertaking barnevernet*

Frå 2022 er det innført ein barnevernsreform, som mellom anna gir kommunane auka fagleg og økonomisk ansvar. Som kompensasjon for det auka finansielle ansvaret, vart rammetilskotet til kommunane auka med 1 310 mill. kroner i 2022, med 498 mill. i 2023 og med 968 mill. i 2024. Heile kompensasjonen skal på sikt fordelast etter delkostnadsnøkkelen for barnevern. For å redusere

risikoen for den enkelte kommune, er det laga ein overgangsperiode på tre år. I 2022, 2023 og 2024 vil halvparten av kompensasjonen bli fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnevern, mens halvparten blir fordelt etter bruken av barnevernstiltak før reforma (basert på rekneskapsåret 2020). Frå 2025 blir kompensasjon fordelt etter barnevernsnøkkelen.

Det auka ansvaret for barnevernet er eit ansvar Oslo allereie har. Oslo får derfor ikkje kompensasjon som følge av det auka finansieringsansvaret for dei andre kommunane i landet.

#### *Gratis barnehage i tiltakszona i Finnmark og Nord-Troms*

Frå 1. august 2023 er det innført gratis barnehage for 1–5 åringer i tiltakszona i Finnmark og Nord-Troms. Som kompensasjon vart rammetilskotet auka i 2023, og for 2024 er beløpet prisjustert og auka ytterlegare på grunn av at tiltaket får heilårsverknad frå og med 2024. Den samla kompensasjonen er justert for at maksimalprisen i barnehage er redusert for alle kommunar frå og med hausten 2024. Det samla beløpet utgjer 151,9 mill. kroner i 2024. Midlane er fordelt til dei aktuelle kommunane etter delkostnadsnøkkelen for barnehage.

#### *Grunnskoletilskot*

I 2022 vart det innført eit tilskot på 500 000 kroner per kommunale grunnskole i kommunen. Tilskotet blir gitt med ei særskild fordeling basert på talet på grunnskolar i kommunane i skoleåret 2022/2023. I 2024 er satsen 541 317 kroner per grunnskole, og tilskotet utgjer totalt 1 327,6 mill. kroner.

#### *Trekk for Råde og Våler, innbyggartal*

I utrekninga av innbyggartilskotet til den enkelte kommune i 2024 blir det nytta innbyggartal per 1. juli 2023, henta frå folkeregisteret. På grunn av situasjonen med mottak av flyktningar frå Ukraina til transittmottak i kommunen, har kommunane Råde og Våler eit for høgt registrert innbyggartal per 1. juli, då innbyggjarar som ikkje skal ha varig opphald vart tald med. I 2024 gir dette òg eit for høgt veksttilskot til desse kommunane. Det er derfor lagt inn ein korreksjon på totalt -14,9 mill. kroner for dei to kommunane.

#### *Kompensasjon for gradert basiskriterium*

I 2024 er 100 mill. kroner fordelt til dei kommunane som tapar mest på modellen for gradert

basiskriterium, som vart innført i 2017. Kompensasjonen går til kommunar som i 2024 har netto tap på meir enn 300 kroner per innbyggjar på graderinga, og kommunane blir kompensert for om lag 1/3 av tapet utover 300 kroner per innbyggjar. Kompensasjonen er eittårig og utgjer til saman 100 mill. kroner i 2024.

#### *Redusert maksimal foreldrebetaling i barnehage, sentralitetsklasse 5 og 6*

Frå 1. august 2024 blir den maksimale foreldrebetalinga redusert til 1 500 kroner per måned i kommunar i sentralitetsklasse 5 og 6. Som følge av dette blir rammetilskotet auka med 72,3 mill. kroner, som blir fordelt særskild til desse kommunane (utanfor tiltakszona i Finnmark og Nord-Troms). Midlane er fordelt til dei aktuelle kommunane etter delkostnadsnøkkelen for barnehage.

## **20.2 Vurderinga til Inntektssystemutvalet**

Inntektssystemutvalet meiner at rammetilskotet i hovudsak bør fordelast etter faste kriterium, og at dette omsynet tilseier at bruken av særskild fordeling bør avgrensast. Samstundes peiker utvalet på at det i nokre saker vil vere fornuftig å nytte ei særskild fordeling, til dømes i ein overgangsperiode i påvente av endringar i kostnadsnøkkelen, i saker som gjeld eit fåtal kommunar eller i ein tidsavgrensa periode, jf. rettleiaren for statleg styring av kommunesektoren.<sup>2</sup> Utvalet meiner saker som ikkje har denne typen grunngeving heller bør fordelast etter dei ordinære kriteria i utgiftsutjamninga. Vidare peiker utvalet på at det er uheldig dersom særskild fordeling blir brukt for å framheve enkeltsatsingar, då kommunane kan oppleve fordelinga som ei form for øyremerking eller føring på bruken av frie inntekter.

Ikkje alle sakene som blir gitt med særskild fordeling i 2024 var aktuelle då utvalet leverte utgreiinga si. Utvalet peiker likevel på nokre saker som ligg i tabell C i 2024 som dei tilrår endringar i. Utvalet meiner at tilskotet per grunnskole i kommunen bør avviklast. Etter utvalet sitt syn bryt tilskotet med viktige prinsipp for styringa av kommunane. Inntektssystemet skal ikkje gi insentiv til kommunane om å innrette seg på ein bestemt måte, og kommunane skal få midlar uavhengig av

<sup>2</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

korleis dei organiserer tenestetilbodet. Utvalet tilrår derfor å utvikle grunnskoletilskotet og å fordele midlane som ein ordinær del av innbyggjar-tilskotet.

Utvalet meiner vidare at midlane som i dag blir fordelt til helsestasjons- og skolehelsetenesta, heller bør fordelast etter delkostnadsnøkkelen for kommunehelse, som resten av midlane til denne tenesta.

#### *Høyringsinnspel*

Dei fleste av innspela om saker med særskild fordeling omhandla grunnskoletilskotet. 72 kommunar hadde innspel til forslaget frå utvalet om å utvikle grunnskoletilskotet. Eit klart fleirtal, 51 kommunar, var positive til avvikling av grunnskoletilskotet, medan 16 kommunar var negative og 5 kommunar hadde alternative forslag til innretning. Større kommunar var meir positive til avvikling av tilskotet enn mindre kommunar. Av instansane som kommenterte særskild fordeling generelt, var eit klart fleirtal einige med utvalet i at omfanget av saker som gis med særskild fordeling bør avgrensast.

### **20.3 Departementet si vurdering og forslag til endringar**

Departementet er samd med Inntektssystemutvalet i at rammetilskotet i hovudsak bør fordelast etter faste kriterium. Særskild fordeling er eit unntak frå hovudregelen som kan nyttast i tråd med føringane i rettleiaren for statleg styring av kommunesektoren. Etter departementet si vurdering fell dei fleste sakene som ligg i tabell C i 2024 innanfor desse kriteria.

#### *Kompensasjon for gradert basiskriterium*

I forslaget til ny kostnadsnøkkel foreslår departementet å utvikle dagens ordning med gradert basiskriterium, slik at alle kommunar igjen får fullt basiskriterium i kostnadsnøkkelen, jf. omtale i kapittel 15. Dermed fell grunnlaget for dagens særskilde kompensasjon for gradert basiskriterium bort, og departementet foreslår at denne blir avvikla frå og med 2025.

#### *Halv effekt av nedvektinga av kriteriet personar med psykisk utviklingshemming*

Departementet foreslår òg at vekta til kriteriet personar med psykisk utviklingshemming 16 år

og over i kostnadsnøkkelen skal fastsettast ut frå dei oppdaterte analysane til departementet (jf. omtale i kapittel 15). Departementet foreslår vidare at nedvektinga av kriteriet berre skal få halv effekt i fordelingsverknadene, ved at halvparten av fordelingsverknadene skal tilbakeførast gjennom ei ny ordning med særskild fordeling. Tilbakeføringa av halvparten av fordelingsverknadene vil dermed bli ein ny sak med særskild fordeling i inntektssystemet frå og med 2025. Prinsippet om å tilbakeføre halvparten av fordelingsverknadene vil ligge fast til neste heilskaplege gjennomgang av inntektssystemet. Fordelinga mellom kommunane vil bli oppdatert årleg, slik at den fangar opp endringar i talet på psykisk utviklingshemma i kriteriedata, sektorvekta til pleie- og omsorgsnøkkelen og det samla utgiftsbehovet som blir fordelt om etter den samla kostnadsnøkkelen.

#### *Vekst fordelt etter inntektsnivå*

Departementet foreslår vidare at 1,5 mrd. kroner av veksten i dei frie inntektene i 2025 blir gitt med ei særskild fordeling, som blir innretta slik at kommunar med låge samla skatteinntekter etter utjamning i 2023 (inkludert eigedomsskatt på vass-, vind- og petroleumsanlegg og inntekter frå havbruk og konsesjonskraft) får ein større del av veksten, mens kommunar med høge skatteinntekter får ein mindre del av veksten. Alle kommunar får minimum 30 kroner per innbyggjar (berekna med innbyggjartal per 1. januar 2023). For kommunar med skatteinntekter på 130 prosent av landsgjennomsnittet eller lågare, blir denne inntekta per innbyggjar høgare desto lågare skatteinntektene i 2023 var, opp til 345 kroner per innbyggjar for kommunen med det lågaste skatteinivået. Departementet foreslår at veksten blir vidareført med ei særskild fordeling til neste heilskaplege revisjon av inntektssystemet, og blir synleggjort i tabell C i Grønt hefte. Departementet foreslår vidare at fordelinga mellom kommunane framover blir justert årleg med utgangspunkt i oppdaterte skattetal.

#### *Andre endringar*

Departementet foreslår òg ein ny tapskompensasjon for endringar i inntektssystemet som òg vil bli fordelt i tabell C (jf. omtale i kap. 21).

I tillegg til desse endringane, legg departementet til grunn at tidlegare varsla endringar i bruken av særskild fordeling vil bli følgt opp. Det inneber mellom anna at kompensasjonen for

barnevernsreforma vil bli fordelt etter barnevernsnøkkelen frå og med 2025.

Departementet har registrert tilrådinga frå utvalet om å avvikle grunnskoletilskotet og den særskilte fordelinga til helsestasjons- og skolehelsetenesta. Departementet viser til at grunnskoletilskotet er eit viktig signal om verdien av ein

desentralisert skolestruktur og eit sentralt verkemiddel for å sikre tenester nær folk. Departementet foreslår derfor etter ei samla vurdering at tilskotet blir vidareført slik det er i dag. Departementet foreslår òg at midlar til helsestasjons- og skolehelsetenesta blir vidareført med ei særskilt fordeling.

## 21 Overgangs- og kompensasjonsordningar

Målet med gjennomgangen av inntektssystemet er mellom anna å auke omfordelinga av inntekter innanfor inntektssystemet og å sikre at kostnadsnøkkelen er oppdatert. Sidan inntektssystemet fordeler ei gitt ramme mellom kommunane, vil dette ha fordelingsverknader. Departementet meiner at det bør takast omsyn til at dei frie inntektene finansierer viktige velferdsoppgåver som ikkje bør variere for mykje frå år til år. Departementet foreslår derfor at fordelingsverknadene blir fasa gradvis inn gjennom overgangsordningar. I tillegg foreslår Regjeringa å auke den økonomiske ramma til kommunesektoren, og 1,6 mrd. kroner av den signaliserte veksten i frie inntekter er grunngeve med omlegginga av inntektssystemet. 1,5 mrd. kroner blir gitt med ei særskilt fordeling som gjev mest til dei kommunane med låge skatteinntekter. I tillegg er 0,1 mrd. kroner av veksten nytta til ei eiga kompensasjonsordning for kommunar med skatteinntekter (inkl. naturressursinntekter) under 105 prosent av landsgjennomsnittet som taper på dei samla endringane.

### 21.1 Inntektsgarantiordninga

Inntektsgarantiordninga er ei fast overgangsordning i inntektssystemet. Målet med ordninga er å gi kommunane ei heilskapleg skjerming mot ein brå nedgang i rammetilskotet frå eit år til det neste, og gjere inntektssystemet meir fleksibelt og føreseieleg. Inntektsgarantiordninga vart innført i 2009, og har i stor grad vore uendra etter det.

#### 21.1.1 Om inntektsgarantiordninga

Inntektsgarantiordninga (INGAR) er utforma slik at ingen kommunar får ein berekna vekst i rammetilskotet frå eit år til det neste som er meir enn 400 kroner per innbyggjar lågare enn berekna vekst på landsbasis, før finansiering av sjølve ordninga. Inntektsgarantiordninga omfattar ein stor del av rammetilskotet, og blir finansiert med eit likt trekk per innbyggjar for alle kommunar. Endringar i skatteinntektene eller inntektsut-

jamninga er ikkje omfatta av inntektsgarantiordninga, den omfattar berre endringar i rammetilskotet.

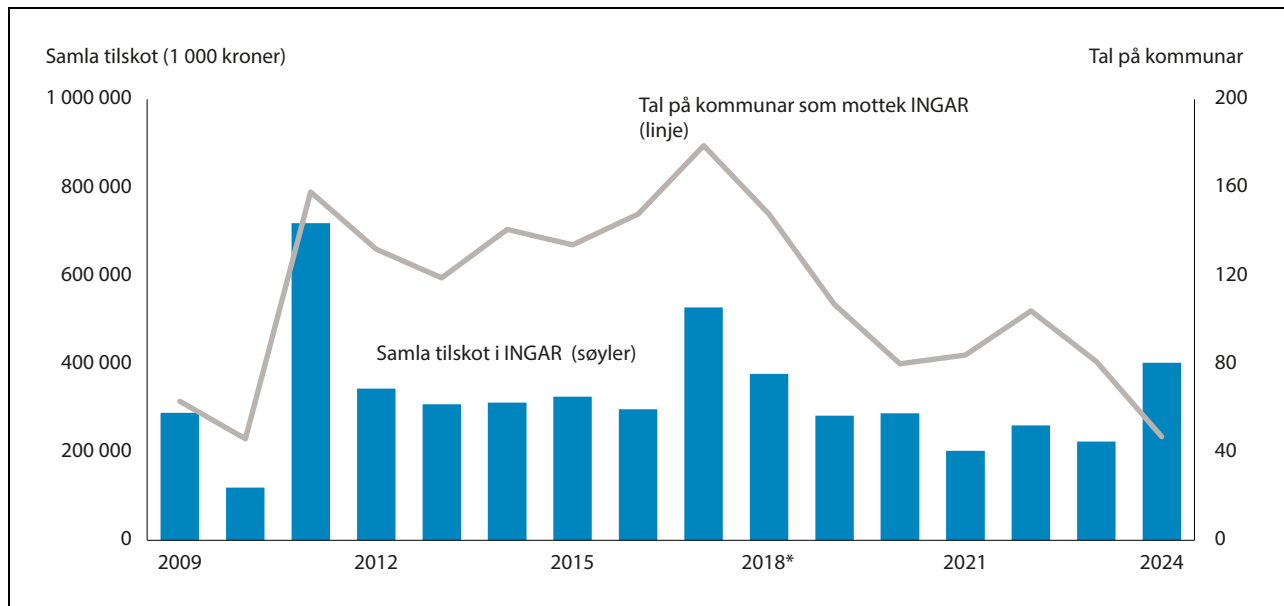
Gjennom inntektsgarantiordninga kan kommunane få kompensasjon for endringar i rammetilskotet som kjem av:

- Systemendringar, slik som omlegginga av inntektssystemet eller større endringar i systemet.
- Innlemming av øymerkte tilskot i rammetilskotet. INGAR skal fange opp endringar i fordelinga frå det øymerkte tilskotet, til fordeling i rammetilskotet.
- Endringar i folketal. Kommunar med nedgang i folketalet vil kunne få ein nedgang i rammetilskotet som følge av dette, og større endringar vil bli fanga opp gjennom INGAR.
- Endring i befolkningssamansetninga eller andre kriteriedata i utgiftsutjamninga.
- Endringar i dei regionalpolitiske tilskota distriktstilskot Sør-Noreg, distriktstilskot Nord-Noreg og storbytilskotet.

Det er ikkje alle forhold som inngår i grunnlaget for inntektsgarantiordninga, og endringar i desse blir ikkje kompensert gjennom ordninga. Grunngevinga for at enkelte forhold er halde utanom berekningsgrunnlaget for INGAR er at dette i stor grad er forhold som skal variere over tid. Forhold som ikkje inngår i inntektsgarantiordninga er:

- Endringar i skatteinngang og/eller inntektsutjamning.
- Skjønstilskotet.
- Saker med særskild fordeling.
- Endring i rammetilskotet som følge av samanslåing. Dette skal ikkje inngå i grunnlaget for inntektsgarantiordninga, då desse endringane blir kompensert gjennom inndelingstilskotet.
- Dei regionalpolitiske tilskota, veksttilskot og regionsentertilskot.

Inntektsgarantiordninga omfattar berre rammetilskotet, og ikkje endringar i skatteinntektene eller inntektsutjamninga. Det vil vere variasjon i skatteinntektene frå år til år, men den relativt sterke utjamninga av skatteinntekter vil gjere at



Figur 21.1 Tilskot gjennom inntektsgarantiordninga og talet på kommunar i ordninga 2009–2024. Løpande priser. Kommunestrukturen for det aktuelle året. Figur frå NOU 2022: 10, oppdatert av Kommunal- og distriktsdepartementet.

Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet

utslaga av skattesvikt i enkeltkommunar blir redusert gjennom inntektsutjamninga.

Skjønstilskotet skal vere mellombels og er grunngeve ut frå særskilde forhold, og som dermed skal variere frå år til år. For saker med særskild fordeling blir fordelinga vurdert kvart år for å treffe ei ønska fordeling av midlar i dei ulike tilfella. Endringane i fordelinga kan dermed justerast direkte, viss det er ønskeleg å redusere svingingane frå eit år til det neste.

Veksttilskotet skal variere frå år til år, då tilskotet skal gå til kommunar som i en periode har særskild høg vekst i folketalet. Regionsentertilskotet vart innført i 2017, og i Stortinget si behandling av statsbudsjettet for 2018 vart det slått fast at regionsentertilskotet ikkje skulle inngå i berekninga av inntektsgarantiordninga.<sup>1</sup>

#### Inntektsgarantiordninga i praksis

I 2024 får 47 kommunar eit tillegg gjennom inntektsgarantiordninga, med totalt om lag 400 mill. kroner. Finansieringa av ordninga utgjer om lag 73 kroner per innbyggjar for alle kommunar.

<sup>1</sup> Innst. 16 S (2017–2018). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Statsbudsjettet for 2018 – Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner*. Rundskriv H 1-18.

Det samla tilskotet gjennom inntektsgarantiordninga vil variere frå år til år, avhengig av om det er større endringar i rammetilskotet for mange kommunar samanlikna med veksten på landsbasis. Inntektssystemutvalet viser i NOU 2022: 10 at ordninga fangar opp kommunar med befolkningsnedgang, endringar i inntektssystemet og særskilde forhold for enkeltkommunar (som til dømes bortfall av distriktstilskot). Figur 21.1 viser utviklinga i inntektsgarantiordninga frå 2009 til 2024, både samla tilskot og talet på kommunar i ordninga. Figuren viser at tilskotet gjennom INGAR var størst i 2011 og 2017, som begge var år der det vart gjort ein heilskapleg revisjon av inntektssystemet.

#### 21.1.2 Inntektssystemutvalet sitt forslag og vurdering

Inntektssystemutvalet meiner at det bør vere ei overgangsordning i inntektssystemet, for å skjerme kommunane for større endringar i rammetilskotet frå eit år til det neste. Utvalet peiker på at ei slik ordning bidreg til auka stabilitet i kommunane sine inntekter, noko som gjer at inntektene er meir føreseielege for kommunane og dermed òg i finansieringa av tenestetilbodet.

Utvalet meiner at dagens ordning fungerer godt, og anbefalar at denne blir vidareført. Utvalet peiker på at inntektsgarantiordninga fangar opp ei

rekke forhold som påverkar kommunane sine inntekter, og trekk særleg fram at ordninga fangar opp kommunar med nedgang i folketalet slik at endringane i inntekter som følge av dette vil fasast gradvis inn.

Utvalet viser òg til at det er ein styrke ved dagens ordning at den omfattar store delar av rammetilskotet, og ser alle endringar i samanheng. Det gjer at ein kommune som får ein større reduksjon i rammetilskotet på grunn av fleire mindre endringar òg vil kunne få kompensasjon gjennom ordninga. Utvalet meiner at ein annan styrke med ordninga er at lengda på overgangsordninga blir sett i samanheng med rammetilskotet til den enkelte kommune, og gjer at mindre endringar blir fasa inn raskt, medan større endringar blir fasa inn over fleire år. Dette er særleg viktig for mindre kommunar. For kommunar der reduksjonen utgjer eit høgt beløp per innbyggjar vil endringane bli fasa inn over lengre tid, enn for kommunar der endringane utgjer ein mindre del av rammetilskotet. Samstundes er ordninga slik at positive endringar, til dømes som følge av systemendringar, vil få gjennomslag med ein gong.

Då inntektsgarantiordninga vart innført i 2009 var grensa for å få eit tillegg gjennom ordninga at veksten var meir enn 300 kroner per innbyggjar lågare enn veksten på landsbasis. Denne vart auka til 400 kroner per innbyggjar i 2018. Sett i forhold til storleiken på det samla rammetilskotet er grenseverdien i dag monaleg lågare enn det som vart til grunn når ordninga vart innført. Utvalet har òg vurdert grenseverdien i ordninga, og viser til at ein auke i denne vil gjere at færre kommunar kjem inn i ordninga, og dei kommunane som kjem inn i ordninga får eit lågare tillegg. Utvalet vurderer at dagens grenseverdi for å kome inn under ordninga fungerer godt, og anbefalar derfor at denne blir vidareført på dagens nivå på 400 kroner per innbyggjar. Utvalet anbefalar òg at grenseverdien bør prisjusterast framover, slik at ikkje den relative verdien blir gradvis redusert over tid.

### 21.1.3 Departementet si vurdering av inntektsgarantiordninga

Eit omsyn inntektssystemet skal vareta er å gi kommunane føreseielege og stabile inntekter. Departementet meiner derfor det bør vere ei overgangsordning i inntektssystemet, som reduserer svingingane i inntekter frå eit år til det neste. Departementet er samd med Inntektssystemutvalet i at dagens inntektsgarantiordning fungerer godt, den fangar opp endringar i rammetilskotet på ein teneleg måte og bidreg til auka stabi-

litet i kommunane sine inntekter. Departementet foreslår derfor å vidareføre dagens inntektsgarantiordning, og at forhold som skal fanges opp av ordninga er dei same som i dag.

Inntektsgarantiordninga fangar opp endringar i innbyggartal, befolkningssamansetning og andre kriteriedata, samstundes som den òg tek omsyn til innlemmingar av øyremerkte tilskot og større systemendringar. I motsetnad til tidlegare overgangsordningar i inntektssystemet er ikkje inntektsgarantiordninga avgrensa til å gjelde eit visst antal år, men endringane blir sett i samband med storleiken på det samla rammetilskotet. Dermed vil større endringar bli fasa inn over lengre tid for mindre kommunar enn for større kommunar, medan små endringar blir fasa inn raskt. Inntektsgarantiordninga gjer òg at endringar i rammetilskotet som følge av nedgang i innbyggartalet blir gradvis fasa inn, noko som er viktig for desse kommunane.

Saker med særskild fordeling blir i dag halde utanom berekninga av inntektsgarantiordninga, med unntak av inndelingstilskotet til kommunar som slår seg saman. Med departementet sitt forslag til nytt inntektssystem blir vekta til kriterietal på personar med psykisk utviklingshemming kraftig redusert i kostnadsnøkkelen. For å dempe fordelingsverknadene av dette vil halvparten av fordelingsverknaden bli tilbakeført gjennom ei eiga ordning med særskild fordeling. I berekninga av inntektsgarantiordninga vil ein ta omsyn til denne fordelinga, slik at ein kommune ikkje får kompensasjon både gjennom inntektsgarantiordninga og i den særskilde fordelinga.

Departementet er samd med utvalet i at dagens grenseverdi på 400 kroner per innbyggjar fungerer godt. Dagens grenseverdi fangar opp dei kommunane som får større endringar i rammetilskotet og gir ein monaleg kompensasjon til dei kommunane som treng det, samstundes som finansieringa av ordninga ikkje er for høg. Departementet vil i dei årlege budsjetta vurdere om grenseverdien bør prisjusterast.

### 21.2 Overgangsordningar skatt

INGAR vil ikkje omfatte endringane i skatteelementa. For enkelte kommunar inneber endringane i skatteelementa store fordelingsverknader, og kommunane bør få noko tid til å gjere tilpassingar. Det er mogleg å fase inn både korreksjonen av eigarinntekter, reduksjonen i kommunane sin del av formuesskatten og auka symmetrisk utjamning over tid.



Av omsynet til enkelheit og til implementeringa i Skatteetaten, foreslår departementet at korreksjonen av eigarinntekter får full verknad første året. Departementet foreslår vidare at andre endringar i skatteelementa blir fasa inn over to år. Ei halvering av kommunane sin andel av formuesskatten vil dermed bli fasa inn med  $\frac{1}{4}$  reduksjon kvart år i to år, mens auka symmetrisk utjamning frå 60 til 64 prosent blir fasa inn med ein auke på 2 prosentpoeng kvart år i to år. Dette inneber at i 2025 vil korreksjonen av eigarinntekter få full verknad, den kommunale andelen av formuesskatten blir redusert med 25 prosent, og den symmetriske utjamninga blir auka frå 60 til 62 prosent. I 2026 vil endringane som er foreslått vere innført med full verknad.

### 21.3 Vekst i frie inntekter

---

Departementet foreslår at 1,5 mrd. kroner av veksten i frie inntekter i 2025 blir grunngeve med omlegginga av inntektssystemet. Desse inntektene blir gitt med ei særskild fordeling, som blir innretta slik at kommunar med låge samla skatteinntekter etter utjamning i 2023 (inkludert eigedomsskatt på vass-, vind- og petroleumsanlegg og inntekter frå havbruk og konsesjonskraft) får ein større del av veksten, mens kommunar med høge inntekter får ein mindre del av veksten. Alle kommunar får minimum 30 kroner per innbyggjar. For kommunar med skatteinntekter på 130 prosent av landsgjennomsnittet eller

lågare, blir denne inntekta per innbyggjar høgare desto lågare skatteinntektene i 2023 var, opp til 345 kroner per innbyggjar for kommunen med det lågaste skattenivået. Departementet foreslår vidare at veksten blir vidareført med ei særskild fordeling til neste heilskaplege revisjon av inntektssystemet, og blir synleggjort i tabell C i Grønt hefte. Departementet foreslår òg at fordelinga mellom kommunane framover blir justert årleg med utgangspunkt i oppdaterte skattetal.

### 21.4 Kompensasjonsordning

---

I tillegg til overgangsordningane og veksten i dei frie inntektene, meiner departementet at det er behov for ei særskild ordning for kommunar som taper på dei samla endringane og som har skatteinntekter (inkl. naturressursinntekter) under 105 prosent av landsgjennomsnittet.

Departementet foreslår at dei 29 kommunane i denne gruppa som taper på dei samla endringane i inntektssystemet, inkludert veksten i dei frie inntektene på 1,5 mrd. kroner, får kompensert heile tapet gjennom ein tapskompensasjon. Kompensasjonen vil bli finansiert innafor veksten i frie inntekter, og utgjer til saman 108 mill. kroner. Departementet legg opp til at den samla tapskompensasjonen vil bli fastsett i statsbudsjettet for 2025, og at den vil ligge fast på nominelt nivå til neste heilskaplege gjennomgang av inntektssystemet.

## 22 Fordelingsverknader av nytt inntektssystem

Departementet legg i denne proposisjonen fram forslag til endringar i kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga (kapittel 15), saker med særskild fordeling innanfor innbyggartilskotet (kapittel 20), dei regionalpolitiske tilskota innanfor rammetilskotet (kapittel 16), skattegrunnlaga til kommunane og inntektsutjamninga av skatteinntekter (kapittel 14) og toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester (kapittel 18). Sidan inntektssystemet blir brukt til å fordele ei gitt ramme mellom kommunane, vil alle endringar i systemet ha fordelingsverknader.

Departementet foreslår at endringane i inntektssystemet og toppfinansieringsordninga trer i kraft frå og med 2025. Rammetilskotet for 2025 vil på vanleg måte bli berekna med utgangspunkt i kriteriedata som først vil vere klare hausten 2024, og den endelege fordelinga av rammetilskotet for 2025 vil ikkje ligge føre før i statsbudsjettet for 2025. Skatteinntektene for 2025 vil ikkje vere kjente før i januar 2026. Departementet vil understreke at anslaga på fordelingsverknadene av endringane derfor er usikre, og at endringar i kriteriedata, skatteinngangen og andre forhold betyr at dei endelege fordelingsverknadene vil avvike frå det som blir lagt fram her.

Tabellane 22.1–22.3 viser eit anslag på fordelingsverknader for kommunar gruppert etter innbyggartal, sentralitetsklasse og nivået på dei korrigerte frie inntektene. Tabellane viser gjennomsnittstal for kvar kommunegruppe, mens anslag for kvar enkelt kommune er vist i vedlegg 7.

### *Om fordelingsverknadane*

Forslaget til ny kostnadsnøkkel inneheld ei rekke endringar som påverkar kommunane på ulike måtar. Det kan derfor vere stor variasjon i fordelingsverknadene innanfor dei ulike kommunegruppene, og det er vanskeleg å seie noko generelt om effektane for ulike grupper av kommunar. Det er likevel ein tendens til at kommunar med under 10 000 innbyggjarar, samt Oslo, får auka rammetilskot som følge av endringane i kostnadsnøkkelen og saker med særskild fordeling (jf. kolonne 3).

Det er først og fremst kommunar med høgast inntekter som får redusert tilskot som følge av endringane i dei regionalpolitiske tilskota (kolonne 4), noko som har samanheng med forslaget om at kommunar med høge samla inntekter ikkje lenger skal få distriktstilskot Sør-Noreg. I tillegg vil avviklinga av regionsentertilskotet og dei andre endringane i dei regionalpolitiske tilskota ha betydning for enkeltkommunar, særleg i gruppa av kommunar med mellom 10 000 og 20 000 innbyggjarar.

Det er ein tendens til at endringane i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester (kolonne 6) gir auka inntekter for kommunar med under 50 000 innbyggjarar, og særleg for dei minste kommunane. Men det er store variasjonar innanfor dei ulike kommunegruppene.

Endringane i skattegrunnlaga og inntektsutjamninga (kolonne 5) gir eit betydeleg inntektsløft for kommunar med skatteinntekter under landsgjennomsnittet. Endringane på skatteområdet inneber auka inntekter for alle kommunegrupper med færre enn 95 000 innbyggjarar. Dei største kommunane, samt ein del små kommunar med høge skatteinntekter frå mellom anna naturressursskatt, får reduserte inntekter som følge av auka utjamning.

Når ein ser alle endringar samla (kolonne 7), får alle kommunegrupper med under 95 000 innbyggjarar i snitt auka inntekter.

Fordelinga av veksten i dei frie inntektene på 1,5 mrd. kroner som er gitt ei særskilt fordeling (jf. kapittel 21.3), er vist i kolonne 8, saman med eit førebels anslag på fordelinga av tapskompensasjonen for kommunar med skatteinntekter under 105 prosent av landsgjennomsnittet (jf. kapittel 21.4).

Kolonne 9 viser summen av fordelingsverknadene (kolonne 7) og veksten i dei frie inntektene og tapskompensasjonen (kolonne 8). Både veksten i dei frie inntektene og tapskompensasjonen er ein del av omlegginga av inntektssystemet, slik at kolonne 9 kan reknast som dei samla verknadene av nytt inntektssystem.

Endringane i inntektssystemet vil bli fasa inn gradvis gjennom inntektsgarantiordninga (INGAR)

og overgangsordninga for skatteendringane (jf. kapittel 21.1 og 21.2). Kolonne 10 viser eit førebels anslag på førsteårsverknadene av endringane i inntektssystemet og toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester, inkludert overgangsordningane og anslått vekst i frie inntekter. I kolonnen er det som ein illustrasjon lagt til grunn ein samla anslått vekst i dei frie inntektene til kommunane på 5 mrd. kroner. Talet for samla vekst i dei frie inntektene vil òg inkludere vekst som er grunnleggjande med andre forhold enn nytt inntektssystem, mellom anna demografi, pensjon og satsinga på barnehagar. Det er som ein forenkla berekningsteknisk føresetnad lagt til grunn at veksten som ikkje er fordelt som tapskompensasjon eller særskild etter skattenivå, fordeler seg med eit likt beløp per innbyggjar (615 kroner). Talet for samla vekst i frie inntekter gir med dette eit uttrykk for kva kommunane kan rekne med av reell inntektsvekst i frie inntekter i 2025, ut frå informasjon som no er tilgjengeleg og med atterhald om at endelege fordelingsverknader ikkje blir klare før til statsbudsjettet.

Kolonne 10 gir ein illustrasjon på korleis effekten for den enkelte kommune kan bli i 2025. Men korleis kommunane kjem ut i alt vil vere avhengig av endringar i innbyggjartal og andre kriteriedata, det samla utgiftsbehovet som blir fordelt etter kostnadsnøkkelen, skatteinngangen og veksten i dei frie inntektene. Stortinget vedtar dei økonomiske rammene til kommunane i samband med behandlinga av statsbudsjettet for 2025, og departementet vil på vanleg måte publisere endelege tal for rammetilskot og anslag på vekst i frie inntekter for den enkelte kommune i forslaget til statsbudsjett for 2025. Merk at veksten i dei frie inntektene i kolonne 8–10 er i 2025-kroner, mens effekten av dei andre endringane er vist i anslag på 2024-kroner.

#### Tabellforklaring

*Kolonne 1* viser talet på innbyggjarar i dei ulike kommunegruppene per 1. juli 2023.

*Kolonne 2* viser eit anslag på dei samla frie inntektene, inkludert inntekter frå eigedomsskatt, konsesjonskraft og Havbruksfondet. Anslaget på skatt og rammetilskot er henta frå Grønt hefte 2024, og er inkludert inntekts- og utgiftsutjamning med dagens inntektssystem. Tal for eigedomsskatt er henta frå KOSTRA og gjeld for 2022, og er inkludert alle typar eigedomsskatt. Konsesjonskraftinntekter er nettoinntekter frå konsesjonskraft mv. frå KOSTRA, mens tal for utbetalingar frå Havbruksfondet er henta frå

Fiskeridirektoratet. Det er brukt eit gjennomsnitt av konsesjonskraft- og havbruksinntekter for 2021 og 2022, sidan inntektene kan variere ein del frå år til år.

*Kolonne 3* viser eit anslag på fordelingsverknader av ny kostnadsnøkkel og endringar i bruken av særskild fordeling. Anslaget er berekna med utgangspunkt i kriteriedata, utgiftsbehov og kostnadsnøkkel for inntektssystemet i 2024. Kolonnen viser effekten av følgjande endringar:

- nye delkostnadsnøklar for alle sektorane i utgiftsutjamninga, jf. forslag i kapittel 15
- innføring av fullt basiskriterium for alle kommunar
- utviding av utgiftsutjamninga til òg å omfatte arbeidsretta tiltak i kommunal regi og bistand til etablering og vidareføring av eigen bustad (jf. kapittel 15.7 om delkostnadsnøkkel for sosiale tenester)
- effekten av at vaksenopplæring blir rekna som ein del av sektoren for sosiale tenester i staden for grunnskole
- effekten av å opprette ei ny ordning i tabell C for å tilbakeføre halvparten av fordelingsverknaden av å vekte ned kriteriet for personar med psykisk utviklingshemming
- effekten av å avvikle kompensasjonen for gradert basis i tabell C. Midlane er fordelt mellom alle kommunar etter innbyggjartal

*Kolonne 4* viser eit anslag på fordelingsverknadene av følgjande endringar:

- bruk av ny distriktsindeks til innfor distrikts-tilskota for Sør-Noreg og Nord-Noreg
- småkommunetillegg til Værøy, Røst og Træna etter same sats som i tiltakszona for Nord-Troms og Finnmark
- reduksjon i satsen på storbytilskotet frå 416 til 398 kroner per innbyggjar
- reduksjon i satsen på veksttilskotet frå 67 331 kroner til 22 444 kroner per innbyggjar over vekstgrensa
- utvikling av regionsentertilskotet
- innføring av ei inntektsgrense for distrikts-tilskot Sør-Noreg som òg omfattar inntekter frå konsesjonskraft, eigedomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg, Havbruksfondet og produksjonsavgift for vindkraft
- auke i innbyggartilskotet med eit likt beløp per innbyggjar, tilsvarende den samla reduksjonen i dei regionalpolitiske tilskota

Anslaga er berekna med utgangspunkt i kriteriedata og tilskot i inntektssystemet for 2024.

*Kolonne 5* viser eit anslag på fordelingsverknadene av følgende endringar:

- Eigarinntekter (utbytte mv.) blir korrigert ut av skattegrunnlaget for kommunane, og erstatta med annan inntektsskatt.
- Kommunane sin andel av formuesskatten blir halvert, og erstatta av auka andel inntektsskatt.
- Den symmetriske delen av inntektsutjamninga blir justert opp frå 60 til 64 prosent.

Anslaga er berekna med utgangspunkt i tal for skatteinntekter. Fordelingsverknadene er justert til 2024-nivå med veksten i samla skatteinntekter frå 2020 til anslag på skatteinntekter i 2024 frå Prop. 1 S, det vil seie med i overkant av 30 prosent.

*Kolonne 6* viser eit anslag på fordelingsverknadene av:

- ny modell for berekning av eigenandel i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester
- auka innslagspunkt for å komme inn under toppfinansieringsordninga for å ta omsyn til nedvekting av PU-kriteriet, slik at nedvektinga blir gjennomført innanfor ein uendra samla utgiftsramme på statsbudsjettet

Fordelingsverknadene er berekna ut frå grunnlagstal for 2022, prisomrekna til 2024-kroner med kommunal deflator.

*Kolonne 7* viser dei samla fordelingsverknadene av alle endringar i inntektssystemet og toppfinansieringsordninga, før overgangsordningar, vekst i frie inntekter og kompensasjon for endringar i inntektssystemet.

*Kolonne 8* viser summen av vekst i dei frie inntektene på 1,5 mrd. kroner som er fordelt særskild og tapskompensasjonen på 108 mill. kroner, til saman 1,6 mrd. kroner finansiert innanfor veksten i dei frie inntektene. Veksten på 1,5 mrd. kroner er fordelt slik at alle kommunar får minimum 30 kroner per innbyggjar (innbyggjartal per 1. januar 2023). For kommunar med skatteinn-

tekter på 130 prosent av landsgjennomsnittet eller lågare, blir beløpet per innbyggjar høgare desto lågare skatteinntektene i 2023 var, opp til 345 kroner per innbyggjar for kommunen med det lågaste skattenivået. Departementet foreslår at dette beløpet ligg fast med særskild fordeling framover, og at fordelinga mellom kommunane årleg blir justert med utgangspunkt i oppdaterte skattetal. For konsesjonskraft og eigedomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk og petroleumsanlegg er det brukt tal frå KOSTRA frå 2023. Her mangla det tal frå 11 kommunar ved KOSTRA-rapporteringa i februar 2024. For desse kommunane er det i berekninga brukt tilsvarende tal for 2022 (for eigedomsskatt er det brukt tal for eigedomsskatt på annan eigedom for 2022). I samband med statsbudsjettet for 2025 vil tala bli oppdatert med endelege KOSTRA-tal frå 2023.

Tapskompensasjonen kompenserer kommunar med skatteinntekter (inkl. naturressursinntekter) på under 105 prosent av landsgjennomsnittet som tapar på endringane i inntektssystemet og toppfinansieringsordningsordninga, etter at veksten i dei frie inntektene på 1,5 mrd. kroner er lagt til. Den endelege tapskompensasjonen vil bli berekna til statsbudsjettet for 2025, og vil deretter ligge nominelt fast til neste heilskaplege gjennomgang av inntektssystemet.

*Kolonne 9* viser summen av fordelingsverknadene (kolonne 7) og veksten i dei frie inntektene på 1,5 mrd. kroner for og tapskompensasjonen på 108 mill. kroner (kolonne 8).

*Kolonne 10* viser eit førebels anslag på førsteårsverknadene av dei samla fordelingsverknadene i kolonne 9, når ein òg tar med effekten av inntektsgarantiordninga (INGAR), overgangsordningane for skatt og anslag på den samla veksten i frie inntekter i 2025. Det er som ein forenkla berekningsteknisk føresetnad lagt til grunn at veksten i dei frie inntektene som ikkje er direkte knytt til innføringa av nytt inntektssystem (jf. kolonne 8), fordeler seg med eit likt beløp per innbyggjar. Den endelege fordelinga i statsbudsjettet vil bli annleis.

Tabell 22.1 Anslag på fordelingsverknader av samla endringar i inntektssystemet. Kommunar gruppert etter innbyggartal. Tal i kroner per innbygger.

Innbyggartal	Innbyggerar (1000)	Frie inntekter	Kostnads- nøkkel og tabell C	Regional- politiske tilskot	Skatt og inntekts- utjamning	Topp- finansierings- ordninga	Sum før vekst og taps- kompensasjon	Vekst og taps- kompensasjon	Sum med vekst og taps- kompensasjon	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
Under 2 000	83	112 123	78	316	530	138	1 062	246	1 308	2 185
2 000–5 000	276	91 406	217	76	491	137	921	273	1 194	1 870
5 000–10 000	493	80 487	184	57	276	74	590	297	887	1 385
10 000–20 000	676	76 766	-2	-109	503	48	441	330	771	1 247
20 000–50 000	1 328	72 028	-237	-48	485	37	237	349	586	1 053
50 000–95 000	806	70 506	-206	-30	463	-69	157	321	478	908
Asker	98	75 317	-990	-23	-1 746	-69	-2 829	215	-2 614	-1 045
Drammen	104	68 630	266	62	336	-124	539	331	871	1 236
Kristiansand	116	70 524	-299	61	376	-120	19	337	356	719
Bærum	131	81 679	-995	89	-2 838	-72	-3 815	104	-3 711	-1 804
Stavanger	147	73 088	-146	62	-313	-92	-489	217	-272	421
Trondheim	213	67 415	-54	61	338	-113	232	305	537	978
Bergen	290	71 277	-161	62	-91	-34	-223	292	68	599
Oslo	712	73 610	877	62	-1 721	-36	-818	184	-635	377
20 kommunar med høgast inntekter <sup>1</sup>	43	131 289	310	-465	389	104	338	30	368	1 456
Sum	5 514	75 386	0	0	0	0	0	292	292	907

<sup>1</sup> Dei 20 kommunane med høgast nivå på dei korrigerde frie inntektene målt per innbygger, inkludert inntekter frå eigedomsskatt, konsesjonskraft og Havbruksfondet. Inntektsnivået er korrigerert for variasjonar i utgiftsbehovet for å gjere nivået samanliknbart mellom kommunane. Det vil seie at høge inntekter knytt til eit høgt utgiftsbehov, målt med dagens kostnadsnøkkel, er korrigerert ut. Dei 20 kommunane inngår ikkje i den øvre delen av tabellen.

Tabell 22.2 Anslag på fordelingsverknader av samla endringar i inntektssystemet. Kommunar gruppert etter korrigerte frie inntekter<sup>1</sup> i pst. av landsgjennomsnittet. Tal i kroner per innbygger.

Korrigerte frie inntekter i pst.	Innbyggerar (1000)	Frie inntekter	Kostnadsnøkkel og tabell C	Regionalpolitiske tilskot	Skatt og inntektsutjamning	Toppfinansieringsordninga	Sum før vekst og tapskompensasjon	Vekst og tapskompensasjon	Sum med vekst og tapskompensasjon	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
Under 94	1 069	70 210	-73	29	426	-13	370	364	734	1 158
94–96	1 169	70 952	-64	-80	458	-21	293	320	613	1 044
96–98	391	74 594	-23	29	502	68	575	342	917	1 332
98–100	937	72 622	-220	26	46	-50	-197	311	114	725
100–103	518	76 991	-161	39	302	24	203	285	488	1 027
103–106	957	75 940	464	56	-1 607	-33	-1 120	197	-923	165
106–110	118	89 147	-93	20	207	161	296	340	635	1 274
110–115	115	92 495	-4	135	557	183	871	252	1 123	1 649
115–130	116	102 281	-105	174	552	144	764	81	845	1 539
Over 130	122	120 735	242	-688	-8	164	-290	37	-253	1 073
Sum	5 514	75 386	0	0	0	0	0	292	292	907

<sup>1</sup> For å kunne samanlikne inntektene mellom kommunane, er inntektsnivået korrigert for variasjonar i utgiftsbehovet. Det vil seie at høge inntekter knytt til eit høgt utgiftsbehov, målt med dagens kostnadsnøkkel, er korrigert ut. I tabellen er kommunane gruppert etter korrigerte frie inntekter per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet i 2023. Dei korrigerte frie inntektene omfattar inntekter frå rammetilskot, skatteinntekter etter inntektsutjamning, eigedomsskatt, konsesjonskraftinntekter og utbetalingar frå Havbruksfondet. Variasjonar i inntektsnivået kan forklarast med mellom anna forskjellar i skatteinntekter etter utjamning, regionalpolitiske tilskot og inntekter som ikkje er inkludert i inntektssystemet (eigedomsskatt og konsesjonskraft- og havbruksinntekter).

Tabell 22.3 Anslag på fordelingsverknader av samla endringar i inntektssystemet. Kommunar gruppert etter sentralitetsklasse.<sup>1</sup> Tal i kroner per innbyggjar.

Sentralitetsklasse	Innbyggjarar (1000)	Frie inntekter	Kostnads- nøkkel og tabell C	Regional- politiske tilskot	Skatt og inntekts- utjamning	Topp- finansierings- ordninga	Sum før vekst og taps- kompensasjon	Vekst og taps- kompensasjon	Sum med vekst og taps- kompensasjon	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
Mest sentral	1 003	73 811	564	-31	-1 505	-52	-1 024	194	-830	203
Nest mest sentral	1 503	70 837	-196	17	90	-60	-150	294	145	701
Over middels sentral	1 423	70 770	-90	1	447	-7	351	350	701	1 116
Middels sentral	815	77 328	-141	-35	555	67	446	324	770	1 256
Nest minst sentral	543	85 675	47	112	447	111	716	288	1 004	1 518
Minst sentral	185	104 584	-363	-42	144	180	-81	281	200	1 318
20 kommunar med høgast inntekter	43	131 289	310	-465	389	104	338	30	368	1 456
Sum	5 514	75 386	0	0	0	0	0	291	292	907

<sup>1</sup> Kommunane er gruppert i seks sentralitetsklassar etter sentralitetsindeksen, som er utvikla av Statistisk sentralbyrå. Indeksen er basert på tilgang til arbeidsplassar og servicefunksjonar for kvar enkelt kommune, og blir berekna med utgangspunkt i grunnkretsane som landet er delt inn i. Indeksen består av to delindeksar: kor mange arbeidsplassar dei som bur i kvar grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutt, og kor mange servicefunksjonar dei som bur i kvar grunnkrets kan nå i løpet av 90 minutt. Tala per grunnkrets blir summert opp til kommunenivå og dei to indeksane blir kombinert til ein samla indeks med ein verdi frå 0 til 1000.

Kommunal- og distriktsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under  
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om  
Kommuneproposisjonen 2025.

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2025 i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## **Forslag**

### **til vedtak om Kommuneproposisjonen 2025**

#### I

Stortinget gir Kommunal- og distriktsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 1 000 millioner kroner for 2025. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner.

---

**Vedlegg 1****Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2021–2024**

Tabell 1.1 Kommunesektorens inntekter og utgifter 2021-2024. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før		
	2021	2022	2023 <sup>1</sup>	2024 <sup>2</sup>	2022	2023 <sup>1</sup>	2024 <sup>2</sup>
<b>A. Totale inntekter</b>	<b>661 810</b>	<b>701 268</b>	<b>743 925</b>	<b>782 278</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>	<b>5,2</b>
Formuesinntekter	16 984	23 781	33 766	31 478	40,0	42,0	-6,8
Skatteinntekter	256 605	286 175	274 604	286 732	11,5	-4,0	4,4
Skatt på inntekt og formue <sup>3</sup>	241 039	270 084	257 029	268 532	12,1	-4,8	4,5
Produksjonsskatter	15 566	16 091	17 575	18 200	3,4	9,2	3,6
Overføringer fra staten	292 942	284 925	321 965	345 205	-2,7	13,0	7,2
Gebyrinntekter mv.	86 631	97 309	104 065	109 040	12,3	6,9	4,8
Andre overføringer	8 648	9 078	9 525	9 823	5,0	4,9	3,1
<b>B. Totale utgifter</b>	<b>671 671</b>	<b>720 910</b>	<b>789 095</b>	<b>831 796</b>	<b>7,3</b>	<b>9,5</b>	<b>5,4</b>
Renteutgifter	6 863	11 630	24 161	23 998	69,5	107,7	-0,7
Overføringer til private	57 290	58 918	66 708	70 413	2,8	13,2	5,6
Overføringer til staten	3 478	4 806	4 806	3 940	38,2	0,0	-18,0
Lønnskostnader	330 449	348 842	373 858	395 265	5,6	7,2	5,7
Produktinnsats	154 913	168 150	185 330	196 987	8,5	10,2	6,3
Produktkjøp til husholdninger	30 728	31 430	34 565	36 739	2,3	10,0	6,3
Bruttoinvestering i fast realkapital	85 280	94 483	96 775	102 057	10,8	2,4	5,5
Netto kjøp av tomter og grunn	467	500	0	0			
Andre kapitaloverføringer	2 203	2 151	2 892	2 396	-2,4	34,4	-17,1
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b>	<b>-9 861</b>	<b>-19 642</b>	<b>-45 170</b>	<b>-49 517</b>	<b>99,2</b>	<b>130,0</b>	<b>9,6</b>
Memo:							
Kommunalt konsum	489 123	516 487	559 051	593 222	5,6	8,2	6,1

<sup>1</sup> Foreløpige tall.<sup>2</sup> Anslag.<sup>3</sup> Inkludert trygde- og pensjonspremier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

## Vedlegg 2

# Korrigerede inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2023

## 1 Frie inntekter

I kapittel 9 presenterer vi forskjeller i frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for grupper av kommuner, og for fylkeskommuner, blant annet ved hjelp av figurer. I dette vedlegget presenteres tabellene for den enkelte kommunes og fylkeskommunes korrigerede frie inntekter i 2023, samt utfyllende kommentarer om beregningsgrunnlaget.

I kommuneopplegget i statsbudsjettet inngår rammetilskudd, skatt på inntekt, formue og naturressursskatt samt eiendomsskatt i de frie inntektene.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerede frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt, netto konsesjons-kraftinntekter og produksjonsavgift på landbasert vindkraft. Avgift på landbasert vindkraft trådte i kraft fra 1. juli 2022. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I tabellene er det egne kolonner hvor også havbruksinntekter og fordelingen av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert, se boks 9.1 i kapittel 9 for en nærmere omtale av tilleggsinntektene som inngår i analysene.

Korrigerede frie inntekter i 2023 for kommunene er gruppert etter fylke (tabell 2.1), etter innbyggertall (tabell 2.2) og etter sentralitet (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerede frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.5 viser tall for den enkelte kommune.

Oversiktene over korrigerede frie inntekter er utarbeidet med sikte på å vise sammenliknbare tall for kommunene for 2023, men ikke utviklingen over tid. Tallene for 2023 er derfor ikke direkte sammenliknbare med tall for tidligere år.

## 2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for, og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget, er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, se en nærmere omtale av hva denne korrigeringen innebærer i kapittel 9.

### *Kommentarer til beregningsgrunnlaget*

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2023 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2022, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2023. Når vi beregner korrigerede frie inntekter per innbygger for 2023, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2023.

For eiendomsskatt og netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg har vi benyttet ureviderte 2023-tall fra KOSTRA som ble publisert 15. mars i år. For disse inntektene er det foreløpig ikke rapportert inn tall for 11 kommuner, og for disse kommunene er det benyttet 2022-tall.

Fordelen ved differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet som differansen mellom beregnet arbeidsgiveravgift ved full sats, det vil si 14,1 prosent av avgiftsgrunnlaget, og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for 2023. Datagrunnlaget er fra Skattedirektoratet. Denne framgangsmåten

beregner i utgangspunktet fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift for alle inntekter og utgifter, også gebyrer og øremerkede tilskudd. Som en tilnærming justerer vi derfor med den andelen som frie inntekter anslagsvis utgjør av samlede inntekter for hver kommune og fylkeskommune.

Inntektsnivået for Oslo er i oversikten per kommune beregnet med utgangspunkt i Oslos rent kommunale oppgaver. Oslo har som eneste fylkeskommune (dvs. kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette med særskilt fordeling i tabell C, jf. Grønt hefte. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene. Saker med særskilt fordeling, som Oslos ansvar for det statlige barnevernet, enkelte samferdselssaker m.m., omfattes ikke av utgiftsutjevningen og er derfor ikke korrigert for i utgiftskorrigeringen. Omfanget av saker med særskilt fordeling vil derfor kunne påvirke korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene.

Bø kommune i Nordland vedtok å sette ned den kommunale delen av formuesskatten fra 0,7 til 0,2 prosent med virkning fra 2021. Sande kommune i Møre og Romsdal vedtok å sette ned den samme skattesatsen til 0,5 prosent med virkning

fra 2023. For begge kommunene er det foretatt en korreksjon i skattetalene i inntektsutjevningen som angir et anslag på hva skatteinntektene ville vært med maksimal skattesats. Det er disse korrigerte skattetalene som er lagt til grunn i beregning av korrigerte frie inntekter for Bø og Sande kommune. Se [www.regjeringen.no/id548672](http://www.regjeringen.no/id548672) for korrigerte skattetal for begge kommunene.

#### *Kommunene med høyest inntekter er skilt ut som egen kommunegruppe*

De 20 kommunene med det høyeste inntektsnivået per innbygger når alle tilleggsinntektene er inkludert, er skilt ut som en egen gruppe for kommuner gruppert etter innbyggere og kommuner gruppert etter sentralitet i kapittel 9 og i dette vedlegget, slik at de ikke skal påvirke gjennomsnittstallene for kommunegruppene de ellers ville hørt hjemme i. Disse 20 kommunene er Suldal, Sauda, Utsira, Aukra, Rødøy, Sørfold, Tokke, Vinje, Valle, Bykle, Åseral, Sirdal, Eidfjord, Vaksdal, Modalen, Høyanger, Aurland, Tydal, Namsskogan og Lebesby. Disse 20 kommunene med de høyeste inntektene per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 39 891 per 1. januar 2023, og syv av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen utgjør 0,7 prosent av antall innbyggere i Norge.

### 3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommuner gruppert etter fylke	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
03 Oslo	1	106	104	104	103
11 Rogaland	23	100	99	99	99
15 Møre og Romsdal	26	98	98	99	99
18 Nordland	41	100	103	104	108
30 Viken	51	99	97	96	96
34 Innlandet	46	97	99	99	99
38 Vestfold og Telemark	23	97	97	96	96
42 Agder	25	97	99	99	99
46 Vestland	43	99	103	103	103
50 Trøndelag	38	99	99	99	100
54 Troms og Finnmark	39	107	107	109	114
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommuner gruppert etter innbyggertall	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
< 999 innb.	17	123	123	130	136
1 000–2 999 innb.	100	105	113	115	118
3 000–4 999 innb.	37	100	108	108	110
5 000–9 999 innb.	71	99	101	101	103
10 000–19 999 innb.	47	98	99	99	99
20 000–49 999 innb.	44	97	96	96	95
> 50 000 innb.	20	101	99	99	99
De 20 kommunene med høyest inntekter	20	105	186	188	188
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Note: De 20 kommunene med høyest inntekter per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 39 891, og syv av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen kommuner utgjør 0,7 prosent av antall innbyggere i Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter sentralitet. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommuner gruppert etter sentralitet	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
1 – Mest sentrale kommuner	6	106	103	102	102
2 – Nest mest sentrale kommuner	19	99	97	97	96
3 – Over middels sentrale kommuner	51	97	95	95	94
4 – Middels sentrale kommuner	71	98	99	99	100
5 – Nest minst sentrale kommuner	92	100	106	106	108
6 – Minst sentrale kommuner	97	108	115	118	123
De 20 kommunene med høyest inntekter	20	105	186	188	188
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Note: De 20 kommunene med høyest inntekter per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 39 891, og syv av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen kommuner utgjør 0,7 prosent av antall innbyggere i Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

#### 4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylkeskommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «inklusiv + havbruk og DAA»
03 Oslo	102	101	101	100
11 Rogaland	96	97	97	97
15 Møre og Romsdal	105	104	104	104
18 Nordland	116	114	115	118
30 Viken	95	93	93	93
34 Innlandet	95	94	93	93
38 Vestfold og Telemark	97	95	95	94
42 Agder	98	110	110	109
46 Vestland	104	108	108	107
50 Trøndelag	96	94	94	95
54 Troms og Finnmark	120	118	119	123
Hele landet	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, og Kommunal- og distriktsdepartementet

## 5 Tabell for enkeltkommuner

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
0301 Oslo	106	104	104	103
<i>03 Oslo</i>	<i>106</i>	<i>104</i>	<i>104</i>	<i>103</i>
1101 Eigersund	96	98	97	97
1103 Stavanger	105	101	101	100
1106 Haugesund	98	97	97	96
1108 Sandnes	98	95	95	94
1111 Sokndal	98	105	105	104
1112 Lund	99	102	102	101
1114 Bjerkreim	97	111	111	110
1119 Hå	95	90	90	89
1120 Klepp	96	91	91	90
1121 Time	98	93	93	92
1122 Gjesdal	96	95	94	94
1124 Sola	104	98	98	97
1127 Randaberg	99	96	96	95
1130 Strand	96	95	95	94
1133 Hjelmeland	107	142	143	144
1134 Suldal	104	197	198	198
1135 Sauda	99	168	168	168
1144 Kvitsøy	139	143	149	149
1145 Bokn	106	120	125	125
1146 Tysvær	100	119	119	118
1149 Karmøy	95	94	94	93
1151 Utsira	148	145	188	188
1160 Vindafjord	102	102	102	101
<i>11 Rogaland</i>	<i>100</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1505 Kristiansund	96	97	97	96
1506 Molde	98	101	101	100
1507 Ålesund	98	96	96	95
1511 Vanylven	98	93	95	99
1514 Sande	102	96	100	101



Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
1515 Herøy	98	92	92	91
1516 Ulstein	96	92	92	92
1517 Hareid	95	93	92	92
1520 Ørsta	95	93	93	92
1525 Stranda	96	96	97	98
1528 Sykkylven	94	92	93	94
1531 Sula	95	91	91	90
1532 Giske	95	94	94	93
1535 Vestnes	97	97	97	98
1539 Rauma	96	100	101	102
1547 Aukra	97	186	188	187
1554 Averøy	95	97	99	98
1557 Gjemnes	98	98	99	98
1560 Tingvoll	100	99	100	102
1563 Sunndal	100	114	113	114
1566 Surnadal	98	101	101	104
1573 Smøla	101	104	119	124
1576 Aure	109	111	113	118
1577 Volda	100	99	99	98
1578 Fjord	114	128	128	130
1579 Hustadvika	98	99	100	99
<i>15 Møre og Romsdal</i>	<i>98</i>	<i>98</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1804 Bodø	99	100	100	102
1806 Narvik	101	105	106	109
1811 Bindal	105	121	136	142
1812 Sømna	103	101	102	107
1813 Brønnøy	98	99	100	104
1815 Vega	107	104	107	113
1816 Vevelstad	119	116	126	133
1818 Herøy	104	101	108	112
1820 Alstahaug	97	96	97	101
1822 Leirfjord	102	102	102	108
1824 Vefsn	99	102	101	106

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
1825 Grane	107	113	112	118
1826 Hattfjelldal	109	118	118	124
1827 Dønna	109	107	115	121
1828 Nesna	107	103	109	113
1832 Hemnes	99	119	118	123
1833 Rana	97	100	99	103
1834 Lurøy	109	109	123	128
1835 Træna	130	123	125	132
1836 Rødøy	116	136	159	165
1837 Meløy	100	114	117	121
1838 Gildeskål	109	132	143	148
1839 Beiarn	111	130	130	136
1840 Saltdal	98	99	99	104
1841 Fauske	98	100	100	103
1845 Sørfold	110	162	168	173
1848 Steigen	104	105	113	118
1851 Lødingen	105	103	110	116
1853 Evenes	107	104	104	110
1856 Røst	120	117	117	123
1857 Værøy	118	114	114	121
1859 Flakstad	111	110	110	115
1860 Vestvågøy	99	98	98	102
1865 Vågan	99	99	100	104
1866 Hadsel	99	98	100	104
1867 Bø	104	100	105	110
1868 Øksnes	99	93	95	100
1870 Sortland	98	97	98	102
1871 Andøy	101	100	100	105
1874 Moskenes	120	122	122	127
1875 Hamarøy	111	128	133	138
<i>18 Nordland</i>	<i>100</i>	<i>103</i>	<i>104</i>	<i>108</i>
3001 Halden	95	94	94	93
3002 Moss	97	96	96	95

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
3003 Sarpsborg	95	97	96	96
3004 Fredrikstad	95	96	95	95
3005 Drammen	96	91	91	90
3006 Kongsberg	97	96	95	95
3007 Ringerike	95	94	93	93
3011 Hvaler	99	107	107	106
3012 Aremark	103	103	102	102
3013 Marker	98	98	98	97
3014 Indre Østfold	98	95	94	94
3015 Skiptvet	96	99	98	98
3016 Rakkestad	96	97	96	96
3017 Råde	92	92	91	91
3018 Våler	96	94	93	93
3019 Vestby	96	95	95	94
3020 Nordre Follo	100	94	94	94
3021 Ås	96	96	95	95
3022 Frogn	103	99	99	98
3023 Nesodden	99	93	93	92
3024 Bærum	112	106	106	105
3025 Asker	105	99	99	98
3026 Aurskog-Høland	97	94	93	93
3027 Rælingen	97	91	91	91
3028 Enebakk	96	91	90	90
3029 Lørenskog	99	96	96	95
3030 Lillestrøm	98	95	95	94
3031 Nittedal	98	96	96	95
3032 Gjerdrum	100	95	94	94
3033 Ullensaker	97	94	94	93
3034 Nes	96	93	93	92
3035 Eidsvoll	96	95	94	94
3036 Nannestad	97	91	91	90
3037 Hurdal	96	95	95	94
3038 Hole	100	94	94	93

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
3039 Flå	106	128	128	129
3040 Nesbyen	104	127	127	128
3041 Gol	99	112	111	112
3042 Hemsedal	111	153	152	153
3043 Ål	100	108	107	109
3044 Hol	110	161	161	161
3045 Sigdal	98	102	101	101
3046 Krødsherad	103	104	103	103
3047 Modum	96	93	93	92
3048 Øvre Eiker	96	91	91	90
3049 Lier	100	95	94	94
3050 Flesberg	100	105	105	104
3051 Rollag	100	122	122	123
3052 Nore og Uvdal	104	150	149	150
3053 Jevnaker	95	93	93	92
3054 Lunner	95	93	93	92
<i>30 Viken</i>	<i>99</i>	<i>97</i>	<i>96</i>	<i>96</i>
3401 Kongsvinger	96	96	95	96
3403 Hamar	95	97	97	96
3405 Lillehammer	95	97	96	96
3407 Gjøvik	96	96	96	95
3411 Ringsaker	95	95	95	94
3412 Løten	95	93	93	92
3413 Stange	95	94	93	93
3414 Nord-Odal	99	102	101	102
3415 Sør-Odal	96	95	95	95
3416 Eidskog	99	97	96	98
3417 Grue	100	100	99	100
3418 Åsnes	99	98	98	99
3419 Våler	96	101	100	101
3420 Elverum	95	96	96	95
3421 Trysil	99	105	104	106
3422 Åmot	104	116	116	117

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
3423 Stor-Elvdal	101	104	104	108
3424 Rendalen	104	116	115	119
3425 Engerdal	104	108	107	112
3426 Tolga	104	109	108	112
3427 Tynset	97	101	100	104
3428 Alvdal	100	105	104	108
3429 Folldal	103	106	105	110
3430 Os	102	101	101	106
3431 Dovre	100	96	96	100
3432 Lesja	100	115	115	119
3433 Skjåk	99	119	118	122
3434 Lom	102	126	126	129
3435 Vågå	96	103	103	106
3436 Nord-Fron	97	123	123	123
3437 Sel	97	97	97	101
3438 Sør-Fron	99	117	117	118
3439 Ringebu	99	107	107	107
3440 Øyer	96	101	101	100
3441 Gausdal	97	102	101	101
3442 Østre Toten	95	94	93	93
3443 Vestre Toten	95	95	94	94
3446 Gran	96	93	93	92
3447 Søndre Land	98	93	92	94
3448 Nordre Land	96	103	103	104
3449 Sør-Aurdal	102	107	107	111
3450 Etnedal	110	114	113	117
3451 Nord-Aurdal	97	102	102	105
3452 Vestre Slidre	101	111	111	114
3453 Øystre Slidre	99	110	110	112
3454 Vang	102	154	154	157
<i>34 Innlandet</i>	<i>97</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
3801 Horten	95	90	89	89
3802 Holmestrand	98	96	96	95

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
3803 Tønsberg	97	92	92	91
3804 Sandefjord	96	91	90	90
3805 Larvik	96	92	92	91
3806 Porsgrunn	96	97	96	96
3807 Skien	95	94	94	93
3808 Notodden	96	102	101	100
3811 Færder	99	94	93	93
3812 Siljan	98	98	97	97
3813 Bamble	98	99	99	98
3814 Kragerø	97	102	102	101
3815 Drangedal	97	99	98	100
3816 Nome	97	101	101	102
3817 Midt-Telemark	100	99	99	98
3818 Tinn	105	154	153	154
3819 Hjartdal	109	142	141	142
3820 Seljord	100	112	112	113
3821 Kviteseid	101	104	103	104
3822 Nissedal	102	139	138	139
3823 Fyresdal	104	153	153	154
3824 Tokke	104	161	161	161
3825 Vinje	103	197	197	197
<i>38 Vestfold og Telemark</i>	<i>97</i>	<i>97</i>	<i>96</i>	<i>96</i>
4201 Risør	97	97	97	98
4202 Grimstad	95	95	94	94
4203 Arendal	95	94	94	93
4204 Kristiansand	96	95	95	94
4205 Lindesnes	98	100	100	99
4206 Farsund	96	96	96	95
4207 Flekkefjord	97	100	101	100
4211 Gjerstad	99	98	98	99
4212 Vegårshei	99	98	98	97
4213 Tvedestrand	97	98	98	97
4214 Froland	95	100	100	99

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
4215 Lillesand	96	95	94	94
4216 Birkenes	95	97	96	96
4217 Åmli	99	118	117	119
4218 Iveland	100	125	124	124
4219 Evje og Hornnes	98	97	96	98
4220 Bygland	105	159	158	159
4221 Valle	103	199	199	199
4222 Bykle	130	359	358	357
4223 Vennesla	95	99	99	98
4224 Åseral	106	220	219	219
4225 Lyngdal	99	94	94	94
4226 Hægebostad	100	95	94	94
4227 Kvinesdal	97	134	134	133
4228 Sirdal	113	201	200	199
<i>42 Agder</i>	<i>97</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
4601 Bergen	99	99	99	98
4602 Kinn	99	101	103	103
4611 Etne	97	107	108	107
4612 Sveio	96	90	91	91
4613 Bømlo	96	96	97	96
4614 Stord	97	96	95	95
4615 Fitjar	100	104	106	105
4616 Tysnes	104	103	107	108
4617 Kvinnherad	99	115	117	118
4618 Ullensvang	106	157	157	157
4619 Eidfjord	118	229	228	229
4620 Ulvik	105	114	114	116
4621 Voss	99	108	108	107
4622 Kvam	97	115	116	115
4623 Samnanger	98	114	114	113
4624 Bjørnafjorden	97	92	92	92
4625 Austevoll	108	103	106	106
4626 Øygarden	97	98	98	98

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
4627 Askøy	95	90	90	89
4628 Vaksdal	99	180	180	178
4629 Modalen	118	221	220	220
4630 Osterøy	96	95	96	95
4631 Alver	102	101	101	100
4632 Austrheim	108	108	109	108
4633 Fedje	120	119	121	124
4634 Masfjorden	104	151	153	154
4635 Gulen	107	118	126	127
4636 Solund	112	109	127	129
4637 Hyllestad	104	104	112	113
4638 Høyanger	100	161	165	165
4639 Vik	101	142	141	142
4640 Sogndal	102	109	109	109
4641 Aurland	107	208	207	207
4642 Lærdal	102	115	114	115
4643 Årdal	103	115	115	116
4644 Luster	98	127	127	128
4645 Askvoll	99	100	106	108
4646 Fjaler	101	101	102	104
4647 Sunnfjord	102	102	102	102
4648 Bremanger	99	131	136	137
4649 Stad	100	98	98	99
4650 Gloppen	97	99	99	100
4651 Stryn	95	94	93	95
<i>46 Vestland</i>	<i>99</i>	<i>103</i>	<i>103</i>	<i>103</i>
5001 Trondheim	98	99	98	98
5006 Steinkjer	98	99	98	98
5007 Namsos	103	102	103	108
5014 Frøya	139	135	146	150
5020 Osen	110	107	115	120
5021 Oppdal	98	104	104	106
5022 Rennebu	99	115	115	119



Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
5025 Røros	98	101	101	104
5026 Holtålen	100	100	99	103
5027 Midtre Gauldal	95	94	93	93
5028 Melhus	96	93	93	92
5029 Skaun	95	94	94	93
5031 Malvik	96	94	94	93
5032 Selbu	96	100	99	99
5033 Tydal	105	195	194	197
5034 Meråker	99	112	112	113
5035 Stjørdal	95	90	90	89
5036 Frosta	102	100	99	99
5037 Levanger	95	94	94	94
5038 Verdal	96	94	93	93
5041 Snåsa	103	104	104	108
5042 Lierne	106	111	111	117
5043 Røyrvik	129	148	148	155
5044 Namsskogan	116	162	162	167
5045 Grong	106	111	111	116
5046 Høylandet	106	103	103	109
5047 Overhalla	99	97	97	101
5049 Flatanger	110	118	143	147
5052 Leka	115	114	147	153
5053 Inderøy	102	100	100	101
5054 Indre Fosen	98	94	94	95
5055 Heim	104	106	110	114
5056 Hitra	101	100	107	111
5057 Ørland	100	96	97	99
5058 Åfjord	106	124	129	134
5059 Orkland	100	97	97	97
5060 Nærøysund	107	106	112	116
5061 Rindal	99	101	101	105
<i>50 Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>100</i>

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
5401 Tromsø	102	101	101	103
5402 Harstad	102	102	103	107
5403 Alta	110	110	111	118
5404 Vardø	120	116	116	123
5405 Vadsø	112	109	108	116
5406 Hammerfest	116	135	139	147
5411 Kvæfjord	103	101	103	109
5412 Tjeldsund	111	106	108	113
5413 Ibestad	111	107	120	126
5414 Gratangen	113	109	115	120
5415 Lavangen	112	106	109	115
5416 Bardu	102	114	114	118
5417 Salangen	106	104	105	110
5418 Målselv	102	103	102	106
5419 Sørreisa	101	95	95	99
5420 Dyrøy	116	110	125	131
5421 Senja	109	106	110	115
5422 Balsfjord	101	103	103	107
5423 Karlsøy	112	113	128	138
5424 Lyngen	110	107	108	118
5425 Storfjord	117	128	128	137
5426 Kåfjord	114	116	116	127
5427 Skjervøy	110	108	118	127
5428 Nordreisa	105	104	104	112
5429 Kvænangen	119	131	140	153
5430 Kautokeino	117	114	114	125
5432 Loppa	136	132	147	160
5433 Hasvik	134	126	140	150
5434 Måsøy	130	126	140	152
5435 Nordkapp	117	114	118	125
5436 Porsanger	111	111	110	118
5437 Karasjok	119	112	112	122
5438 Lebesby	130	142	154	164
5439 Gamvik	140	132	131	142
5440 Berlevåg	138	151	151	159

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2023 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
5441 Tana	117	114	113	123
5442 Nesseby	133	128	132	145
5443 Båtsfjord	117	117	117	125
5444 Sør-Varanger	110	112	112	119
<i>54 Troms og Finnmark</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>109</i>	<i>114</i>
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

### Vedlegg 3

## Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2023 publisert av Statistisk Sentralbyrå (SSB) 15. mars 2024. Dette er ureviderte regnskapstall og bygger på rapporter fra i alt 345 kommuner og ti fylkeskommuner.

Følgende indikatorer er brukt i dette vedlegget for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
- Fri egenkapital drift i prosent av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrasket premieavvik) i prosent av driftsinntektene
- Langsiktig gjeld (fratrasket pensjonsforpliktelser) i prosent av driftsinntektene
- Sertifikatlån i prosent av langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser
- Netto renteesponering i prosent av driftsinntektene

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 704 mrd. kroner i 2023, hvorav fylkeskommunenes andel (eksklusiv Oslo) var på om lag 108 mrd. kroner.

Alle tall det vises til i dette vedlegget omfatter i tillegg til kommunekassen og fylkeskommunekassen også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper. Tall vises videre på kommune- og fylkesstruktur før 2024.

### 1 Definisjon av indikatorene

*Netto driftsresultat* viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser et driftsresultat på om lag to prosent for kommune-

sektoren samlet som nødvendig over tid, for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til investeringer og for å ha en sunn økonomi på sikt. Det anbefalte nivået er henholdsvis 1¾ prosent for kommunene (inkludert Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til kommunene og fylkeskommunene når også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper er tatt med.

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Den delen av netto driftsresultatet som settes av til senere bruk, settes av til disposisjonsfond eller bundne fond, avhengig av om de oppsparte inntektene var øremerkede eller ikke.

*Fri egenkapital drift* er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Hvis indikatoren er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk.

*Arbeidskapitalen* er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inkludert premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunens og fylkeskommunens likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Ved beregning av indikatoren som viser arbeidskapital trekkes derfor premieavviket ut. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

*Langsiktig gjeld* fratrukket pensjonsforpliktelser er gjeld som er tatt opp til investeringer. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån og lignende, når disse har finansiert investeringer i bygg, anlegg og andre varige driftsmidler. Indikatoren gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens utestående, brutto låneopptak.

*Sertifikatlån* er kortsiktige lån med løpetid på inntil tolv måneder. Det betales ikke avdrag i løpetiden, og ved lånets utløp må låntaker enten nedbetale eller fornye avtalen. Variabelen angir hvor stor del av kommunenes langsiktige gjeld som er sertifikatlån, og gir uttrykk for i hvilken grad kommunen eller fylkeskommunen går i sertifikatmarkedet når den skal ta opp lån. Ettersom kommunen og fylkeskommunen ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Når sertifikatgjelden som andel av langsiktig gjeld ses sammen med indikatoren for langsiktig gjeld, kan den også gi inntrykk av hvor stor sertifikatgjelden er i forhold til driftsinntektene. Dette kan ses opp mot indikatoren for arbeidskapital for å gi et uttrykk for hvilken refinansieringsrisiko kommunen eller fylkeskommunen har påtatt seg.

*Netto renteeksponering* tar utgangspunkt i kommunenes langsiktige gjeld. Deler av gjelden vil likevel være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg i kommunene og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tjenester blir renter og avdrag dekket

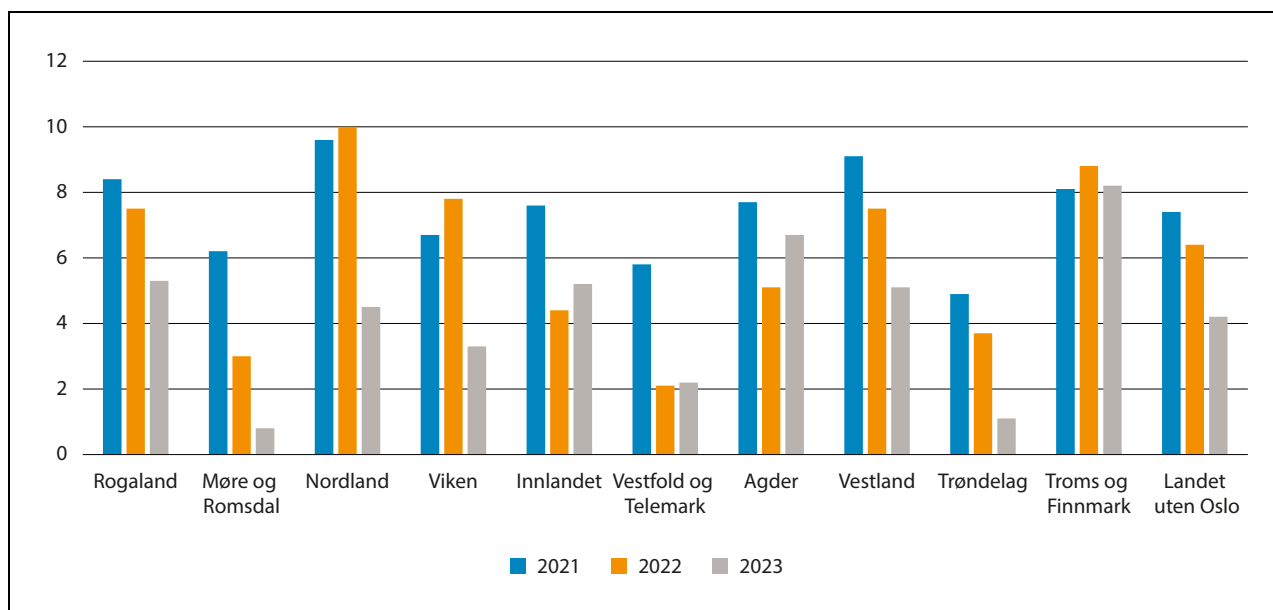
gjennom gebyrene fra innbyggerne. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene likviditet (bankinnskudd og plasseringer i sertifikater og obligasjoner), der effekten av en renteendring vil være at renteinntektene øker. Ved å korrigere for disse forholdene lages en indikator som i større grad gir uttrykk for hvor eksponert kommunene og fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

## 2 Fylkeskommuner

### Netto driftsresultat

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2023. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 4,2 prosent av driftsinntektene i 2023. Dette er omtrent på samme nivå med det anbefalte nivået fra TBU på 4 prosent, og er en reduksjon fra 2022 da netto driftsresultat var på 6,4 prosent. Tidligere Troms og Finnmark hadde et netto driftsresultat på 8,2 prosent av driftsinntektene, det høyeste blant fylkeskommunene. Agder hadde det nest høyeste netto driftsresultatet med 6,7 prosent av driftsinntektene.

Figur 3.1 viser utviklingen i netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo de siste tre årene.



Figur 3.1 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2021, 2022 og 2023.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2023. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Fylkeskommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
Rogaland fylkeskommune	5,3	17,2	15,3	64,1	3,0	33,0
Møre og Romsdal fylkeskommune	0,8	9,7	15,4	129,8	23,1	86,9
Nordland – Nordlånnda fylkeskommune	4,5	16,5	19,2	52,7	0,0	4,4
Viken fylkeskommune	3,3	17,0	19,9	53,1	14,2	16,3
Innlandet fylkeskommune	5,2	14,8	26,5	64,9	4,5	4,6
Vestfold og Telemark fylkeskommune	2,2	21,8	19,7	78,2	9,0	27,8
Agder fylkeskommune	6,7	17,3	28,0	63,7	6,3	14,5
Vestland fylkeskommune	5,1	12,2	16,8	96,5	5,0	49,7
Trøndelag – Trööndelag fylkeskommune	1,1	12,8	17,1	114,8	0,0	73,9
Troms og Finnmark – Romsa ja Finnmarkku fylkeskommune	8,2	15,1	23,8	74,2	0,0	25,2
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>4,2</i>	<i>15,3</i>	<i>19,7</i>	<i>77,7</i>	<i>7,1</i>	<i>33,5</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå

#### *Fri egenkapital drift*

Fri egenkapital drift utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 15,3 prosent i 2023, jf. tabell 3.1. Dette er en nedgang fra 2022. Tidligere Vestfold og Telemark hadde høyest fri egenkapital drift med 21,8 prosent.

#### *Arbeidskapital*

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 19,7 prosent av driftsinntektene i 2023, jf. tabell 3.1. Dette er en reduksjon fra 2022.

#### *Langsiktig gjeld*

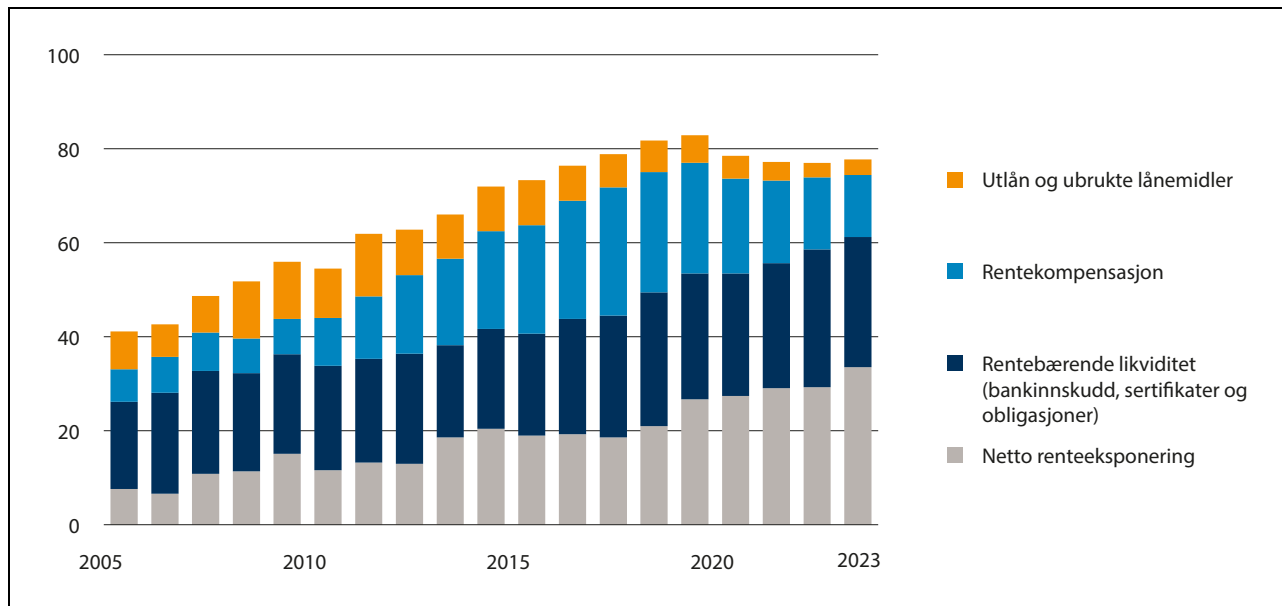
Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 77,7 prosent av de totale driftsinntektene

for fylkeskommunene samlet i 2023, eksklusiv Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er en liten økning fra 2022. Den langsiktige gjelden økte jevnt fra 2005 til 2019, jf. figur 3.2, som også viser sammensetningen av gjelden. To fylkeskommuner hadde langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene i 2023, jf. tabell 3.1.

### **3 Kommuner**

#### *Netto driftsresultat*

De foreløpige ureviderte tallene for 2023, basert på regnskapstall fra 345 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusiv Oslo var på 0,8 prosent av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2. I 2022 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene 3,0 prosent.



Figur 3.2 Fylkeskommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering i prosent av driftsinntektene 2005–2023.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

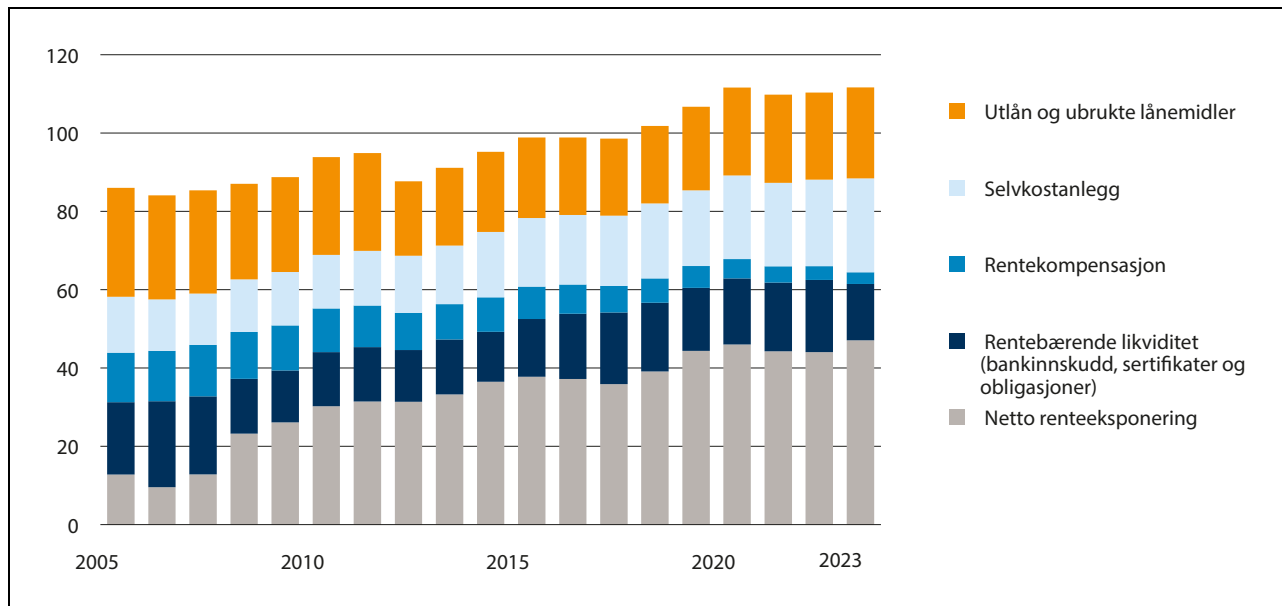
Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023. Kommunene i Rogaland hadde høyest gjennomsnittlig netto driftsresultat på 3,7 prosent etterfulgt av

kommunene i Agder og i tidligere Vestfold og Telemark, som hadde gjennomsnittlig netto driftsresultat på hhv. 2,1 prosent og 1,7 prosent.

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommuner gruppert etter fylke	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
Viken	1,0	14,3	16,1	119,9	9,3	51,3
Oslo	-0,8	12,5	-5,6	91,1	0,0	28,8
Innlandet	1,5	15,2	19,9	112,4	14,5	45,3
Vestfold og Telemark	1,7	14,2	16,7	102,8	12,0	42,1
Agder	2,1	14,3	18,8	105,5	7,6	48,2
Rogaland	3,7	15,7	17,2	100,4	11,0	10,4
Vestland	1,1	13,3	13,0	103,9	7,5	48,4
Møre og Romsdal	0,3	8,7	11,0	128,4	19,3	83,5
Trøndelag – Trööndelage	0,1	13,7	23,6	126,6	6,2	57,8
Nordland – Nordlännda	-1,7	8,8	14,7	121,4	2,6	58,8
Troms og Finnmark Romsa ja Finnmárku	-1,7	7,4	5,8	138,7	9,4	82,4
<i>Landet</i>	<i>0,8</i>	<i>13,1</i>	<i>13,0</i>	<i>111,6</i>	<i>8,5</i>	<i>47,1</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.3 Kommunenes langsiktige gjeld og renteesponering 2005–2023 i prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

I alt 156 av de 345 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA, hadde et negativt netto driftsresultat i 2023. Dette var en økning på 88 kommuner fra 2022 og tilsvarer om lag 45 prosent av kommunene som har rapportert inn tallene.

#### Fri egenkapital drift

Kommunene hadde fri egenkapital drift på 13,1 prosent av driftsinntektene i 2023. Dette var en nedgang fra 2022. Nivået på fri egenkapital drift varierte i stor grad mellom kommunene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Rogaland hadde i snitt høyeste fri egenkapital drift i prosent av driftsinntektene med 15,7 prosent.

#### Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 13,0 prosent i 2023, jf. tabell 3.2. Dette var en reduksjon fra 2022.

#### Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 111,6 prosent av totale driftsinntekter for

kommunene samlet ved utgangen av 2023. Dette er en økning fra 2022. I alle fylker utenom Oslo hadde kommunene i snitt en langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene.

#### Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 8,5 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for hele landet i 2023, jf. tabell 3.2. Dette er en liten nedgang fra 2022.

#### Netto renteesponering

I 2023 utgjorde netto renteesponering 47,1 prosent av totale driftsinntekter for hele landet, jf. tabell 3.2. Kommunene er i utgangspunktet mer eksponert for renteendringer enn fylkeskommunene. En renteøkning på 1 prosentpoeng vil isolert sett belaste kommuneøkonomien med om lag 0,47 prosent av driftsinntektene. Dette er en økning fra 2022. Netto renteesponering varierte fra 10,4 prosent i gjennomsnitt for kommunene i Rogaland til 83,5 prosent i gjennomsnitt for kommunene i Møre og Romsdal.



Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3001 Halden	-1,0	7,4	1,7	152,7	16,9	77,3
3002 Moss	-1,6	14,4	17,6	115,4	0,0	46,7
3003 Sarpsborg	0,5	8,5	4,3	107,3	16,5	41,3
3004 Fredrikstad	-0,1	6,9	6,3	118,3	9,4	57,3
3005 Drammen	0,7	8,2	2,9	136,7	6,9	59,2
3006 Kongsberg	-0,3	5,3	5,1	167,1	2,1	59,9
3007 Ringerike	-0,3	10,0	13,1	131,5	15,9	53,5
3011 Hvaler	-4,4	5,8	-1,0	144,5	0,0	76,5
3012 Aremark	2,0	11,6	7,4	91,7	0,0	23,3
3013 Marker	1,4	13,7	15,9	86,9	0,0	36,8
3014 Indre Østfold	1,3	13,8	10,0	95,6	12,1	28,7
3015 Skiptvet	-2,7	2,1	13,9	80,3	0,0	27,2
3016 Rakkestad	-2,9	11,1	5,3	105,7	10,0	57,7
3017 Råde	4,9	18,6	17,9	95,7	0,0	36,1
3018 Våler (Viken)	0,6	14,4	24,2	75,1	0,0	22,2
3019 Vestby	0,1	19,0	19,4	157,4	34,2	76,9
3020 Nordre Follo	2,5	15,7	13,9	136,9	0,0	56,6
3021 Ås	-1,4	14,1	33,6	134,2	29,3	58,0
3022 Frogn	-1,9	3,8	13,2	155,5	0,0	105,6
3023 Nesodden	2,6	13,6	9,4	98,5	5,4	28,9
3024 Bærum	3,7	27,7	27,6	97,4	4,5	27,4
3025 Asker	3,2	14,1	21,6	118,4	17,1	62,2
3026 Aurskog-Høland	1,2	15,9	11,3	102,7	43,3	49,3
3027 Rælingen	-1,5	11,9	13,4	159,0	8,1	105,2
3028 Enebakk	-0,3	17,3	26,6	113,2	8,1	73,1
3029 Lørenskog	0,0	10,8	18,7	179,5	0,0	119,0
3030 Lillestrøm	1,0	17,6	23,8	117,1	6,5	50,8
3031 Nittedal	0,0	16,0	26,6	120,7	0,0	53,3
3032 Gjerdrum	-1,6	35,5	65,3	93,3	0,0	
3033 Ullensaker	-0,4	13,1	19,3	161,5	21,1	67,6
3034 Nes	2,1	21,8	19,9	84,3	0,0	24,4
3035 Eidsvoll	-0,2	14,8	24,0	123,2	8,0	53,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3036 Nannestad	0,2	24,1	33,8	138,2	18,3	62,4
3037 Hurdal	1,6	13,2	-78,7	19,2	0,0	-58,9
3038 Hole	-3,8	11,6	9,8	67,4	0,0	26,2
3039 Flå	-0,6	11,6	20,1	76,3	0,0	30,2
3040 Nesbyen	-2,3	-2,9	16,0	120,5	12,8	54,5
3041 Gol	4,6	12,1	21,0	69,4	0,0	21,1
3042 Hemsedal	8,2	13,1	24,6	77,3	0,0	16,7
3043 Ål	21,7	31,1	31,3	31,3	0,0	-22,8
3044 Høl	1,0	16,3	20,7	53,0	0,0	-17,9
3045 Sigdal	3,1	22,7	52,1	88,5	0,0	2,2
3046 Krødsherad	8,6	47,5	53,7	92,9	0,0	-21,4
3047 Modum	2,8	12,5	15,1	85,4	0,0	17,3
3048 Øvre Eiker	-1,5	13,5	6,4	124,4	0,0	42,0
3049 Lier	0,1	10,3	12,4	109,5	33,7	45,6
3050 Flesberg	-10,1	-6,7	-1,4	116,3	0,0	69,7
3051 Rollag	0,4	10,4	20,9	52,2	0,0	5,1
3052 Nore og Uvdal	6,5	14,0	22,7	59,3	0,0	5,8
3053 Jevnaker	3,3	22,6	19,6	86,2	0,0	28,8
3054 Lunner	-3,7	6,5	8,8	124,8	0,0	72,3
<i>Viken</i>	<i>1,0</i>	<i>14,3</i>	<i>16,1</i>	<i>119,9</i>	<i>9,3</i>	<i>51,3</i>
0301 Oslo	-0,8	12,5	-5,6	91,1	0,0	28,8
<i>Oslo</i>	<i>-0,8</i>	<i>12,5</i>	<i>-5,6</i>	<i>91,1</i>	<i>0,0</i>	<i>28,8</i>
3401 Kongsvinger	-0,1	21,2	20,7	119,5	0,0	54,2
3403 Hamar	4,4	19,6	33,7	122,0	23,4	42,3
3405 Lillehammer	1,2	11,6	7,3	143,6	24,5	63,9
3407 Gjøvik	4,0	16,4	37,2	125,3	30,3	26,0
3411 Ringsaker	2,0	22,3	28,9	115,9	0,0	32,5
3412 Løten	2,8	23,4	31,1	90,5	8,3	9,3
3413 Stange	-0,3	21,2	15,8	114,5	0,0	55,7
3414 Nord-Odal	0,2	2,5	15,3	138,8	0,0	72,4
3415 Sør-Odal	-2,6	13,0	8,7	103,0	0,0	59,7
3416 Eidskog	-6,0	-1,6	-2,0	107,0	0,0	76,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse	Netto renteeksponering (prosent)
3417 Grue	-2,6	0,9	-1,8	80,2	0,0	55,2
3418 Åsnes	-5,3	-4,9	-6,2	91,3	11,8	70,6
3419 Våler (Innlandet)	1,0	7,4	10,6	107,5	0,0	77,1
3420 Elverum	0,6	4,0	4,1	133,3	26,6	71,8
3421 Trysil	0,4	6,6	6,3	95,8	23,8	31,8
3422 Åmot	2,0	14,4	13,8	87,2	0,0	
3423 Stor-Elvdal	-3,0	1,5	8,2	75,7	0,0	46,4
3424 Rendalen	12,0	50,6	66,7	69,1	0,0	-20,7
3425 Engerdal	1,0	5,4	30,6	83,1	0,0	
3426 Tolga	-2,8	15,4	12,5	87,4	0,0	52,5
3427 Tynset	1,7	12,4	16,4	72,3	0,0	33,3
3428 Alvdal	5,0	16,5	17,9	78,6	0,0	41,9
3429 Folldal	-2,6	7,4	5,7	110,7	0,0	77,4
3430 Os	-12,4	4,9	12,6	103,6	0,0	64,3
3431 Dovre	4,2	19,4	13,6	69,6	0,0	7,5
3432 Lesja	7,2	21,5	25,0	85,9	0,0	15,9
3433 Skjåk	2,5	18,6	41,3	97,3	0,0	2,5
3434 Lom	10,9	35,4	44,1	69,8	0,0	-8,9
3435 Vågå	3,5	21,3	18,9	108,8	0,0	52,8
3436 Nord-Fron	9,0	24,9	29,6	75,5	0,0	23,5
3437 Sel	-0,9	15,8	10,1	110,9	0,0	56,5
3438 Sør-Fron	9,3	19,3	28,5	67,7	0,0	13,6
3439 Ringebu	6,0	23,0	31,7	117,5	0,0	60,4
3440 Øyer	4,9	18,9	17,9	106,6	23,8	33,1
3441 Gausdal	5,3	18,1	29,4	119,6	0,0	25,6
3442 Østre Toten	3,3	14,8	18,8	123,4	31,6	42,3
3443 Vestre Toten	-3,3	-2,4	1,9	193,6	56,5	111,1
3446 Gran	0,0	14,5	8,8	81,2	1,8	32,8
3447 Søndre Land	-1,4	2,6	31,8	108,3	11,5	53,5
3448 Nordre Land	1,8	20,1	24,2	108,2	0,0	29,1
3449 Sør-Aurdal	1,1	12,6	14,6	74,3	15,9	39,1
3450 Etnedal	-2,3	22,3	18,1	88,5	0,0	

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3451 Nord-Aurdal	-4,3	18,1	12,6	70,2	17,0	34,9
3452 Vestre Slidre	-2,2	32,8	37,1	103,2	0,0	33,1
3453 Øystre Slidre	1,0	16,6	25,5	115,2	0,0	24,8
3454 Vang	4,9	25,8	45,8	77,7	3,8	1,5
<i>Innlandet</i>	<i>1,5</i>	<i>15,2</i>	<i>19,9</i>	<i>112,4</i>	<i>14,5</i>	<i>45,3</i>
3801 Horten	-0,4	10,3	7,5	140,9	19,8	79,0
3802 Holmestrand	1,6	17,3	24,8	131,2	16,9	58,3
3803 Tønsberg	-2,2	12,4	14,4	110,6	15,4	42,4
3804 Sandefjord	4,8	23,2	32,6	49,2	40,8	10,4
3805 Larvik	1,7	11,0	18,0	115,0	0,0	45,4
3806 Porsgrunn	6,0	15,7	18,9	118,8	9,9	44,2
3807 Skien	2,6	17,3	14,2	101,5	2,9	41,3
3808 Notodden	0,1	8,0	7,6	95,8	0,0	50,3
3811 Færder	-1,7	15,1	16,4	127,3	25,3	51,8
3812 Siljan	-0,3	0,1	-7,8	2,1	50,5	-4,6
3813 Bamble	-0,5	14,7	17,6	137,9	2,4	71,7
3814 Kragerø	-5,9	-3,8	-7,5	132,5	10,4	71,6
3815 Drangedal						
3816 Nome	-2,5	7,7	3,5	88,4	0,0	48,7
3817 Midt-Telemark	-2,4	-1,5	-7,0	85,1	0,0	59,0
3818 Tinn	13,2	33,7	40,7	94,3	18,8	5,7
3819 Hjartdal	0,2	17,6	25,4	71,2	0,0	32,0
3820 Seljord	2,7	9,4	6,0	84,1	0,0	47,3
3821 Kviteseid	5,2	6,5	7,3	60,5	0,0	14,8
3822 Nissedal	5,6	6,6	18,5	110,7	0,0	20,4
3823 Fyresdal	13,5	9,7	14,5	36,5	0,0	-3,4
3824 Tokke	6,0	31,2	26,7	64,0	0,0	9,8
3825 Vinje	4,8	6,9	9,1	73,8	8,3	29,2
<i>Vestfold og Telemark</i>	<i>1,7</i>	<i>14,2</i>	<i>16,7</i>	<i>102,8</i>	<i>12,0</i>	<i>42,1</i>
4201 Risør	-3,3	9,7	11,5	114,9	19,9	56,5
4202 Grimstad	-0,3	12,7	10,3	96,5	14,9	35,9
4203 Arendal	-0,4	6,5	13,0	134,8	14,2	64,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
4204 Kristiansand	2,0	17,6	21,1	108,0	8,4	57,1
4205 Lindesnes	2,8	12,2	15,8	93,6	0,0	28,2
4206 Farsund	0,6	15,7	22,7	91,5	0,0	35,2
4207 Flekkefjord	0,3	12,9	7,6	82,2	0,0	44,9
4211 Gjerstad	-1,3	13,2	24,5	134,4	0,0	73,6
4212 Vegårshei	-1,4	4,8	5,8	127,0	0,0	
4213 Tvedestrand	-2,5	1,2	-1,9	130,6	0,0	81,2
4214 Froland	-1,3	1,4	2,1	125,4	0,0	68,3
4215 Lillesand	-1,4	6,1	8,8	148,1	10,1	
4216 Birkenes	-0,1	0,0	15,3	118,3	0,0	74,6
4217 Åmli	8,6	20,1	32,7	78,2	12,3	21,3
4218 Iveland	14,8	41,3	36,7	53,2	0,0	-19,8
4219 Evje og Hornnes	5,9	15,9	13,7	72,7	0,0	32,8
4220 Bygland	10,9	27,0	27,2	63,1	0,0	2,0
4221 Valle	15,8	18,9	37,7	56,8	0,0	-19,6
4222 Bykle	20,7	38,4	78,4	31,1	0,0	-104,3
4223 Vennesla	1,1	18,2	19,5	97,6	6,4	28,9
4224 Åseral	21,7	65,4	131,1	61,5	0,0	-56,6
4225 Lyngdal	3,1	12,0	21,3	100,2	0,0	60,4
4226 Hægebostad	1,0	12,1	15,8	81,9	0,0	42,9
4227 Kvinesdal	12,4	24,6	27,7	55,1	0,0	7,5
4228 Sirdal	6,4	20,2	36,4	85,9	0,0	12,2
<i>Agder</i>	<i>2,1</i>	<i>14,3</i>	<i>18,8</i>	<i>105,5</i>	<i>7,6</i>	<i>48,2</i>
1101 Eigersund	2,5	20,4	19,8	124,1	0,0	46,8
1103 Stavanger	3,0	13,2	12,8	105,6	0,0	32,8
1106 Haugesund	-0,5	9,6	2,0	97,2	13,8	40,4
1108 Sandnes	4,7	13,7	16,4	111,2	29,0	41,7
1111 Sokndal					0,0	
1112 Lund	-1,0	10,2	13,6	76,8	0,0	26,7
1114 Bjerkreim	5,8	32,9	41,3	50,0	29,9	-22,6
1119 Hå	6,3	21,4	18,1	77,8	0,0	17,4
1120 Klepp	5,9	19,8	25,1	91,6	18,6	31,3

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse	Netto renteeksponering (prosent)
1121 Time	1,5	10,7	10,7	107,9	9,6	49,4
1122 Gjesdal	1,0	13,7	20,8	107,8	28,8	40,5
1124 Sola	5,9	12,8	13,4	81,4	28,2	15,2
1127 Randaberg	2,6	5,7	3,9	125,8	29,8	82,4
1130 Strand	-1,5	7,8	21,0	142,2	0,0	70,9
1133 Hjelmeland	8,4	32,8	41,9	85,5	0,0	2,0
1134 Suldal	20,5	65,6	79,4	32,4	0,0	-82,9
1135 Sauda	17,5	31,8	36,2	75,7	16,1	2,9
1144 Kvitsøy	6,7	40,3	46,2	69,1	0,0	-12,4
1145 Bokn	3,2	36,9	33,4	98,8	1,3	14,1
1146 Tysvær	6,2	24,6	38,4	109,0	1,2	20,4
1149 Karmøy	0,7	14,4	16,1	86,6	6,3	13,9
1151 Utsira	14,8	40,8	43,1	75,5	0,0	-7,0
1160 Vindafjord	5,0	24,1	26,7	68,3	29,0	5,1
<i>Rogaland</i>	<i>3,7</i>	<i>15,7</i>	<i>17,2</i>	<i>100,4</i>	<i>11,0</i>	<i>10,4</i>
4601 Bergen	0,7	14,6	7,9	97,1	0,0	41,2
4602 Kinn	-1,2	4,8	3,1	150,5	5,6	92,2
4611 Etne	0,6	10,1	10,1	79,3	2,6	59,6
4612 Sveio	0,5	21,9	47,4	97,5	32,3	16,9
4613 Bømlo	-3,9	0,3	-5,6	97,7	6,1	74,0
4614 Stord	-0,2	5,7	11,0	161,6	14,6	64,0
4615 Fitjar	0,7	12,7	10,3	79,7	0,0	38,9
4616 Tysnes	-0,7	22,3	21,9	79,0	0,0	29,3
4617 Kvinnherad	8,5	24,1	56,2	107,8	0,0	61,6
4618 Ullensvang	7,5	19,4	20,9	67,2	17,0	1,1
4619 Eidfjord	11,7	46,9	57,0	54,4	0,0	-33,0
4620 Ulvik	-3,1	6,7	10,2	80,1	0,0	32,7
4621 Voss	-0,6	4,4	7,6	77,0	0,0	25,7
4622 Kvam	0,8	23,1	27,3	131,9	8,2	50,5
4623 Samnanger	3,0	16,5	11,5	93,0	0,0	42,7
4624 Bjørnafjorden	-1,6	22,0	30,7	135,4	11,1	44,6
4625 Austevoll	-1,8	19,7	19,6	111,0	13,7	70,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
4626 Øygarden	-0,5	3,4	10,1	104,8	20,1	
4627 Askøy	-1,7	7,3	11,2	138,2	31,6	63,8
4628 Vaksdal	23,7	25,7	45,0	94,3	39,0	22,4
4629 Modalen	-0,1	2,7	7,1	73,6	0,0	42,3
4630 Osterøy	-3,2	2,7	3,8	103,2	40,8	49,7
4631 Alver	-1,7	9,0	12,6	126,6	16,9	63,5
4632 Austrheim	-0,9	5,7	-2,2	102,3	0,0	50,8
4633 Fedje	-2,2	8,8	5,1	62,1	0,0	29,2
4634 Masfjorden	7,7	40,7	35,7	46,9	0,0	-6,5
4635 Gulen	0,4	35,7	39,6	69,1	0,0	6,2
4636 Solund	0,5	26,0	29,3	86,7	0,0	45,4
4637 Hyllestad	-2,9	14,1	7,3	100,4	0,0	63,0
4638 Høyanger	10,8	5,5	-0,8	95,3	0,0	65,0
4639 Vik	9,7	28,3	17,1	105,9	0,0	54,1
4640 Sogndal	1,6	10,9	16,4	84,0	0,0	34,4
4641 Aurland	17,7	46,6	33,3	68,8	0,0	
4642 Lærdal	13,3	26,0	26,7	91,0	0,0	39,4
4643 Årdal	0,2	6,8	6,0	73,9	0,0	34,6
4644 Luster	5,6	29,1	33,1	75,0	0,0	11,3
4645 Askvoll	-3,6	8,7	3,5	97,2	0,0	57,8
4646 Fjaler	-3,0	9,6	13,0	129,4	30,7	103,0
4647 Sunnfjord	1,1	5,8	4,5	111,5	0,0	78,3
4648 Bremanger	5,4	19,6	8,4	81,4	0,0	36,1
4649 Stad	0,1	17,0	26,3	119,3	16,8	68,6
4650 Gloppen	-0,7	5,2	4,8	110,6	1,9	69,6
4651 Stryn	0,3	7,5	11,9	88,9	0,0	47,9
<i>Vestland</i>	<i>1,1</i>	<i>13,3</i>	<i>13,0</i>	<i>103,9</i>	<i>7,5</i>	<i>48,4</i>
1505 Kristiansund	-0,4	5,7	2,8	140,1	40,2	73,9
1506 Molde	-2,4	4,3	-0,3	145,0	0,0	103,6
1507 Ålesund	2,5	1,8	8,5	131,0	19,4	
1511 Vanylven						
1514 Sande	-2,7	-2,9	4,5	101,5	31,0	79,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
1515 Herøy (Møre og Romsdal)	-7,1	-2,7	7,1	134,7	19,6	116,6
1516 Ulstein	-2,2	4,0	4,1	161,2	72,6	119,2
1517 Hareid	-10,7	-7,4	-2,6	160,2	0,0	122,4
1520 Ørsta	-4,5	5,7	8,6	150,8	58,7	
1525 Stranda	4,4	13,8	15,3	148,6	0,0	85,4
1528 Sykkylven	1,7	6,7	0,3	125,3	0,0	86,0
1531 Sula	-1,4	14,0	16,5	132,8	26,2	86,0
1532 Giske	0,3	5,8	41,0	150,8	6,7	82,4
1535 Vestnes	0,4	1,3	-8,2	84,8	19,6	70,7
1539 Rauma	1,9	1,4	0,0	124,5	0,0	88,8
1547 Aukra	26,9	153,3	158,9	96,0	0,0	-81,6
1554 Averøy	-3,0	3,9	1,1	123,0	0,0	88,3
1557 Gjemnes	6,0	14,0	18,7	89,9	0,0	43,4
1560 Tingvoll	-8,0	3,9	2,8	94,1	16,6	68,7
1563 Sunndal	1,0	22,3	17,5	76,5	22,1	32,9
1566 Surnadal	-0,7	3,0	6,9	100,1	23,1	69,5
1573 Smøla	-2,5	17,5	23,4	95,7	0,0	46,2
1576 Aure	0,1	15,3	13,2	82,8	0,0	26,3
1577 Volda	2,5	11,1	18,0	149,2	31,4	100,7
1578 Fjord	0,8	-1,3	6,9	118,3	0,0	74,8
1579 Hustadvika	-2,6	6,4	8,8	115,7	7,0	73,6
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>0,3</i>	<i>8,7</i>	<i>11,0</i>	<i>128,4</i>	<i>19,3</i>	<i>83,5</i>
5001 Trondheim – Tråante	1,8	16,3	38,7	114,1	6,9	32,7
5006 Steinkjer	-2,8	7,9	4,0	169,5	11,7	86,8
5007 Namsos – Nåavmesjenjaelmie	-2,1	12,5	7,2	109,1	0,0	58,2
5014 Frøya	-2,7	25,3	43,1	172,1	0,0	
5020 Osen	1,5	13,9	14,6	101,6	0,0	54,8
5021 Oppdal	1,3	16,8	21,4	54,6	0,0	6,7
5022 Rennebu	-8,3	2,9	17,2	114,7	0,0	57,1
5025 Røros – Rosse	-7,2	-1,6	-0,1	117,6	0,0	87,8



Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
5026 Holtålen	-2,0	2,9	5,2	119,2	53,4	78,4
5027 Midtre Gauldal	-3,8	6,9	11,3	124,6	0,0	85,8
5028 Melhus	-0,2	15,3	17,6	134,1	9,9	76,6
5029 Skaun	-2,6	16,2	25,9	146,1	0,0	60,8
5031 Malvik	-1,5	7,5	14,4	178,1	11,9	73,2
5032 Selbu	-0,4	13,3	15,6	135,2	0,0	
5033 Tydal	13,6	42,3	36,8	47,6	0,0	-23,1
5034 Meråker	2,4	15,5	35,0	104,7	0,0	3,5
5035 Stjørdal	-2,6	7,6	11,1	117,1	7,8	57,5
5036 Frosta	-0,8	9,6	10,7	77,1	0,0	43,7
5037 Levanger	-1,1	3,9	2,9	155,9	4,3	107,7
5038 Verdal	0,5	11,4	7,5	147,5	0,0	70,4
5041 Snåase – Snåsa	0,1	8,6	3,3	90,4	0,0	65,6
5042 Lierne	4,4	14,3	22,1	70,1	0,0	
5043 Raarvihke – Røyrvik	-7,6	-5,7	9,5	91,6	0,0	43,4
5044 Namsskogan	10,0	33,0	45,3	65,5	0,0	0,4
5045 Grong	1,8	14,1	13,0	110,6	0,0	
5046 Høylandet	0,9	12,1	8,8	85,2	0,0	56,8
5047 Overhalla	-1,9	17,5	14,9	138,1	0,0	88,5
5049 Flatanger	8,1	29,8	28,3	76,1	0,0	23,3
5052 Leka	0,5	25,0	23,2	70,4	0,0	24,7
5053 Inderøy	-1,4	13,8	14,6	132,8	13,5	77,0
5054 Indre Fosen	-4,2	-0,2	13,1	157,3	0,0	103,1
5055 Heim	5,1	14,0	22,2	107,4	0,0	47,2
5056 Hitra	-2,8	18,2	23,3	154,2	0,0	64,8
5057 Ørland	-3,5	10,8	7,9	178,3	0,0	
5058 Åfjord	-2,5	19,2	35,2	190,3	0,0	119,1
5059 Orkland	3,0	23,9	22,4	128,1	25,7	52,0
5060 Nærøysund	1,1	19,2	19,8	119,5	0,0	70,7
5061 Rindal	2,3	12,4	9,3	72,6	0,0	36,2
<i>Trøndelag</i>	<i>0,1</i>	<i>13,7</i>	<i>23,6</i>	<i>126,6</i>	<i>6,2</i>	<i>57,8</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse	Netto renteeksponering (prosent)
1804 Bodø	0,0	7,4	14,4	136,8	11,6	52,6
1806 Narvik	-0,1	6,0	-2,5	139,0	0,0	82,4
1811 Bindal	8,4	53,1	46,6	87,9	0,0	
1812 Sømna	-3,7	17,7	23,6	87,9	0,0	31,5
1813 Brønnøy	-1,3	8,6	17,0	131,3	0,0	67,0
1815 Vega						
1816 Vevelstad	-12,9	8,9	5,6	66,0	0,0	38,1
1818 Herøy (Nordland)	0,3	38,1	39,9	130,6	0,0	42,2
1820 Alstahaug	-1,9	9,7	15,2	130,3	0,0	58,8
1822 Leirfjord	-6,1	2,0	-6,5	104,8	0,0	72,9
1824 Vefsn	-0,4	12,2	9,5	115,0	0,0	45,3
1825 Grane	-5,2	16,4	30,8	78,7	0,0	7,6
1826 Hattfjelldal – Aarborte	-5,0	18,3	33,2	30,5	0,0	-17,5
1827 Dønna	-8,6	14,0	17,3	118,1	0,0	
1828 Nesna						
1832 Hemnes	0,7	8,8	6,2	94,0	0,0	45,3
1833 Rana	-10,4	21,2	41,2	127,6	0,0	21,9
1834 Lurøy						
1835 Træna						
1836 Rødøy	2,4	45,4	56,8	71,9	0,0	
1837 Meløy	-6,5	-7,5	-1,6	95,8	0,0	55,7
1838 Gildeskål	7,1	20,5	86,2	108,8	0,0	66,4
1839 Beiarn	2,1	20,4	117,6	140,6	0,0	-46,6
1840 Saltdal	-1,0	1,5	-0,5	80,3	0,0	61,3
1841 Fauske – Fuosko	2,6	0,4	-12,0	156,4	0,0	111,2
1845 Sørfold	4,8	6,0	17,5	68,4	0,0	38,4
1848 Steigen	-6,6	-1,1	1,3	101,2	0,0	64,1
1851 Lødingen	4,9	-2,2	4,7	106,6	0,0	78,2
1853 Evenes – Evenåssi	-6,0	8,5	8,9	186,4	0,0	139,8
1856 Røst						

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
1857 Værøy	5,3	21,4	30,1	134,6	0,0	78,0
1859 Flakstad	-2,0	8,9	11,4	133,9	0,0	92,9
1860 Vestvågøy	-0,5	5,9	7,3	107,6	0,0	
1865 Vågan	-7,4	-6,1	-9,3	165,4	0,0	122,0
1866 Hadsel	-2,5	1,7	0,4	165,0	0,0	114,8
1867 Bø	-4,4	12,2	57,9	114,3	0,0	75,9
1868 Øksnes	-3,8	18,4	47,4	136,9	7,6	59,3
1870 Sortland – Suortá	1,5	8,7	1,3	100,1	0,0	64,4
1871 Andøy	-6,5	-1,0	37,8	98,9	0,0	
1874 Moskenes	-20,6	-83,5	-72,4	89,0	0,0	
1875 Hamarøy – Hábmer	-4,2	-1,6	-17,6	55,6	0,0	43,0
<i>Nordland</i>	<i>-1,7</i>	<i>8,8</i>	<i>14,7</i>	<i>121,4</i>	<i>2,6</i>	<i>58,8</i>
5401 Tromsø	-4,0	2,4	-8,1	145,0	17,9	95,4
5402 Harstad	-2,8	11,8	20,0	165,9	12,7	85,8
5403 Alta	-1,8	3,4	3,7	97,4	0,0	52,3
5404 Vardø	0,8	29,5	17,3	111,0	0,0	59,3
5405 Vadsø	-4,6	-1,0	5,5	188,4	68,9	
5406 Hammerfest	-2,7	6,0	-1,1	209,3	0,0	132,8
5411 Kvæfjord	1,7	20,6	3,4	89,3	0,0	52,2
5412 Tjeldsund	0,8	5,6	2,4	111,3	0,0	75,7
5413 Ibestad	-7,8	7,3	8,8	220,1	11,6	132,2
5414 Gratangen	-6,4	21,8	8,2	107,4	0,0	
5415 Loabák – Lavangen	0,1	19,4	34,1	103,9	0,0	68,8
5416 Bardu	3,0	4,8	-2,6	150,5	0,0	116,2
5417 Salangen	2,2	11,4	4,4	84,8	0,0	65,4
5418 Målselv	2,6	10,9	2,2	104,3	0,0	
5419 Sørreisa	-1,6	3,6	8,2	164,1	0,0	
5420 Dyrøy	-0,4	9,1	-2,8	192,9	0,0	126,7
5421 Senja	-0,9	10,5	11,3	122,3	8,9	59,1
5422 Balsfjord	1,0	8,5	11,4	113,5	0,0	

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2023 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
5423 Karlsøy	1,7	32,3	29,8	113,9	0,0	24,5
5424 Lyngen	-1,6	6,8	14,3	175,1	0,0	110,7
5425 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	4,5	3,7	9,7	140,3	8,5	72,3
5426 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	-5,7	-2,1	6,8	148,1	0,0	66,0
5427 Skjervøy	2,0	16,5	12,3	112,9	0,0	66,9
5428 Nordreisa	-2,4	4,9	12,2	125,3	0,0	68,1
5429 Kvænangen	-2,7	6,1	0,0	114,3	0,0	60,2
5430 Guovdageaidnu – Kautokeino						
5432 Loppa	13,5	34,6	70,9	64,5	0,0	-50,2
5433 Hasvik	-0,6	29,5	22,9	62,7	0,0	23,3
5434 Måsøy	-7,0	28,1	28,7	101,6	0,0	
5435 Nordkapp						
5436 Porsanger – Porsángu – Porsanki	4,9	3,9	7,9	79,8	0,0	
5437 Kárášjohka – Karasjok	1,8	3,3	19,6	128,4	0,0	60,9
5438 Lebesby	9,1	40,7	41,9	126,0	0,0	44,7
5439 Gamvik	-1,0	-6,3	-8,6	101,0	0,0	
5440 Berlevåg	-1,4	12,9	17,8	198,8	0,0	126,0
5441 Deatnu – Tana						
5442 Unjárga – Nesseby	-4,1	9,1	3,0	108,3	0,0	39,9
5443 Båtsfjord	-7,9	1,6	8,4	269,4	0,0	
5444 Sør-Varanger	-3,6	-0,7	3,0	141,5	0,0	97,6
<i>Troms og Finnmark</i>	<i>-1,7</i>	<i>7,4</i>	<i>5,8</i>	<i>138,7</i>	<i>9,4</i>	<i>82,4</i>
<i>Landet</i>	<i>0,8</i>	<i>13,1</i>	<i>13,0</i>	<i>111,6</i>	<i>8,5</i>	<i>47,1</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå

**Vedlegg 4****Skjønnstilskudd i 2023****1 Fordeling av skjønnstilskudd i 2023**

Kommunal- og distriktsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder bevilgningene over kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2023 ble det totalt bevilget 3 032 mill. kroner over departementets skjønnsposter, med henholdsvis 2 650 mill. kroner til kommunene og 382 mill. kroner til fylkeskommunene. Ved årets slutt var det tildelt 1 191 mill. kroner til kommunene og 708 mill. kroner til fylkeskommunene. Av dette var henholdsvis om lag 354 og 350 mill. kroner begrunnet med ekstraordinære utgifter som følge av ekstremværet «Hans». Ubrukte midler ble overført til 2024-budsjettet.

Departementet fordeler skjønnstilskuddet til fylkeskommunene direkte og fastsetter fylkesrammer for skjønnstildelingen til kommunene. Statsforvalteren fordeler fylkesrammene videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnstilskuddet til kommunene (via statsforvalterne) og fylkeskommunene. Retningslinjene for skjønnstildelingen for 2023 ligger på regjeringen.no.

*Kommunene*

Totalt ble det bevilget 2 650 mill. kroner i skjønnstilskudd til kommunene i 2023. Av dette ble 950 mill. kroner bevilget i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2022–2023). Skjønnrammen til kommunene for 2023 ble i forbindelse med nysalderingen av 2023-budsjettet økt med 1 700 mill. kroner for å kompensere kommuner og fylkeskommuner for ekstraordinære utgifter som følge av ekstremværet «Hans» som rammet Østlandet i august 2023, jf. Prop. 22 S (2023–2024), *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Kommunal- og distriktsdepartementet*, Innst. 126 (2023–2024). Videre ble stikkordet «kan overføres» tilført kap. 571, post 64 Skjønn-

tilskudd i forbindelse med nysalderingen av 2023-budsjettet.

Basisrammen til kommunene utgjør vanligvis hoveddelen av skjønnstilskuddet. I 2023 utgjorde basisrammen 800 mill. kroner, og ble fordelt av statsforvalterne til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Statsforvalternes skjønnsmidler består av ordinært skjønnstilskudd og statsforvalternes prosjektskjønnsmidler. Se omtale av statsforvalternes prosjektskjønnsmidler senere i dette vedlegget.

Departementet fordeler hvert år skjønnstilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter (prosjektskjønnsmidler) til kommunene. I 2023 ble det satt av 30 mill. kroner i prosjektskjønnsmidler. Av dette fordelte departementet i underkant av 16,5 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter, se nærmere omtale senere i dette vedlegget. Resterende 13,5 mill. kroner ble overført til departementets reservepott til uforutsette hendelser. I tillegg fordeler også statsforvalterne skjønnstilskudd til utviklingsprosjekter i kommunene, se nærmere omtale av disse midlene senere i dette vedlegget.

Departementet holder hvert år tilbake en del av skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser i en reservepott. I 2023 ble det satt av 120 mill. kroner i reservepott til kommunene, og av dette ble om lag 20,4 mill. kroner utbetalt til ulike enkeltsaker gjennom året. Totalt ble 5,2 mill. kroner fordelt til kommuner i forbindelser med naturskade utenom ekstremværet «Hans». Resterende midler fra reservepotten på om lag 99,6 mill. kroner, samt resterende 13,5 mill. kroner fra departementets prosjektskjønnsmidler og 240,6 mill. kroner fra tilleggsbevilgningen, ble fordelt til 22 kommuner som kompensasjon for utgifter som følge av ekstremværet «Hans».

*Fylkeskommunene*

Totalt ble det bevilget 382 mill. kroner i skjønnstilskudd til fylkeskommunene i 2023. Av den samlede skjønnrammen til fylkeskommunene

ble 332 mill. kroner fordelt direkte til fylkeskommunene i forbindelse med Prop. 1 S (2022–2023). 50 mill. kroner ble avsatt i en reservepott til uforutsette hendelser. Av reservepotten ble det gitt om lag 12,6 mill. kroner som kompensasjon til Troms og Finnmark fylkeskommune for ferjesambandet Brensholmen–Botnhamn. Om lag 13,3 mill. kroner ble tildelt Nordland fylkeskommune etter naturskader. Den resterende reservepotten på om lag 24,1 mill. kroner, samt 325,9 mill. kroner fra tilleggsbevilgningen på kap. 571, post 64, ble fordelt til Innlandet og Viken fylkeskommuner som kompensasjon for utgifter som følge av ekstremværet «Hans».

#### *Ekstremværet «Hans»*

I 2023 ble det fordelt 703,8 mill. kroner i skjønnsmidler til kommuner og fylkeskommuner som kompensasjon for utgifter som følge av ekstremværet «Hans», hvorav 353,8 mill. kroner til kommuner og 350 mill. kroner til fylkeskommuner. Resterende midler på kap. 571, post 64 på om lag 1 133 mill. kroner ble overført til 2024-budsjettet i henhold til stikkordet «kan overføres».

#### *Statsforvalternes fordeling av tilbakeholdte skjønnsmidler*

Statsforvalteren har ansvaret for den kommunevis fordelingen av fylkesrammene fastsatt av departementet. Det enkelte embete fordeler vanligvis en andel av den tildelte fylkesrammen i forbindelse med statsbudsjettet, og fordelingen vises i Grønt hefte, som er et vedlegg til statsbudsjettet. Statsforvalterne vurderer selv hvor mye av rammen som skal fordeles i statsbudsjettet, men alle embeter er pålagt å holde tilbake minst fem prosent til uforutsette hendelser til fordeling gjennom året. I 2023 holdt statsforvalterne tilbake i underkant av 383 mill. kroner til fordeling gjennom året, noe som tilsvarer 48 prosent av den totale basisrammen. Det er stor variasjon mellom embetene i størrelsen på de tilbakeholdte skjønnsmidlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette hendelser samt statsforvalternes egne prosjektskjønnsmidler, se egen omtale under.

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnstilskudd til kommunene og fylkeskommunene i 2023 (mill. kroner).

Fylke	Kommuner, kap. 571, post 64	Av dette tilbakeholdt, til fordeling gjennom året	Fylkeskommuner, kap. 572, post 64
Oslo og Viken	102,8	30,8	
Viken			18,8
Innlandet	80,6	34,9	27,1
Vestfold og Telemark	55,1	15,2	30
Agder	47,1	18,2	19,2
Rogaland	53,5	15	18,7
Vestland	139,1	30	74,4
Møre og Romsdal	51,6	15,6	23
Trøndelag	93,6	73,1	38
Nordland	70,8	70,8	36,4
Troms og Finnmark	105,8	79,4	46,4
Sum fylkesvis fordeling	800	382,9	332
Reservepott	120		50
Prosjektskjønn	30		
<i>Skjønnsmidler i forbindelse med ekstremværet «Hans»</i>	<i>1 700</i>		
<b>Totalt skjønnstilskudd</b>	<b>2 650</b>		<b>382</b>

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

## 2 Statsforvalterens bruk av prosjektskjønnsmidler til fornying og innovasjon i kommunene

Statsforvalteren skal gi en del av skjønnsrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Statsforvalterne fastsetter selv hvor stor del av skjønnsrammen som skal gis til slike prosjekter. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnsfordelingen, men statsforvalteren skal tilpasse skjønnsfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Formålet med prosjektskjønnsmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Prosjektene formål skal være å styrke kommunene i rollene som tjenesteprodusent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen. Statsforvalterens arbeid med fornying og innovasjon må ses i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnsfordeling.

Statsforvalteren skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkene.

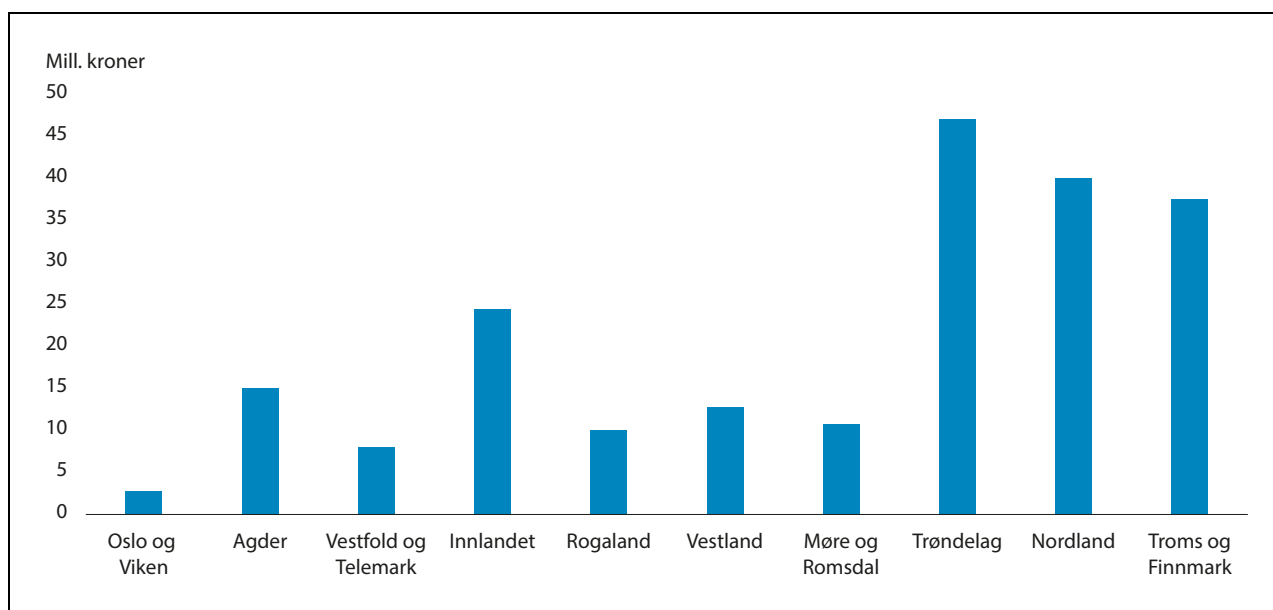
I 2023 fordelte statsforvalterne om lag 208 mill. kroner til totalt 238 prosjekter. Hvert prosjekt fikk i snitt om lag 874 500 kroner i støtte. Til sammenligning ble 229 fornyings- og innovasjonsprosjekter tildelt om lag 190 mill. kroner i 2022.

Andelen av rammen som ble fordelt til fornyings- og innovasjonsprosjekter varierte betydelig mellom embetene i 2023. Dette har sammenheng med antall kommuner i fylket, men det skyldes også at det er stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnsrammen og hvor stor andel av skjønnsrammen som settes av til fornyings- og innovasjonsprosjekter.

Figur 4.1 viser fordeling av prosjektskjønnsmidler per fylke. Statsforvalteren i Trøndelag fordelte mest skjønnsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekter med om lag 47 mill. kroner til 38 prosjekter, tett fulgt av Statsforvalteren i Nordland som fordelte om lag 40 mill. kroner til 47 prosjekter. Statsforvalteren i Oslo og Viken fordelte om lag 3 mill. kroner til fem prosjekter, som er det laveste beløpet.

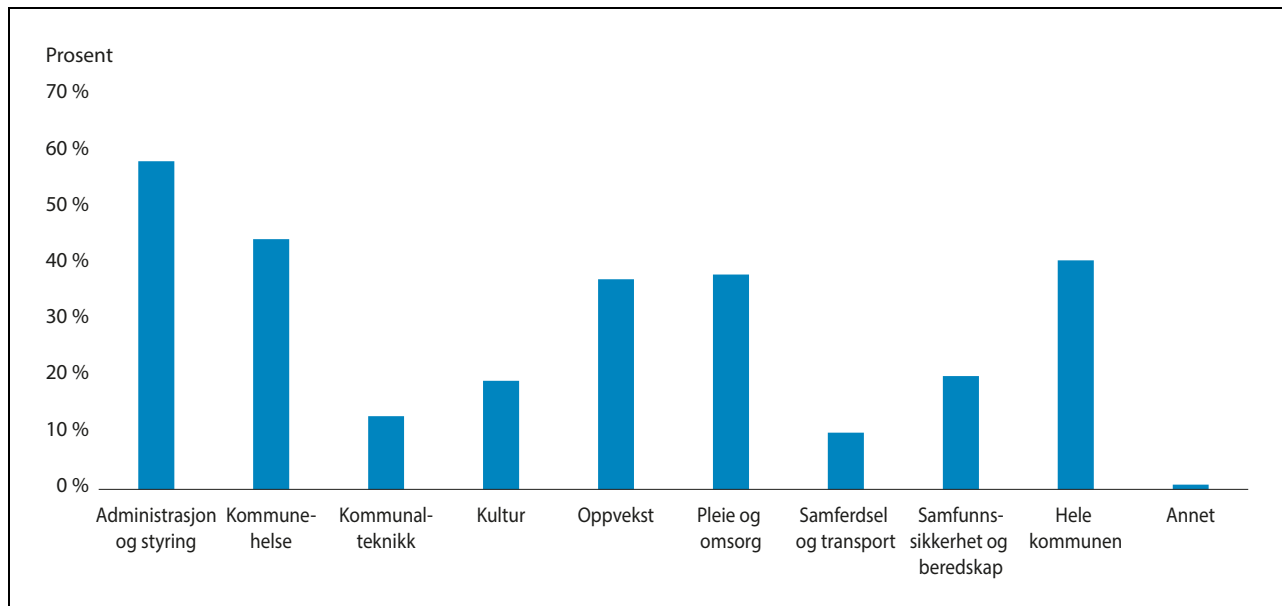
Prosjektskjønnsdatabasen, som har vært i bruk siden 2016, skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av prosjektskjønnsmidler. Databasen skal også bidra til å videreformidle resultatene fra prosjektene til offentligheten. Alle prosjekter vises på den offentlige siden <https://prosjektskjonn.statsforvalteren.no/offentlig>. Denne siden er åpen for alle og kan for eksempel benyttes av kommuner for å se hvilke prosjekter som har vært gjennomført tidligere. Etter hvert som prosjektene blir ferdige, legges også rapportene ut på denne siden.

Embetene fordeler normalt midlene etter søknader fra kommunene. Det er stort mangfold av prosjekter, både i omfang, tema, metode og involverte parter. Av prosjekter registrert i Prosjekt-



Figur 4.1 Statsforvalternes tildeling av prosjektskjønnsmidler per fylke (mill. kroner).

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet



Figur 4.2 Statsforvaltners prosjektskjønnsmidler. Prosjekter fordelt på sektorer.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ett og samme prosjekt kan berøre flere sektorer. Summen av søylene vil derfor overstige 100 prosent.  
Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

skjønnsdatabasen i 2023 er det mange som omfatter flere sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Over 64 prosent av prosjektene er samarbeidsprosjekter.

Figur 4.2 viser at 41 prosent av fornyings- og innovasjonsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter innen administrasjon og styring og kommunehelse, men også oppvekst og pleie og omsorg.

Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. De fleste prosjektene hadde som mål å styrke kommunens rolle som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. 79 prosent av prosjektene benyttet opplæring, erfaringsdeling og diskusjon som virkemiddel. Andre virkemidler er blant annet interkommunale samarbeid, innovasjon, ulike tiltak for kommunikasjon mot innbyggere, IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger), planlegging, styringssystemer og organisatoriske virkemidler. Organisatoriske virkemidler innebærer ofte politiske og administrative endringer i kommunen.

### 3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert av departementets prosjektskjønnsmidler

Kommunal- og distriktsdepartementet setter hvert år av midler til fornyings- og innovasjons-

prosjekter. Tilskuddet fordeles av departementet, og prosjektene skal komme kommunesektoren til gode. I 2023 ble det benyttet til sammen om lag 16,5 mill. kroner til slike prosjekter. Prosjektene som ble finansiert i 2023 omtales her.

#### *Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)*

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) ble stiftet høsten 2000 etter initiativ fra daværende Kommunal- og regionaldepartementet. Behovet for foreningen ble fremmet i Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*, og behandlet av Stortinget i Innst. O. nr. 82 (1999–2000). GKRS er en ideell forening og et uavhengig organ som har til formål å fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk for kommuner og fylkeskommuner. Kommuneloven har krav om at kommunesektoren skal utarbeide sitt regnskap i samsvar med god kommunal regnskapsskikk. Bakgrunnen for foreningens virksomhet er at regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner kun gir rammer og prinsipper, og dermed ikke uttømmende regnskapsregler gjennom lov og forskrifter. God kommunal regnskapsskikk utfyller rammeverket for kommuneregnskapet i lov og forskrift og bidrar til ensartet praksis for regnskapsføring i sektoren. Det er ikke hensiktsmessig at hver kommune selv må definere god kommunal regnskapsskikk. Det



kan medføre ulik praksis, noe som ikke er ønskelig. GKRS sin virksomhet er ikke tidsavgrenset, og det vil være behov for finansiering i overskuelig framtid. Departementet har i 2023 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 408 000 kroner. Medlemmene i foreningen er Kommunal- og distriktsdepartementet, KS, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) og NKRF – kontroll og revisjon i kommunene. De representerer den faglige kompetansen innenfor kommunalt regnskap (regelforvalter, regnskapsprodusenter, brukere og revisorer).

#### *Etikkportalen*

Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt KS totalt 265 000 kroner i økonomisk støtte i 2023 til prosjektet Etikkportalen.no. Departementet etablerte [www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no) i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. Nettportalen har etikk og tillitsskapende forvaltning som tematisk overbygning. I portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Støtten fra departementet dekker også utgifter til det tilknyttete registeret over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning, og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlige tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

#### *Digihjelpen*

KS fikk i 2023 støtte på 2 mill. kroner til arbeidet med å hjelpe kommunal sektor til å etablere et lavterskeltilbud for innbyggere i grunnleggende digital kompetanse – Digihjelpen. Målet er at alle kommuner skal tilby innbyggere med svake digitale ferdigheter hjelp til å komme i gang med bruk av digitale verktøy, slik at de kan ta i bruk digitale innbyggertjenester fra det offentlige. Kommunene kan organisere og tilpasse sitt tilbud på bakgrunn av lokale forhold og behov. Det kommunale veiledningstilbudet vil kunne bidra med å redusere digitale klaseskiller, og øke den digitale kompetansen i befolkningen.

#### *SkoleSec og DPIA for Google-tjenester i skolesektoren*

KS fikk i 2023 støtte på 500 000 kroner til et prosjekt for å hjelpe kommunene å komme i gang

med arbeidet med personvern og informasjonssikkerhet knyttet til det digitale læringsmiljøet til barn og unge. Videre fikk KS 2,5 mill. kroner til arbeid med vurdering av personvernkonsekvenser for enkelte av Google sine tjenester som er i bruk i norsk skole i dag.

#### *Utvikling av bærekraftsindikatorer til lokalt og regionalt bruk*

KS fikk i 2023 støtte på 625 000 kroner til klassifisering og tilgjengeliggjøring av bærekraftsindikatorer som kan brukes lokalt og regionalt. KS vurderer at det å ha indikatorer på lokalt og regionalt nivå tilgjengelig vil styrke nasjonal rapportering fra statlige myndigheter, eksempelvis gjennom arbeider med Voluntary National Reviews (VNR). Arbeidet med indikatorer er en del av kunnskapsgrunnlaget for å måle kommuner og fylkeskommuners bidrag til å nå bærekraftsmålene.

#### *Rammer og anbefalinger til anskaffelser av journalløsninger*

KS fikk i 2023 støtte på 3,5 mill. kroner til arbeidet med felles rammer og anbefalinger til framtidige anskaffelser av journalløsninger for helseopplysninger i kommunene. Målet er å bidra til at kommunene har en felles og samordnet dialog med leverandørene av journalsystemer.

#### *Digitalisering av planprosessen*

KS fikk i 2023 støtte på 1,25 mill. kroner til et prosjekt for raskere digitalisering av planprosessen. Midlene har blitt brukt til planlegging og forberedelse av lokale pilotprosjekter i kommuner. KS har sammen med kommunene investert i nye digitale fellesløsninger. Målet er at digitalisering av planprosessen skal bidra til en raskere utbredelse og realisering av forventede gevinster fra bruk av de nye fellesløsningene.

#### *Stemmer for stedet*

KS fikk i 2023 støtte på 750 000 kroner til formidlingsprosjektet «Stemmer for stedet». Formidlingsprosjektet består av tre podkaster, korte filmer og presentasjonsmaterieell som skal bidra til å heve lokalpolitikeres kompetanse om stedsutvikling og løfte fram lokalpolitikens betydning for steders utvikling. Formålet med prosjektet er å øke interessen for kommunevalgets og politikens betydning for stedsutvikling, men også å heve kompetansen på hva som kjennetegner en

langsiktig og bærekraftig stedsutvikling ovenfor de nye planutvalgene som ble nedsatt i etterkant av kommunevalget.

#### *Mønstermaler i klart språk*

KS fikk i 2023 støtte på 400 000 kroner til et pilotprosjekt der de i samarbeid med flere kommuner utviklet saksbehandlingsmaler i klart språk innen barnevernet. Målet er å heve kvaliteten på kommunikasjonen uavhengig av kommunens størrelse, ressurser og kompetanse, og dermed bidra til å jevne ut ulikheten i tjenestetilbudet.

#### *Areal- og naturregnskap*

KS fikk i 2023 støtte på 400 000 kroner til et prosjekt om faglig og prosessuell bistand til fylkeskommunens arbeid med areal- og naturregnskap. Målet med prosjektet er å støtte fylkeskommunene i å ta i bruk arealregnskap som verktøy i arbeidet med å utvikle et kunnskapsgrunnlag for regional planlegging.

#### *Forsøksordning*

Regjeringen inviterte våren 2023 kommuner og fylkeskommuner til å søke om å bli forsøkskommuner. Forsøkskommuner vil få mulighet til å teste ut nye måter å løse oppgaver på gjennom fritak fra regelverk. KS fikk 310 000 kroner i støtte i 2023 til et forprosjekt for å utrede hvordan et opplegg for læring og erfaringsutveksling kan utformes for de kommunene som blir tatt opp i forsøksordningen. Departementet har i 2023 også benyttet om lag 30 000 kroner til et webinar om ordningen for å gi mer informasjon til aktuelle søkere. Webinaret ble arrangert i samarbeid med KS.

Forsøksordningen er nærmere omtalt i kapittel 5.

#### *Trygg digitalisering*

Kommunal sektor rapporterer at det er utfordrende å utarbeide, forvalte og implementere sikkerhetskrav knyttet til digitalisering. KS fikk i 2023 støtte på 3 mill. kroner til å utarbeide felles

kommunale sikkerhetskrav, som alle kommuner og fylkeskommuner kan bruke, uavhengig av størrelse, kapasitet og kompetanse.

#### *Ung Stemme*

Departementet har i 2023 støttet KS med 2 mill. kroner til å utvikle det interaktive læringsspillet *Stemme*. Dette skal erstatte læringsspillet *Kommunespillet*. *Stemme* kan brukes både i besøkssenteret i Kommunenes Hus Oslo og i klasserom i hele landet. Målgruppen er elever på 10. trinn og i videregående skole.

Bakgrunnen for prosjektet er undersøkelser som viser at ungdom har høy teoretisk kunnskap om demokrati, men lavere forståelse for hvordan de selv kan delta og engasjere seg i politikken i praksis. KS har fått utarbeidet et læringsopplegg rettet mot ungdom, med formål å øke forståelsen av hvordan lokaldemokratiet virker i praksis, og hvordan ungdom selv kan engasjere seg i lokaldemokratiet. Målet er at ungdom skal tilegne seg ny kunnskap som blir omsatt til demokratiske ferdigheter og praktisk kompetanse til å mestre å delta i lokaldemokratiet.

#### *Lokaldemokratiet i foregangskommuner*

Kommunal- og distriktsdepartementet har i 2023 brukt 1,45 mill. kroner på lokaldemokratiprogrammet *Lokaldemokratiet i foregangskommuner*. Formålet med programmet er å få fram gode eksempler på ulike lokaldemokratiltak, tilpasset ulike kommunetyper, som i neste omgang skal vises fram til hele kommune-Norge. Sju kommuner er utvalgt med bakgrunn i søknader. De sju kommunene tar i bruk ulike tiltak for å involvere innbyggere i beslutningsprosesser. Hver av deltakerkommunene har fått 300 000 kroner over programperioden 2022–2023 til å utvikle eller videreutvikle sine tiltak. Målet er at andre kommuner skal la seg inspirere og lære av disse foregangskommunene. Norwegian Research Centre (NORCE) har, i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning (ISF), fått i oppdrag å evaluere lokaldemokratiltakene i kommunene. Prosjektet er nærmere omtalt i kapittel 6.

**Vedlegg 5****Oversikt øremerkede tilskudd**

Overføringer til kommunesektoren bevilges som hovedregel på postene 60–69 (60-poster) på statsbudsjettet. Tabell 5.1 inneholder samtlige 60-poster, med unntak av rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner og kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Bevilget beløp i saldert budsjett 2024, som ble vedtatt i desember 2023, er

oppgitt i tabellen. Senere endringer i statsbudsjettet for 2024 inngår ikke. Der én post inneholder flere tilskuddsordninger, er disse angitt i kursiv. For opplysninger om den enkelte post og/eller tilskuddsordning vises det til Prop. 1 S for ansvarlig departement.

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024 (i 1 000 kroner)
<b>Kunnskapsdepartementet</b>			
225		Tiltak i grunnopplæringen	
	60	Tilskudd til landslinjer	271 989
	61	Rentekompensasjon for investeringer i læringsarenaer og større utstyr som bidrar til mer praktisk og variert opplæring	15 000
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	125 171
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	368 482
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	280 000
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	16 935
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 846
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	341 241
	69	Tilskudd for fullføring og kvalifisering i videregående opplæring	888 117
		<i>Tilskudd for å finansiere fullføringsrett</i>	<i>319 900</i>
		<i>Tilskudd til fagbrev på jobb</i>	<i>83 217</i>
		<i>Tilskudd til formidling og kvalifisering til læreplass</i>	<i>485 000</i>
226		Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	67 748
227		Tilskudd til særskilte skoler	
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	44 569

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024 (i 1 000 kroner)
231		Barnehager	
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	217 765
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	23 460
240		Fagskoler	
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 384 174
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	75 148
<b>Kultur- og likestillingsdepartementet</b>			
315		Frivillighetsformål	
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	259 250
323		Musikk og scenekunst	
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	25 400
<b>Justis- og beredskapsdepartementet</b>			
430		Kriminalomsorgen	
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	133 720
433		Konfliktråd	
	60	Tilskudd til kommuner	11 208
490		Utlendingsdirektoratet	
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	515 463
<b>Kommunal- og distriktsdepartementet</b>			
553		Regional- og distriktsutvikling	
	60	Kompetanse og arbeidskraft i distriktene	62 940
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	802 091
	63	Interreg, Arktis 2030 og det norske Barentssekretariatet	145 403
		<i>Interreg</i>	54 275
		<i>Arktis 2030</i>	47 525
		<i>Sekretariat for Regionalt nordområdeforum Vadsø</i>	1 603
		<i>Det norske Barentssekretariatet</i>	42 000
	64	Pilot nærtjenestesentre	5 000
	65	Omstilling og utvikling i områder med særlige distriktsutfordringer	120 559
		<i>Omstillingsordninger</i>	108 559
		<i>Innovasjon Norge: nasjonalt kompetanseorgan</i>	12 000
	66	Bygdeveksttaler	76 931
	67	Utviklingstiltak i Andøy kommune	20 000

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024 (i 1 000 kroner)
	69	Mobilisering til forskningsbasert innovasjon	66 332
		<i>Mabit</i>	6 158
		<i>FORREGION</i>	60 174
567		Nasjonale minoriteter	
	60	Romer	6 937
573		Kommunestruktur	
	62	Delingskostnader	213 674
575		Ressurskrevende tjenester	
	60	Toppfinansieringsordning	12 983 505
	61	Tilleggskompensasjon	88 409
590		Planlegging og byutvikling	
	65	Områdesatsing i byer	152 650
<b>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</b>			
621		Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	174 790
671		Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	
	60	Integreringstilskudd	23 627 135
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	1 788 725
	62	Kommunale innvandrertiltak	291 393
		<i>Jobbsjansen</i>	100 000
		<i>Jobbsjansen, per capita-modell</i>	10 600
		<i>Områdesatsing</i>	40 000
		<i>Utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak</i>	60 400
		<i>Nasjonale bo- og støttetilbud til personer over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold</i>	25 700
		<i>Kvalifiseringstiltak i integreringsmottak</i>	8 293
		<i>Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere</i>	16 400
		<i>Nasjonalt tilbud om digital lærerstyrt norskopplæring</i>	30 000
672		Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	2 262 211
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	1 045

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024 (i 1 000 kroner)
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>			
701		Digitalisering i helse- og omsorgstjenesten	
	60	Tilskudd til helseteknologi i kommunal- helse og omsorgstjeneste	56 700
714		Folkehelse	
	60	Kommunale tiltak	96 118
		<i>Folkehelse – områdesatsinger i Oslo</i>	4 700
		<i>Program for teknologiutvikling i vannbransjen</i>	5 200
		<i>Tiltaksutvikling innen program for folkehelsearbeid i kommunene</i>	84 600
761		Omsorgstjeneste	
	60	Kommunale kompetansetiltak	10 410
	61	Vertskommuner	807 853
	63	Investeringsstilskudd – rehabilitering	1 980 235
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	916 600
	67	Utviklingstiltak	90 767
		<i>Utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester</i>	59 100
		<i>Kompetansehevede tiltak for lindrende behandling om omsorg ved livets slutt</i>	12 800
		<i>Tiltak for å øke kompetansen i helse- og omsorgstjenestene til personer med utviklingshemming</i>	8 300
		<i>Sekretariatsfunksjoner i helsefelleskapene</i>	10 600
	68	Kompetanse og innovasjon	455 440
		<i>Kompetanse- og tjenesteutviklingstilskuddet</i>	359 000
		<i>Tørn-program for hele helse- og omsorgstjenesten</i>	69 300
		<i>Tilskudd til veiledning av studenter og ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene</i>	10 000
		<i>Modellutvikling Klinisk ernæringsfysiolog som ressurs for omsorgstjenesten</i>	5 600
	69	Investeringsstilskudd – netto tilvekst	479 530
762		Primærhelsetjeneste	
	60	Forebyggende helsetjenester	481 355
		<i>Tilskudd til helsestasjons- og skolehelsetjenesten</i>	450 900
		<i>Områdesatsinger i og utenfor Oslo</i>	8 700
		<i>Frisklivs-, lærings- og mestringstilbud</i>	21 800

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024 (i 1 000 kroner)
	61	Vertskommunetilskudd – Tjenester til innsatte og internerte	217 202
		<i>Tilskudd til helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester</i>	<i>207 200</i>
		<i>Narkotikaprogram med domstolskontroll</i>	<i>4 500</i>
		<i>Politiets utlendingsinternat</i>	<i>5 400</i>
	63	Allmennlegetjenester	715 802
		<i>Spesialistutdanning i allmennmedisin</i>	<i>557 900</i>
		<i>Lønnstilskudd til utdanning i avansert klinisk sykepleie</i>	<i>15 000</i>
		<i>Legevaktjenesten, tilskudd til kommuner med rekrutteringsutfordringer</i>	<i>70 000</i>
765		Psykisk helse, rus og vold	
	60	Kommunale tjenester	363 697
		<i>Tilbud til personer med langvarige og sammensatte tjenestebehov og barn og unge med psykiske plager og problematisk rusmiddelbruk</i>	<i>353 100</i>
		<i>Styrket arbeid med forebygging, tidlig oppdagelse, tidlig intervensjon og behandling av spiseforstyrrelser</i>	<i>10 600</i>
	62	Rusarbeid	469 953
783		Personell	
	61	Tilskudd til kommuner	243 714
2755		Helsetjenester i kommunene mv.	
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	545 000
Barne- og familiedepartementet			
840		Tiltak mot vold og overgrep	
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	123 250
846		Familie- og oppveksttiltak	
	61	Tilskudd til inkludering av barn og unge	758 299
	62	Utvikling i kommunene	58 740
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet	
	61	Utvikling i kommunene	71 264
		<i>Tilskudd til støtte for utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk</i>	<i>36 678</i>
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	29 230
882		Kirkebygg og gravplasser	
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	111 497
Nærings- og fiskeridepartementet			
907		Norsk nukleær dekommisjonering	
	60	Tilskudd til kommuner	5 400

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024 (i 1 000 kroner)
916		Kystverket	
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	77 492
919		Diverse fiskeriformål	
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1 197 000
	61	Tilskudd til kommunale ungdomsfiskeprosjekt	2 131
Landbruks- og matdepartementet			
1142		Landsbruksdirektoratet	
	60	Tilskudd til veterinærdekning	196 392
Samferdselsdepartementet			
1320		Statens vegvesen	
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	376 000
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	22 400
	65	Tilskudd til fylkesveier	415 300
	66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	23 600
1330		Særskilte transporttiltak	
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	337 400
1332		Transport i byområder mv.	
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 571 500
	66	Tilskudd til byområder	3 907 900
		<i>Belønningsmidler for bedre kollektivtransport mv. i byene</i>	<i>407 000</i>
		<i>Belønningsmidler til byvekstavtaler</i>	<i>1 598 000</i>
		<i>Reduserte billettpriser på kollektivtrafikk</i>	<i>349 000</i>
		<i>Reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud</i>	<i>1 037 000</i>
		<i>Fjerning av rushtidsavgift på Nord-Jæren</i>	<i>58 000</i>
		<i>Mindre investeringstiltak på kommunal vei og fylkesvei i byvekst-avtaler</i>	<i>428 000</i>
		<i>Tilskudd til mindre byområder utenfor byvekstavtalene</i>	<i>31 000</i>
Klima- og miljøverndepartementet			
1420		Miljødirektoratet	
	60	Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	53 226
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpasning	283 800
		<i>Klimasats</i>	<i>277 400</i>
		<i>Klimatilpasningstiltak</i>	<i>6 400</i>



Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024 (i 1 000 kroner)
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	56 625
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	340
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 279
	66	Tilskudd til kommuner for å bedre tilgangen til strandsonen langs Oslofjorden	3 199
	69	Oppryddingstiltak	45 632
1429		Riksantikvaren	
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	9 406
<b>Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet</b>			
1541		IT- og ekompolitikk	
	60	Bredbåndsutbygging	400 031
<b>Forsvarsdepartementet</b>			
1700		Forsvarsdepartementet	
	60	Overføringer til kommuner og fylkeskommuner	1 906
<b>Energidepartementet</b>			
1820		Norges vassdrags- og energidirektorat	
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	105 000
	62	Tilbakeføring av produksjonsavgift fra landbasert vindkraft	338 000
1825		Energieffektivisering og -omlegging	
	60	Tilskudd til energitiltak i kommunale bygg	300 000

## Vedlegg 6

# Analyseresultat delkostnadsnøklar

## 1 Innleiing

Kommunal- og distriktsdepartementet sitt forslag til nye delkostnadsnøklar er lagt fram i kapittel 15 om utgiftsutjamninga. Analysane som ligg til grunn for forslaget er dokumentert i dette vedlegget.

Forslaget til nye delkostnadsnøklar bygger i hovudsak på regresjonsanalysar gjennomført av departementet. Ein regresjonsanalyse er ein statistisk metode for å estimere forholdet mellom ein avhengig variabel og ein eller fleire uavhengige variablar. Regresjonsanalyse er ein vanleg metode for å undersøke om og i kor stor grad dei uavhengige variablane påverkar den avhengige variabelen. Det finst fleire ulike typar regresjonsanalyse, og analysane til departementet er gjort som vanleg minste kvadrats metode (av og til forkorta OLS, etter ordinary least squares).

Den avhengige variabelen i analysane til departementet er brutto driftsutgifter (ekskl. avskrivningar) til ei kommunal teneste, målt i kroner per innbyggjar. Dei uavhengige variablane er forhold som kan forklare variasjonen i utgiftene mellom kommunane, til dømes talet på innbyggjarar i ulike aldersgrupper, mål på sosioøkonomiske forhold og levekår, og mål på busettingsmønster og kommunestørrelse.

Ein av fordelane med regresjonsanalysar er at ein kan inkludere fleire uavhengige variablar i den same analysen. På den måten kan ein kontrollere for ulike forhold som kan påverke utgiftene, og forsøke å isolere effekten kvar enkelt variabel har for utgiftene til kommunane.

I vurderinga av analyseresultatata har departementet mellom anna lagt vekt på om ein variabel er statistisk signifikant og kor god statistisk forklaringskraft den samla analysemodellen har. Det er som hovudregel lagt til grunn at ein variabel må vere statistisk signifikant på 0,05-nivå for å bli vurdert som aktuell som eit kriterium i kostnadsnøkkelen.

Analysane er gjort på kommunenivå, og alle variablar er målt per innbyggjar. Det betyr at det er

kommunane som er eininga i analysane, og alle kommunar har i utgangspunktet like stor vekt i analysane, uavhengig av innbyggartal.

I somme tilfelle er det kommunar som skil seg så mykje ut på ein eller fleire av variablane at dei har urimeleg stor innverknad på analyseresultatata. Slike «ekstremverdiar» eller «uteliggjarar» er tatt ut av analysane som ligg til grunn for forslaga til nye delkostnadsnøklar. Kva kommunar som er tatt ut på grunn av ekstremverdiar kan vere forskjellig i dei ulike analysane. Departementet har mellom anna vurdert statistiske mål som residualar, leverage og Cook's D for å avgjere om ein kommune skal takast ut av analysegrunnlaget. Bø kommune inngår heller ikkje i analysane på grunn av manglande rekneskapstal for 2022.

Datagrunnlaget for analysane er i hovudsak henta frå Grønt hefte, men departementet har òg supplert med andre datakjelder. Tala for utgifter er henta frå KOSTRA.

Analysane er gjort på data for 2022. Departementet har òg gjort analysar for fleire år for å undersøke om resultatata er stabile over tid. Men sidan utgiftene til somme kommunale tenester i 2020 og 2021 i stor grad var påverka av koronapandemien, er resultatata for desse åra ikkje brukt til å fastsette vektar i kostnadsnøkkelen.

Inntektsnivået inngår som ein kontrollvariabel i alle analysar. Inntektsnivået er definert som summen av frie inntekter (skatt og rammetilskot etter inntekts- og utgiftsutjamning), all eigedomsskatt og inntekter frå konsesjonskraft og Havbruksfondet. For konsesjonskraftinntekter og Havbruksfondet er det brukt eit gjennomsnitt for 2021 og 2022.

Vektene til kriteria i kostnadsnøkkelen blir bestemt ut frå analyseresultatata på same måte som i dagens nøkkel, slik det òg er forklart i kapittel 9.6.7 i NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*.

Departementet sine analysar er supplert med resultat frå dei simultane analysane gjennomført av Senter for økonomisk forskning (SØF), jf. omtale i kapittel 15.1 i denne proposisjonen.

Tabell 6.1 Kostnadsvekt for basiskriteriet og sonekriteriet 2019–2022. Resultater fra full simultan analysemodell gjennomført av SØF.

Sektor	2019	2020	2021	2022	Snitt
<i>Basiskriteriet</i>					
Administrasjon	0,1508	0,1337	0,1451	0,1423	0,1430
Grunnskole	0,0339	0,0256	0,0294	0,0243	0,0283
Barnehage <sup>1</sup>	0,0015	0,0058	0,0050	0,0014	0,0034
Kommunehelse	0,0837	0,0620	0,0514	0,0518	0,0622
Pleie og omsorg	0,0210	0,0204	0,0221	0,0188	0,0206
<i>Sonekriteriet</i>					
Grunnskole	0,0440	0,0579	0,0591	0,0535	0,0537
Kommunehelse	0,0910	0,0872	0,0497	0,0659	0,0734
Pleie og omsorg	0,0176	0,0252	0,0239	0,0215	0,0220

<sup>1</sup> Basiskriteriet er ikkje statistisk signifikant for barnehage i dei simultane analysane for 2019 og 2022, og har ikkje ein positiv effekt i dei partielle analysane til departementet. Resultata frå den simultane analysemodellen for barnehage inngår derfor ikkje i departementet sitt forslag til ny barnehagenøkkel. Både basis- og sonekriteriet er statistisk signifikant på 0,05-nivå i analysane for dei andre sektorane alle år.

Kjelde: Borge og Nyhus (2024)

## 2 Simultan analysemodell

Den simultane analysemodellen til SØF er dokumentert i Borge og Nyhus (2024), og er brukt til å fastsette vektene til basis- og busettingskriteria, som eit supplement til analysane til departementet. Som omtalt i avsnitt 15.1, er det for desse kriteria brukt eit gjennomsnitt av resultata frå den simultane analysemodellen og departementet sine analysar.

Tabell 6.1 viser vektene til basiskriteriet og sonekriteriet for kvar enkelt delkostnadsnøkkel basert på den fulle simultane analysemodellen til SØF.

## 3 Grunnskole

Tabell 6.2 viser resultata frå departementet sine regresjonsanalysar av utgiftene til grunnskole,

Tabell 6.2 Analyseresultat for grunnskole.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Innbyggjarar 6–12 år	105 349	<0,0001
Innbyggjarar 13–15 år	117 509	<0,0001
Innvandrarar 6–15 år ekskl. Norden	56 220	0,060
Innbyggjarar 6–15 år født i Noreg med innvandrarforeldre	-55 777	0,024
Reiseavstand innan sone	131	<0,0001
Basiskriteriet (1/innbyggartal)	3 276 873	<0,0001
Frie inntekter	0,089	<0,0001
Konstantledd	-4 100	<0,0001
Justert R <sup>2</sup>		0,762
Kommunar i analysane		353

Merknad: Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til grunnskole i 2022, ekskl. avskrivningar. Analysar gjennomført som vanleg minste kvadrats metode (OLS-regresjon). Alle variablar målt per innbyggjar.

som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbyggjar til grunnskole (KOSTRA-funksjonane 202, 222 og 223). Alle variablar er for 2022, med unntak av innvandrar 6–15 år, som er eit gjennomsnitt av tal for 1. januar 2022 og 1. januar 2023.

I tillegg til analyseresultata som er vist i tabellen, har departementet gjort analysar over fleire år og med andre variablar, inkludert sosioøkonomiske indikatorar som talet på personar med låg inntekt.

Utsira og Lurøy kommunar er ikkje med i analysane på grunn av ekstremverdiar på ein eller fleire av variablane. Bø kommune er ikkje med i analysane på grunn av manglande data for utgifter i 2022.

#### 4 Barnehage

Tabell 6.3 viser resultatane frå departementet sine analysar av utgiftene til barnehage, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbyggjar til barnehage (KOSTRA-funksjonane 201, 211 og 221). Alle variablar er for 2022.

I tillegg til analyseresultata som er vist i tabellen, har departementet gjort analysar over fleire år og med andre variablar, inkludert utdanningsnivå, sosioøkonomiske kriterium og mål på busettingsmønsteret. Variabelen barn i kommunale barnehagar er med som kontrollvariabel for å ta omsyn til at foreldrebetaling er inkludert i rekneskapstala til kommunane for barn i kommunale barnehagar, men ikkje for barn i private barnehagar. Variabelen er ikkje brukt som eit kriterium i kostnadsnøkkelen.

Tabell 6.3 Analyseresultat for barnehage.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Innbyggjarar 1–5 år	149 458	<.0001
Sysselsette i heiltidsstilling 25–54 år	6 712	0.0005
Barn i kommunale barnehagar	36 589	<.0001
Frie inntekter	0.029	<.0001
Konstantledd	-1 739	0.0007
Justert R <sup>2</sup>		0,716
Kommunar i analysane		353

Merknad: Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnehage i 2022, ekskl. avskrivningar. Analysar gjennomført som vanleg minste kvadrats metode (OLS-regresjon). Alle variablar målt per innbyggjar.

Modalen og Nissedal kommunar er ikkje med i analysane på grunn av ekstremverdiar på ein eller fleire av variablane. Bø kommune er ikkje med i analysane på grunn av manglande data for utgifter i 2022.

#### 5 Pleie og omsorg

Tabell 6.4 og 6.5 viser resultatane frå departementet sine regresjonsanalysar av utgiftene til pleie og omsorg, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel.

Tabell 6.4 viser resultatane frå analysane der variabelen standardisert tal på døde (dødelegheit) er med som ein av variablane. Denne analysen er grunnlaget for vektene til alle kriteria i nøkkelen, med unntak av kriteriet aleinebuande 67 år og over. Analysen er supplert med ressurskartlegginga i tabell 6.6 (for alderskriteria) og dei simultane analysane i tabell 6.1 (for basis- og busettingskriteria).

Tabell 6.5 viser resultatane frå analysane der aleinebuande 67 år og over inngår som ein av variablane. Denne analysen er brukt til å fastsette vektane for kriteriet aleinebuande.

Avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbyggjar til pleie og omsorg (KOSTRA-funksjonane 234, 253, 254, 256, 261). Alle variablar er for 2022, med unntak av tala for dødelegheit som er eit gjennomsnitt for perioden 2018–2022.

Utsira, Lurøy, Moskenes og Kvæfjord kommunar er ikkje med i analysane på grunn av ekstremverdiar på ein eller fleire av variablane. Bø kommune er ikkje med i analysane på grunn av manglande data for utgifter i 2022.

Tabell 6.6 viser ressursfordelinga innan pleie- og omsorgssektoren fordelt mellom dei ulike

Tabell 6.4 Analyseresultat pleie og omsorg: Modell med dødelegheit.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Innbyggjarar 67–79 år	28 648	0,031
Innbyggjarar 80–89 år	135 842	<0,0001
Innbyggjarar 90 år og over	391 655	<0,0001
Standardisert tal på døde	451 289	0,032
Personar med psykisk utviklingshemming 16 år og over	447 937	<0,0001
Tilskot ressurskrevjande tenester (kr)	1,40	<0,0001
Vertskommunetilskot (kr)	1,00	<0,0001
Reiseavstand innan sone	98	0,034
Basiskriteriet (1/innbyggartal)	2 857 913	0,003
Frie inntekter	0,18	<0,0001
Konstantledd	-5 714	0,006
Justert R <sup>2</sup>		0,845
Kommunar i analysane		351

Merknad: Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2022, ekskl. avskrivningar. Analysar gjennomført som vanleg minste kvadrats metode (OLS-regresjon). Alle variablar målt per innbyggjar.

Tabell 6.5 Analyseresultat pleie og omsorg: Modell med aleinebuande.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Innbyggjarar 67–79 år	9 998	0,531
Innbyggjarar 80–89 år	99 762	0,004
Innbyggjarar 90 år og over	311 895	<0,0001
Aleinebuande 67 år og over	74 631	0,005
Personar med psykisk utviklingshemming 16 år og over	450 749	<0,0001
Tilskot ressurskrevjande tenester (kr)	1,42	<0,0001
Vertskommunetilskot (kr)	1,01	<0,0001
Reiseavstand innan sone	105	0,023
Basiskriteriet (1/innbyggartal)	2 830 450	0,003
Frie inntekter	0,18	<0,0001
Konstantledd	-1 859	0,281
Justert R <sup>2</sup>		0,847
Kommunar i analysane		351

Merknad: Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2022, ekskl. avskrivningar. Analysar gjennomført som vanleg minste kvadrats metode (OLS-regresjon). Alle variablar målt per innbyggjar.

Tabell 6.6 Ressursfordeling aldersgrupper. Tal for 2022.

Aldersgruppe	Andel av utgiftene til heimetenester	Andel av utgiftene til institusjonstenester	Andel av ressursane til pleie og omsorg (ekskl. tilskot til ressurskrevjande tenester)
0–49 år	28,6 %	3,3 %	32,0 %
50–66 år	12,1 %	2,3 %	14,4 %
67–79 år	8,0 %	9,5 %	17,5 %
80–89 år	6,2 %	14,9 %	21,1 %
90 år og over	4,0 %	11,0 %	15,0 %
Sum	59,0 %	41,0 %	100,0 %

Kjelde: Berekning utført av departementet med grunnlagstal frå KOSTRA (SSB) og Kommunalt pasientregister (Helsedirektoratet).

aldersgruppene. Metoden for å berekne ressursfordelinga er den same som vart brukt ved førre revisjon av inntektssystemet, og som òg vart nytta av Inntektssystemutvalet. Ressursfordelinga er berekna ved å fordele ressursbruken på høvesvis heimetenester og institusjonstenester, henta frå KOSTRA, på dei ulike aldersgruppene. I berekninga er det lagt til grunn at funksjon 234 og 254 er heimetenester, mens funksjon 253, 256 og 261 er institusjonstenester.

For heimetenestene er det brukt tal på motakarar av tenester i heimen og praktisk bistand, og ei oversikt over gjennomsnittleg timetal per brukar i dei ulike aldersgruppene. For institusjonstenester er det brukt tal på personar med opphald i institusjon, både på kort- og langtidsopphald.

Berekninga tar utgangspunkt i brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstenestene, korrigert for tilskot gjennom toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester. Tilskot gjennom

toppfinansieringsordninga er trekt frå slik at det ikkje skal påverke vektene til alderskriteria under 67 år.

## 6 Kommunehelse

Tabell 6.7 viser resultatane frå departementet sine regresjonsanalysar av utgiftene til kommunehelse, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbyggjar til kommunehelse (KOSTRA-funksjonane 232, 233, 241). Alle variablar er for 2022.

Analysen er supplert med ressurskartlegginga i tabell 6.8 (for alderskriteria) og dei simultane analysane i tabell 6.1 (for basis- og busettingskriteria).

I tillegg til analyseresultatane som er vist i tabellane, har departementet gjort analysar over fleire år og med andre variablar, inkludert andre alders-

Tabell 6.7 Analyseresultat kommunehelse.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Innbyggjarar 67–89 år	12 515	0,0004
Innbyggjarar over 90 år	-52 583	0,1233
Basiskriteriet (1/innbyggartal)	1 365 601	0,0008
Nabokriteriet	83	0,0012
Frie inntekter	0,084	<0,0001
Konstantledd	-2 195	0,0014
Justert R <sup>2</sup>		0,732
Kommunar i analysane		352

Tabell 6.8 Ressursfordeling aldersgrupper. Tal for 2022.

Aldersgruppe	Andel konsultasjonar hos legevakt og fastlege
Innbyggjarar 0–22 år	17,0 %
Innbyggjarar 23–66 år	60,6 %
Innbyggjarar 67–89 år	21,1 %
Innbyggjarar 90 år og over	1,2 %
Sum	100,0 %

Kjelde: Berekning utført av departementet med grunnlagstal frå KOSTRA (SSB).

samansetningar, helsetilstand og sosioøkonomiske indikatorar.

Utsira, Lurøy og Lærdal kommunar er ikkje med i analysane på grunn av ekstremverdiar på ein eller fleire av variablane. Bø kommune er ikkje med i analysane på grunn av manglande data for utgifter i 2022.

Departementet foreslår at restvekta i kommunehelsenøkkelen blir fordelt ut frå dei ulike aldersgruppene sin andel av alle konsultasjonar hos legevakt og fastlege. Tabell 1.8 viser tal for konsultasjonar hos legevakt og fastlege per aldersgruppe. Ressursfordelinga er berekna ved å fordele talet på konsultasjonar høvesvis hos legevakt og fastlege, henta frå KOSTRA, på dei ulike aldersgruppene.

## 7 Barnevern

Tabell 6.9 og 6.10 viser resultatata frå departementet sine regresjonsanalysar av utgiftene til barnevern. Tabell 6.9 viser analysane som er lagt til grunn for departementet sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel. Tabell 6.10 viser departementet sine analysar av modellen som vart presentert som alternativ 1 i NOU 2022: 10, som òg er omtalt i kapittel 15.6 i denne proposisjonen.

Avhengig variabel i begge analysane er brutto driftsutgifter per innbyggjar til barnevern (KOSTRA-funksjonane 244, 251 og 252). Det er brukt eit gjennomsnitt over to år for både avhengig variabel og dei uavhengige variablane. Variablane er eit gjennomsnitt for 2021 og 2022, eller

Tabell 6.9 Analyseresultat barnevern: Modell til forslag til ny delkostnadsnøkkel.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Personar med låg inntekt	20 950	<0,0001
Personar med låg utdanning	4 864	0,001
Uførepensjonistar 18–49 år	27 127	0,005
Tilskot til einslege mindreårige asylsøkarar (kr)	0,827	<0,0001
Vertskommune for interkommunalt samarbeid (1=ja, 0=nei)	448	0,005
Frie inntekter	0,001	0,746
Konstantledd	119	0,777
Justert R <sup>2</sup>		0,218
Kommunar i analysane		351

Merknad: Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern, snitt for 2021–2022, ekskl. avskrivningar. Analysar gjennomført som vanleg minste kvadrats metode (OLS-regresjon). Alle variablar målt per innbyggjar, unntatt vertskommune for interkommunalt samarbeid om barnevern, som er ein dummyvariabel med verdien 1 for vertskommunar og 0 for alle andre kommunar.

Tabell 6.10 Analyseresultat barnevern: Alternativ 1 i NOU 2022: 10.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Personar med låg inntekt	18 072	0,001
Personar med låg utdanning	6 181	<0,0001
Pasientar med rus- og psykiatridiagnose (NPR)	14 253	0,043
Tilskot til einslege mindreårige asylsøkarar (kr)	0,840	<0,0001
Vertskommune for interkommunalt samarbeid (1=ja, 0=nei)	442	0,006
Frie inntekter	-0,0001	0,974
Konstantledd	-46	0,930
Justert R <sup>2</sup>		0,209
Kommunar i analysane		351

Merknad: Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern, snitt for 2021–2022, ekskl. avskrivningar. Analysar gjennomført som vanleg minste kvadrats metode (OLS-regresjon). Alle variablar målt per innbyggjar, unntatt vertskommune for interkommunalt samarbeid om barnevern, som er ein dummyvariabel med verdien 1 for vertskommunar og 0 for alle andre kommunar.

dei næraste to åra. Unntaka er frie inntekter og variabelen vertskommunar for interkommunalt samarbeid, som er for 2022.

I tillegg til analyseresultata som er vist i tabellane, har departementet gjort analysar over fleire år og med andre variablar, inkludert andre sosio-økonomiske indikatorar.

Ål, Gjerstad, Gratangen, Berlevåg og Nesseby kommunar er ikkje med i analysane i tabell 6.9 og 6.10 på grunn av ekstremverdiar på ein eller fleire av variablane. Bø kommune er ikkje med i analysane på grunn av manglande data for utgifter i 2022.

## 8 Sosiale tenester

Tabell 6.11 viser resultatane frå departementet sine regresjonsanalysar av utgiftene til sosiale tenester, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbyggjar til sosiale tenester (KOSTRA-funksjonane 213, 242, 243, 273, 276, 281 og 283). Alle variablar er for 2022, med unntak av personar med låg inntekt, som er frå 2021.

I tillegg til analyseresultata som er vist i tabellen, har departementet gjort analysar over fleire

Tabell 6.11 Analyseresultat for sosiale tenester: Modell til forslag til ny delkostnadsnøkkel.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Aleinebuande 30–66 år	15 638	0,0008
Flyktningar utan integreringstilskot	32 306	<0,0001
Pasientar med diagnose innan rus og psykiatri	18 524	0,0134
Opphopingsindeks (arbeidsledige * personar med låg inntekt)	1 027 840	0,0033
Integreringstilskot (kr)	0,2795	<0,0001
Frie inntekter	0,0174	<0,0001
Konstantledd	-1 088	0,0618
Justert R <sup>2</sup>		0,3114
Kommunar i analysane		353

Merknad: Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til sosiale tenester i 2022, ekskl. avskrivningar. Analysar gjennomført som vanleg minste kvadrats metode (OLS-regresjon). Alle variablar målt per innbyggjar.



år og med andre variablar, inkludert eit opphopingskriterium med talet på utføre.

Tokke og Masfjorden kommunar er ikkje med i analysane på grunn av ekstremverdiar på ein eller fleire av variablane. Bø kommune er ikkje med i analysane på grunn av manglande data for utgifter i 2022.

## 9 Administrasjon og landbruk

Tabell 6.12 og tabell 6.13 viser resultatane frå departementet sine regresjonsanalysar av utgiftene til administrasjon og landbruk, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Avhengig variabel er høvesvis brutto driftsutgifter per innbyggjar til administrasjon (KOSTRA-funksjonane 100, 110, 120, 121, 130 og 180) og brutto driftsutgifter per innbyggjar til landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling

(KOSTRA-funksjon 329). Alle variablar er for 2022.

I tillegg til analyseresultatane som er vist i tabellane, har departementet gjort analysar over fleire år.

Utsira og Åseral kommunar er ikkje med i analysane av administrasjon på grunn av ekstremverdiar på ein eller fleire av variablane. Det same gjeld Modalen, Hattfjelldal og Osen kommunar i analysane av landbruk. Bø kommune er ikkje med i analysane av administrasjon eller landbruk på grunn av manglande data for utgifter i 2022. 12 kommunar<sup>1</sup> hadde ikkje utgifter til landbruksforvaltning i 2022.

<sup>1</sup> Bjerkreim, Bremanger, Båtsfjord, Gratangen, Kristiansund, Kvænangen, Lavangen, Moskenes, Nordkapp, Oslo, Vardø og Værøy.

Tabell 6.12 Analyseresultat administrasjon.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Basiskriteriet (1/innbyggartal)	9 269 787	<0,0001
Frie inntekter	0,1155	<0,0001
Konstantledd	-2 713	<0,0001
Justert R <sup>2</sup>		0,89
Kommunar i analysane		353

Tabell 6.13 Analyseresultat landbruk.

Variabel	Koeffisient	p-verdi
Jordbruksverksemdar	24 338	<0,0001
Kommunens areal	218	0,0005
Landbrukseigedommar	956	0,0499
Frie inntekter	0,0001	0,9259
Konstantledd	-77	0,4637
Justert R <sup>2</sup>		0,54
Kommunar i analysane		340

## Vedlegg 7

# Anslag på fordelingsverknader for enkeltkommunar

Dette vedlegget viser eit anslag på fordelingsverknadene av forslaget til endringar i inntektsystemet for kvar enkelt kommune, jf. tabell 7.1. Tabellen viser eit anslag på dei samla fordelingsverknadene av alle forslaga, og dei isolerte effektane av endringane innan kostnadsnøkkelen og bruken av særskild fordeling, dei regionalpolitiske tilskota, skattegrunnlaga og inntektsutjamninga, og toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester. Tabellen viser både eit anslag på systemverknadene av endringane, og eit anslag på verknaden det første året inkludert inntektsgarantiordninga (INGAR), overgangsordninga for endringar i skatteelementa og eit anslag på den samla veksten i dei frie inntektene.

### Føresetnader for berekningane

Fordelingsverknadene for endringar i kostnadsnøkkelen, bruken av særskild fordeling og dei regionalpolitiske tilskota er berekna med utgangspunkt i inntektsystemet for 2024, jf. Grønt hefte for 2024.

Fordelingsverknadene for endringar i skattegrunnlaga og inntektsutjamninga er basert på skattetal for 2020. Fordelingsverknadene er justert til 2024-nivå med veksten i samla skatteinntekter frå 2020 til anslag på skatteinntekter i 2024 frå Prop. 1 S, det vil seie med i overkant av 30 prosent.

Fordelingsverknadene for endringar i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester er berekna med utgangspunkt i tal for 2022, prisjustert til 2024-kroner med kommunal deflator.

Sidan berekningane for skatt og toppfinansieringsordninga er gjort på tal for høvesvis 2020 og 2022, er det ikkje mogleg å rekne anslag for Haram og Ålesund etter kommuneinndelinga i 2024. Som ein illustrasjon er det i tabellen lagt til grunn at fordelingsverknadene for endringane i skatteelementa og toppfinansieringa, målt i kroner per innbyggjar, er den same for Haram og Ålesund etter delinga som i anslaga for Ålesund kommune før delinga. Merk at veksten i dei frie inntektene i kolonne 8–10 er i 2025-kroner, mens effekten av dei andre endringane er vist i anslag på 2024-kroner.

### Tabellforklaring

#### Kolonne 1

Kolonne 1 viser talet på innbyggjarar i kommunen per 1. juli 2023.

#### Kolonne 2

Kolonne 2 i tabellane viser eit anslag på dei samla frie inntektene, inkludert inntekter frå eigedomsskatt, konsesjonskraft og Havbruksfondet. Anslaget på skatt og rammetilskot er henta frå Grønt hefte 2024, og er inkludert inntekts- og utgiftsutjamning med dagens inntektssystem. Tal for eigedomsskatt er henta frå KOSTRA og gjeld for 2022, og er inkludert alle typar eigedomsskatt. Konsesjonskraftinntekter er nettoinntekter frå konsesjonskraft mv. frå KOSTRA, mens tal for utbetalingar frå Havbruksfondet er henta frå Fiskeridirektoratet. Det er brukt eit gjennomsnitt av konsesjonskraft- og havbruksinntekter for 2021 og 2022, sidan inntektene kan variere ein del frå år til år.

#### Kolonne 3

Kolonne 3 viser eit anslag på fordelingsverknader av ny kostnadsnøkkel og endringar i bruken av særskilt fordeling. Anslaget er berekna med utgangspunkt i kriteriedata, utgiftsbehov og kostnadsnøkkel for inntektsystemet i 2024. Kolonnen viser effekten av følgjande endringar:

- nye delkostnadsnøklar for alle sektorane i utgiftsutjamninga, jf. forslag i kapittel 15
- innføring av fullt basiskriterium for alle kommunar
- utviding av utgiftsutjamninga til òg å omfatte arbeidsretta tiltak i kommunal regi og bistand til etablering og vidareføring av eigen bustad (jf. kapittel 15.7 om delkostnadsnøkkel for sosiale tenester)
- effekten av at vaksenopplæring blir rekna som ein del av sektoren for sosiale tenester i staden for grunnskole
- effekten av å opprette ei ny ordning i tabell C for å tilbakeføre halvparten av fordelingsverk-

naden av å vekte ned kriteriet for personar med psykisk utviklingshemming

- effekten av å avvikle kompensasjonen for gradert basis i tabell C. Midlane er fordelt mellom alle kommunar etter innbyggartal.

#### *Kolonne 4*

Kolonne 4 viser eit anslag på fordelingsverknadene av følgande endringar:

- bruk av ny distriktsindeks innanfor distrikts-tilskota for Sør-Noreg og Nord-Noreg
- småkommunetillegg til Værøy, Røst og Træna etter same sats som i tiltakssona for Nord-Troms og Finnmark
- reduksjon i satsen på storbytilskotet frå 416 til 398 kroner per innbyggjar
- reduksjon i satsen på veksttilskotet frå 67 331 kroner til 22 444 kroner per innbyggjar over vekstgrensa
- avvikling av regionsentertilskotet
- innføring av ei inntektsgrense for distrikts-tilskot Sør-Noreg som òg omfattar inntekter frå konsesjonskraft, eigedomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg, Havbruksfondet og produksjonsavgift for vindkraft
- auke i innbyggartilskotet med eit likt beløp per innbyggjar, tilsvarande den samla reduksjonen i dei regionalpolitiske tilskota

Anslaga er berekna med utgangspunkt i kriteriedata og tilskot i inntektssystemet for 2024.

#### *Kolonne 5*

Kolonne 5 viser eit anslag på fordelingsverknadene av følgande endringar:

- Eigarinntekter (utbytte mv.) blir korrigert ut av skattegrunnlaget for kommunane, og erstatta med annan inntektsskatt.
- Kommunane sin andel av formuesskatten blir halvert, og erstatta av auka andel inntektsskatt.
- Den symmetriske delen av inntektsutjamninga blir justert opp frå 60 til 64 prosent.

Anslaga er berekna med utgangspunkt i tal for skatteinntekter. Fordelingsverknadene er justert til 2024-nivå med veksten i samla skatteinntekter frå 2020 til anslag på skatteinntekter i 2024 frå Prop. 1 S, det vil seie med i overkant av 30 prosent.

#### *Kolonne 6*

Kolonne 6 viser eit anslag på fordelingsverknadene av:

- Ny modell for berekning av eigenandel i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester.
- Auka innslagspunkt for å komme inn under toppfinansieringsordninga for å ta omsyn til nedvekting av PU-kriteriet, slik at nedvektinga blir gjennomført innanfor ei uendra samla utgiftsramme på statsbudsjettet.

Fordelingsverknadene er berekna ut frå grunnlagstal for 2022, prisomrekna til 2024-kroner med kommunal deflator.

#### *Kolonne 7*

Kolonne 7 viser dei samla fordelingsverknadene av alle endringar i inntektssystemet og toppfinansieringsordninga, før overgangsordningar, vekst i frie inntekter og kompensasjon for endringar i inntektssystemet.

#### *Kolonne 8*

Kolonne 8 viser summen av veksten i dei frie inntektene på 1,5 mrd. kroner som er fordelt særskild og tapskompensasjonen på 108 mill. kroner, til saman 1,6 mrd. kroner finansiert innanfor veksten i dei frie inntektene. Veksten på 1,5 mrd. kroner er fordelt slik at alle kommunar får minimum 30 kroner per innbyggjar (innbyggartal per 1. januar 2023). For kommunar med skatteinntekter på 130 prosent av landsgjennomsnittet eller lågare, blir beløpet per innbyggjar høgare desto lågare skatteinntektene i 2023 var, opp til 345 kroner per innbyggjar for kommunen med det lågaste skattenivået. Departementet foreslår at dette beløpet ligg fast med særskild fordeling framover, og at fordelinga mellom kommunane årleg vil bli justert med utgangspunkt i oppdaterte skattetal. For konsesjonskraft og eigedomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk og petroleumsanlegg er det brukt tal frå KOSTRA frå 2023. Her mangla det tal frå 11 kommunar ved KOSTRA-rapporteringa i februar 2024. For desse kommunane er det i berekninga brukt tilsvarande tal for 2022 (for eigedomsskatt er det brukt tal for eigedomsskatt på annan eigedom for 2022). I samband med statsbudsjettet for 2025 vil tala bli oppdatert med endelege KOSTRA-tal frå 2023.

Tapskompensasjonen kompenserer kommunar med skatteinntekter (inkl. naturressursinntekter) på under 105 prosent av landsgjennomsnittet som tapar på endringane i inntektssystemet og toppfinansieringsordninga, etter at veksten i dei frie inntektene på 1,5 mrd. kroner er lagt til. Den endelege tapskompensasjonen vil bli berekna til statsbudsjettet for 2025, og vil deretter ligge nominelt fast til neste heilskaplege gjennomgang av inntektssystemet.

#### *Kolonne 9*

Kolonne 9 viser eit anslag på dei samla verknadene av nytt inntektssystem inkludert veksten i dei frie inntektene på 1,5 mrd. kroner og tapskompensasjonen. Kolonnen er lik summen av kolonne 7 og 8.

#### *Kolonne 10*

Kolonne 10 viser eit førebels anslag på verknaden av endringane i inntektssystemet og toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester det første året, inkludert INGAR, overgangsordningar for skatteelementa og anslått samla vekst i dei frie inntektene. I kolonnen er det som ein illustrasjon lagt til grunn ein samla anslått vekst i dei frie inntektene på 5 mrd. kroner. Talet for samla vekst i dei frie inntektene vil òg inkludere vekst som er grunnlagt med andre forhold enn nytt inntektssystem, mellom anna demografi, pensjon og satsinga på barnehagar. Det er som ein forenkla berekningsteknisk føresetnad lagt til grunn at veksten som ikkje er fordelt som tapskompensasjon eller særskild etter skattenivå, fordeler seg med eit likt beløp per innbyggjar til alle kommunar (615 kroner per innbyggjar). Den endelege fordelinga i statsbudsjettet vil bli annleis.

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
0301 Oslo	711 918	73 610	877	62	-1 721	-36	-818	184	-635	377
1101 Eigersund	15 177	74 723	446	89	185	-58	663	302	964	1 521
1103 Stavanger	146 810	73 088	-146	62	-313	-92	-489	217	-272	421
1106 Haugesund	38 218	70 244	19	89	715	-13	811	300	1 111	1 430
1108 Sandnes	83 219	70 978	-113	-29	592	-92	358	250	608	991
1111 Sokndal	3 325	88 041	889	772	470	-194	1 938	187	2 125	2 475
1112 Lund	3 235	84 782	1 728	771	503	8	3 010	230	3 240	3 550
1114 Bjerkreim	2 861	87 999	2 116	546	440	-81	3 020	151	3 171	3 508
1119 Hå	19 712	69 167	330	89	438	-38	819	336	1 154	1 491
1120 Klepp	20 766	67 569	281	-52	410	-86	553	322	875	1 245
1121 Time	19 876	69 619	101	44	127	54	327	299	625	965
1122 Gjesdal	12 384	74 091	606	89	402	82	1 180	291	1 470	1 846
1124 Sola	28 492	71 424	-267	86	-107	-66	-354	228	-126	530
1127 Randaberg	11 733	71 619	177	89	252	64	582	289	870	1 374
1130 Strand	13 578	73 725	221	89	400	-89	620	313	933	1 306
1133 Hjelmeland	2 635	112 089	678	-2 387	146	-293	-1 856	30	-1 826	134
1134 Suldal	3 827	165 859	-234	-1 228	352	-51	-1 162	30	-1 132	626
1135 Sauda	4 559	97 960	-54	-1 496	1 046	112	-391	30	-361	1 017
1144 Kvitsøy	537	132 667	629	6 164	447	0	7 240	178	7 417	7 787
1145 Bokn	880	109 278	2 053	3 796	1 170	-242	6 777	187	6 964	7 202

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
1146 Tysvær	11 499	91 842	-83	89	443	143	593	30	622	982
1149 Karmøy	43 086	71 242	-554	89	427	14	-24	325	301	831
1151 Utsira	209	218 264	4 055	-25	1 188	0	5 218	30	5 248	5 570
1160 Vindafjord	8 927	81 147	448	660	-948	66	226	252	478	1 141
1505 Kristiansund	24 240	72 493	211	357	426	158	1 153	329	1 482	1 842
1506 Molde	32 512	76 730	-626	-98	827	158	262	302	564	1 137
1508 Ålesund	58 186	68 615	-86	-49	249	48	162	315	478	902
1511 Vanylven	3 034	86 076	-688	89	447	275	123	293	417	1 075
1514 Sande	2 442	84 198	1 038	624	1 233	502	3 397	265	3 661	3 956
1515 Herøy	8 903	70 715	266	661	-253	-11	663	313	976	1 600
1516 Ulstein	8 882	72 656	-348	89	572	180	493	330	823	1 294
1517 Hareid	5 170	75 838	457	1 020	523	408	2 408	341	2 749	3 076
1520 Ørsta	10 977	74 248	-143	89	477	-121	303	324	626	963
1525 Stranda	4 402	80 780	848	1 054	535	-89	2 348	310	2 658	3 024
1528 Sykkylven	7 606	70 633	227	1 264	480	-62	1 909	329	2 238	2 590
1531 Sula	9 670	73 165	-288	89	483	278	563	339	902	1 243
1532 Giske	8 675	74 418	209	89	832	111	1 241	331	1 572	1 853
1535 Vestnes	7 097	75 461	424	384	707	376	1 890	314	2 204	2 551
1539 Rauma	7 082	82 496	-553	384	396	122	349	289	638	1 005
1547 Aukra	3 692	145 937	746	89	1 047	379	2 262	30	2 292	2 554

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
1554 Averøy	5 928	75 757	306	993	614	37	1 952	301	2 253	2 515
1557 Gjemnes	2 665	83 875	1 120	334	572	394	2 421	317	2 737	3 049
1560 Tingvoll	3 036	88 320	-1 213	89	532	-158	-750	750	0	1 151
1563 Sunndal	7 284	86 967	87	89	1 200	-90	1 287	174	1 461	1 745
1566 Surnadal	5 959	81 847	37	-211	589	104	518	290	808	1 099
1573 Smøla	2 142	110 090	-522	89	434	418	419	30	449	928
1576 Aure	3 386	98 405	-172	89	418	-130	206	274	479	846
1577 Volda	10 897	77 530	-689	-376	550	-82	-597	597	0	574
1578 Fjord	2 505	105 454	-1 047	89	526	510	78	65	143	1 085
1579 Hustadvika	13 390	78 719	-361	296	482	208	624	317	941	1 275
1580 Haram	9 402	70 834	990	948	251	48	2 237	318	2 555	2 978
1804 Bodø	53 401	73 122	-546	89	513	-69	-13	312	300	826
1806 Narvik	21 560	81 837	-772	-154	625	132	-169	292	123	711
1811 Bindal	1 371	128 432	-1 428	89	423	565	-351	30	-320	1 049
1812 Sømna	1 976	93 081	-124	89	618	-101	482	300	782	1 071
1813 Brønnøy	7 813	85 789	-543	89	532	-143	-65	289	224	588
1815 Vega	1 226	105 547	742	89	634	0	1 466	237	1 703	1 978
1816 Vevelstad	476	156 682	2 212	89	667	755	3 723	67	3 790	4 037
1818 Herøy	1 844	102 108	-69	89	329	206	556	140	696	1 092
1820 Alstahaug	7 414	78 878	-231	89	485	339	682	306	989	1 334

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
1822 Leirfjord	2 317	93 787	934	89	681	146	1 851	316	2 167	2 417
1824 Vefsn	13 404	78 749	-768	89	459	177	-42	288	246	967
1825 Grane	1 460	102 605	-633	89	616	-115	-43	318	275	808
1826 Hattfjelldal	1 287	109 170	-1 136	89	647	613	213	205	418	1 426
1827 Dønna	1 391	116 008	-1 418	89	-553	-50	-1 931	89	-1 842	-441
1828 Nesna	1 805	87 812	972	89	633	689	2 384	258	2 642	2 893
1832 Hemnes	4 490	96 138	-635	89	1 207	-165	497	30	526	1 052
1833 Rana	25 947	75 347	-557	89	754	-81	205	285	491	891
1834 Lurøy	1 877	141 067	-689	89	-4 275	-135	-5 010	30	-4 980	-3 656
1835 Træna	448	136 630	2 811	17 074	-1 016	0	18 869	256	19 125	19 540
1836 Rødøy	1 139	150 942	771	89	518	101	1 479	30	1 509	1 872
1837 Meløy	6 183	93 192	-386	89	1 452	84	1 240	87	1 327	1 603
1838 Gildeskål	1 955	119 725	-481	89	890	13	511	30	541	851
1839 Beiarn	1 035	122 349	-1 599	89	714	233	-563	30	-533	946
1840 Saltdal	4 695	85 455	-1 132	89	593	220	-231	306	76	985
1841 Fauske	9 603	75 961	818	89	441	-172	1 176	279	1 455	1 818
1845 Sørfold	1 852	129 354	360	89	1 338	208	1 996	30	2 026	2 352
1848 Steigen	2 674	102 600	-340	89	439	-85	103	132	235	603
1851 Lødingen	2 024	100 911	-1 604	89	468	860	-187	211	25	1 596
1853 Evenes	1 330	96 090	129	89	644	70	933	280	1 213	1 507



Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
1856 Røst	462	132 352	2 803	16 559	-1 898	0	17 464	293	17 757	18 341
1857 Værøy	676	123 489	1 853	11 345	649	464	14 312	333	14 646	15 320
1859 Flakstad	1 221	96 949	1 296	89	1 019	723	3 128	307	3 435	3 828
1860 Vestvågøy	11 553	76 385	-95	89	462	-25	432	327	759	1 114
1865 Vågan	9 737	78 817	308	89	256	-91	563	308	871	1 253
1866 Hadsel	8 199	84 473	113	89	214	189	605	269	874	1 244
1867 Bø	2 617	105 717	-1 391	89	428	349	-525	244	-281	857
1868 Øksnes	4 553	80 834	-230	89	466	137	462	277	739	1 067
1870 Sortland	10 667	77 179	-267	89	398	-85	134	295	430	795
1871 Andøy	4 585	82 258	-720	89	517	-118	-231	330	98	771
1874 Moskenes	975	105 697	2 257	89	983	9	3 338	302	3 641	4 162
1875 Hamarøy	2 718	117 176	-920	89	1 401	597	1 168	30	1 197	1 969
3101 Halden	31 840	72 133	-258	89	534	302	667	340	1 007	1 319
3103 Moss	51 545	71 814	-143	-56	554	-92	263	327	590	893
3105 Sarpsborg	59 502	73 931	-196	89	484	-84	293	330	623	947
3107 Fredrikstad	84 770	71 192	-140	89	430	-43	337	332	668	1 017
3110 Hvaler	4 774	82 004	448	89	-533	72	76	281	357	840
3112 Råde	8 039	75 752	159	-407	628	-16	364	351	716	1 023
3114 Våler	6 102	72 860	1 086	83	415	-24	1 560	335	1 895	2 269
3116 Skiptvet	3 915	74 337	1 753	89	488	-127	2 204	235	2 439	2 777

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
3118 Indre Østfold	46 641	71 020	279	-64	425	-84	556	310	866	1 230
3120 Rakkestad	8 413	75 930	662	89	427	-130	1 049	337	1 386	1 739
3122 Marker	3 634	81 701	1 467	-1 246	483	-309	396	313	710	1 032
3124 Aremark	1 350	90 741	2 087	89	446	425	3 048	331	3 379	3 748
3201 Bærum	130 586	81 679	-995	89	-2 838	-72	-3 815	104	-3 711	-1 804
3203 Asker	98 041	75 317	-990	-23	-1 746	-69	-2 829	215	-2 614	-1 045
3205 Lillestrøm	93 010	68 461	258	-334	608	-158	374	312	687	1 084
3207 Nordre Follo	62 813	71 485	-720	-148	200	-84	-752	281	-472	372
3209 Ullensaker	43 293	67 693	559	-469	765	-60	795	333	1 128	1 455
3212 Nesodden	20 366	69 591	-945	89	-12	-101	-969	969	0	943
3214 Frogn	16 150	72 310	-594	89	-414	-4	-922	240	-682	99
3216 Vestby	19 348	70 291	38	-131	592	-154	345	328	673	1 019
3218 Ås	21 409	68 798	-212	61	904	-91	663	335	997	1 342
3220 Enebakk	11 385	66 864	645	89	457	-34	1 158	340	1 497	1 870
3222 Lørenskog	47 305	68 323	696	-1 119	398	-24	-49	312	263	726
3224 Rælingen	19 822	67 382	714	-142	557	-60	1 069	320	1 389	1 791
3226 Aurskog-Høland	17 998	71 354	595	-187	510	-133	784	340	1 124	1 449
3228 Nes	24 470	68 101	440	-40	447	-153	694	326	1 020	1 384
3230 Gjerdrum	7 313	67 933	1 375	-123	213	-48	1 417	283	1 701	2 161
3232 Nittedal	25 620	71 290	-314	-5	556	-108	129	301	430	850

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
3234 Lunner	9 336	71 492	322	89	404	-96	720	338	1 058	1 438
3236 Jevnaker	7 002	71 687	1 216	89	459	-23	1 741	333	2 074	2 425
3238 Nannestad	15 802	66 519	797	-695	429	-97	434	333	767	1 143
3240 Eidsvoll	27 681	69 526	-70	-369	478	-141	-101	333	232	578
3242 Hurdal	2 926	78 743	1 334	89	576	-2	1 997	343	2 341	2 637
3301 Drammen	103 703	68 630	266	62	336	-124	539	331	871	1 236
3303 Kongsberg	28 575	71 259	-159	89	692	118	741	308	1 049	1 484
3305 Ringerike	31 467	69 604	422	89	348	-114	745	323	1 067	1 446
3310 Hole	6 923	74 135	247	89	-842	52	-453	275	-179	395
3312 Lier	28 322	71 125	-271	-26	-78	171	-204	273	69	572
3314 Øvre Eiker	20 626	68 894	426	-65	280	129	770	333	1 103	1 521
3316 Modum	14 636	70 915	555	89	450	-189	905	303	1 208	1 558
3318 Krødsherad	2 228	95 286	1 298	1 261	-1 417	347	1 489	291	1 780	2 322
3320 Flå	1 097	116 682	1 611	651	613	-410	2 464	83	2 547	2 931
3322 Nesbyen	3 299	100 031	1 402	89	-44	879	2 327	31	2 359	2 807
3324 Gol	4 806	88 381	1 252	89	83	627	2 051	115	2 166	2 658
3326 Hemsedal	2 645	110 063	1 395	-219	-609	346	913	30	943	1 662
3328 Ål	4 876	83 233	578	89	718	378	1 764	306	2 071	2 497
3330 Hol	4 531	121 051	1 348	89	-1 079	181	540	30	570	1 497
3332 Sigdal	3 502	84 808	1 106	1 430	663	-25	3 174	310	3 484	3 926

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
3334 Flesberg	2 765	87 421	1 518	561	575	201	2 856	239	3 095	3 490
3336 Rollag	1 383	113 321	-1 460	1 507	1 279	529	1 855	130	1 984	2 279
3338 Nore og Uvdal	2 511	105 394	742	-2 510	648	-160	-1 281	30	-1 251	776
3401 Kongsvinger	18 109	74 818	-188	-989	375	189	-613	613	0	1 232
3403 Hamar	32 501	73 328	-234	89	587	436	878	334	1 212	1 540
3405 Lillehammer	28 572	73 384	-712	89	622	89	88	336	424	1 112
3407 Gjøvik	30 593	71 837	180	89	435	-5	700	337	1 037	1 393
3411 Ringsaker	35 557	71 567	-269	89	487	383	690	337	1 027	1 366
3412 Løten	7 916	71 505	588	89	636	-60	1 254	340	1 594	1 868
3413 Stange	21 398	72 295	-352	89	531	250	519	336	855	1 185
3414 Nord-Odal	5 007	79 135	596	89	674	-35	1 324	329	1 653	1 920
3415 Sør-Odal	8 082	71 659	1 053	-492	529	487	1 579	338	1 916	2 238
3416 Eidskog	6 034	78 597	224	-213	682	935	1 628	344	1 971	2 223
3417 Grue	4 553	79 467	1 105	89	532	55	1 781	341	2 122	2 387
3418 Åsnes	7 281	77 913	-272	89	645	314	776	343	1 119	1 391
3419 Våler	3 635	81 865	1 158	89	644	374	2 266	288	2 554	2 811
3420 Elverum	21 652	72 859	244	89	506	28	867	339	1 206	1 531
3421 Trysil	6 565	84 097	-531	89	474	44	76	296	372	861
3422 Åmot	4 183	87 271	609	1 066	578	257	2 509	207	2 716	3 021
3423 Stor-Elvdal	2 285	92 695	-914	89	700	0	-125	310	185	933

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
3424 Rendalen	1 824	96 943	939	89	600	-194	1 434	111	1 545	1 845
3425 Engerdal	1 386	99 727	429	24	626	145	1 225	322	1 547	1 835
3426 Tolga	1 586	99 456	1 336	89	739	-294	1 870	185	2 055	2 285
3427 Tynset	5 625	83 629	-523	-217	502	275	37	303	340	959
3428 Alvdal	2 508	88 957	634	350	530	-162	1 352	243	1 595	1 919
3429 Folldal	1 515	95 301	-730	89	645	-10	-5	270	265	870
3430 Os	1 870	90 041	656	89	1 378	701	2 825	333	3 158	3 624
3431 Dovre	2 488	86 219	245	89	642	-217	759	332	1 091	1 365
3432 Lesja	1 969	99 430	-886	89	551	50	-195	195	0	816
3433 Skjåk	2 154	100 093	-436	89	836	39	528	30	558	969
3434 Lom	2 221	95 702	619	89	574	19	1 301	30	1 331	1 643
3435 Vågå	3 545	86 529	-87	89	584	112	699	253	952	1 259
3436 Nord-Fron	5 619	92 963	-130	89	793	1	753	30	782	1 123
3437 Sel	5 618	83 215	-523	89	745	63	375	329	704	949
3438 Sør-Fron	3 114	91 847	1 906	446	429	225	3 006	145	3 151	3 520
3439 Ringebu	4 426	85 431	1 067	-229	488	-119	1 207	336	1 543	1 865
3440 Øyer	5 140	83 000	935	400	393	-169	1 559	319	1 878	2 371
3441 Gausdal	6 166	77 300	652	691	468	-258	1 552	333	1 885	2 235
3442 Østre Toten	14 900	71 219	57	365	522	53	998	337	1 334	1 648
3443 Vestre Toten	13 700	70 842	491	89	568	103	1 252	339	1 591	1 901

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
3446 Gran	13 610	71 811	-97	89	442	99	533	334	867	1 200
3447 Søndre Land	5 564	75 077	329	-217	714	184	1 010	339	1 348	1 596
3448 Nordre Land	6 540	82 948	107	388	644	-146	993	246	1 239	1 520
3449 Sør-Aurdal	2 848	96 208	-841	89	554	700	502	341	843	1 590
3450 Etnedal	1 250	104 287	1 885	89	577	0	2 552	337	2 889	3 179
3451 Nord-Aurdal	6 405	83 485	495	-811	421	194	300	201	501	872
3452 Vestre Slidre	2 092	98 109	2 087	89	-513	358	2 021	58	2 080	2 543
3453 Øystre Slidre	3 328	90 801	793	-249	774	0	1 318	180	1 498	1 962
3454 Vang	1 690	122 731	319	-3 772	950	-39	-2 542	29	-2 513	1 044
3901 Horten	27 705	68 642	-548	89	510	8	59	338	398	883
3903 Holmestrand	26 485	69 065	-103	-386	448	14	-27	332	305	610
3905 Tønsberg	58 823	68 727	-587	-48	249	-62	-448	448	0	567
3907 Sandefjord	65 920	68 552	-363	-41	340	34	-30	334	305	680
3909 Larvik	48 409	70 155	-541	-61	386	-210	-425	425	0	502
3911 Færder	27 423	71 006	-883	-118	95	163	-744	744	0	951
4001 Porsgrunn	37 107	73 181	-216	89	572	42	487	336	823	1 086
4003 Skien	56 239	71 124	-202	89	469	-83	273	334	607	952
4005 Notodden	13 163	77 252	-433	-460	458	55	-379	380	0	920
4010 Siljan	2 377	79 247	2 783	913	491	-88	4 098	338	4 436	4 797
4012 Bamble	14 247	75 914	364	-184	571	-87	665	334	999	1 255

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
4014 Kragerø	10 434	79 430	568	-758	466	11	287	316	603	941
4016 Drangedal	4 108	84 263	974	89	615	-182	1 497	310	1 807	2 091
4018 Nome	6 574	80 919	313	-209	552	-68	588	236	824	1 126
4020 Midt-Telemark	10 742	76 110	392	-323	556	244	868	337	1 204	1 505
4022 Seljord	2 971	88 349	1 037	-130	462	-133	1 237	100	1 337	1 665
4024 Hjartdal	1 612	104 506	933	1 709	205	0	2 847	30	2 876	3 296
4026 Tinn	5 547	108 785	120	-1 445	482	-164	-1 007	30	-977	473
4028 Kviteseid	2 448	87 169	112	89	677	-159	720	241	961	1 299
4030 Nissedal	1 470	112 242	-647	532	1 214	877	1 976	29	2 005	2 352
4032 Fyresdal	1 258	119 952	-373	-5 098	1 007	-152	-4 616	29	-4 587	833
4034 Tokke	2 204	121 276	266	-2 872	646	302	-1 658	30	-1 628	1 228
4036 Vinje	3 837	135 143	158	89	45	101	393	30	423	1 093
4201 Risør	6 853	78 035	342	-797	422	-19	-53	336	283	609
4202 Grimstad	24 632	70 138	-350	65	374	14	102	334	436	775
4203 Arendal	46 212	70 820	-587	89	459	-4	-43	336	294	832
4204 Kristiansand	115 736	70 524	-299	61	376	-120	19	337	356	719
4205 Lindesnes	23 558	77 109	-529	-140	474	-41	-236	322	86	555
4206 Farsund	9 919	76 319	-10	89	484	-148	415	315	730	1 074
4207 Flekkefjord	9 282	81 982	-295	-479	430	261	-83	271	188	932
4211 Gjerstad	2 427	83 353	1 824	-179	706	403	2 754	344	3 098	3 351

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
4212 Vegårshei	2 181	84 193	2 047	89	625	-98	2 664	338	3 001	3 277
4213 Tvedestrand	6 231	79 437	342	-508	455	113	401	338	739	1 097
4214 Froland	6 231	76 025	1 262	89	589	206	2 146	276	2 422	2 704
4215 Lillesand	11 471	71 691	42	89	347	93	571	329	900	1 262
4216 Birkenes	5 438	77 954	751	89	624	-269	1 196	320	1 516	1 789
4217 Åmli	1 784	107 820	-1 807	821	569	433	15	104	120	1 099
4218 Iveland	1 354	105 002	2 363	2 018	574	-312	4 643	41	4 683	4 996
4219 Evje og Hornnes	3 959	76 647	1 023	-361	524	37	1 222	299	1 521	1 848
4220 Bygland	1 162	113 611	2	89	600	0	691	29	721	986
4221 Valle	1 201	131 002	882	89	670	-14	1 628	29	1 657	2 316
4222 Bykle	1 007	189 879	2 221	89	-1 724	152	739	30	769	2 420
4223 Vennesla	15 391	74 220	335	89	620	-153	892	291	1 183	1 459
4224 Åseral	910	142 230	1 571	89	715	0	2 375	30	2 405	3 019
4225 Lyngdal	10 820	76 658	486	-320	576	46	787	326	1 113	1 406
4226 Hægebostad	1 771	90 822	605	1 194	542	-314	2 027	334	2 362	2 678
4227 Kvinesdal	6 054	92 743	235	-212	1 143	98	1 264	30	1 294	1 571
4228 Sirdal	1 860	146 487	-542	89	45	-189	-596	30	-567	602
4601 Bergen	290 316	71 277	-161	62	-91	-34	-223	292	68	599
4602 Kinn	17 230	81 792	99	619	188	17	923	263	1 186	1 631
4611 Etne	4 072	89 441	471	1 065	399	100	2 035	147	2 183	2 557



Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
4612 Sveio	5 757	76 562	383	395	509	369	1 656	307	1 963	2 305
4613 Bømlo	12 238	76 778	23	643	604	347	1 617	293	1 911	2 263
4614 Stord	19 210	72 215	-175	360	1 161	1	1 346	313	1 659	1 951
4615 Fitjar	3 198	85 435	1 112	701	780	529	3 123	206	3 329	3 647
4616 Tysnes	2 915	100 866	158	537	-2 079	138	-1 246	143	-1 103	-561
4617 Kvinnherad	13 074	99 216	-338	89	740	179	671	30	701	976
4618 Ullensvang	11 140	114 154	-219	-1 719	1 065	-105	-978	30	-948	636
4619 Eidfjord	963	184 503	1 225	89	-342	-140	832	30	862	1 946
4620 Ulvik	1 080	108 579	111	89	854	-125	929	174	1 103	1 482
4621 Voss	16 222	83 157	-127	-209	709	-67	306	196	502	824
4622 Kvam	8 527	101 385	-754	89	592	144	70	30	100	711
4623 Samnanger	2 506	95 736	1 107	610	933	332	2 981	57	3 038	3 298
4624 Bjørnafjorden	25 780	72 025	-715	-126	745	55	-40	311	271	892
4625 Austevoll	5 293	90 732	-266	89	-5 415	-14	-5 606	59	-5 547	-4 052
4626 Øygarden	39 563	73 020	317	-78	541	-126	655	241	896	1 200
4627 Askøy	30 058	68 980	-305	89	484	-45	224	336	560	908
4628 Vaksdal	3 883	97 929	334	417	920	80	1 751	30	1 781	1 980
4629 Modalen	375	240 088	19	89	-1 854	0	-1 745	30	-1 715	-351
4630 Osterøy	8 206	73 692	718	89	509	171	1 488	314	1 802	2 122
4631 Alver	29 977	78 595	-374	-107	487	433	439	320	759	1 086

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
4632 Austrheim	2 873	86 987	1 247	1 225	717	8	3 197	153	3 351	3 897
4633 Fedje	521	132 826	2 060	89	1 276	0	3 425	195	3 620	3 955
4634 Masfjorden	1 676	130 916	-1 201	-1 858	852	662	-1 545	30	-1 515	1 702
4635 Gulen	2 219	118 780	-7	-2 852	-1 179	948	-3 090	30	-3 060	424
4636 Solund	764	135 936	1 143	-8 452	345	402	-6 563	30	-6 533	870
4637 Hyllestad	1 266	112 089	-327	89	1 388	-112	1 039	111	1 150	1 488
4638 Høyanger	3 916	93 496	-312	-1 562	906	-130	-1 098	30	-1 068	861
4639 Vik	2 553	116 193	-629	-2 467	408	385	-2 302	30	-2 272	935
4640 Sogndal	12 189	83 708	-447	-283	520	244	34	264	298	669
4641 Aurland	1 797	155 582	-448	89	-44	543	140	30	170	1 062
4642 Lærdal	2 136	94 999	286	89	796	65	1 237	49	1 286	1 754
4643 Årdal	5 214	93 709	-48	89	1 069	659	1 769	298	2 067	2 457
4644 Luster	5 345	105 669	-1 043	-524	797	118	-651	30	-622	1 055
4645 Askvoll	2 956	96 104	-1 132	89	434	185	-424	424	0	1 086
4646 Fjaler	2 885	101 112	-1 271	542	552	512	334	251	585	1 234
4647 Sunnfjord	22 325	79 952	-851	120	680	148	97	301	399	947
4648 Bremanger	3 430	114 073	-983	-1 622	762	733	-1 110	30	-1 080	1 514
4649 Stad	9 609	80 100	-356	-646	491	183	-329	329	0	561
4650 Gloppen	5 923	87 200	-776	-516	511	34	-747	747	0	1 205
4651 Stryn	7 256	77 965	-353	1 268	421	29	1 365	334	1 699	2 045

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
5001 Trondheim	213 125	67 415	-54	61	338	-113	232	305	537	978
5006 Steinkjer	23 963	77 494	-1 072	-405	608	30	-838	839	0	1 226
5007 Namsos	15 116	82 200	-1 090	-225	535	152	-627	627	0	1 016
5014 Frøya	5 421	113 483	1 133	89	-14 284	1	-13 060	30	-13 030	-8 416
5020 Osen	905	117 828	943	89	656	0	1 688	115	1 803	2 088
5021 Oppdal	7 361	80 326	308	-1 364	377	61	-619	619	0	971
5022 Rennebu	2 490	91 949	576	89	609	-133	1 141	231	1 372	1 669
5025 Røros	5 658	79 666	335	-517	420	-250	-12	332	320	686
5026 Holtålen	2 024	85 673	-833	89	628	103	-13	339	326	1 051
5027 Midtre Gauldal	6 143	80 164	-247	1 597	643	-29	1 965	329	2 295	2 572
5028 Melhus	17 435	71 348	-174	89	519	375	810	333	1 142	1 470
5029 Skaun	8 455	74 081	-108	89	555	-145	392	341	733	1 057
5031 Malvik	14 747	70 495	-241	89	827	-97	578	330	908	1 229
5032 Selbu	4 183	81 408	-510	409	511	140	551	230	780	1 132
5033 Tydal	758	151 359	-281	89	597	0	406	30	436	1 085
5034 Meråker	2 449	92 629	33	89	621	99	842	115	957	1 237
5035 Stjørdal	24 614	68 112	-645	89	527	-92	-121	339	218	793
5036 Frosta	2 635	81 097	720	338	619	361	2 038	343	2 381	2 641
5037 Levanger	20 492	72 168	-1 155	89	504	233	-328	338	10	1 103
5038 Verdal	15 121	71 595	-116	-456	611	68	108	339	447	992

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
5041 Snåsa	2 022	94 817	-3 186	89	686	14	-2 396	2 396	0	3 051
5042 Lierne	1 298	113 474	-2 239	89	558	66	-1 526	1 526	0	2 161
5043 Røyrvik	425	157 066	2 548	89	510	0	3 147	246	3 394	3 748
5044 Namsskogan	831	145 740	-2 221	89	705	0	-1 427	29	-1 398	863
5045 Grong	2 304	97 738	-650	89	504	-57	-114	269	155	562
5046 Høylandet	1 234	106 544	-3 633	617	670	-17	-2 363	2 364	0	2 978
5047 Overhalla	3 885	81 948	379	89	590	46	1 105	337	1 442	1 742
5049 Flatanger	1 103	136 427	-738	89	-2 813	327	-3 135	30	-3 105	-1 823
5052 Leka	587	155 299	54	57	518	399	1 029	30	1 058	1 416
5053 Inderøy	6 864	80 094	-870	-504	549	23	-802	802	0	1 271
5054 Indre Fosen	10 015	77 037	-850	219	651	205	225	340	565	834
5055 Heim	5 920	90 674	-502	89	446	-98	-64	232	167	640
5056 Hitra	5 315	89 205	623	-262	800	237	1 398	111	1 510	1 797
5057 Ørland	10 501	77 943	-214	-1 459	537	-118	-1 255	1 255	0	1 259
5058 Åfjord	4 321	109 787	-746	-1 497	420	-19	-1 842	30	-1 812	499
5059 Orkland	18 737	75 737	-367	-451	545	-35	-308	308	0	567
5060 Nærøysund	10 011	90 973	-255	-347	22	794	214	122	336	715
5061 Rindal	1 969	88 140	146	89	581	208	1 025	287	1 312	1 629
5501 Tromsø	78 135	69 601	-5	89	707	-103	688	308	996	1 383
5503 Harstad	24 998	77 816	-421	89	418	-134	-48	310	262	666

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
5510 Kvæfjord	2 855	95 039	-992	89	700	46	-157	278	121	734
5512 Tjeldsund	4 190	93 508	-1 314	89	579	-221	-867	867	0	1 221
5514 Ibestad	1 283	120 908	-970	89	499	-103	-485	30	-455	423
5516 Gratangen	1 064	115 471	-728	89	457	-145	-327	327	0	664
5518 Lavangen	998	118 607	-3 333	89	743	217	-2 284	2 284	0	3 166
5520 Bardu	3 978	85 889	535	89	1 575	-171	2 029	219	2 247	2 519
5522 Salangen	2 055	93 168	121	89	622	382	1 214	292	1 506	1 759
5524 Målselv	6 804	80 844	-701	89	1 215	165	768	315	1 082	1 672
5526 Sørreisa	3 480	76 889	654	89	500	70	1 313	325	1 637	1 984
5528 Dyrøy	1 074	113 904	97	89	647	-357	476	84	560	848
5530 Senja	14 918	91 892	-1 014	-229	493	168	-582	582	0	930
5532 Balsfjord	5 555	86 958	-625	89	631	72	168	340	508	1 003
5534 Karlsøy	2 195	117 082	-1 195	89	493	-6	-619	30	-589	570
5536 Lyngen	2 732	102 288	-3 138	89	643	1 035	-1 370	1 370	0	2 985
5538 Storfjord	1 837	106 268	-480	89	1 483	-4	1 089	136	1 226	1 608
5540 Kåfjord	1 982	102 997	-924	89	704	-98	-228	257	29	819
5542 Skjervøy	2 782	106 614	-17	89	554	92	718	120	838	1 157
5544 Nordreisa	4 826	82 870	-453	89	478	48	162	314	476	883
5546 Kvænanen	1 130	144 078	-2 042	89	535	874	-544	30	-514	1 472
5601 Alta	21 558	85 625	-550	89	390	238	167	285	452	978

Tabell 7.1 Anslag på fordelingsverknader av forslag til endringer i inntektssystemet. Tal i kroner per innbygger.

Kommune	Innb.	Frie innt.	Kostn. nøkkel og tab. C	Reg.pol. tilsk.	Skatt og innt.utj.	Topp- fin.ordn.	Sum før vekst og tapskomp.	Vekst og tapskomp.	Sum med vekst og tapskomp.	Anslag verknad første år
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
5603 Hammerfest	11 299	108 953	766	-307	1 461	490	2 410	30	2 440	2 672
5605 Sør-Varanger	9 890	85 108	868	89	589	-128	1 419	298	1 716	1 986
5607 Vadsø	5 647	82 874	1 561	89	493	662	2 805	335	3 141	3 507
5610 Karasjok	2 562	92 853	-1 409	89	665	53	-601	601	0	1 300
5612 Kautokeino	2 829	101 888	-2 039	89	865	617	-468	468	0	1 821
5614 Loppa	853	160 079	1 965	89	623	603	3 281	30	3 312	3 621
5616 Hasvik	963	126 302	1 414	89	710	947	3 161	172	3 333	3 594
5618 Måsøy	1 106	136 782	1 136	89	1 345	0	2 570	30	2 601	2 933
5620 Nordkapp	2 947	98 375	-166	89	478	-85	316	215	531	898
5622 Porsanger	3 858	90 802	-122	89	558	-211	314	340	654	990
5624 Lebesby	1 222	139 893	-477	89	936	153	701	30	731	1 140
5626 Gamvik	1 070	116 838	2 182	89	538	446	3 255	336	3 591	3 936
5628 Tana	2 793	101 692	-1 318	89	532	111	-586	586	0	1 275
5630 Berlevåg	906	123 757	2 336	89	1 029	-207	3 247	138	3 385	3 596
5632 Båtsfjord	2 120	96 677	1 445	1 423	499	632	4 000	283	4 282	4 651
5634 Vardø	1 959	97 276	1 357	89	697	52	2 195	337	2 533	2 796
5636 Nesseby	876	134 444	-324	89	740	193	698	202	900	1 151
Sum	5 514 056	75 386	0	0	0	0	0	292	292	907



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 05/2024

