



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.prp. nr. 67

(2006–2007)

Om lokaldemokrati, velferd og økonomi
i kommunesektoren 2008
(kommuneproposisjonen)

Innhold

1	Regjeringens politikk overfor kommunene	7	4.6.1	Bredbånd	30
1.1	På rett vei	7	4.7	Kultur- og kirkedepartementet	30
1.2	Politikk for kommune-Norge	8	4.7.1	Rentekompensasjon for kirkebygg ...	30
1.3	Demografiske utfordringer, arbeidsgiverpolitikk og bevisste innbyggere	9	4.7.2	Tilskuddsordning fra Opplysningsvesenets fond til istandsetting av kirker	30
1.4	Hva forventes av sektoren	11	5	Rammefinansiering av kommunesektoren	31
1.5	Resultater av en ny kurs	13	5.1	Hvorfor skal kommunesektoren rammefinansieres?	31
2	Sammendrag	17	5.2	Fordeler og ulemper med øremerking	31
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2007 og 2008	21	5.3	Plan for innlemming av øremerkede tilskudd	32
3	Det økonomiske opplegget i 2008	23	5.4	Nærmere vurdering av øremerkede tilskudd som foreslås ompostert, avvirket eller innlemmet i rammetilskuddet	32
3.1	Inntektsrammer for 2008	23	6	Skjønnsrammen for 2008	36
3.2	Kommunesektorens frie inntekter ...	24	6.1	Skjønnsrammen for 2008	36
4	Endringer i det økonomiske opplegget i 2007	25	6.2	Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	36
4.1	Revidert anslag på inntektsvekst i 2007	25	6.3	Kompensasjon til kommuner som taper på oppdatering av befolkningstall	36
4.2	Kommunal- og regionaldepartementet	26	6.4	Basisrammen	36
4.2.1	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	26	6.5	Endringer i inntektssystemet	36
4.2.2	Kommunalbanken	26	6.6	Prosjektskjønn	37
4.2.3	Regional utvikling og nyskaping	26	6.7	Kommunesammenslutninger, samferdsels- og infrastrukturprosjekter	37
4.3	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	26	6.8	Språkdeling	37
4.3.1	Integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	26	6.9	Særskilte forhold i enkeltkommuner	37
4.4	Kunnskapsdepartementet	27	6.9.1	Nannestad og Ullensaker	37
4.4.1	Barnehager	27	6.10	Retningslinjer for tildeling av skjønn	37
4.4.2	Gratis frukt og grønt i skoler med ungdomstrinn	28	7	Ressurskrevende tjenester	38
4.4.3	Styrking av rådgivningstjenesten	28	7.1	Innledning	38
4.4.4	Forsøk med utvidet skoledag	28	7.2	Evalueringsordningen	38
4.4.5	Opplæring i institusjoner	28	7.3	Dagens modell	38
4.4.6	Opplæring innenfor kriminalomsorgen	29	7.4	Forslag til ny modell	39
4.5	Samferdselsdepartementet	29	7.5	Fordelingsvirkninger ved ny modell	39
4.5.1	Særskilte tilskudd til transporttiltak – belønningsordning for bedre kollektivtransport og kollektivtransport i distriktene	29	7.6	Forholdet til særtilskuddet for flyktninger med alvorlige funksjonshemninger eller adferdsvansker	40
4.5.2	Senja-ferjene	29	8	Momskompensasjonsordningen ..	41
4.6	Fornyings- og administrasjonsdepartementet	30	8.1	Innledning	41
			8.2	Vurdering av ordningen	41

Del II	Fornyning av kommunal sektor – lokalt utviklingsarbeid og statlige rammebetingelser	45	13.1.6	Forslag om nye heiskrav i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven ...	66
9	Fornyning i kommunal sektor	47	13.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	67
9.1	Hovedlinjer i fornyingsarbeidet	47	13.2.1	Handlingsplan mot fattigdom og kvalifiseringsstønad	67
9.2	Hovedfokus for fornyingsarbeidet i kommunene i 2008	47	13.2.2	Gjennomføring av NAV-reformen og oppfølging av stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering (St.meld. nr. 9 (2006-2007))	67
9.3	Kvalitetsutvikling i kommunal tjenesteproduksjon	47	13.2.3	Kommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne	68
9.4	Folkevalgt ledelse og lokal-samfunnsutvikling	50	13.2.4	Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen 2007	68
9.5	Ansattes medvirkning	52	13.2.5	Gjennomgang av ordningen for integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	68
9.6	Stifinnerprogrammet	52	13.2.6	Bosetting av flyktninger	68
9.7	Interkommunalt samarbeid	52	13.3	Barne- og likestillingsdepartementet	69
9.8	Selskapsorganisering	53	13.3.1	Kommunale egenandeler ved barneverntiltak i det statlige barnevernet	69
9.9	Eiendomsforvaltning	54	13.3.2	Innlemming av øremerket tilskudd til samlivskurset «Godt samliv»	69
9.10	Fylkesmennenes bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene	55	13.4	Fornyings- og administrasjonsdepartementet	69
10	Norsk kommunesektor i et internasjonalt perspektiv	57	13.4.1	IKT-området	69
10.1	En aktiv europapolitikk for å utnytte kommunesektorens handlingsrom	57	13.4.2	Oppfølging av ILO-konvensjonen nr. 94	70
10.2	Delta aktivt og utnytte regionale og internasjonale samarbeidsfora	58	13.5	Helse- og omsorgsdepartementet	70
11	Konsultasjonsordningen	59	13.5.1	Omsorgsplan 2015	70
12	Etikk i kommunesektoren	61	13.5.2	10 000 nye årsverk i pleie- og omsorgstjenesten	71
12.1	Velferds-Norge bygger på tillit	61	13.5.3	Nasjonal avtale for samhandling på helse- og omsorgsområdet	71
12.2	Tillit og ansvar	61	13.5.4	Ressurskrevende tjenester	72
12.3	Valg av virkemidler	62	13.5.5	Unge personer med nedsatt funksjonsevne i eldreinstitusjon	72
12.4	Lederskap og arbeidet i den enkelte kommune	63	13.5.6	Interkommunalt legevaktsamarbeid (IKL)	72
12.5	Departementets arbeid med etikk i kommunesektoren	64	13.5.7	IPLOS	73
12.6	Et langsiktig arbeid	64	13.5.8	Finansiering av fysioterapitjenesten .	73
13	Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder	66	13.5.9	Privatpraktiserende logopeder og audiopedagoger	74
13.1	Kommunal- og regionaldepartementet	66	13.5.10	Høringsnotat om utvidelse av pasientombudsordningen	74
13.1.1	Hovedstadsmeldingen	66	13.5.11	Tannhelse	74
13.1.2	Nytt investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser – Overgangsordning	66	13.5.12	Opptappingsplan psykisk helse	74
13.1.3	Varig bolig framfor hospits og andre midlertidige botilbud	66	13.5.13	Helsehjelp uten samtykke	75
13.1.4	Ny bygnings- og gjennomføringsdel av plan- og bygningsloven	66	13.5.14	Opptappingsplan for rusfeltet	75
13.1.5	Endringer i forskrifter til plan- og bygningsloven	66	13.6	Justisdepartementet	75
			13.6.1	Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nødetatene	75

13.6.2	Den nye offentlighetsloven	76
13.7	Kultur- og kirkedepartementet	76
13.7.1	Rentekompensasjon for kirkebygg ...	76
13.7.2	Tilskuddsordning fra Opplysningsvesenets fond til istandsetting av kirker	76
13.8	Kunnskapsdepartementet	76
13.8.1	Barnehager	76
13.8.2	Grunnskole og videregående opplæring	77
13.9	Landbruks- og matdepartementet	78
13.9.1	Tilgang på tjenester fra dyrehelse- personell	78
13.9.2	Etablering av en utvidet landsdekkende landbruksvikartjeneste	78
13.10	Miljøverndepartementet	78
13.10.1	Miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp	78
13.10.2	Forskrift om obligatoriske avfalls- planer i kommunale byggesaker	79
13.10.3	Reduksjon av utslipp av klimagasser gjennom en mer aktiv bruk av kommunale virkemidler	79
13.11	Olje- og energidepartementet	79
13.11.1	Regionale planer for vindkraft og småkraftverk	79
13.12	Samferdselsdepartementet	79
13.12.1	Evalueringsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene	79

Del III Resultater i kommunal sektor 81

14 Utviklingen i kommuneøkonomen fram til 2006 83

14.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	83
14.2	Kommunesektorens plass i norsk økonomi	83
14.3	Inntekts- og aktivitetsutvikling	84
14.4	Netto driftsresultat	85
14.5	Underskudd før lånetransaksjoner ..	86

15 Kommunal tjenesteproduksjon 2006 88

15.1	Forsterket innsats på utarbeiding av kvalitetsindikatorer	88
15.2	Kommunene	89
15.2.1	Utviklingen over tid	89
15.2.2	Situasjonen i 2006	90
15.3	Fylkeskommunene	91
15.3.1	Videregående opplæring	91
15.3.2	Administrasjon	92

Forslag til vedtak om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)..... 92

Vedlegg

1	Inntektssystemet 2008 og fordeling av selskapsskatt	93
2	Skjønnsfordelingen i 2006 og 2007 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet	103
3	Aktuelle forsøk, evalueringer og utredningsprosjekter	109
4	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2004-2007	113
5	Inntektsutviklingen i kommuner og fylkeskommuner 1990-2006	117
6	Finansielle indikatorer	144
7	Tjenesteproduksjon	160



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.prp. nr. 67

(2006–2007)

Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mai 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Regjeringens politikk overfor kommunene

1.1 På rett vei

Regjeringen gikk til valg på en mer rettferdig fordeling og fellesskapsløsninger. Regjeringen mener at en sterk offentlig sektor og felles velferdsordninger er de viktigste virkemidlene for å nå målene om rettferdig fordeling og likeverdige levekår for alle grupper.

Med denne regjeringen har kommunesektoren fått et nødvendig økonomisk løft fordi den står helt sentralt i løsningen av de store samfunnsoppgavene innenfor oppvekst, kunnskap og omsorg. Den betydelige styrkingen av kommuneøkonomien som har skjedd de par siste årene har bidratt til å snu en negativ trend for kommunesektoren. Kommunesektoren er igjen vist stor tillit.

Tidligere har lokalpolitikere, kommunale ledere og kommunenes organisasjoner rettmessig klaget over trange økonomiske rammer og mangel på handlingsrom i kommunal sektor. Når kommunene har utført de lovpålagte oppgavene har det vært lite midler igjen til å løse andre nødvendige oppgaver i lokalsamfunnet. Med denne regjeringens satsing på kommuneøkonomi har kommunesektoren fått et nytt fundament ikke bare for å

kunne ivareta sin rolle som tjenesteprodusent og myndighetsorgan, men også som demokratisk aktør og samfunnsutvikler. Regjeringen er opptatt av at kommunene skal ha mulighet til å styrke sin rolle som samfunnsutvikler. Å være samfunnsutvikler innebærer et allsidig arbeid for å utvikle næringsliv og skape attraktive samfunn og gode levekår for befolkningen. Å realisere «det gode liv», oppmuntre til aktivitet i frivillig sektor, sikre gode oppvekstvilkår og bygge opp under dugnadsånd og kommunal identitet er en del av det brede perspektivet på samfunnsutvikling.

Regjeringen har satset på at bedring av fellesskapsløsningene skal skje gjennom satsing lokalt, og har sørget for at kommunene igjen har fått et handlingsrom. Nå må kommunene gripe mulighetene og utnytte dette handlingsrommet til beste for lokalsamfunnet sitt.

Gitt det økonomiske opplegget som regjeringen nå legger opp til, vil kommunesektorens samlede inntekter øke reelt med drøyt 8 prosent fra 2005 til 2008. Målt i 2008-priser tilsvarer dette om lag 20 milliarder kroner. Kommunesektoren fikk fordelen av en merskattevekst i fjor på om lag 6 milliarder kroner. Veksten i kommunesektorens inn-

tekter i 2008 legger forholdene til rette for at den positive utviklingen i det kommunale tjenestetilbudet i 2006 og 2007 vil kunne fortsette i 2008. Fortsatt er det imidlertid utfordringer i sektoren, og regjeringen vil derfor fortsette den økonomiske satsingen i tiden framover.

Regjeringens satsing på å løse fellesskapsoppgavene gjennom kommunesektoren forplikter. Kommunene må gjøre sin del av jobben. Selv med den styrkingen av kommuneøkonomien som nå foretas, vil kommunene fortsatt kunne oppleve inntektsrammene som begrensede. Et viktig stikkord for kommunesektoren er derfor samfunnsansvarlig drift som innebærer god ledelse, effektiv drift, god økonomistyring og en god arbeidsgiverpolitikk. Kommunene må være omstillingsdyktige og i stand til å møte endrede behov. Fornyning trengs for å møte utfordringene ved å gi innbyggerne tidsriktige og kvalitativt gode tjenester og for å ivareta de ansatte og de krav som stilles i dagens arbeidsmarked.

Regjeringen ønsker å bidra i dette arbeidet. Gjennom *Kvalitetskommuneprogrammet* har regjeringen sammen med KS og de ansattes organisasjoner lagt til rette for et bredt, likeverdig og forpliktende samarbeid om kvalitetsutvikling. Involvering av ansatte, særlig i første linje, folkevalgte og tillitsvalgte skal bidra til gode prosesser og kvalitet i utviklingsarbeidet. Målet for *Kvalitetskommuneprogrammet* er kommuner som møter innbyggerne, er gode arbeidsgivere og har tjenester av god kvalitet. I kvalitetskommuner skal innbyggerne merke en forskjell.

Tall fra SSB viser at vi er på rett vei. Inntektsveksten har lagt til rette for at kommunesektoren yter flere tjenester enn før. I 2006 ble det utført i overkant av 10 000 nye årsverk i kommunal sektor.

- Utbyggingen av barnehageplasser i 2006 var rekordhøy og innebar et stort steg mot full barnehagedekning. Kapasitetsveksten ble på om lag 16 100 nye heltidsplasser. Det ga plass til om lag 11 500 nye barn i barnehage, og i tillegg fikk flere barn som tidligere hadde deltidsplass, heltidsplass.
- Pleie- og omsorgssektoren er styrket betydelig. Ressursinnsatsen økte med 3 900 nye årsverk. I stor grad har de nyansatte helse- og sosialfaglig utdanning.
- Flere unge er i videregående opplæring, og flere får førstevalg i studieretning oppfylt. Gratis læremidler innføres gradvis fra høsten 2007.
- Det var en svak økning i antall årstimer til undervisning per elev i grunnskolen. Fra høsten 2007 vil barn på skoler med ungdomstrinn få gratis frukt og grønt.

Regnskapstall for 1. kvartal 2007 viser at veksten i tjenesteproduksjonen fortsetter i 2007. Det er en betydelig aktivitetsvekst særlig innen barnehage-sektoren og pleie- og omsorgssektoren.

Ved siden av styrket økonomi vil regjeringen forbedre sektorens rammebetingelser ved:

- Endring av modellen for beregning av kommunenes egenandel knyttet til toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester vil gi en enklere ordning, økt forutsigbarhet og bedre forutsetninger for kommunene til å yte gode tjenester overfor innbyggerne.
- Neste år vil forslag til et nytt inntektssystem for kommunene legges fram.
- I 2008 skal kompensasjonen gjennom skjønnsmidlene for kommuner som taper på oppdatering av folketall gjennom året i inntektssystemet styrkes.

Etikk, lokaldemokrati, kvalitet i tjenesteytingen og miljøsatsing er mer enn honnørord for denne regjeringen. Det er derfor satt i gang

- en kartlegging av regler for etiske forhold i kommunene og *Forum for etikk i kommunesektoren*
- prosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* for å styrke kvinnerepresentasjonen
- et samarbeid med KS, organisasjoner i arbeidslivet og øvrig statsforvaltning om et kvalitetsprogram for kommunene. I 2007 vil inntil 100 kommuner bli tatt inn i programmet
- prosjektet *Grønne energikommuner* skal få kommunene til å redusere klimautslippene, og satse på energisparetiltak og bioenergi

1.2 Politikk for kommune-Norge

Kommunen betyr mye i folks hverdag, og hvordan den løser oppgavene har stor betydning for legitimiteten til demokratiet. En utviklingsorientert kommunesektor skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset innbyggernes og lokalmiljøets behov på en etisk korrekt måte. Det er kommunene og fylkeskommunene selv som har ansvaret for en samfunnsansvarlig drift og for omstilling og fornying i sektoren. For å klare dette må kommunene ha handlingsrom, noe som er regjeringen sitt ansvar.

Den demografiske utviklingen vil på sikt kreve at mer av fellesskapets ressurser må brukes på helse- og omsorgstjenester, og stor knapphet på arbeidskraft kan fort bli en realitet. Samtidig øker forventningene blant innbyggerne til hva kommunene skal tilby. Utviklings- og omstillingsarbeidet i sektoren må derfor fortsette, og regjeringen vil

bidra i dette viktige arbeidet. Mål i fornyingsarbeidet må være bedret kvalitet og effektivitet, og større åpenhet og økt medvirkning fra innbyggerne.

Innen de sentrale velferdssektorene har regjeringen satt seg følgende mål:

Videre utvikling av eldreomsorgen og opprette 10 000 nye årsverk

Regjeringen vil videreutvikle eldreomsorgen slik at et økende antall eldre skal ha gode muligheter for livskvalitet og utfoldelse. Målet er å opprette 10 000 nye årsverk i pleie- og omsorgssektoren fra 2004 til utgangen av 2009.

Opptappingsplan psykisk helse

Regjeringen vil ha fortsatt satsing på opptappingsplan psykisk helse.

Barnehageløftet

Målet i barnehageløftet er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris.

Flere lærerårsverk, gratis læremidler, frukt og grønt i skolen

Regjeringen har som mål at det skal ansettes flere lærere i skolen for å gi elevene bedre oppfølging. Det innføres gratis frukt og grønt til elever ved skoler med ungdomstrinn fra høsten 2007. Noe under halvparten av elevene i grunnskolen vil omfattes av ordningen. Det iverksettes forsøk med utvidet skoledag for skoleåret 2007-2008. I videregående opplæring skal læremidlene være gratis for elevene.

NAV-reformen, inkludering i arbeidslivet og tiltak mot fattigdom

Hovedmålet med NAV-reformen er at flere skal være i arbeid eller aktiv virksomhet og færre ha trygd eller stønad som hovedinntektskilde. Gjennom inkludering og kvalifisering i arbeidslivet skal fattigdom bekjempes.

1.3 Demografiske utfordringer, arbeidsgiverpolitikk og bevisste innbyggere

Utviklingen i demografi og arbeidsstyrke

I årene framover vil endringene i demografien innebære relativt små kostnader. Likevel har befolkningsutviklingen betydning også på kort sikt. I 2008 er merkostnadene knyttet til demografi anslått av Det tekniske beregningsutvalg for kom-

munal og fylkeskommunal økonomi (TBU) til å utgjøre i overkant av 1,5 milliarder kroner dersom gjennomsnittskostnadene i tjenesteproduksjonen holdes konstant. Det vil si at verken dekningsgrad, standard eller produktivitet i tjenesteproduksjonen endres når antallet i en gitt aldersgruppe øker. Årsaken er at det blir flere innbyggere over 90 år og fortsatt kostnadsøkning knyttet til antallet 16-18 åringer. Befolkningstall fra de to siste årene har også vist at befolkningen i alt vokser noe sterkere enn SSB tidligere har anslått. Det betyr økt arbeidsstyrke siden økningen i stor grad er knyttet til økt innvandring i alderen mellom 16 og 66 år.

Etter 2010 vil antallet unge i videregående opplæring avta, og kostnadsveksten grunnet demografi vil flate ut fram til 2015. Antallet innbyggere i arbeidsdyktig alder (16-66 år) vil fortsatt øke, men veksten vil dempes etterhvert.

Fram mot 2020 og 2030, og ikke minst fram mot midten av århundret, vil de demografiske endringene føre til en stadig mer kostnadskrevende tjenestestruktur. I løpet av hundreåret vil befolkningen bli merkbart eldre, en kan snakke om et grående Norge. I tillegg ventes antall personer i arbeidsdyktig alder å øke mindre enn den samlede befolkningen, slik at andelen av befolkningen som er i arbeidsdyktig alder vil avta, jf. tabell 1.1.

Tabell 1.1 viser at forholdet mellom disse befolkningsgruppene vil endres merkbart utover i hundreåret. Samtidig som antallet innbyggere over 67 år øker, vil denne gruppen i gjennomsnitt også bli eldre. Andelen over 90 år vil øke. Økt levealder og lavere fødselsrater er hovedårsaken til aldringen av befolkningen.

Arbeidskraftsbehovet i kommunal sektor

Prognoser vil bestandig være beheftet med usikkerhet, men det er ingen tvil om hovedtendensene. Det vil bli flere eldre som har behov for ulike typer tjenester, samtidig med at antallet som kan gi disse tjenestene vil gå ned. Kommunenes utfordring er at de tjenestene de gir krever hender i arbeid. Det kreves lærere i skolen og helsearbeidere på syke-

Tabell 1.1 Økning i antall innbyggere 16-66 år og 67 år og over. Perioden 2005 -2060.

År	16-66 år	67 år og over
2005-2015	190 000	98 000
2015-2020	70 000	88 000
2020-2030	87 000	186 000
2030-2060	248 000	355 000

Kilde: SSBs befolkningsframskrivninger

hjemmene. Statistisk sentralbyrå har foretatt framskrivninger av arbeidskraftbehovet for kommunesektoren. Om standarder og dekningsgrader innen de sentrale tjenestene holdes konstant på 2003-nivået øker arbeidskraftbehovet for kommuner og fylkeskommuner med om lag 240 000 årsverk i 2060 sammenlignet med 2003, det vil si om lag 70 prosent økning. I dette alternativet forutsettes samme sykkelighet som i dag, noe som betyr at samtidig som levealderen øker vil antall år med sykdom og dermed behov for omsorgstjenester øke.

Fram mot 2020 vil arbeidskraftsbehovet være relativt konstant. Veksten i arbeidskraftsbehovet innen pleie- og omsorgssektoren vil til en viss grad oppveies av en nedgang i arbeidskraftsbehovet innen grunnskolesektoren. Deretter vil arbeidskraftsbehovet øke relativt jevnt og kraftig i tiårene fram mot 2060, og det er innen pleie- og omsorgssektoren at flere hender trengs. Prognosen for denne sektoren er relativt usikker, og avhengig av forutsetningene om framtidig helsetilstand. Kombinert økt levealder med bedre helse reduseres pleiebehovet for de eldste aldersgruppene. Ved et slikt scenario vil det i 2060 være behov for om lag 145 000 flere årsverk i 2060 enn i 2003.

Sysselsettingsandeler, deltid og sykefravær

Som illustrert står kommunene overfor store utfordringer i å gi gode tjenester. Forutsetningen for å møte kommende utfordringer, er å mestre dagens etterspørsel. Som det også framgår av St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer* må kommunene planlegge for framtiden. Selv om det er en viss usikkerhet knyttet til størrelsen på arbeidsstyrken framover, er tendensen på sikt at denne ikke vil øke i takt med arbeidskraftsbehovet.

Norge har i dag en høy yrkesdeltakelse. Sammenlignet med andre OECD-land har vi en særlig høy sysselsetting blant kvinner og eldre arbeidstakere. Den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt er imidlertid lav sammenlignet med andre land. Isolert sett trekker dette arbeidstilbudet ned. Samtidig har det de siste årene vært en tendens til økning i antall uføre og i antallet som benytter avtalefestet pensjon (AFP). 1. kvartal 2007 var det registrert 329 932 uføre, tilveksten fra 1. kvartal 2006 var 7 405. Overgang til uførepensjon og AFP har de siste årene alene ført til at mellom 30 000 og 40 000 personer årlig har gått ut av arbeidsmarkedet.

For å skaffe nok arbeidskraft til å klare krevende omsorgsoppgaver er det viktig at de eldre arbeidstakerne står i arbeidslivet så lenge som mulig. I pensjonsforliket er det klare insentiver til

at yrkesdeltakerne utvider antall yrkesaktive år. I tillegg er det helt nødvendig at kommunene som arbeidsgiver har et aktivt samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner for å legge forholdene til rette for å unngå at eldre arbeidstakere støttes ut av arbeidslivet.

Situasjonen i arbeidsmarkedet er endret de siste årene. Arbeidskraftsundersøkelsene (AKU-tallene) bekrefter dette. Samtidig med at arbeidsledigheten i 2006 gikk ned med nærmere 40 000, ble det registrert om lag 80 000 flere sysselsatte. Reduksjonen i arbeidsledigheten er gledelig, men utviklingen representerer samtidig en utfordring i form av mangel på arbeidskraft.

I kommunal sektor er omfanget deltidsansatte spesielt høyt, og spesielt gjelder dette kvinnelige ansatte. I 2005 var nærmere 42 prosent av alle kommunalt sysselsatte ansatt på deltid, mens nærmere halvparten av kvinnene var deltidsansatt. I 2005 arbeidet bare 35 prosent av personellet i pleie- og omsorgstjenesten i kommunene over 30 timer i uken, mens 38 prosent arbeidet under 19 timer i uken. Tall fra 2004 fra SSB viser at 24 prosent av hjelpepleierne og omsorgsarbeiderne og ca. 14 prosent av sykepleierne og vernepleierne ønsker lengre avtalt arbeidstid, det vil si totalt over 17 000 personer. Selv om andelen deltidsansatte i kommunal sektor gikk noe ned i 2005, ligger det fortsatt et stort potensial i å redusere andelen deltidsansatte i kommunene. Ved å gå fra deltid til heltid vil arbeidsstyrken øke. Å tilby økt stillingsprosent kan også være en nødvendig forutsetning for å framstå som en attraktiv arbeidsgiver i et endret arbeidsmarked. Sist, men ikke minst vil lengre avtalt arbeidstid kunne gi kvalitativt bedre tjenester og en mer rasjonell drift. For de som får hjemmetjenester kan det ha spesielt stor betydning at de får færre personer å forhold seg til.

En siste faktor av stor betydning er sykefraværet. Sykefraværet har økt i alle sektorer de siste årene, og er spesielt høyt i kommunal sektor. Tall fra 4. kvartal 2006 viste et sykefravær på 8,5 prosent i kommunalforvaltning i prosent av antall avtalte dagsverk. Årsakene til høyt sykefravær er sammensatte, og har naturlig nok også sammenheng med at vi har et inkluderende arbeidsliv som gir høy yrkesdeltakelse. Samtidig kan det også ha sammenheng med arbeidsmiljø og hvor godt arbeidsplassen er tilrettelagt av arbeidsgiver. Det er myndighetenes mål å redusere sykefraværet, fordi det representerer store kostnader for den enkelte arbeidstaker og for arbeidsgiver målt både i kroner og i tapte dagsverk. Anslag fra SSB viser at sykefraværet i kommunal sektor i 2006 utgjorde om lag 6,7 millioner tapte dagsverk, omregnet i

normalårsverk representerer dette i underkant av 30 000 årsverk.

Sykefraværet er noe som kommunene må gripe fatt i i samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner. I samtlige av kommunene som så langt er med i *kvalitetskommuneprogrammet* i regi av arbeidstakerorganisasjonene, KS og Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, er sykefraværet satt på dagsorden.

Dette understreker hvor viktig det er å ta arbeidsgiveransvaret på alvor. Målene må være lavt sykefravær, lite uønsket deltid, en god seniorpolitikk og en bevisst politikk for å rekruttere og beholde arbeidstakerne, inklusive bruk av lærlingplasser. Det er behov for 3 000 nye lærlingplasser i kommunene de neste to årene, og en aktiv lærlingpolitikk har mange steder vist seg å være et godt virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidstakere.

Økte krav fra innbyggerne

Forventingene til offentlig og privat velferd går i takt. Parallelt med økningen i privat velferd, øker også folks forventninger til offentlig tjenesteyting. Siden 1992 har utgiftene til offentlige tjenester vokst kraftig. I samme periode har innbyggerne blitt noe mindre fornøyde med det offentlige tjenestetilbudet samlet sett, selv om nedgangen ser ut til å ha stoppet siden 2001. Nedgangen kan skyldes at innbyggerne stiller stadig høyere krav.

Når økt ressursinnsats ikke har gitt mer fornøyde brukere, kan det også skyldes dårlig tilpassning til den enkeltes behov. Gode tjenester som innbyggerne er fornøyd med kan bare oppnås i samspill mellom innbyggerne, de ansatte og kommunen. Kommunen må være seg bevisst hvilken ressurs de ansatte representerer. Med ansatte som medspiller legges et godt grunnlag for bedre tjenesteyting, noe som igjen understreker betydningen av å utvikle et godt arbeidsmiljø og en aktiv arbeidsgiverpolitikk.

1.4 Hva forventes av sektoren

Økt ansvar forplikter – samfunnsansvarlig drift

Lokaldemokratiet er en fundamental del av vårt demokratiske system. Med kommuner og fylkeskommuner som ramme gir lokaldemokratiet innbyggerne gode muligheter til deltakelse og engasjement i det offentlige liv.

Det er et mål for denne regjeringen å styrke lokaldemokratiet. Desentralisering av makt og

myndighet gjennom rammefinansiering og rammelovgivning er nødvendig for å kunne gi innbyggerne tjenester de er tilfredse med og for å skape en positiv utvikling i hvert enkelt lokalsamfunn.

For denne regjeringen er kommunesektoren meget viktig. Vi har satset på at bedring av fellesskapsløsningene skal skje gjennom satsing lokalt. At regjeringen satser så sterkt på kommunesektoren forplikter kommunene å gjøre sin del av jobben. Friheten til selv å velge hvordan og i noen utstrekning også hvilke oppgaver som skal løses, setter krav til kommunene. Handlingsrommet som nå foreligger må utnyttes til å forbedre tjenestene innen oppvekst, kunnskap og omsorgssektorene, samtidig som rollen som samfunnsutvikler ivaretas.

Selv med styrkingen av kommuneøkonomien som nå foretas vil kommunene fortsatt kunne oppleve inntektsrammene som begrensede. Et viktig stikkord for kommunesektoren er derfor samfunnsansvarlig drift. Dette innebærer en god ledelse, effektiv drift, god økonomistyring og en god arbeidsgiverpolitikk hvor det blant annet jobbes aktivt i forhold til å redusere sykefraværet og heve kompetansen blant de ansatte. Fornying trengs for å møte utfordringene ved å gi innbyggerne tidsriktige tjenester og for å ivareta de ansatte og møte de krav som stilles i dagens arbeidsmarked. Tjenestene må ha høy kvalitet og være tilpasset innbyggernes og lokalmiljøets behov. I tjenesteytingen må kommunene søke gode arbeidsmetoder, være etterrettelige og tåle innsyn i hvordan beslutninger treffes og hvordan tjenestene gis, samtidig som arbeidsgiveransvaret tas på alvor.

Et levende lokaldemokrati bygger på flere forutsetninger. Den viktigste er at innbyggerne kan velge sine lokale ledere og gi dem mandat til å styre kommunen i fire år. Det er viktig at dette mandatet har basis i bred velgerstøtte. Kommunistyret og andre folkevalgte organer bør så langt som mulig avspeile befolkningssammensetningen for at de folkevalgte skal ha høy legitimitet. Et viktig tiltak er å øke andelen kvinner i lokalpolitikken, jf. prosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken*.

Lokaldemokratikommisjonen pekte på at det er:

... politikken sjølv, og ikkje rammene rundt sjølve valet som har mest å seie for frammøte ved val. Er lokalpolitikken viktig nok vil borgarane møte fram.

Regjeringen har et klart ansvar for å bidra til desentralisering av makt og myndighet og dermed

bidra til å gjøre lokalpolitikken viktigere. Kommunene må på sin side legge til rette for en løpende dialog og samspill mellom innbyggerne og kommunen. Det skal være enkelt for innbyggerne å henvende seg til kommunene. Innbyggerne må inviteres med på et tidlig tidspunkt for å komme med sitt syn når det forberedes viktige beslutninger for lokalsamfunnet.

Lokalsamfunnsutvikling

Kommunene har en sentral rolle som lokalsamfunnsutvikler, og har ansvaret for å skape lokalsamfunn som gir identitet og som skaper gode levekår og «det gode samfunn» for innbyggerne. Lokalsamfunnsutvikling er et politikkområde som i stor grad ligger utenfor det statlige myndighetsområdet, og det er opp til kommuner og fylkeskommuner selv å ta utfordringer som ligger i utviklerrollen.

Lokalsamfunnsutvikling handler om planlegging, næringsutvikling og miljø i videste forstand. Å realisere «det gode liv», oppmuntre til aktivitet i frivillig sektor, sikre gode levekår og bidra til å bygge en kommunal identitet er en del av oppgaven som samfunnsutvikler. Utvikling av lokalsamfunn utfordrer kommuner og lokalpolitikere til å være tilretteleggere, samtidig som innbyggerne blir utfordret til å opptre i rollen som borgere, ikke bare som mottakere eller betalere. Styrket samhandling med frivillig sektor er et annet viktig aspekt i kommunenes samfunnsutviklingsrolle. Regjeringen har en klar forventning om at kommunene i enda større grad tar tak i rollen som samfunnsutvikler.

Omstilling

Lokalpolitikkerne må sette seg selv i føreraset i fornyingsarbeidet. En utviklingsorientert kommunesektor skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset innbyggernes og lokalmiljøets behov. Det er kommunene og fylkeskommunene selv som har primæransvaret for egen omstilling og fornying, og kommunesektoren må være effektiv for å ha legitimitet i samfunnet. Utfordringene er mange både knyttet til demografi, arbeidskraft og arbeidsgiverrollen. Utviklings- og omstillingsarbeidet i sektoren må fortsette, og regjeringen vil bidra til dette viktige arbeidet. Satsinger framover er *Kvalitetskommuneprogrammet* og videreutvikling av kvalitetsindikatorer.

Etikk

Kommunene er berørt av de allmenne, samfunnsmessige utfordringene knyttet til etikk og sam-

funnsansvar. Dette er allmenne utfordringer som departementet mener at kommunene gjennom sin tradisjon for åpenhet og nærhet til innbyggerne er godt rustet til å møte. Etiske spørsmål må tas på alvor fordi det er viktig at allmennheten har tillit til at kommunene har en høy etisk standard i sin virksomhet. Kommunene har en spesiell rolle i samfunnet som forvaltere av store deler av fellesskapets myndighet og ressurser. Kommunene må derfor kunne stå som et forbilde for resten av samfunnet når det gjelder åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet og når det gjelder arbeidet mot misligheter og uetiske forhold.

Kommunesektoren og de kommunalt ansatte holder generelt høy etisk standard i Norge. Gjennom oppslag om enkeltsaker er det imidlertid skapt et bilde av en uheldig utvikling i kommunal sektor. Dette har gitt oppmerksomhet rundt arbeidet mot misligheter og uetiske forhold i kommunene.

Utvikling av sunne etiske holdninger og tiltak for kontroll og rapportering er avhengig av både administrativt og politisk lederskap. Ledelsens oppmerksomhet på etikk og innsats for å bygge en positiv intern kultur, er trolig de viktigste redskapene for å sikre kommunesektorens gode omdømme.

Kommunene må være organisert slik at oppgavene løses best mulig. I tillegg har kommunene ansvar for å innrette internkontroll og revisjon i forhold til de særlige risikofaktorene i den organisering som velges.

Innbyggernes grad av tillit til kommunen vil påvirke hvordan de kommunalt ansatte opplever sin hverdag og sin arbeidsplass. Stolthet over arbeidet og arbeidsplassen påvirker motivasjonen, noe som igjen bidrar til å skape gode holdninger og å utvikle en kultur hvor det blir reagert på uetiske handlemåter. Departementet har etablert *Forum for etikk i kommunesektoren* og iverksatt en gjennomgang av regelverk av betydning for etiske forhold i sektoren.

Klimautfordringen og Grønne energikommuner

Vi står overfor store miljø- og klimautfordringer. Norge skal ta sin del av ansvaret for å redusere de totale klimagassutslippene, og her må også kommunesektoren bidra. En betydelig andel av de totale, nasjonale utslippene er knyttet til kommunale virkemidler og tiltak.

Kommunene kan bidra til å oppnå konkrete utslippsreduksjoner. Dette gjelder både i egen drift og i forhold til utslipp fra andre aktører. I tillegg er kommunene viktige for å skape økt bevissthet om klimaproblemet. Denne rollen henger sammen med den nærheten kommunene har til folk flest.

Gode løsninger for miljøet er også gode løsninger for innbyggerne. Det er viktig at kommunene er seg sitt miljøansvar bevisst, og aktivt benytter de virkemidler og tiltak som de har til rådighet. Å ta miljø- og klimahensyn i planarbeidet er ett grep kommunene bør benytte seg av, energiøkonomisering et annet. Ikke bare vil en se *miljøgevinster*, det er også penger å hente: Energisparing er god økonomi.

Grønne energikommuner ble lansert i februar 2007 som et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet og KS.

Målet med *Grønne energikommuner* er å få norske kommuner til å satse på energisparetiltak, bioenergi og å få ned klimagassutslippene. Kommunene som velges ut til prosjektet skal gjennom faglig, administrativ og økonomisk støtte gjennom egne nettverk løfte energiplanleggingen til strategisk nivå i kommunene. Erfaringene fra nettverkene skal være inspirasjon og kilde til læring for kommuner over hele landet.

1.5 Resultater av en ny kurs

Kommuneøkonomien - underskudd er snudd til overskudd

Med denne regjeringen har kommunene fått et nødvendig økonomisk løft. Fra 2005 til 2007 har sektoren hatt en reell inntektsvekst på 14,5 milliarder 2007-kroner. I forhold til forutsetningene i revidert nasjonalbudsjett 2006 fikk kommunesektoren fordelen av en merskattevekst i fjor på om lag 6 milliarder 2006-kroner. I revidert nasjonalbudsjett for 2007 er anslaget på kommunesektorens inntekter oppjustert med vel 1,3 milliarder kroner. Selv om det fortsatt er enkelte kommuner som sliter med økonomien, ble 2006 sett under ett et historisk godt år for sektoren. På basis av foreløpige regnskapstall anslås netto driftsresultat samlet for kommuner og fylkeskommuner til 5,5 prosent av inntektene i 2006. Dette innebærer at netto driftsresultat i kommunesektoren har økt fra om lag 9 milliarder kroner i 2005 til i underkant av 15 milliarder kroner i 2006. Vi må helt tilbake til 1980-tallet for å finne tilsvarende resultater. At resultatet ble så høyt har sammenheng med økte skatteinntekter på slutten av året, og at disse midlene i begrenset grad ble lagt inn i driften. Kommunenes økonomiske fundament er bedret, og mange kommuner har nå kunnet avsette midler til en nødvendig økonomisk reserve. Foruten bedret økonomisk balanse, kan overskuddet fra 2006 blant annet brukes til styrket vedlikehold og eventuelt til mer kortvarige prosjekter i lokalsamfunnet.

Regjeringens satsing på kommuneøkonomien vil fortsette. I 2008 legger regjeringen opp til realvekst i de samlede inntekter mellom 4½ og 5¼ milliarder kroner. Av veksten i samlede inntekter i 2008 legges det opp til at mellom 1½ og 1¾ milliarder kroner kommer som frie inntekter. Dette vil komme i tillegg til veksten i 2006 og 2007 og legge et godt fundament for fortsatt styrking av tjenesteytingen og konsolideringen av økonomien.

I tillegg til veksten i frie inntekter vil regjeringen styrke toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester med 425 millioner kroner. Denne forbedringen av ordningen vil frigjøre et tilsvarende beløp av de frie inntektene som vil kunne brukes til å styrke tilbudet av ressurskrevende tjenester eller gå til andre formål.

Regjeringen er opptatt av en rettferdig fordeling mellom kommunene, og å finne løsninger som samler konsensus i det politiske liv og som dermed kan virke på sikt. Regjeringen satte derfor høsten 2006 ned et tverrpolitisk utvalg som skal vurdere de mer politiske sidene av inntektssystemet. Samtidig arbeider departementet videre med kostnadsnøkler som fanger opp variasjoner i kostnader ved å tilby likeverdige tjenester mellom kommunene. Departementet tar sikte på å legge fram forslag til et nytt inntektssystem for kommunene våren 2008, i kommuneproposisjonen for 2009. Et nytt system for fylkeskommunene legges etter planen fram i kommuneproposisjonen for 2010. Fra og med 2008 vil regjeringen styrke kompensasjonen for kommuner som taper på oppdatering av folketallet i inntektssystemet gjennom året.

Regjeringen foreslår ingen større endringer i den generelle ordningen med kompensasjon for merverdiavgift til kommunesektoren, men vil endre regnskapsføringen av merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer. I dag inntektsføres disse i sin helhet i driftsregnskapet, noe som blant annet gir muligheter til implisitt å lånefinansiere driften. Dette er uheldig, og derfor foreslås det at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer skal inntektsføres i investeringsregnskapet. Endringen kan på kort sikt innebære en innstramming av balansekravet. Det foreslås derfor at kommunene og fylkeskommunene i en overgangsperiode på fem år gis anledning til å budsjettere med et visst underskudd, jf. kapittel 8.

En mer forpliktende konsultasjonsordning

Regjeringen legger vekt på en god dialog mellom staten og kommunesektoren om statlige rammebetingelser og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. I konsultasjonsordningen diskuterer regjeringen og kommunesektoren ved KS hva som kan

oppnås innenfor sektorens årlige inntektsrammer. Fra og med konsultasjonsåret 2007 er det innført en mer forpliktende konsultasjonsordning. For det første er det etablert nye rutiner der KS trekkes inn i arbeidet med kostnadsberegninger av reformer. Det andre elementet er utvikling og styrking av arbeidet med de bilaterale samarbeidsavtalene.

Økt velferd og fornying

Gjennom å gi sektoren forbedrede økonomiske rammer er regjeringens mål at kommunene skal klare de store velferdsutfordringene innen oppvekstsektoren og helse- og omsorgssektoren. Vi ser nå at resultatene begynner å komme. Gis kommunene de nødvendige økonomiske rammer og dermed tillit, er de sitt ansvar bevisst og leverer de tjenestene som befolkningen etterspør. Inntektsveksten har lagt til rette for at det i 2006 ble utført i overkant av 10 000 nye årsverk i kommunal sektor, av dette kom om lag 8 850 i kommunene (se for øvrig kapittel 15 og vedlegg 7). Samtidig må det understrekes at utfordringene innen tjenesteytingen fortsatt er store, og at satsingen må fortsette både lokalt og sentralt.

Barnehager

Foreløpige KOSTRA-tall for 2006 viser at utbyggingen av barnehageplasser i 2006 var rekordhøy. Kapasitetsveksten ble på om lag 16 100 nye heltidsplasser. Det ga plass til om lag 11 500 nye barn i barnehage, noe som innebar at flere barn som tidligere hadde deltidsplass fikk tilbud om heltidsplass. Ved utgangen av 2006 var barnehagedekningen i overkant av 80 prosent. I statsbudsjett for 2007 er det bevilget om lag 17,9 milliarder kroner til barnehager, og det er lagt til rette for utbygging av plasser til 15 800 nye barn. I tillegg er det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2007 foreslått bevilget 369,5 millioner kroner ekstra til nye plasser, slik at det totalt er lagt til rette for at 16 200 nye barn skal få barnehageplass i 2007. 1. kvartals regnskapstall for 2007 fra SSB viser en sterk vekst i bruttodriftsutgiftene i sektoren på 17,3 prosent i forhold til 1. kvartal i fjor.

Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen gikk ned i 2006 etter å ha økt hvert år siden 2001. Antall årsverk utført av undervisningspersonale og antall årstimer til undervisning økte fra 2005 til 2006. Som følge av dette har årstimer til undervisning per elev økt fra 2005 til 2006. 1. kvartals regnskapstall for 2007 fra SSB viser en vekst i bruttodriftsutgiftene i sektoren på 5,4 prosent i forhold til 1. kvartal i fjor.

Fra høsten 2007 vil alle barn på skoler med ungdomstrinn få gratis frukt og grønt på skolen. Ordningen vil omfatte om lag 285 000 elever. Dette utgjør noe under halvparten av elevene i grunnskolen. Det iverksettes forsøk med utvidet skoledag for skoleåret 2007-2008.

I Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) *Om lov om endringer i friskolelova* er det lagt fram forslag som i hovedsak bygger på prinsippene i den tidligere privatskoleloven. I proposisjonen foreslås det å lovfeste krav om at nye privatskoler skal drive virksomheten på et særskilt grunnlag (religiøst, pedagogisk mv.).

Pleie- og omsorg – kommunene styrker eldreomsorgen

Regjeringen har lagt fram St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidens omsorgsutfordringer*. På bakgrunn av denne er konkrete strategier for å møte dagens og framtidens omsorgsutfordringer trukket opp i *Omsorgsplan 2015*. Omsorgsplanen vil være grunnlaget for de statlige satsingene i de kommunale omsorgstjenestene i årene framover.

Omsorgsplan 2015 forutsetter langsiktig planlegging av bygningsmessige investeringer, personellinnsats, kompetanseutvikling, utdanningskapasitet og tilrettelegging av fysiske og sosiale omgivelser. Planarbeidet må foregå både på statlig og kommunalt nivå og forutsetter et tett samspill mellom statlige fagmyndigheter og kommunesektoren.

De siste årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt betydelig mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og nærmere hver tredje mottaker tilhører nå denne aldersgruppen. For de eldre er tjenestetilbudet utvidet i takt med befolkningsveksten. Det skjer imidlertid en vridning fra institusjonsbaserte tjenester til omsorgsboliger og hjemmebaserte tjenester, samtidig som det blir relativt flere mottakere over 90 år. Ressursinnsatsen i form av antall årsverk har økt kraftig i løpet av 2006. Økningen er på 3 900 nye årsverk, som tilsvarer en vekst på 3,5 prosent. Tilnærmet hele veksten er personell med helse- og sosialutdanning. Målet er å opprette 10 000 nye årsverk i pleie- og omsorgssektoren innen utgangen av 2009 ut fra nivået i 2004. I 2006 ble det utført 5 800 flere årsverk enn i 2004, og det gjenstår oppretting av 4 200 årsverk for å nå målet. 1. kvartals regnskapstall fra 2007 viser en økning i bruttodriftsutgiftene i sektoren på 11,7 prosent i forhold til samme kvartal i fjor, noe som trolig innebærer at årsverksveksten fortsetter også i år. Økningen i årsverk gir kommunene mulighet til å styrke demensomsorgen,

utvide dagtilbud og satse mer på kultur, aktivitet og sosiale tiltak for mottakere av omsorgstjenesten.

Ressurskrevende tjenester

Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester vil bli styrket med 425 millioner kroner i 2008. Regjeringen vil i budsjettet for 2008 foreslå en omlegging av ordningen kombinert med at staten overtar en økt andel av finansieringen av ordningen. Det legges opp til at den enkelte kommune får kompensert en fast andel av egne utgifter utover innslagspunktet. Kompensasjonsgraden som i 2007 er på 70 prosent vil i statsbudsjettet bli foreslått økt til 85 prosent. Dette betyr en halvering av kommunenes utgifter utover innslagspunktet som i 2007 er på 770 000 kroner. Innslagspunktet vil prisjusteres fra 2007 til 2008.

Fortsatt satsing på opptappingsplanen for psykisk helse

Innsatsen i kommunene har vært økende i løpet av opptappingsperioden og måltallene er på vei til å nås. Det er opprettet om lag 2 900 årsverk totalt (1998-2005). Utfordringene framover er særlig knyttet til innsatsen overfor barn og unge og mennesker med behov for sammensatte tjenester over lang tid.

Flere unge velger videregående opplæring

Videregående opplæring utgjør den største sektoren i fylkeskommunene. Antall 16-18 åringer har økt kraftig i flere år, og det har vært en stor utfordring for fylkeskommunene å gi alle unge et tilbud. Fra 2005 til 2006 valgte flere mellom 16 og 18 år å ta videregående opplæring, og parallelt med den sterke elevtallsveksten har det også vært en økning i antall lærerårsverk. Den prosentvise økningen i lærerårsverkene har vært noe lavere enn økningen i antall elever. En betydelig høyere andel av grunnkurselevne fikk oppfylt førstevalget sitt i 2006 sammenlignet med 2005.

Gratis læremidler

Det er bevilget midler i budsjettet for 2007 og regjeringen har fremmet et lovforslag om å innføre gratis læremidler for elever i videregående opplæring. Regjeringen har lagt vekt på å finne en ordning som i størst mulig grad stimulerer til utviklingsorienterte og kvalitetsbeviste skoleeiere og skoler. Ordningen blir innført for Vg2 høsten 2007, Vg3 i 2008 og Vg1 i 2009. En viktig forutsetning er lokal valgfrihet når det gjelder bruk av læremidler.

Oppfølging av NAV-reformen, inkludering i arbeidslivet og tiltak mot fattigdom

Høsten 2006 åpnet de første 25 NAV-kontorene, i 2007 er det planlagt 110 nye kontorer og innen 2010 skal alle innbyggerne ha tilgang til et NAV-kontor.

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* legger regjeringen fram forslag til strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet eller er i ferd med å falle ut. Den nye politikktutformingen på arbeids- og velferdsområdet vil bli fulgt opp med ulike endringer i folketrygdloven.

Et kvalifiseringsprogram for utsatte grupper er et sentralt virkemiddel for å nå målene i regjeringens handlingsplan mot fattigdom og er et hovedgrep i meldingen. Målet er å få flere i arbeid gjennom en forsterket innsats blant annet overfor personer som i dagens system blir avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid.

Det foreslås at kommunene får plikt til å tilby kvalifiseringsprogrammet. Ordningen skal i likhet med økonomisk sosialhjelp legges til NAV-kontorene og gradvis innføres i takt med etableringen av kontorene. Det tas sikte på at de første kommunene skal kunne tilby programmet i løpet av 2007.

Kvalitetskommuneprogrammet

Kvalitetskommuneprogrammet blir presentert i avsnitt 1.1 og i kapittel 9.

Kvalitetsindikatorer – status i arbeidet

Kvalitet i kommunal sektor omfatter faglig kvalitet, folks tilfredshet, helsefremmende arbeidsmiljø og kontinuerlig kompetanseoppbygging. Arbeidet med å etablere gode systemer for å måle kvaliteten på tjenestene skjer i dag på flere områder. KOSTRA er det nasjonale informasjonssystemet som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Ved publiseringen 15. mars 2007 ble det for første gang presentert kvalitetsindikatorer i KOSTRA. Den foreløpige publiseringen i KOSTRA inneholder 66 kvalitetsindikatorer for kommunene og 10 kvalitetsindikatorer for fylkeskommunene. Kvalitetsindikatorene vil fortsatt være et satsingsområde for KOSTRA i 2007 og 2008, jf. kapittel 9.

Lokaldemokrati og deltakelse

Regjeringen vil etter planen legge fram en stortingsmelding om lokaldemokrati våren 2008.

Kvinner i lokalpolitikken

Kvinnerepresentasjonen i lokalpolitikken er viktig for regjeringen. Gjennom prosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* vil Kommunal- og regionaldepartementet støtte initiativ fra kommuner som vil prøve ut ulike tiltak for å øke representasjonen av kvinner i kommunestyrene, på alle beslutningsnivå og på alle områder innen lokalpolitikken.

Det er valgt ut syv enkeltkommuner og fire kommunenettverk som skal teste ut en rekke tiltakspakker med ulike profiler for å få flere aktive kvinner i lokalpolitikken.

Etikkarbeidet

Departementet har høye ambisjoner for kommune-Norge. I dette inngår å bidra på de områdene hvor departementet har ansvar, til høy etisk standard i kommunal virksomhet og dermed også til

kommunenes gode omdømme. Kommunal- og regionaldepartementet inviterte i august 2006 utvalgte eksperter og organisasjoner til å delta i *Forum for etikk i kommunesektoren*. Med forumet ble det skapt en møteplass for å dele erfaringer, synspunkter og forslag til tiltak knyttet til etikk i kommunesektoren. Departementet har hatt behov for å få en oversikt over regler av betydning for etiske forhold i kommunene. Det var også behov for et grunnlag for å se på hvilke regler som burde vurderes nærmere med sikte på lovendringer for på den måten å bidra til høyere etisk standard i kommunene. Det ble derfor i august 2006 nedsatt en administrativ arbeidsgruppe som skulle kartlegge reglene av betydning for etiske forhold i kommunene. Arbeidsgruppen la 15. mars 2007 fram rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv*, og denne vil bli fulgt opp med et høringsnotat og deretter forslag til lovendringer.

2 Sammendrag

Det økonomiske opplegget i 2008 (kapittel 3)

Regjeringen legger opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 4½ og 5¼ milliarder kroner i 2008. Veksten er regnet fra anslått inntektsnivå i 2007 i revidert nasjonalbudsjett 2007. Anslaget på kommunesektorens inntekter i 2007 er oppjustert med vel 1,3 milliarder kroner i revidert nasjonalbudsjett 2007. Veksten i 2008 kommer i tillegg til denne oppjusteringen. Veksten i kommunesektorens inntekter legger forholdene til rette for at den positive utviklingen i det kommunale tjenestetilbudet i 2006 og 2007 vil kunne fortsette i 2008.

Av veksten i samlede inntekter i 2008 legges det opp til at mellom 1½ og 1¾ milliarder kroner kommer som frie inntekter. I tillegg til veksten i frie inntekter vil regjeringen styrke toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester med 425 millioner kroner. Denne forbedringen vil frigjøre et tilsvarende beløp av de frie inntektene som vil kunne brukes til å styrke tilbudet av ressurskrevende tjenester eller gå til andre formål.

Veksten i de frie inntektene må blant annet ses i sammenheng med at den demografiske utviklingen antas å påføre kommunesektoren økte utgifter i 2008. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2008 på om lag 1,5 milliarder kroner knyttet til den demografiske utviklingen dersom gjennomsnittskostnadene i tjenesteproduksjonen holdes konstant. Det vil si at verken dekningsgrad, standard eller produktivitet i tjenesteproduksjonen endres når antallet i en gitt aldersgruppe øker.

Den demografiske utviklingen er i særlig grad en utfordring for fylkeskommunene på kort sikt, på grunn av sterk vekst i antall 16-18-åringer. På denne bakgrunn legges det opp til at fylkeskommunene får en noe sterkere prosentvis vekst i de frie inntektene enn kommunene i 2008.

Nivået på de i frie inntektene i 2008 legger forholdene til rette for ytterligere 2 000 årsverk i pleie- og omsorgstjenesten i 2008. Regjeringen og kommunene er sammen på god vei til å realisere målsettingen om 10 000 nye årsverk i løpet av denne stortingsperioden.

Innenfor veksten i de samlede inntektene i 2008 vil det ligge midler til barnehagesektoren, opptrapingsplanen for psykisk helse og tiltak innenfor skolen. Regjeringen vil legge fram konkrete bevilgningsforslag knyttet til disse formålene i statsbudsjettet for 2008.

Endringer i det økonomiske opplegget 2007 (kapittel 4)

I revidert nasjonalbudsjett 2007 er anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2007 oppjustert med 0,9 milliarder kroner. I tillegg foreslås det økte øremerkede bevilgninger med vel 0,6 milliarder kroner. Dette er i hovedsak knyttet til flere barnehageplasser i 2006 og en oppjustering av måltallet for nye plasser i 2007. Anslaget for kostnadsveksten i kommunesektoren fra 2006 til 2007 (deflator) er oppjustert fra 3,5 til 3,6 prosent. Økningen skyldes høyere lønnsvekst i kommunesektoren, mens utviklingen i energiprisene trekker i motsatt retning. Økt kostnadsvekst trekker den reelle inntektsveksten ned med drøyt 0,2 milliarder kroner.

Disse endringene innebærer at det reelle inntektsnivået i 2007 nå anslås til vel 1,3 milliarder kroner høyere enn i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007)¹. Anslått nivå på kommunesektorens frie inntekter i 2007 er økt med 0,7 milliarder kroner i forhold til anslaget i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007). Økt anslag for skatteinntektene trekker inntektsveksten opp, mens økt deflator trekker veksten litt ned.

Rammefinansiering av kommunesektoren (kapittel 5)

Rammefinansiering av kommunesektoren bidrar til å styrke det lokale handlingsrommet. Dette gir effektive og lokalt tilpassede tjenester. Regjeringen vil derfor i hovedsak at kommunene skal rammefinansieres.

Et viktig element for å nå dette målet, er kontinuerlig å vurdere bruken av øremerkede tilskudd. Kommunal- og regionaldepartementet varslet i

¹ Regjeringens tilleggsproposisjon til statsbudsjettet 2007, fremmet 10. november 2006

kommuneproposisjonen for 2007, at det skulle settes i gang et arbeid med å gjennomgå samtlige øremerkede ordninger. Resultatet av dette arbeidet er en langsiktig plan for innlemming av øremerkede tilskudd.

Regjeringen tar sikte på å innlemme øremerkede tilskudd tilsvarende 23 milliarder kroner i perioden 2008-2017. Det tas sikte på at en stor andel av disse midlene innlemmes allerede i 2009. Departementet vil komme tilbake til en konkret plan for innlemming av tilskudd knyttet til opptrapplingsplanen for psykisk helse i statsbudsjettet for 2008, og for tilskudd til barnehager i kommuneproposisjonen for 2009. Samlet utgjør disse tilskuddene i dag i underkant av 21 milliarder kroner.

Skjønnsrammen for 2008 (kapittel 6)

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2008, inkludert kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift (DAA), settes til 2 371 millioner kroner. Av denne rammen fordeles 1 504 millioner til kommunene og 867 millioner kroner til fylkeskommunene. I 2006 og 2007 ble basisrammen redusert med 10 prosent. I 2008 foreslås det ikke foretatt en tilsvarende reduksjon, og basisrammen videreføres på samme nivå som i 2007. De viktigste endringene fra 2007 til 2008 er at det blir satt av om lag 50 millioner kroner til kompensasjon til kommuner som taper på oppdatering av befolkningstall, prosjektskjønnet økes fra 40 til 50 millioner kroner og midler til kommunesammenslutninger reduseres med 47 millioner kroner.

Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester (kapittel 7)

Regjeringen legger opp til en betydelig styrking av toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester fra 2008. Staten vil i 2008 dekke 85 prosent av kommunenes utgifter til særlig ressurskrevende tjenester utover innslagspunktet. Innslagspunktet, som i 2007 er på 770 000 kroner, prjusteres i 2008. Staten dekker i dag 70 prosent av kommunenes utgifter utover innslagspunktet. Regjeringens forslag innebærer derfor en betydelig reduksjon av kommunenes egenandel.

Samtidig blir dagens toppfinansieringsmodell foreslått endret slik at den enkelte kommune får kompensert en fast andel av egne utgifter utover innslagspunktet. I dagens ordning er det lagt til grunn lik egenandel per innbygger.

Endringen av modell betyr også at inntektene er kjent for kommunene det året utgiftene påløper, og kommunene kan derfor inntektsføre inntektene

det samme året som utgiftene oppstår. På den måten er det enklere å planlegge og fastsette størrelsene på tilskuddene i årsbudsjettene. Modellendringen fører derfor til bedre forutsigbarhet for kommunene. I tillegg til at modellen er mer forutsigbar, er den også enklere å forstå.

Økt kompensasjonsgrad vil innebære at kommunene samlet får økte bevilgninger med 425 millioner kroner. Styrkingen gjør at svært mange kommuner vil få betydelig økte tilskudd, mens et mindre antall kommuner vil tape på omleggingen. Fylkesmannen vil ved tildelingen av skjønnsmidler måtte vurdere de kommunene som taper på endringene.

Det legges fra 2008 opp til at tilskuddet blir flyttet fra Helse- og omsorgsdepartementets budsjett til Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Kommunal- og regionaldepartementet vil da overta ansvaret for administreringen av toppfinansieringen for særlig ressurskrevende tjenester.

Momskompensasjonsordningen (kapittel 8)

Regjeringen foreslår ingen større endringer i den generelle ordningen med kompensasjon for merverdiavgift til kommunesektoren. Det legges imidlertid opp til å endre regnskapsføringen av merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer, slik at disse i framtiden skal inntektsføres i investeringsregnskapet, og ikke i driftsregnskapet, slik tilfellet er i dag. Ettersom denne endringen på kort sikt kan innebære en innstramming av kravet om økonomisk balanse i driften, foreslås det at kommunene og fylkeskommunene i en overgangsperiode på fem år gis anledning til å budsjettere med et visst underskudd. Den varslede endringen vil kunne gjøres gjeldende fra 1. januar 2009 gitt at Stortinget gir sin tilslutning.

Fornyning i kommunal sektor (kapittel 9)

I en situasjon med bedre rammebetingelser og fortsatt store utfordringer, må lokalpolitikkerne utnytte handlingsrommet og bidra til fornying og utvikling i den enkelte kommune. Det er kommunene og fylkeskommunene selv som har, og skal ha, primæransvaret for omstilling og fornying i sektoren. Kommunesektoren bør rette utviklings- og fornyingsinnsatsen inn mot særlig disse områdene: Kvalitetsutvikling, ledelse og samfunnsutvikling og ansattes medvirkning. Et viktig stikkord for kommunesektoren er derfor samfunnsansvarlig drift, som innebærer god ledelse, effektiv drift, god økonomistyring og en god arbeidsgiverpolitikk.

Regjeringen vil bidra i fornyingsarbeidet. Gjennom *Kvalitetskommuneprogrammet* har Kommu-

nal- og regionaldepartementet sammen med KS, de ansattes organisasjoner og andre berørte departementer, lagt til rette for et bredt, likeverdig og forpliktende samarbeid om kvalitetsutvikling. Målet med programmet er å heve kvaliteten på de kommunale tjenestene innen oppvekst og pleie- og omsorgssektoren. Involvering av ansatte, særlig i første linje, folkevalgte og tillitsvalgte skal bidra til gode prosesser og kvalitet i utviklingsarbeidet. Så langt er 41 kommuner opptatt i programmet, og i løpet av 2008 er målet at om lag 200 kommuner deltar.

Arbeidet med å etablere gode systemer for å måle kvaliteten på tjenestene skjer i dag på flere områder. Ved publiseringen 15. mars 2007 ble det for første gang presentert kvalitetsindikatorer i KOSTRA. For de indikatorer der det ble levert tids-seriedata, viste disse en forbedring i tjenesteytingen fra 2004 til 2006.

I tillegg til å bidra til gode rammevilkår og økt kommunalt handlingsrom, bidrar departementet til å støtte omstillings- og utviklingsarbeid gjennom enkeltprosjekter, og bruk av prosjektskjønnet til fornying i regi av fylkesmannen.

Norsk kommunesektor i et internasjonalt perspektiv (kapittel 10)

Globalisering og utviklingen i EU/EØS legger rammebetingelser for kommunesektoren. Norge deltar aktivt i de internasjonale fora vi har tilgang til, for å påvirke utviklingen og ivareta norske interesser. Vi må særlig ha god kompetanse på EU/EØS-området, for å legge til rette for at kommunesektoren kan utnytte sitt handlingsrom.

Departementet viser til regjeringens målsetting om en aktiv europapolitikk i St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. Mange av de tiltakene som iverksettes som ledd i oppfølgingen av denne stortingsmeldingen vil ha en positiv effekt og bidra til å hjelpe kommunene i deres arbeid. Europapolitisk lokal- og regionalforum videreføres som ledd i regjeringens handlingsplan for arbeidet med EU/EØS-saker og andre relevante europapolitiske spørsmål. En aktiv europapolitikk dreier seg også om deltakelse i samarbeidsfora som blant andre Europarådet og OECD. Norge deltar aktivt i FN-organisasjonen UN-Habitats arbeid for desentralisering og styrking av lokale myndigheters arbeid med utvikling av godt styresett i hele verdenssamfunnet.

Konsultasjonsordningen (kapittel 11)

Fra og med konsultasjonsåret 2007 er det innført en mer forpliktende konsultasjonsordning, der nye

rutiner for kostnadsberegninger og utvikling av de bilaterale samarbeidsavtalene er de sentrale elementene.

Etikk i kommunesektoren (kapittel 12)

Kommunene utgjør en stor del av offentlig sektor og bør ha høye ambisjoner knyttet til åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet og arbeid mot misligheter og uetiske forhold. Departementet mener kommunene står godt rustet til å møte disse utfordringene gjennom sin tradisjon for åpenhet og nærhet til innbyggerne.

Kommunene har stor frihet til å organisere sin virksomhet. Dette medfører også ansvar for å sørge for intern kontroll og rutiner som sikrer en god etisk standard innenfor den organiseringsform som velges. Det viktigste redskapet for å sikre kommunesektorens gode omdømme er at ledelsen har oppmerksomhet på etikk og legger ned innsats for å bygge en positiv intern kultur. Departementet på sin side har ønsket å bidra til å rette søkelys på de etiske problemstillingene gjennom etablering av *Forum for etikk i kommunesektoren*. Forumet er en møteplass for å dele erfaringer, synspunkter og forslag til tiltak. Departementet satte i august 2006 ned en arbeidsgruppe som skulle kartlegge regler av etisk betydning for kommunesektoren. Arbeidsgruppen la fram sin rapport i mars 2007. Departementet ser nå nærmere på arbeidsgruppens anbefalinger med hensyn til hvilke regler som bør utredes med sikte på å vurdere endringer. Departementet planlegger å sende ut et høringsnotat til høsten.

Oppgavefordeling og regelverk - endringer på fagdepartementenes områder (kapittel 13)

I dette kapittel gjennomgås endringer på fagdepartementenes områder som har relevans for kommunesektoren.

Utviklingen i kommuneøkonomi og tjenesteyting fram til 2006 (kapittel 14 og 15)

Realveksten i kommunesektorens inntekter har i 2004, 2005 og 2006 vært høy, med henholdsvis 3,7 prosent, 3,0 prosent og 5,6 prosent. Sysselsettingen og driftsutgiftene har også økt de siste årene, men mindre enn inntektene. Deler av inntektsveksten har dermed vært benyttet til å styrke den økonomiske balansen, noe som var nødvendig etter flere år med svake driftsresultater. Både kommunene og fylkeskommunene fikk samlet sett et betydelig driftsoverskudd i 2006. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 5,5 prosent av inntektene i 2006, mot 3,6 prosent av

inntektene i 2005. Nivået var om lag det samme for både kommuner og fylkeskommuner. Styrkingen av driftsresultatet fra 2005 må ses i sammenheng med uventet høy skatteinnngang mot slutten av fjoråret, men indikerer at sektorens handlefrihet i 2006 ble vesentlig forbedret i forhold til noen år tilbake.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren på 2,2 prosent var den høyeste siden 2001. Investeringene økte etter to år med nedgang, veksten i sysselsettingen var høyere enn i foregående år, og det var også en reell økning i kommunesektorens kjøp av varer og tjenester.

Etterspørselen etter kommunale tjenester er på kort sikt økende som følge av den demografiske utviklingen. I 2006 var det en kraftig vekst i antall unge med rett til videregående opplæring og i antall eldre over 90 år, mens det var en mindre nedgang i antall barn til og med grunnskolealder. De nærmeste årene ventes denne utviklingen i det store og det hele å fortsette, selv om den kraftige veksten i antall 16-18-åringer ventes å flate ut. En prognose SSB har laget for Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) over forventet befolkningsutvikling i 2007, viser en liten nedgang i antall barn mellom 6-15 år og en vekst i antallet 0-5 åringer på i underkant av 3 000.

Ved utgangen av 2006 er inntrykket at kommunesektoren har gjenopprettet og styrket den økonomiske balansen.

Antall årsverk utført av undervisningspersonale og antall årstimer til undervisning i grunnskolen økte fra 2005 til 2006.

De siste årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt betydelig mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og nærmere hver tredje mottaker tilhører nå denne aldersgruppen. For de eldre er tjenestetilbudet i 2006 utvidet i takt med befolkningsveksten. Det skjer imidlertid en vridning fra institusjonsbaserte tjenester til omsorgsboliger og hjemmebaserte tjenester. Ressursinnsatsen i form av årsverk økte kraftig, med 3 900 nye årsverk i 2006. Tilnærmet hele veksten er personell med helse- og sosialutdanning. Det er grunn til å tro at kvaliteten innen pleie- og omsorgstjenestene økte i 2006 som følge av årsverksveksten.

Utbyggingen av barnehageplasser i 2006 var rekordhøy og innebar et stort steg mot full barnehagedekning. Kapasitetsveksten ble på om lag 16 100 nye heltidsplasser. Det ga plass til om lag 11 500 nye barn i barnehage, og i tillegg fikk flere barn som tidligere hadde deltidsplass, heltidsplass.

Fylkeskommunene har utvidet undervisningskapasiteten i takt med den kraftige økningen i antallet unge med rett til videregående opplæring, samtidig som også en stadig større andel unge tar videregående opplæring.

Som det framgår av vedlegg 7 er det relativt store forskjeller kommunene og fylkeskommunene i mellom i hvor godt tjenestetilbudet er utbygd.

Del I

Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2007 og 2008

3 Det økonomiske opplegget i 2008

3.1 Inntektsrammer for 2008

Regjeringen har betydelige ambisjoner om at innbyggerne skal få et bedre tjenestetilbud innen blant annet barnehage, skole og pleie og omsorg i løpet av denne stortingsperioden. Det er fortsatt behov for utbygging av tjenestetilbudet og bedre kvalitet i de kommunale tjenestene. For å oppnå dette er det nødvendig med fortsatt vekst i kommunesektorens inntekter.

I kommuneproposisjonen for 2007 la regjeringen fram en handlingsplan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien. Bakgrunnen for handlingsplanen var en svekkelse av kommuneøkonomien gjennom flere år. Regjeringen har prioritert styrking av kommuneøkonomien, og bidratt til at kommunene har kunnet rydde opp i egen økonomi. En nærmere redegjørelse om utviklingen i kommuneøkonomien er gitt i kapittel 14. Grunnlaget er nå lagt for at kommunesektoren kan styrke tjenestetilbudet i årene framover.

Regjeringen legger opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 4½ og 5½ milliarder kroner i 2008. Veksten er regnet fra anslått inntektsnivå i 2007 i revidert nasjonalbudsjett 2007. Anslaget på kommunesektorens inntekter i 2007 er oppjustert med vel 1,3 milliarder kroner i revidert nasjonalbudsjett 2007 (jf. nærmere omtale i kapittel 4). Veksten i 2008 kommer i tillegg til denne oppjusteringen. Veksten i kommunesektorens inntekter legger forholdene til rette for at den positive utviklingen i det kommunale tjenestetilbudet i 2006 og 2007 vil kunne fortsette i 2008.

Inntektsveksten i 2008 vil komme i tillegg til det inntektsløftet kommunesektoren hittil har fått under denne regjeringen. Gitt det økonomiske opplegget som regjeringen nå legger opp til, vil kommunesektorens samlede inntekter øke reelt med drøyt 8 prosent fra 2005 til 2008. Målt i 2008-priser tilsvarer dette om lag 20 milliarder kroner. Kommunesektoren fikk fordelen av en merskattevekst i fjor på om lag 6 milliarder kroner i forhold til forutsetningene i revidert nasjonalbudsjett 2006.

Av veksten i samlede inntekter i 2008 legges det opp til at mellom 1½ og 1¾ milliarder kroner kommer som frie inntekter (jf. avsnitt 3.2). Regje-

ringen legger til grunn at frie inntekter er bærebjelken i finansieringen av kommunesektoren. Regjeringen har tillit til at kommunesektoren sørger for at veksten i frie inntekter kommer innbyggerne til gode, gjennom et bedre tjenestetilbud innen blant annet skole og pleie og omsorg.

I tillegg til veksten i frie inntekter vil regjeringen styrke toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester med 425 millioner kroner. Denne forbedringen vil frigjøre et tilsvarende beløp av de frie inntektene som vil kunne brukes til å styrke tilbudet av ressurskrevende tjenester eller gå til andre formål.

Gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester kompenseres deler av kommunenes kostnader knyttet til personer med omfattende behov for pleie- og omsorgstjenester. Det foreslås en økning av kompensasjonsgraden i ordningen fra 70 til 85 prosent. Samtidig foreslås det å endre modell for tildeling av tilskudd, slik at den enkelte kommune får kompensert en fast andel av egne utgifter utover innslagspunktet på 770 000 kroner (2007-kroner). Innslagspunktet vil bli prisjustert i statsbudsjettet for 2008. Det vises til kapittel 7 for nærmere omtale av disse endringene.

Ansvar for toppfinansieringsordningen overføres fra Helse- og omsorgsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet fra 2008. Bevilgningen vil bli plassert på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Bevilgningen vil fortsatt være øremerket.

Regjeringen varsler nå at det innenfor veksten i de samlede inntektene i 2008 vil ligge midler til barnehagesektoren, opptrappingsplanen for psykisk helse og tiltak innenfor skolen. Det vil bli lagt fram konkrete bevilgningsforslag knyttet til disse formålene i statsbudsjettet for 2008.

Inntektsveksten for kommunesektoren i 2008 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2007 i revidert nasjonalbudsjett 2007. Dersom nivået på kommunesektorens inntekter i 2007 endres i statsbudsjettet i oktober i forhold til anslaget i revidert nasjonalbudsjett, kan dette medføre at målsettingen for inntektsvekst fra 2007 til 2008 endres.

Staten og kommunesektoren, representert ved KS, vil i 2007 gjennomføre fire konsultasjonsmøter om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2008. Hittil i år har partene drøftet kommunesektorens økonomiske situasjon og kommunaløkonomiske konsekvenser av den demografiske utviklingen, samt planlagte reformer og utbygging av tjenestetilbudet i kommunesektoren. Drøftingene skjer blant annet på bakgrunn av rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). I tilknytning til framleggelsen av statsbudsjettet for 2008, vil partene drøfte prioriteringer av kommunesektorens oppgaver i 2008 innenfor den foreslåtte inntektsrammen.

3.2 Kommunesektorens frie inntekter

Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer, og utgjør knapt 70 prosent av sektorens samlede inntekter. Det legges opp til at realveksten i frie inntekter i 2008 blir på mellom 1½ og 1¾ milliarder kroner. I tillegg kommer styrkingen av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester med 425 millioner kroner. Denne forbedringen av ordningen vil frigjøre et tilsvarende beløp av de frie inntektene som vil kunne brukes til å styrke tilbudet av ressurskrevende tjenester eller gå til andre formål. Veksten i frie inntekter er regnet i forhold til anslått inntektsnivå for 2007 i revidert nasjonalbudsjett 2007.

Veksten i de frie inntektene må blant annet ses i sammenheng med at den demografiske utviklingen antas å påføre kommunesektoren økte utgifter i 2008. På kort sikt er den demografiske utviklingen i særlig grad en utfordring for fylkeskommunene. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2008 på om lag 1,5 milliarder kroner knyttet til den demografiske utviklingen dersom gjennomsnittskostnadene i tjenesteproduksjonen holdes konstant. Det vil si at verken dekningsgrad, standard eller produktivitet i tjenesteproduksjonen endres når antallet i en gitt aldersgruppe øker. Anslåtte merutgifter fordeles med om lag 800 millioner kroner på kommunene og om lag 700 millioner kroner på fylkeskommunene. Dette innebærer en prosentvis sterkere utgiftsvekst for fylkeskommunene. Dette er knyttet til den sterke veksten i antall 16-18-åringer. På denne bakgrunn legges det opp til at fylkeskommunene får en noe sterkere prosentvis vekst i de frie inntektene enn kommunene i 2008.

I Soria Moria-erklæringen er det lagt opp til å styrke pleie- og omsorgstjenesten med 10 000 årsverk innen utgangen av 2009, regnet fra 2004-nivå. Regjeringen og kommunene er sammen på god vei til å realisere denne målsettingen. Økningen i 2005 og 2006 var på til sammen om lag 5 800 årsverk. I en budsjettundersøkelse fra KS er veksten anslått til om lag 2 000 årsverk i 2007. Nivået på de frie inntektene i 2008 legger forholdene til rette for ytterligere 2 000 årsverk i pleie- og omsorgstjenesten i 2008. Den faktiske veksten vil imidlertid avhenge av kommunenes prioriteringer, og det er derfor viktig at kommunene nå følger opp denne satsingen.

Nivået på de frie inntektene i 2008 skal også dekke midler til gjennomføring av reformen med ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) og lovpålagte kommunale råd for funksjonshemmede, jf. nærmere omtale av disse sakene i kapittel 13. Merutgiftene for kommunene i 2008 til NAV-reformen anslås til om lag 100 millioner kroner, mens merutgiftene til lovpålagte kommunale råd for funksjonshemmede anslås til om lag 50 millioner kroner.

I kapittel 5 presenteres en plan for innlemming av øremerkede tilskudd i kommunesektorens frie inntekter. Det legges opp til innlemming av øremerkede tilskudd tilsvarende om lag 23 milliarder kroner i perioden 2008-2017. Øremerkede tilskudd som innlemmes i de frie inntektene inngår ikke i den beregnede veksten i de frie inntektene, men vil øke andelen frie inntekter innenfor den totale inntektsrammen. Dette vil bidra til å øke kommunesektorens handlefrihet.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet til høsten. Det legges opp til at skattøren fastsettes slik at det reelle nivået på skatteinntektene holdes uendret i forhold til anslått nivå for 2007 i revidert nasjonalbudsjett 2007. Dette innebærer at veksten i frie inntekter i sin helhet kommer som økt rammetilskudd.

Kommunal selskapsskatt tilføres kommunene som rammeoverføring. Overføring av selskapsskatt til kommunene i 2008 vil være basert på data for selskapsskatt for skatteåret 2005. Nivået på selskapsskatten i 2008 er basert på uendret skattesats (3,5 prosent), som innebærer at selskapsskatten vil utgjøre til sammen 5 375 millioner kroner. Dette er en nominell økning på 215 millioner kroner fra 2007, det vil si at nivået reelt sett er om lag uendret. Kommunevis fordeling av tilført selskapsskatt i 2008 er vist i vedlegg 1.

Det foreslås at Kommunal- og regionaldepartementet får fullmakt til å fordele 2 371 millioner kroner i skjønnsstilskudd i 2008, jf. utkast til vedtak. Skjønnsstilskuddet for 2008 er nærmere omtalt i kapittel 6.

4 Endringer i det økonomiske opplegget i 2007

4.1 Revidert anslag på inntektsvekst i 2007

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007) ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til 6,6 milliarder kroner i 2007, tilsvarende 2,7 prosent. Veksten var regnet fra anslått inntektsnivå for 2006 i revidert nasjonalbudsjett 2006. De frie inntektene ble anslått å øke reelt med 3,7 milliarder kroner, tilsvarende 2,2 prosent.

Veksten i kommunesektorens skatteinntekter gjennom 2006 ble vesentlig høyere enn forutsatt. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2006 innebar kommuneopplegget for 2007 i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007) en vekst i samlede inntekter på drøyt 0,9 milliarder kroner. Dette tilsvarer knapt 0,4 prosent. De frie inntektene ble anslått redusert med 2,0 milliarder kroner, tilsvarende 1,1 prosent.

I revidert nasjonalbudsjett 2007 er anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2007 oppjustert med 0,9 milliarder kroner. I tillegg foreslås det økte øremerkede bevilgninger med vel 0,6 milliarder kroner, jf. nærmere omtale i avsnitt 4.2 til 4.6. Dette er i hovedsak knyttet til flere barnehageplasser i 2006 og en oppjustering av måltallet for nye plasser i 2007. Anslaget for kostnadsveksten i kommunesektoren fra 2006 til 2007 (deflator) er oppjustert

fra 3,5 til 3,6 prosent. Økningen skyldes høyere lønnsvekst i kommunesektoren enn lagt til grunn i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007), mens utviklingen i energiprisene, særlig elektrisitet, trekker i motsatt retning. Økt kostnadsvekst trekker den reelle inntektsveksten ned med drøyt 0,2 milliarder kroner.

Disse endringene innebærer at det reelle inntektsnivået i 2007 anslås 1,3 milliarder kroner høyere enn i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007). Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2006 til 2007 anslås til knapt 1,3 milliarder kroner, tilsvarende 0,5 prosent. Årsaken til at *veksten* er justert opp mindre enn *nivået* på de samlede inntektene, er at inntektsnivået i 2006 ble høyere enn lagt til grunn i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007).

Anslått nivå på kommunesektorens frie inntekter i 2007 er økt med 0,7 milliarder kroner. Økt anslag for skatteinntektene trekker opp, mens økt deflator trekker litt ned. Veksten i de frie inntektene i 2007 er imidlertid om lag uendret i forhold til anslaget i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007). Dette skyldes at inntektsnivået i 2006 ble høyere enn lagt til grunn i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007).

Tabell 4.1 viser anslag på kommunesektorens frie inntekter i 2006 og 2007.

Tabell 4.1 Frie inntekter for kommunene og fylkeskommunene¹ i 2006 og 2007. Millioner kroner² og endring i prosent.

	Kommunene			Fylkeskommunene			Kommuneforvaltningen i alt		
	2006 ³	2007	Endr. i pst.	2006 ³	2007	Endr. i pst.	2006 ³	2007	Endr. i pst.
Skatter i alt	100 947	101 360	0,4	19 655	19 400	-0,8	120 602	120 850	0,2
Herav skatt på inntekt og formue	95 130	95 400	0,3	19 655	19 490	-0,8	114 785	114 890	0,1
Rammeoverføringer (ekskl. selskaps-skatt)	35 381	38 022	7,5	13 325	14 626	9,8	48 706	52 648	8,1
Selskapsskatt	5 041	5 160	2,4	-	-	-	5 041	5 160	2,4
Sum frie inntekter	141 369	144 542	2,2	32 980	34 116	3,4	174 349	178 658	2,5

¹ Oslo er delt i en kommunedel og en fylkeskommunedel.

² Nominelle priser. Prisveksten på kommunal tjenesteyting for 2007 (deflator) er anslått til 3,6 prosent

³ Korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

Samtidig med denne proposisjonen legger Finansdepartementet fram St.prp. nr. 69 (2006-2007) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007*. De viktigste forslagene som berører kommunesektoren er gjengitt i avsnitt 4.2 til 4.6.

4.2 Kommunal- og regionaldepartementet

4.2.1 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift

Regjeringen foreslår å endre den geografiske fordelingen av 155 millioner kroner under kapittel 551 post 61. Midlene kan benyttes i hele det distriktspolitiske virkeområdet, og fordelingen av midlene skal baseres på fordelingsnøkkelen for kapittel 551 post 60. Midlene skal benyttes til bredbåndsutbygging.

For å bidra til å nå Soria Moria-erklæringens målsetting om tilbud om bredbånd til hele landet innen utgangen av 2007 foreslås det å øke bevilgningen på Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett kapittel 1508 post 50 (Høykom) med 100 millioner kroner. Disse midlene skal koordineres med den del av Kommunal- og regionaldepartementets bevilgning på kapittel 551 post 60 på 155 millioner kroner som øremerkes til bredbåndsmål.

4.2.2 Kommunalbanken

Styret i Kommunalbanken AS har anmodet eierne om en styrking av bankens egenkapital med 100 millioner kroner per år i årene 2007, 2008 og 2009.

Kommunalbanken skal bidra til konkurranse i markedet for utlån til kommunesektoren, og på den måten bidra til lavest mulig finansieringskostnader i kommunal sektor. Samtidig skal banken gi avkastning til eierne av innskutt kapital. Banken eies av staten med 80 prosent og KLP Forsikring med 20 prosent.

Kommunalbanken har hatt sterk vekst i utlån til kommunesektoren de senere årene. Årsaken er dels økt etterspørsel etter lån, dels at banken har økt sin markedsandel.

Den sterke utlånsveksten har ført til en reduksjon i bankens kjernekapitaldekning. Per 31. desember 2006 hadde banken en kjernekapitaldekning på 6,01 prosent. Styret i Kommunalbanken har lagt til grunn at kjernekapitaldekningen bør ligge på om lag 6 prosent. Dette er i tråd med Kredittilsynets anbefalinger.

Det er grunn til å forvente fortsatt vekst i kommunesektorens låneetterspørsel. Dersom Kommunalbanken skal kunne tilby lån framover, er banken

avhengig av styrking av egenkapitalen. Uten styrking av egenkapitalen vil banken måtte redusere utlånsveksten. Dette vil kunne svekke konkurransen i utlånsmarkedet for kommunesektoren på kort sikt.

På denne bakgrunn foreslås det at staten bidrar til en styrking av bankens egenkapital med 80 millioner kroner. Aksjekapitalen foreslås økt med 58,8 millioner kroner. Samtidig foreslås det at staten avstår fra utbytte fra Kommunalbanken i 2007. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2007 vedtok Stortinget et utbytte for staten på 21,2 millioner kroner.

Plassering av statens midler i Kommunalbanken anses å være en sikker investering. Kommunalbanken har gitt god avkastning til eierne. Banken har aldri hatt tap på utlån. KLP Forsikring har signalisert at selskapet er positiv til å gå inn med ny egenkapital. Det er en forutsetning for forslaget om kapitaløkning at KLP Forsikring bidrar i tråd med sin eierandel. Samlet vil egenkapitalen da bli styrket med 100 millioner kroner.

4.2.3 Regional utvikling og nyskaping

Vanylven og Meråker kommuner har begge store omstillingsutfordringer som følge av nedleggelse av store hjørnesteinsbedrifter de siste årene.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår derfor at staten skal gå inn med en statlig ekstraordinær innsats til omstillingsarbeidet i Vanylven og Meråker, med henholdsvis 25 millioner kroner til Vanylven og 25 millioner kroner til Meråker. Kommunal- og regionaldepartementet legger til grunn at de aktuelle fylkeskommunene forvalter midlene i nært samarbeid med Innovasjon Norge og de berørte kommunene. Fylkeskommunen har det strategiske ansvar for næringsutvikling og omstilling i fylket.

På bakgrunn av dette foreslås det en tilleggsbevilgning på kapittel 551 post 60 *Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling*, på til sammen 50 millioner kroner i 2007.

4.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

4.3.1 Integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Innvandrere som har oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse har i henhold til bestemmelser i introduksjonsloven fra 1. september 2005 hatt plikt, eller rett og plikt, til opplær-

ring i norsk og samfunnskunnskap. Fra dette tidspunktet ble også en ny læreplan tatt i bruk, og det ble etablert en ny finansieringsordning – et per capita tilskudd til kommunene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer nå innretningen på både integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Rambøll Management AS gjør en evaluering av kommunenes implementering av den nye ordningen, og hvordan de økonomiske rammevilkårene bidrar til implementeringen. Sluttrapport skal foreligge 1. november 2007. Parallelt med den eksterne evalueringen gjennomgår en arbeidsgruppe, med representanter fra KS, to kommuner og flere departementer, det nye tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette blir gjort i forbindelse med oppfølging av en evaluering av integreringstilskuddet gjennomført av Telemarksforskning-Bø. Det vises for øvrig til St.prp. nr. 69 (2006-2007) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007*, der skjønnsstilskuddet under tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap foreslås styrket med 75 millioner kroner.

Norskopplæring for asylsøkere i mottak vil bli gjeninnført 1. september 2007. Kommunene skal organisere og tilby opplæringen og vil få et særtilskudd til dette. Departementet har i rundskriv av 12. mars 2007 til kommunene og fylkesmennene fastsatt innretningen på opplæringen og særtilskuddet.

4.4 Kunnskapsdepartementet

4.4.1 Barnehager

Særskilte driftsutgifter – kapittel 231 post 21

Det er nødvendig med strakstiltak for at mangelen på førskolelærere ikke skal forårsake problemer for utbyggere med hensyn til å få godkjent nye barnehager i tråd med pedagognormen. Det foreslås å øke bevilgningen på posten med 4 millioner kroner i 2007 til tiltak for å bedre rekrutteringen av kvalifisert pedagogisk personale til barnehagesektoren. Disse midlene kommer i tillegg til midler som ble satt av til plan for rekruttering av førskolelærere i forbindelse med fremleggelse av kompetansestrategien.

Driftstilskudd – kapittel 231 post 60

I saldert budsjett for 2007 er det budsjettmessig lagt til rette for å dekke driftstilskudd for 13 500 nye heltidsplasser opprettet i 2006. Videre er det lagt til grunn at disse plassene ville gi plass til om

lag 10 500 flere barn i barnehage i 2006. Foreløpige KOSTRA-tall viser at det ble bygget om lag 16 100 heltidsplasser, og at om lag 11 500 flere barn fikk plass i barnehage i 2006. På bakgrunn av at utbyggingen i 2006 ble høyere enn forventet, foreslås det å øke bevilgningen på posten med 194,5 millioner kroner.

Kunnskapsdepartementet foreslår at utbyggingen av barnehageplasser i 2006 legges til grunn for anslagene for utbygging i 2007. Dette innebærer at anslaget for utbygging av barnehageplasser i permanente lokaler i 2007 oppjusteres til samme nivå som den faktiske utbyggingen i 2006 (16 100 heltidsplasser og 11 500 flere barn i barnehage). I det nye anslaget legges det til grunn at flere barn vil få tilbud om lengre oppholdstid i barnehagen. Det foreslås å øke bevilgningen på posten med 33 millioner kroner som følge av dette.

Det foreslås i tillegg at bevilgningen blir redusert med 1,5 millioner kroner som følge av endret anslag for alderssammensetningen for barn som får fast plass i midlertidige lokaler.

Samlet foreslås det å legge til rette for etablering av 22 700 nye heltidsplasser i 2007 i både permanente og midlertidige lokaler, noe som forventes å gi plass til 16 200 nye barn i barnehage. Det foreslås på denne bakgrunn å øke bevilgningen på posten med til sammen 226 millioner kroner.

Investeringsstilskudd – kapittel 231 post 61

Det foreslås å øke bevilgningen på posten med 10 millioner kroner som følge av at anslaget for nye barn i permanente barnehagelokaler økes fra 11 100 til 11 500, jf. omtale under *Driftstilskudd – kapittel 231 post 60*.

Skjønnsmidler – kapittel 231 post 65

For å bedre sammenhengen mellom statlig finansiering og faktisk aktivitetsutvikling i kommunene, foreslås det at tildelingen i 2007 av skjønnsmidler til kommunene for utbygging i 2006 korrigeres og baseres på reell aktivitetsvekst framfor prognose-tall, jf. omtale under *Driftstilskudd – kapittel 231 post 60*. Tilsvarende korreksjon ble også gjennomført i 2006, jf. Innst. S. nr. 205 (2005–2006) og St.prp. nr. 66 (2005–2006). Det foreslås derfor å øke bevilgningen på posten med 122,5 millioner kroner.

Kunnskapsdepartementet foreslår å legge til grunn samme utbygging av barnehageplasser i 2007 som det som faktisk ble bygget i 2006, jf. omtale under *Driftstilskudd – kapittel 231 post 60*. På bakgrunn av det oppdaterte anslaget for utbygging av barnehageplasser i 2006, foreslås det å øke

bevilgningen på posten med 11 millioner kroner. Økningen i bevilgningen er knyttet til etablering av 16 100 heltidsplasser i permanente barnehagelokaler.

Til sammen foreslås det å øke bevilgningen på posten med 133,5 millioner kroner.

4.4.2 Gratis frukt og grønt i skoler med ungdomstrinn

Regjeringen har som mål at barn og unge skal ha gode kostholdsvaner som gir grunnlag for et godt læringsutbytte i skolen. Det foreslås derfor å innføre gratis frukt og grønt for alle elever på de skoler som har ungdomstrinn, det vil si både rene ungdomsskoler med 8.–10. trinn og kombinerte skoler med 1.–10. trinn fra skolestart 2007, og det foreslås å bevilge 87 millioner kroner til dette formålet i 2007.

Det foreslås å gi skoleeier ansvar for å gjennomføre ordningen. Midlene skal dekke skoleeiers utgifter til innkjøp og administrasjon. Det legges opp til at skoleeier kan organisere og implementere denne ordningen i samsvar med lokale behov. Midlene fordeles gjennom rammetilskuddet til kommunene og de øremerkede tilskuddene til private skoler og statlige skoler. Kunnskapsdepartementet vil på et senere tidspunkt fremme forslag om lovfesting av ordningen.

Det foreslås på denne bakgrunn å øke kommunenes rammetilskudd med 83 millioner kroner, bevilgningen til private skoler over kapittel 228 post 70 med 3,9 millioner kroner og bevilgningen til statlige skoler over kapittel 222 post 01 med 100 000 kroner.

4.4.3 Styrking av rådgivningstjenesten

Rådgivningstjenesten har en viktig funksjon i utdanningssystemet, jf. St.meld. nr. 16 (2006-2007). For å oppnå målene med rådgivningstjenesten må ressursene økes. Dette gjelder spesielt ved skoler der dagens avtaleverk gjør at det ikke er rom for å ivareta både oppgavene som er knyttet til sosialpedagogisk rådgiving, og oppgavene som er knyttet til utdannings- og yrkesrådgiving/karriereveiledning. Kunnskapsdepartementet foreslår å styrke ressursene til rådgivning i ungdomsskolen med 15 millioner kroner i 2007. Midlene fordeles gjennom rammetilskuddet til kommunene. Bestemmelsen om rådgivning er regulert i avtaleverket mellom KS og organisasjonene. I forbindelse med forslaget om økte ressurser til rådgivning vil departementet ta kontakt med partene for å diskutere en justering

i avtalen, eller andre former for regulering av ressursene til rådgivning.

4.4.4 Forsøk med utvidet skoledag

Utvidet skoledag er et sentralt virkemiddel for å øke elevenes læringsutbytte og for å utjevne de forskjeller i læringsutbytte som har sammenheng med sosial bakgrunn. Kunnskapsdepartementet foreslår at det innvilges midler til en utprøving av en utvidet skoledag for skoleåret 2007-2008. Denne vil inkludere økt timetall i fellesfagene på 1.- 4. trinn, leksehjelp, fysisk aktivitet og forsøk med skolemat. Det legges opp til en forsøksvirksomhet med mål om å prøve ut ulike modeller for en utvidet skoledag. Dette vil være viktig for å innhente erfaringer og samle kunnskap før en nasjonal implementering kan finne sted. De bevilgede midlene skal benyttes til lønnskostnader for pedagogisk personale, til administrative omkostninger, til skolemat og til følgeforskning og evaluering.

På bakgrunn av dette foreslås det å øke bevilgningen på kapittel 226 post 21 med 23 millioner kroner i 2007. Det tas sikte på å videreføre forsøket våren 2008 med om lag 20 millioner kroner.

4.4.5 Opplæring i institusjoner

En lovendring som trådte i kraft 1. januar 2007 innebærer at ansvaret for opplæring i barnevernsinstitusjoner og private helseinstitusjoner er samlet i fylkeskommunen der institusjonen ligger, jf. Ot.prp. nr. 59 (2005–2006) og Innst. O. nr. 51 (2005–2006). I statsbudsjettet for 2007 ble det overført 50 millioner kroner fra kommunenes rammetilskudd til fylkeskommunenes rammetilskudd i forbindelse med endringer i ansvaret for grunnskoleopplæring i private helseinstitusjoner. Det ble imidlertid ikke foreslått noen omfordeling av midler mellom fylkeskommunene som følge av at ansvaret for opplæring flyttes til fylkeskommunen der institusjonen ligger. En rekke elever mottar opplæring i institusjoner utenfor eget hjemfylke, mens midlene til opplæring fordeles gjennom inntektssystemet dit elevene er folkeregistrert. Enkelte fylker har derfor fått en betydelig merkostnad som følge av ansvarsendringen. Stortinget har bedt regjeringen om en ny vurdering av de økonomiske konsekvensene av lovendringen, jf. Budsjett-innst. S. nr. 5 (2006-2007).

Kunnskapsdepartementet foreslår at det i 2007 foretas en midlertidig omfordeling mellom fylkeskommunene. Det foreslås å begrense omfordelingen til midler tilknyttet opplæring i barnevernsinstitusjoner siden det er her de uheldige fordelings-

virkningene er størst. Omfordelingen gjøres ved at det trekkes ut midler fra fylkeskommunenes rammetilskudd etter antall innbyggere, og at midlene tilbakeføres til fylkeskommunene etter den enkelte fylkeskommunes antall plasser i barnevernsinstitusjoner. Det tas også hensyn til ulike kostnader ved ulike typer plasser. Opplegget og prinsippene for omfordeling har vært forelagt fylkeskommunene, og grunnlagsmaterialet er justert i tråd med tilbakemeldinger fra den enkelte fylkeskommune.

De totale kostnader ved opplæring i barnevernsinstitusjoner er beregnet til om lag 486 millioner kroner. Av hensyn til fylkeskommunenes budsjettplanlegging er det uheldig å foreta store omfordelinger midt i budsjettåret. Videre er det en viss usikkerhet knyttet til blant annet kapasitetsutnyttelse og gjennomsnittskostnader. Kunnskapsdepartementet foreslår at 80 prosent av de samlede antatte kostnadene, det vil si om lag 389 millioner kroner, gis en ny fordeling. Forslaget innebærer blant annet at rammetilskuddet til Østfold, Oppland og Aust-Agder økes med mellom 16 og 25 millioner kroner, mens Oslo, Akershus, Hordaland og Møre og Romsdal trekkes med mellom 10 og 23 millioner kroner. For de øvrige fylkeskommunene er endringene mellom 1 og 7 millioner kroner. Tabell 4.2 viser differansen mellom eksisterende og ny fordeling for den enkelte fylkeskommune.

Tabell 4.2 Differanse mellom eksisterende og ny fordeling, kroner.

Akershus	-9 777 490
Aust-Agder	16 196 061
Buskerud	1 953 295
Finnmark	-1 034 943
Hedmark	4 740 542
Hordaland	-10 592 560
Møre og Romsdal	-13 271 172
Nordland	-6 795 496
Nord-Trøndelag	-2 700 256
Oppland	23 456 093
Oslo	-22 781 095
Rogaland	-2 752 305
Sogn og Fjordane	-1 664 232
Sør-Trøndelag	7 037 385
Telemark	-3 230 030
Troms	4 147 760
Vest-Agder	-4 847 469
Vestfold	-2 962 291
Østfold	24 878 205

Tilbakeføringen av midlene vil fremkomme i tabell C-fk i revidert beregningsteknisk dokumentasjon (grønt hefte) som framlegges i juni. Den reviderte fordelingen av midler mellom fylkeskommunene kan ikke betraktes som en varig løsning på finansieringen av institusjonsopplæring. Kunnskapsdepartementet vil arbeide videre med en varig løsning for det økonomiske oppgjøret mellom fylkeskommunene. Det tas sikte på at en varig finansieringsløsning skal være på plass senest til statsbudsjettet for 2009.

4.4.6 Opplæring innenfor kriminalomsorgen

Kunnskapsdepartementet vil starte opplæring ved Vik fengsel, Vestre Slidre fengsel og Ullersmo fengsel, avdeling Kroksrud. Det foreslås i den forbindelse å øke bevilgningen på kapittel 225 post 68 med 1 millioner kroner. Det vises til videre omtale av saken i St.prp. nr. 69 (2006-2007) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2007* under kapittel 430 post 45.

4.5 Samferdselsdepartementet

4.5.1 Særskilte tilskudd til transporttiltak – belønningsordning for bedre kollektivtransport og kollektivtransport i distriktene

Det foreslås å øke bevilgningen til kapittel 1330 post 60 *Særskilte tilskudd til transporttiltak* med 55 millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2007. Bevilgningen foreslås fordelt med 47 millioner kroner til belønningsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene, og 8 millioner kroner til tiltak for kollektivtransport i distriktene.

4.5.2 Senja-ferjene

Senja-ferjene omfatter i dag ferjesambandene Andenes-Gryllefjord og Botnhamn-Brensholmen. For å sikre driften sommersesongen 2007 regner en med behov for et samlet driftstilskudd på 3 millioner kroner. Det foreslås bevilget 1,5 millioner kroner til dekning av en statlig medfinansiering i de to sambandene under forutsetning av at Nordland og Troms fylkeskommuner til sammen bevilger et like stort beløp. Alternativer til løsning for framtidig drift av ferjene er under vurdering.

Det foreslås at beløpet på 1,5 millioner kroner posteres på kapittel 572 post 60. Beløpet betales ut via fylkeskommunene Nordland og Troms med 0,75 millioner kroner til hver fylkeskommune.

4.6 Fornyings- og administrasjonsdepartementet

4.6.1 Bredbånd

For å bidra til å nå Soria Moria-erklæringens målsetting om tilbud om bredbånd til hele landet innen utgangen av 2007 foreslås det å øke bevilgningen til Høykom med 100 millioner kroner. Disse midlene skal koordineres med den del av bevilgningen på kapittel 551 post 60 på 155 millioner kroner som regjeringen vil øremerke til bredbåndsformål, jf. omtale under Kommunal- og regionaldepartementet i kapittel 4.2. For å sikre størst mulig grad av samordning legges det opp til at fylkeskommunene tar en samordnende rolle i sine områder.

4.7 Kultur- og kirkedepartementet

4.7.1 Rentekompensasjon for kirkebygg

Kultur- og kirkedepartementet foreslår å utvide investeringsrammen for rentekompensasjon ved

istandsetting av kirkebygg med 300 millioner kroner. Den samlede investeringsrammen som staten kompenserer renteutgiftene for, vil med dette være på 1,3 milliarder kroner. Som følge av den nye tilskuddsordningen fra Opplysningsvesenets fond, vil rentekompensasjonsordningen gjelde for kirker som er bygget etter 1650, med prioritet for de verneverdige kirkene.

4.7.2 Tilskuddsordning fra Opplysningsvesenets fond til istandsetting av kirker

Kultur- og kirkedepartementet vil i 2007 etablere en tilskuddsordning for istandsetting av de automatisk fredete kirkene, med finansiering fra Opplysningsvesenets fond, jf. omtale under Kultur- og kirkedepartementet i kapittel 13.7.

5 Rammefinansiering av kommunesektoren

Det er et overordnet mål for regjeringen at kommunesektoren leverer flere og bedre tjenester til innbyggerne. Vår strategi for å nå dette målet bygger blant annet på at lokale behov møtes best ved å sikre lokalt handlingsrom. Vi har tillit til at lokale folkevalgte kjenner de lokale utfordringene og behovene best. Denne strategien forutsetter imidlertid at kommunesektoren gis tilstrekkelige rammer til å kunne gjøre reelle prioriteringer. Gitt det økonomiske opplegget som regjeringen nå legger opp til, vil kommunesektorens samlede inntekter øke reelt med drøyt 8 prosent fra 2005 til 2006.

Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for både staten og kommunene og gir rom for lokalt tilpassede løsninger.

5.1 Hvorfor skal kommunesektoren rammefinansieres?

Det lokale selvstyret står sterkt i Norge. Deltakelse og innflytelse på beslutninger knyttet til lokale samfunnsoppgaver har vært sentrale verdier helt siden innføringen av formannskapslovene i 1837. Bak disse verdiene ligger det både demokratiske og økonomiske hensyn.

Det er et demokratisk krav at de som erfarer konsekvensene av politiske beslutninger, selv skal ha mulighet til å øve innflytelse på politikken. Lokaldemokratikommisjonen pekte på at kommuner og fylkeskommuner er viktige institusjoner som grunnlag for nærdemokrati. Med nærdemokrati menes at terskelen for å ta kontakt med en politiker er lav når avstanden mellom politikere og innbyggere er kort.

Rammefinansiering av kommunesektoren er et viktig bidrag for å bygge opp under det lokale selvstyret. Rammefinansiering fører til at det lokale tjenestetilbudet blir gjenstand for lokalpolitiske prioriteringer. Dette både ansvarliggjør og myndiggjør lokale politikere. Dersom en for stor andel av kommunesektorens inntekter er bundet til sektorspesifikke oppgaver, er det i realiteten rikspolitikere som gjør prioriteringer knyttet til de lokale oppgavene.

Den økonomiske dimensjonen ved det lokale selvstyret bygger på en vurdering av at det lokale forvaltningsnivået har god innsikt i lokale forhold. Dette bidrar til at kommunene og fylkeskommunene produserer riktige og gode tjenester til lavest mulig kostnad. Gjennom nærhet til innbyggerne har kommunesektoren bedre forutsetninger enn staten til å fange opp befolkningens behov og ønsker. Det er imidlertid viktig at kommunesektoren evner å prioritere både ut fra lokale behov og i henhold til nasjonale overordnede velferdspolitiske målsettinger.

5.2 Fordeler og ulemper med øremerking

Øremerking av midler til kommunesektoren kan være et sterkt og, isolert sett, effektivt virkemiddel for å nå nasjonalt prioriterte mål. Denne typen statlig styring kan imidlertid føre til at andre, og kanskje vel så viktige, kommunale tjenesteområder må nedprioriteres.

Bruken av øremerkede midler er mest effektiv dersom den begrenses til noen få utvalgte tjenesteområder. En for omfattende bruk av øremerking kan fort føre til en situasjon hvor øremerking av midler til én tjeneste, fører til nedprioritering av andre tjenester. I neste omgang må det øremerkes midler til tjenesten som ble nedprioritert for å løfte denne til et ønsket nivå. En mer forsiktig bruk av øremerking bidrar til en jevn innsats basert på lokale, faktiske behov. Det er derfor viktig å kritisk vurdere behovet for videreføring av eksisterende tilskudd, samt å være varsom med å etablere nye øremerkede ordninger.

Øremerkede tilskudd tar ikke hensyn til allerede eksisterende forskjeller i tjenestetilbudet kommunene imellom. Kommuner som har tatt tak i lokale utfordringer på et tidlig tidspunkt risikerer dermed å havne i en situasjon hvor de må velge mellom enten å gå glipp av penger, eller å overdimensjonere den aktuelle tjenesten. Begge løsningene fører til en dårlig utnyttelse av ressursene.

Øremerkede tilskudd *kan* også føre til en avventende holdning i kommunesektoren. I stedet

for å gripe fatt i lokale utfordringer på et tidlig tidspunkt kan det tenkes at kommunene avventer nye handlingsplaner og øremerkede tilskudd. Dette kan føre til et etterslep i for eksempel vedlikeholdsarbeid, som blir mer kostbart å innhente jo lenger man venter.

Som regel er det knyttet kommunale egenandeler til de øremerkede tilskuddene, blant annet for å stimulere kommunesektoren til å velge kostnadseffektive løsninger. Egenandelskrav innebærer imidlertid at de rikeste kommunene har bedre forutsetninger for å dra nytte av øremerkede ordninger enn kommuner i en vanskeligere økonomisk situasjon. I disse tilfellene er øremerking dermed med på å forsterke inntektsforskjeller og tjenestetilbudet kommunene i mellom.

Staten er avhengig av treffsikre og effektive styringsmekanismer. Samtidig bør en være varsom med en for stram styring av kommunesektoren. Ved utformingen av nye statlige forventninger om måloppnåelse innen kommunal tjenesteproduksjon er det derfor en utfordring å benytte alternative styringsvirkemidler basert på dialog og samhandling. Tiltak knyttet til konsultasjonsordningen mellom staten og KS står sentralt i dette arbeidet.

5.3 Plan for innlemming av øremerkede tilskudd

Da inntektssystemet ble innført i 1986, ble det forutsatt at kommunesektoren i hovedsak skulle ramrefinansieres. Til tross for dette har en stor andel av den årlige veksten i kommunesektorens inntekter kommet som øremerkede tilskudd. Dette henger blant annet sammen med at det i løpet av de siste 10 årene er iverksatt en rekke store velferds-satsinger i kommunesektoren, som handlingsplanen for eldreomsorgen, innføringen av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, opptrappingsplanen for psykisk helse, veksten i barnehagesektoren mv. Til sammen har en rekke små og store handlingsplaner og øremerkede tilskudd lagt til dels sterke føringer på hvordan kommunesektoren disponerer de økte inntektene.

For perioden 2002-2006 sett under ett, har de frie inntektenes andel av de samlede inntektene blitt redusert. I 2002 utgjorde de frie inntektene 75,2 prosent av de samlede inntektene, mens tilsvarende tall i 2006 var 69,5 prosent. I 2005 utgjorde de frie inntektene 68,3 prosent av de samlede inntektene. Vi ser med andre ord en beskjeden økning i de frie inntektenes andel av samlede inntekter når vi sammenlikner 2006 og 2005.

Regjeringen varslet i St.prp. nr. 61 (2005-2006) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007* at det ville bli satt i gang et arbeid med en gjennomgang av samtlige øremerkede tilskudd (60-poster) til kommunesektoren, med sikte på å presentere en plan for innlemming av øremerkede tilskudd i kommuneproposisjonen for 2008.

Ved gjennomgangen av eksisterende øremerkede tilskudd er det blant annet lagt vekt på følgende kriterier:

- Er det et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut den aktuelle tjenesten?
- Er målene med tilskuddet nådd?
- Er tilskuddet knyttet til en tidsavgrenset plan?
- Finansierer tilskuddet tjenester kun et fåtall kommuner har ansvaret for?
- Står de administrative kostnadene i forhold til det som oppnås med tilskuddet?
- Vil en eventuell innlemming føre til en uønsket svekkelse av den aktuelle tjenesten?
- Benyttes det andre styringsvirkemidler? Er det eventuelt planer om dette?

Med utgangspunkt i disse kriteriene foreslås det at de øremerkede tilskuddene i tabell 5.1 inngår i planen for ompostering, avvikling eller innlemming i rammetilskuddet. Det tas sikte på å presentere endelige forslag knyttet til de enkelte tilskuddene til barnehager i kommuneproposisjonen for 2009, og for tilskudd til psykisk helsearbeid i kommunesektoren i statsbudsjettet for 2008.

Den foreslåtte planen legger opp til en innlemming av øremerkede tilskudd tilsvarende om lag 23 milliarder kroner i perioden 2008-2017.

5.4 Nærmere vurdering av øremerkede tilskudd som foreslås ompostert, avviklet eller innlemmet i rammetilskuddet

225.69 Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen

Tilskuddet ble etablert i 1997 i forbindelse med Reform 97 (6-årsreformen). Tilskuddet kompenserer kommunene for de ekstra kapitalkostnadene reformen ga knyttet til nødvendige investeringer. Ordningen har en klar tidsavgrensning og skal avvikles i 2017.

231 Tilskudd til barnehager

De øremerkede statlige tilskuddene til barnehager skal blant annet sikre drift av eksisterende barnehageplasser og stimulere til økt utbygging av nye

Tabell 5.1 Øremerkede tilskudd som foreslås ompostert, avviklet eller innlemmet i rammetilskuddet. Beløp i 1000-kroner.

Kap./post	Tilskudd	Dep	Budsjett 2007	Forslag
225.69	Investeringskostnader reform 97	KD	344 287	Avvikles 2017
231.60	Driftstilskudd til barnehager	KD	13 692 105	Regjeringen tar sikte på å innlemme tilskudd til barnehager i 2009. Hvilke enkeltposter som innlemmes presenteres etter planen i kommuneproposisjonen for 2009.
231.61	Investeringsstilskudd	KD	255 000	
231.62	Tilskudd til barn og unge med nedsatt funksjonsevne	KD	762 675	
231.63	Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn	KD	102 523	
231.64	Tilskudd til midlertidige lokaler	KD	40 000	
231.65	Skjønnsmidler til barnehage	KD	3 081 331	
551.64	Utviklingsmidler til Oppland fylkeskommune	KRD	81 499	Tilbakeføres til opprinnelige poster ved forsøkets avslutning
586.60	Oppstartingsstilskudd	KRD	8 900	Avvikles 2008
621.63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	AID	143 300	Delvis ompostering 2008
718.63	Rusmiddeltiltak	HOD	11 707	Innlemmes delvis 2011
719.60	Kommunetilskudd - folkehelse	HOD	35 589	Innlemmes 2011
724.61	Tilskudd til turnustjenesten	HOD	149 335	Delvis ompostering 2008
743.62	Tilskudd til psykisk helsearbeid	HOD	2 954 694	Det tas sikte på å innlemme tilskuddet i 2009. Regjeringen kommer tilbake med en nærmere vurdering i statsbudsjettet for 2008.
761.60	Tilskudd til omsorgstjenester	HOD	118 079	Innlemmes 2016
761.63	Tilskudd til rusmiddeltiltak	HOD	143 695	Innlemmes 2011
761.66	Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse	HOD	74 704	Vurderes ved ev. lovregulering
830.60	Tilskudd til samlivstiltak	BLD	9 149	Innlemmes 2008
840.60	Tilskudd til krisesentre	BLD	123 000	Vurderes ved ev. lovregulering
1320.60	Forsøk	SD	867 000	Tilbakeføres til opprinnelige poster ved forsøkenes avslutning
1425.61	Tilskudd til kommunale vilttiltak	MD	4 500	Tilbakeføres til opprinnelige poster/omposteres 2010
1795.60	Tilskudd til kommuner	FD	19 500	Avvikles 2009

barnehageplasser. Bevilgningene over kapittel 231 er på om lag 18 milliarder kroner i 2007. Regjeringen tar sikte på å innlemme øremerkede tilskudd til barnehager i inntektssystemet til kommunene fra 1. januar 2009, samtidig med innføring av rett til barnehageplass. Forutsetningen for innlemming er at målet om full barnehagedekning er nådd, jf. Soria-Moria-erklæringen. En nærmere omtale av innlemmingen av budsjettposter under kapittel 231

legges etter planen fram i kommuneproposisjonen for 2009.

551.64 Utviklingsmidler til Oppland fylkeskommune
Tilskuddet bevilges til Oppland fylkeskommune i forbindelse med forsøket Fritt fram. Bevilgningen skal avvikles når forsøksperioden er over. Midlene tilbakeføres til opprinnelige budsjettposter.

586.60 Oppstartingsstilskudd

Tilskuddet skal stimulere kommunene til å øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Tilskuddet har vært et virkemiddel under handlingsplanen for eldreomsorgen og opptrappingsplanen for psykisk helse. Ved utgangen av 2007 vil alle tilsagnene være utbetalt, og det er ikke behov for ytterligere bevilgninger på posten.

621.63 Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte

Tilskuddet går hovedsakelig til forsøks- og utviklingsvirksomhet for bostedsløse og vanskeligstilte grupper på arbeidsmarkedet, og kompetanse- og kvalitetsutvikling for blant annet å forebygge og redusere fattigdom blant barn.

Tiltak overfor vanskeligstilte grupper i kommunene finansieres i det alt vesentlige gjennom kommunenes frie inntekter. De øremerkede midlene er ment å stimulere kommunene til økt innsats og bedre kvalitet på tjenestene. Fordelingen varierer mellom kommunene fra år til år.

For de fleste av tiltakene som finansieres ved hjelp av dette tilskuddet er det inngått avtaler om evalueringer som vil gi grunnlag for å vurdere resultatet av tilskuddet, og om det eventuelt fortsatt vil være behov for statlige stimuleringsmidler. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også gitt Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag å gjennomgå og vurdere behovet for samordning med videre av ulike typer tilskudd som gis av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet til styrking og utvikling av tjenestetilbudet for personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette arbeidet skal ferdigstilles våren 2007.

En mindre del av tilskuddet dekker utgifter til undervisningsmateriell, evalueringer og andre tiltak i regi av Sosial- og helsedirektoratet mv. De delene av tilskuddet som går til denne typen tiltak, foreslås ompostert til relevant driftspost i 2008.

718.63 Rusmiddeltiltak

Tilskuddet finansierer lokale forebyggingstiltak på rusfeltet. Midlene går til en rekke aktiviteter som regionprosjekt, drift av Rustelefonen (driftes av Oslo kommune), informasjonstjenesten Klara Klok (driftes av Nordland fylkeskommune), seminarer i samarbeid med fylkesmannen og fagkonferanser.

De delene av tilskuddet som finansierer tjenester få kommuner har ansvaret for, som Rustelefonen og Klara Klok, foreslås videreført som øremerket tilskudd. De resterende delene av tilskuddet kan imidlertid sees i sammenheng med opptrappingsplanen for rusfeltet som utløper i 2010, og foreslås innlemmet fra 2011.

719.60 Folkehelse/Kommunetilskudd

Tilskuddet har som formål å stimulere fylkeskommuner og kommuner til å utvikle varig infrastruktur for folkehelsearbeidet basert på partnerskap lokalt og regionalt. I dag er alle fylker og en rekke kommuner med i ordningen. Målet med tilskuddsordningen er at så mange kommuner som mulig skal gis mulighet til å styrke folkehelsearbeidet gjennom en sektorovergripende organisering basert på partnerskap. I tiden framover skal det legges vekt på videreutvikling av partnerskap som arbeidsform. Det tas sikte på en fullt utviklet ordning i 2010, og tilskuddet foreslås innlemmet i 2011.

724.61 Tilskudd til turnustjeneste

Tilskuddet er en kompensasjon til helseforetak og kommuner for merkostnader ved å motta og sørge for løpende veiledning av turnuskandidater. Av tilskuddets totale ramme på drøyt 145 millioner kroner går om lag 90 millioner kroner til kommunesektoren. Resten av posten går til andre mottakere, som helseforetakene.

Den delen av tilskuddet som går til kommunene bør videreføres som øremerket tilskudd fordi enkeltkommuner mot en kompensasjon inngår som en vesentlig del av den statlige lege- og fysioterapeututdanningen. Det er store variasjoner i utgiftsbehovet fra år til år og mellom kommunene. Den delen av tilskuddet som ikke går til kommunesektoren foreslås ompostert til aktuelle budsjettkapitler fra 2008.

743.62 Psykisk helsearbeid i kommuner

I tråd med forutsetningene for Opptrappingsplanen for psykisk helse skal øremerkede tilskudd til psykisk helsearbeid i kommunene innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra og med 2009. Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2006-2007) for Helse- og omsorgsdepartementet, ba Stortinget om at regjeringen i budsjettframlegget for 2008 beskriver videre arbeid med psykisk helse etter at Opptrappingsplanen for psykisk helse er fullført i 2008/2009. Regjeringen vil gi en helhetlig vurdering av det videre arbeidet med psykisk helse i budsjettet for 2008, herunder virkemidler for å sikre videre oppfølging, og omtale av innlemmingen av det øremerkede tilskuddet til psykisk helsearbeid i kommunene. Det er et mål for regjeringen å bidra til en videreføring og en videreutvikling av det psykiske helsetilbudet som er bygget opp i kommunene gjennom Opptrappingsplanen for psykisk helse.

761.60 Tilskudd til omsorgstjenester

Tilskuddet finansierer i hovedsak rekrutteringstiltak innenfor Kompetanseløftet 2006-2015. Stortinget vedtok ved behandlingen av St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening*, at rekrutteringsplanen skal baseres på bruk av stimuleringstilskudd. Rekrutteringsplanen utløper i 2015.

761.63 Tilskudd til rusmiddeltiltak

Bevilgningen går til behandling og rehabilitering av rusmiddelmissbrukere og prostituerte, forsøks-, kompetanse- og utviklingsarbeid, sprøyterom, lavterskel helsetiltak mv. Tilskuddet må sees i sammenheng med opptrappingsplanen for rusfeltet. Tilskuddet er en forutsetning for systematisk styring og prioritering av midlene inn mot de formål opptrappingsplanen legger opp til. Tilskuddet bør derfor videreføres i planperioden som er avgrenset til perioden 2006-2010.

761.66 Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse

Tilskuddet har som formål å stimulere kommunene til å ta i bruk ordningen med brukerstyrt personlig assistanse. Tjenesten er regulert i sosialtjenesteloven; kommunene plikter å tilby ordningen. Etter anmodningsvedtak i forbindelse med Stortingets behandling av kommuneproposisjonen for 2006, jobbes det nå med et utkast til nødvendige lovendringer mv. som skal ut på høring.

En innlemming av tilskuddet må sees i sammenheng med arbeidet som pågår når det gjelder spørsmålet om rettighetsfesting.

830.60 Tilskudd til kommuner til samlivstiltak

Godt samliv! er et tilbud om gratis samlivskurs for foreldre når de får sitt første barn. Formålet med tiltaket er å forebygge samlivsproblemer i en tidlig fase i parforholdet for å redusere risikoen for samlivsbrudd. Tilskuddet til tiltaket bevilges over kapittel 830 og går delvis til administrasjon sentralt og regionalt (deler av post 22), og delvis til kommunene, for å dekke kommunenes utgifter til gjennomføring av kurset (post 60).

Kurset ble arrangert som en prøveordning i en del kommuner i 2004. I de to neste årene har omfanget økt. Målet for 2007 er at kurset skal bli godt utbygd slik at de aller fleste førstegangsforeldre blir tilbudt kurset. I en del tilfeller vil det være hensiktsmessig at kommuner med lavt befolk-

ningstall samarbeider, slik at et kurs dekker flere kommuner.

Det foreslås at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet til kommunene i 2008.

840.60 Tilskudd til krisesentre

Tilskuddet dekker 80 prosent av driftsutgiftene ved landets 50 krisesentre og to ressursentre for voldtatte. Ordningen er slik at 20 prosent kommunal støtte utløser 80 prosent statlig støtte. I 2005 støttet 388 kommuner krisesentrene økonomisk.

Det er igangsatt et utredningsarbeid med sikte på å foreslå en lovfesting av krisesentertilbudet. Først ved en eventuell lovregulering vil det være aktuelt å vurdere å innlemme tilskuddet i rammetilskuddet.

1320.60 Forsøk

Bevilgningen dekker utgifter til forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet og forsøk i enkelte fylkeskommuner med oppgavedifferensiering. Tilskuddet består av midler fra Samferdselsdepartementets ordinære budsjettposter. Midlene tilbakeføres til opprinnelige poster når forsøksperioden utløper.

1425.61 Tilskudd til kommunale vilttiltak

Tilskuddet dekker deler av de kommunale utgiftene til tiltak innen den lokale viltforvaltningen. Tilskuddet kan ytes til kartlegging av viltressurser og interesser, innarbeiding i kommunale planer, kompetanseheving mv.

Kommunene skal i utgangspunktet selv dekke driftsutgifter til viltforvaltning. Tilskuddet ble etablert for å styrke forvaltningstiltak i kommuner med særlige utfordringer. Posten trappes gradvis ned fram mot år 2010 når tilskuddet avvikles. Budsjetteknisk omposteres midlene (ikke innlemmes/avikles) til andre poster på kapittel 1425 siden dette er en direkte inntektsfinansiert post, finansiert via Viltfondet.

1795.60 Tilskudd til kommuner

Tilskuddet forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, og bidrar til omstillingsprosjekter i tidligere typiske forsvarskommuner, men hvor forsvaret nå har trappet ned eller nedlagt sin aktivitet. I forsvarrets langtidsprogram er tilskuddordningen planlagt fram til og med 2008. Tilskuddet skal derfor avvikles i 2009.

6 Skjønnsrammen for 2008

6.1 Skjønnsrammen for 2008

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2008, inklusive kompensasjon for omleggingen av den differensierte arbeidsgiveravgiften, settes til 2 371 millioner kroner. Av denne rammen fordeles 1 504 millioner kroner til kommunene, mens 867 millioner kroner går til fylkeskommunene.

6.2 Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift

Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) gjeninnført for flertallet av kommunene og enkelte fylkeskommuner i Norge, og kompensasjonen gjennom skjønnsstilskuddet for disse kommunene og fylkeskommunene falt derfor bort. Det er 56 kommuner og 14 fylkeskommuner som fremdeles har høyere sats på arbeidsgiveravgiften enn de hadde før omleggingen i 2004. Disse får kompensert differansen mellom den nye satsen og satsen i 2003. Samlet vil disse kommunene og fylkeskommunene få utbetalt henholdsvis 327 og 58 millioner kroner i kompensasjon i 2008.

6.3 Kompensasjon til kommuner som taper på oppdatering av befolkningstall

I skjønsspotten er det avsatt om lag 50 millioner kroner til kompensasjon til kommuner som i 2008 vil tape på oppdatering av befolkningstall.

I inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene blir innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Dette betyr at det i statsbudsjettet om høsten blir beregnet et foreløpig innbyggertilskudd med utgiftsutjevning til den enkelte (fylkes)kommune basert på befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret. I juni blir det endelige innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen beregnet, basert på oppdaterte befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Formålet med oppdateringen av befolkningstallene er at kommuner med

befolkningsøkning og/eller endring i befolknings sammensetning, som fører til økt innbyggertilskudd og/eller utgiftsutjevning, raskt skal få kompensasjon for økte utgifter. Samtidig fører oppdateringen av befolkningstallene til en inntektsreduksjon for kommuner med befolkningsnedgang og/eller endring i befolkningssammensetning som fører til nedgang i innbyggertilskuddet og/eller utgiftsutjevningen. Siden reduksjonen kommer midt i budsjettåret får disse kommunene liten tid til omstilling av tjenesteproduksjonen. Et relativt betydelig trekk i rammetilskuddet midt i budsjettåret svekker forutsigbarheten til kommunene, og kan gjøre budsjetteringsarbeidet vanskeligere. For å gjøre det mindre vanskelig for kommunene, vil kommuner som får et betydelig tap som følge av oppdateringen av befolkningstallene bli kompensert for en del av tapet. Departementet vil i forbindelse med statsbudsjettet for 2008 komme tilbake med retningslinjer for utforming av ordningen.

6.4 Basisrammen

I basisrammen regnes skjønnsrammen eksklusive kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, kompensasjon for endringer i inntektssystemet fra 2002, særskilte tilskudd til kommuner og skjønnsmidler som fordeles av Kommunal- og regionaldepartementet gjennom året.

I 2006 og 2007 ble basisrammen redusert med 10 prosent og beløpet ble overført til innbyggertilskuddet. Departementet foreslår at det ikke blir foretatt en lignende reduksjon i år, og at basisrammen for 2008 blir lagt på samme nivå som i 2007.

Basisrammen for kommunene utgjør 771 millioner kroner og basisrammen for fylkeskommunene utgjør 659 millioner kroner.

6.5 Endringer i inntektssystemet

For kommuner og fylkeskommuner ble det i perioden 2002–2006 gjennomført flere endringer i inntektssystemet.

De kommuner og fylkeskommuner som samlet har tapt vesentlig på disse endringene, og som har

relativt lave skatteinntekter, har blitt kompensert for deler av tapet. Departementet foreslår at det også i 2008 kompenseres for endringer i inntekts-systemet i perioden 2002–2006. Denne kompensasjonen utgjør om lag 214 millioner kroner for kommunene og 150 millioner kroner for fylkeskommunene.

6.6 Prosjektskjønn

Innenfor skjønnsrammen ligger tilskudd til utviklings- og utredningsprosjekter. I 2007 er det bevilget 40 millioner kroner til prosjekter. Dette var en økning på 10 millioner kroner fra 2006.

Det er ved fastsettingen av skjønnsrammen for 2008 tatt høyde for at nye planlagte prosjekter vil kreve økte bevilgninger. Departementet foreslår derfor at prosjektskjønnet økes med 10 millioner kroner til 50 millioner kroner i 2008.

6.7 Kommunesammenslutninger, samferdsels- og infrastrukturprosjekter

I 2007 er det satt av 47 millioner kroner til samferdselsprosjekter, kommunesammenslutninger og infrastruktur.

Departementet forventer ikke større utbetalinger til formålet i 2008, og foreslår derfor at det ikke blir satt av særskilte midler til dette i 2008.

6.8 Språkdeling

Rammen for tilskudd til kommuner som har store utgifter som følge av regelen om språkdeling (nynorsk/bokmål) er i 2007 satt til 22,2 millioner kroner. Departementet foreslår at særskilt tilskudd til språkdeling videreføres på samme nivå i 2008.

6.9 Særskilte forhold i enkeltkommuner

I rammene til de enkelte fylkene foreslår departementet særskilte tilskudd til enkelte kommuner. I

2008 er det foreslått at de særskilte tilskuddene til enkeltkommuner reduseres med 15,7 millioner kroner til 19,9 millioner kroner.

6.9.1 Nannestad og Ullensaker

Ullensaker kommune og Nannestad kommune har siden 1993 mottatt finansieringsbistand i form av ekstraordinære skjønnsmidler i forbindelse med etableringen av Oslo Lufthavn, Gardermoen. Totalt har kommunene mottatt 735,5 millioner kroner, hvorav 387 millioner kroner har vært gitt som lån som skal tilbakebetales i 20 like store avdrag fra 2009. 2008 blir det siste året Ullensaker og Nannestad mottar skjønn i forbindelse med Gardermoutbyggingen.

For at overgangen ikke skal bli altfor brå, har departementet meddelt kommunene at det tas sikte på å øke skjønnsrammen til Fylkesmannen i Oslo og Akershus tilsvarende avdragsbeløpet fra kommunene. Videre legges det opp til at fylkesmannen kompenserer kommunene 80 prosent av de årlige avdragene i 2009, 60 prosent i 2010, 40 prosent i 2011 og 20 prosent i 2012. Departementet vil komme tilbake til den praktiske utformingen av dette i forbindelse med kommuneproposisjonen 2009.

6.10 Retningslinjer for tildeling av skjønn

Departementet vil på vanlig måte gi fylkesmennene retningslinjer for tildeling av skjønnsmidler i forkant av statsbudsjettet. I dagens retningslinjer skal fylkesmennene ved fordeling av skjønnsstilskuddet, ta hensyn til kommuner som har spesielt høye kostnader knyttet til særlig ressurskrevende tjenester, og hvor dette ikke fanges tilstrekkelig opp gjennom inntektssystemet og toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester. Ved revideringen av retningslinjene for 2008, vil fylkesmennene i tillegg bli bedt om å vurdere de kommunene som taper ved endringen av modellen for toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester, jf. kapittel 7.

7 Ressurskrevende tjenester

7.1 Innledning

Med ressurskrevende tjenester menes tjenester som ytes til en person med store hjelpebehov som mottar omfattende helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester skal sikre gode tjenester til tjenestemottakere med store behov.

Fra og med 2000 har det vært bevilget midler til særlig ressurskrevende tjenester. Fram til 2003 var dette en del av skjønnsmidlene i rammetilskuddet på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Bevilgningene økte fra vel 300 millioner kroner i 2000 til om lag 549 millioner kroner i 2003.

Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester ble opprettet som en øremerket overslagsbevilgning fra 2004. Utover innslagspunktet på 700 000 kroner fikk kommunene kompensert 80 prosent av utgiftene på landsbasis. Dette medførte at kommuner som hadde særlig høye utgifter i forhold til folketallet fikk en høyere kompensasjon enn 80 prosent, mens kommuner som hadde forholdsvis lavere utgift per innbygger, fikk lavere kompensasjon enn 80 prosent. I 2004 ble det utbetalt i overkant av 1,5 milliarder kroner til kommunene.

I 2005 økte utbetalingen til 1,85 milliarder kroner. I statsbudsjettet for 2006 foreslo den daværende regjeringen Bondevik å redusere kompensasjonsgraden fra 80 til 70 prosent. Forslaget ble vedtatt av Stortinget.

Blant annet som følge av denne endringen ble de samlede utbetalingene redusert fra 1,85 milliarder kroner i 2005 til 1,7 milliarder kroner i 2006. Innslagspunktet som i 2004 var på 700 000 kroner, er i 2005, 2006 og 2007 blitt prisjustert, og er i 2007 på 770 000 kroner.

Regjeringen vil i budsjettet for 2008 foreslå en omlegging av ordningen, kombinert med at staten overtar en økt andel av finansieringen av ordningen. Kompensasjonsgraden som i 2007 er på 70 prosent vil i statsbudsjettet for 2008 bli foreslått økt til 85 prosent. Dette betyr en halvering av kommunenes utgifter utover innslagspunktet, som i 2007 er på 770 000 kroner. Innslagspunktet vil bli prisjustert fra 2007 til 2008. Endringene vil i statsbudsjettet for 2008 medføre økte utgifter på 425 millioner kroner.

7.2 Evaluering av ordningen

En evalueringsrapport utarbeidet av Ressurssenteret for omstilling i kommunene (RO), ble ferdigstilt i desember 2005. Evalueringsrapporten konkluderte med at siden en per dato ikke klarer å etablere kriterier i inntektssystemet som på en god måte kan fange opp variasjonene i kommunenes utgifter til ressurskrevende tjenester, er ordningen nødvendig for å sikre finansiering av tjenester til målgruppen. I rapporten gir kommunene generelt sett uttrykk for at ordningen er forutsigbar og rettferdig, og at den bidrar til å sikre et godt tjenestetilbud til personer med stort behov for tjenester. Når det gjelder regelverk for ordningen, foreslo RO i rapporten å legge om ordningen slik at kommunenes egenandel beregnes med utgangspunkt i kostnadene i den enkelte kommune. En slik endring vil etter deres vurdering øke forutsigbarheten i ordningen, og gjøre det enklere for kommunene både å budsjettere og planlegge tjenestene.

7.3 Dagens modell

Kommunene får i 2007 dekket 70 prosent av utgiftene for tjenestemottakere som koster mer enn 770 000 kroner (innslagspunktet) på landsbasis. Kommunenes egenandel for utgifter over innslagspunktet blir da på 30 prosent på landsbasis. Utgiftene som er grunnlag for utmåling av tilskuddet skal være knyttet til enkeltpersoner under 67 år som mottar omfattende tjenester innen områdene helse, sosial og pleie og omsorg fra kommunen. Dette kan blant annet gjelde psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede, rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Ressursinnsatsen, uttrykt ved netto lønnskostnader, skal være knyttet til bestemte KOSTRA-funksjoner og -arter. Med netto lønnskostnader forstås lønn til ansatte i vid forstand og tilhørende sosiale kostnader, fratrukket øremerkede tilskudd og tilskudd gjennom inntektssystemet.

Egenandelen blir beregnet per innbygger i de kommunene som mottar tilskuddet. På den måten vil den faktiske kompensasjonsgraden over innslagspunktet variere fra 0 prosent opp til nesten

100 prosent. Dette er avhengig av kommunenes kostnader utover innslagspunktet i forhold til innbyggertallet i kommunene. Kommuner med relativt sett høye kostnader i forhold til innbyggertallet vil få en kompensasjon som er høyere enn 70 prosent og omvendt. En fordelingsprofil med høyere kompensasjon til kommuner med forholdsmessig høye utgifter i forhold til innbyggertallet har vært ansett som god. Måten egenandelen er beregnet på i dagens modell er likevel komplisert.

Ansvar for ordningen ligger i dag til Helse- og omsorgsdepartementet, og forvaltes av Sosial- og helsedirektoratet. Tilskuddet baseres på kommunenes innrapportering av faktiske regnskapstall fra året før tilskuddet utbetales. Å beregne kommunenes egenandeler og tilhørende tilskudd forutsetter at en kjenner alle utgiftene til alle kommunene i landet. Når utgiftene ikke er kjent før sommeren etter budsjettåret, vil det med dagens regnskapsprinsipper ikke være mulig å inntektsføre kommunenes tilskudd før året etter at utgiften har oppstått. Dette har vært pekt på som en svakhet med dagens modell, spesielt med tanke på nye tjenestemottakere som kommer til i løpet av året og som ikke utløser tilskudd før det påfølgende året. Usikkerhet knyttet til størrelsen på kommunenes egenandeler og utgifter som følge av nye tjenestemottakere anses å ha negativ effekt på forutsigbarheten i ordningen.

En ulempe med dagens modell er at den har svake insentiveffekter. Kommuner som allerede får tilskudd, får kompensert tilnærmet hele merkostnaden (100 prosent på marginen) ved en økning av tilbudet innenfor tilskuddsordningen.

7.4 Forslag til ny modell

I Soria Moria-erklæringen har regjeringen en målsetting om å redusere egenandelen knyttet til toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester, og å gjennomgå utformingen av modellen for beregning av egenandelen.

Ved den foreslåtte endringen av modell, er det lagt vekt på enkelhet, forutsigbarhet, gode insentiver for kostnadskontroll i kommunene og en reell styrking av ordningen. I tillegg er det tatt hensyn til at omleggingen skal gi begrensede omfordelingsvirkninger med utgangspunkt i dagens ordning.

Det legges derfor opp til at den enkelte kommune får kompensert en fast andel av egne utgifter utover innslagspunktet. I tillegg økes kompensasjonsgraden for kommunene fra 70 prosent til 85 prosent. Innslagspunktet vil prisjusteres og reelt sett være på samme nivå som for 2007.

Den foreslåtte endringen av finansieringsordningen for ressurskrevende tjenester vil også øke kommunenes insentiver til utgiftskontroll.

En økning av kompensasjonsgraden fra 70 prosent til 85 prosent betyr en halvering av kommunenes egenandeler i gjennomsnitt. Kommunenes egenandeler blir redusert fra 30 prosent til 15 prosent for de kommunene som får tilskudd med dagens ordning. I tillegg er det en del kommuner som med dagens ordning har høyere egenandel enn utgiftene utover innslagspunktet, og disse får da ikke tilskudd. Med den nye modellen vil disse kommunene få tilskudd.

Med endringen av modellen vil kommunene kjenne til utgiftene knyttet til særlig ressurskrevende tjenester i løpet av året og ved årsavslutningen. Dette betyr at kommunene kan inntektsføre inntekten det samme året som utgiftene oppstår, og det er enklere å planlegge og fastsette størrelsene på tilskuddene i årsbudsjettene. Modellvalget fører derfor til bedre forutsigbarhet for kommunene. I tillegg til at modellen er mer forutsigbar, er den også enklere å forstå.

Dersom en endret modell uten å øke kompensasjonen i tilskuddsordningen, ville dette ført til at mange kommuner som i dag har høye utgifter per innbygger hadde tapt på omleggingen. Det er derfor viktig at en styrker ordningen vesentlig slik at de negative omfordelingseffektene blir små, og det oppnås ved å øke kompensasjonsgraden til 85 prosent.

Administrativt vil ordningen bli flyttet over fra Helse- og omsorgsdepartementets budsjett til Kommunal- og regionaldepartementets budsjett fra 2008, og Kommunal- og regionaldepartementet vil overta ansvaret for administreringen av toppfinansieringen for særlig ressurskrevende tjenester.

I 2008 vil kommunene få en utbetaling fra staten for utgifter som er knyttet til 2007. I tillegg vil kommunene i 2008 kunne inntektsføre tilskudd som er knyttet til utgiftene i 2008, men som først vil komme til utbetaling i 2009. Kommunene skal i 2008 budsjettere og regnskapsføre inntekter knyttet til toppfinansieringen i 2008, basert på utgiftene i 2008. Departementet vil komme tilbake med nærmere informasjon om hvordan utbetalingen for 2008 skal føres i kommunenes regnskaper.

7.5 Fordelingsvirkninger ved ny modell

De siste tilgjengelige tallene om kommunenes utgifter er fra tilskuddstildelingen i 2006. Tildelingen i 2006 var basert på kommunenes utgifter i

2005. Nedenstående informasjon er basert på siste tilgjengelige tall. I 2006 fikk 317 kommuner tilskudd. Av de 114 kommunene som ikke fikk tilskudd, var det 73 som ikke hadde utgifter utover innslagspunktet. De resterende 41 kommunene hadde utgifter utover innslagspunktet, men hadde en egenandel som oversteg utgiftene utover innslagspunktet, og disse ble ikke tildelt tilskudd.

Ved omlegging til ny modell og økt kompensasjonsgrad, vil kommunene samlet få økte bevilgninger med vel 425 millioner kroner. Dette vil føre til at mange kommuner vil få økt sine tilskudd, mens noen få kommuner får redusert tilskuddene. Det er om lag 300 kommuner som vil få høyere kompensasjon enn med dagens ordning. Disse kommunene representerer vel 4,2 millioner innbyggere. Det er trolig om lag 50 kommuner som vil tape noe.

Fylkesmennene skal i henhold til retningslinjene for fordeling av skjønnstilskuddet ta hensyn til kommuner som har spesielt høye kostnader knyttet til særlig ressurskrevende tjenester, og hvor dette ikke fanges tilstrekkelig opp gjennom inntektssystemet og toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester. Fylkesmennene vil i retningslinjene for 2008 i tillegg bli bedt om spesielt å vurdere de få kommunene som taper på modellendringen.

7.6 Forholdet til særtilskuddet for flyktninger med alvorlige funksjonshemminger eller adferdsvansker

Dagens regelverk for toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er slik at alle øremerkede statlige tilskudd til enkeltbrukere trekkes fra før tilskuddet beregnes. Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår å endre regelverket for toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester slik at det bosettingsstimulerende særtilskuddet for flyktninger med alvorlige funksjonshemminger eller adferdsvansker ikke skal trekkes fra ved utmåling av tilskuddet. Det bosettingsstimulerende særtilskuddet er på inntil 700 000 kroner per bruker per år i inntil 5 år. Med denne endringen vil kommunene få et høyere beløp som grunnlag for tilskuddsberegning. Det betyr igjen at kommunene vil få en betydelig redusert egenandel ved bosetting av denne gruppen. Det forventes derfor at kommunene i større grad enn tidligere vil ha insentiv til å bosette flyktninger med alvorlige funksjonshemminger eller adferdsvansker. Det vises til en ytterligere omtale av ordningen med særtilskuddet for flyktninger med alvorlige funksjonshemminger eller adferdsvansker i kapittel 13.2.

8 Momskompensasjonsordningen

8.1 Innledning

Fra 1. januar 2004 ble det innført en generell ordning med kompensasjon for merverdiavgift til kommunesektoren. Den generelle kompensasjonsordningen er hjemlet i lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv., jf. Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) *Skatte- og avgiftsopplegget 2004 – lovendringer*. Den generelle kompensasjonsordningen erstattet en mer begrenset kompensasjonsordning.

Begrunnelsen for å innføre en generell kompensasjonsordning var å fjerne konkurransevidningen mellom kommunal egenproduksjon og kjøp fra merverdiavgiftspliktige aktører. Kommunene yter i stor grad tjenester som er unntatt fra merverdiavgiftsplikt. Siden kommunene dermed ikke har fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser til virksomheten, har kommunene en økonomisk fordel av å produsere merverdiavgiftspliktige tjenester med egne ansatte uten merverdiavgift framfor å kjøpe tjenestene med merverdiavgift fra andre.

For i noen grad å motvirke nye konkurransevidninger mellom kommunalt produserte tjenester og tilsvarende tjenester produsert av private, ble også private og ideelle virksomheter som produserer helsetjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for, omfattet av den generelle kompensasjonsordningen. Private barnehager er også omfattet.

Den generelle kompensasjonsordningen er på de fleste punkter utformet i tråd med en anbefaling fra et offentlig utvalg, jf. NOU 2003: 3 *Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransevidninger mellom kommuner og private*. Ved innretningen av ordningen er det tatt hensyn til de forenklingsbehovene som utvalget påpekte. Innberetning av krav og utbetaling av kompensasjon skjer raskere enn under den tidligere begrensede kompensasjonsordningen. Utbetaling av kompensasjon skjer også direkte til de kompensasjonsberettigede.

Innføringen av den generelle kompensasjonsordningen var i utgangspunktet provenynøytral for

staten. For kommunesektoren ble ordningen finansiert ved en engangsreduksjon i kommunesektorens frie inntekter som tilsvarte det antatte kompensasjonsbeløpet i innføringsåret. Eventuell økt kompensasjon i framtiden som følge av økt kjøp av merverdiavgiftspliktige varer og tjenester i kommunesektoren, blir motsvart av tilsvarende økte merverdiavgiftsinntekter for staten.

I tilleggsnummeret til statsbudsjettet for 2006 ble det varslet en vurdering av hvordan den generelle kompensasjonsordningen fungerer. Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet iverksatte på denne bakgrunn et arbeid med å vurdere kompensasjonsordningen. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak* ble vurderingen omtalt. Det ble her uttalt:

Den generelle kompensasjonsordningen trådte i kraft 1. januar 2004 og den har derfor bare virket i to hele kalenderår. Omleggingen til den generelle kompensasjonsordningen har vært krevende, både for de kompensasjonsberettigede og avgiftsmyndigheten. Den administrative belastningen kan imidlertid ikke sies å være større enn det som har vært naturlig å forvente. Problemene knyttet til kortsiktige inntektsendringer som følge av investeringene vil ikke kunne løses i dagens system, men slike svingninger i inntektsnivået vil som nevnt jevne seg ut over tid. Regjeringen vil på denne bakgrunn ikke foreslå endringer i kompensasjonsordningen i denne omgang. Dette skyldes også at det for tiden pågår en dialog med EFTAs overvåkingsorgan (ESA) om ordningen. ESA åpnet i sommer formell undersøkelse av den generelle kompensasjonsordningen, jf. omtalen nedenfor. Regjeringen vil i tiden som kommer ha ordningen til vurdering og følge med på utviklingen. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake med en gjennomgang av kompensasjonsordningen i kommuneproposisjonen for 2008.

8.2 Vurdering av ordningen

Generelt

Regjeringen har nå foretatt en ny gjennomgang av kompensasjonsordningen. Selv om det er enkelte

svakheter knyttet til ordningen, mener regjeringen at det ikke bør foreslås større endringer i ordningen nå. Som vist til i St.prp. nr. 1 (2006-2007) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*, har ordningen bare virket siden 2004 og er meget omfattende. For å få ordningen til å fungere mest mulig smidig, anser imidlertid regjeringen at det bør foretas visse mindre justeringer. Nedenfor redegjøres nærmere for regjeringens syn.

Den generelle kompensasjonsordningen innebærer at kommunene blir kompensert for betalt inngående merverdiavgift på alle innkjøpte varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende. Ved at kommunene får kompensert all inngående merverdiavgift, vil merverdiavgiften ikke representere noen ekstrautgift ved kjøp av tjenester fra private.

Regjeringen mener at det er viktig at kommunene fortsatt skal kunne velge å ansette egne folk til å utføre ulike oppgaver. Dette kan være fordi det uansett er den mest effektive løsningen, eller fordi dette er ønskelig ut fra andre hensyn som lokale myndigheter ønsker å vektlegge. Kompensasjonsordningen innebærer i seg selv ingen konkurransefordel ved å kjøpe avgiftpliktige tjenester fra private eller fra andre kommuner framfor å produsere tjenestene selv med egne ansatte.

Etter regjeringens syn taler hensynet til likebehandling mellom ulike kommunale samarbeidsformer mot at det gjøres større endringer i ordningen nå. Ved valg av samarbeid organisert gjennom den såkalte vertskommunemodellen, som innebærer at en kommune etter avtale produserer og leverer tjenester til andre kommuner, oppstod det tidligere merverdiavgiftsplikt når tjenestene ble omsatt til de andre kommunene. Avgiftsplikt oppsto derimot ikke for virksomheter som er organisert som interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 eller interkommunale selskaper i henhold til lov om interkommunale selskaper. Merverdiavgiften kunne dermed påvirke valget av organisasjonsform. Gjennom den generelle kompensasjonsordningen får kommunene nå kompensert merverdiavgiften ved kjøp av tjenester fra vertskommunen. Avgiften vil dermed ikke lenger påvirke kommunenes valg av samarbeidsform.

Regjeringen anser at også andre grunner taler mot at det gjøres større endringer i ordningen nå. En eventuell reversering av ordningen vil måtte være provenynøytral. Med hensyn til hva som er et normalt investeringsnivå, vil man da måtte basere seg på et anslag, i likhet med da kompensasjonsordningen ble innført. Dersom kommunesektoren kommer til å framskynde deler av sine investeringer for å nyte godt av ordningen, vil investeringsnivået bli relativt høyt de siste årene før en eventuell

reversering. Dersom man ikke tok hensyn til dette, vil det innebære et tap for staten og en tilsvarende bedring av kommunenes driftsbalanse.

Regjeringen mener det også må vektlegges at en større endring av kompensasjonsordningen vil føre til nye omfordelingsvirkninger, avhengig av hvordan tilbakeføringen skjer. Inntektsforskjellene som har oppstått som følge av kommunevise variasjoner i investeringsnivået de senere årene, vil da ikke utjevnes over tid. Kommuner som har investert relativt mye, vil dermed komme økonomisk bedre ut enn kommuner som har hatt et lavt investeringsnivå i de siste årene.

Etter regjeringens syn bør det også vektlegges at det gikk med betydelig tid og forberedelse for å kunne gjennomføre den generelle kompensasjonsordningen. Ved siden av forberedelser fra myndighetenes side gjelder dette også kommunene og andre kompensasjonsberettigede som nå har innarbeidet ordningen i sine administrative systemer. Tilsvarende gjelder for skattetaten. Dersom ordningen etter kort tid skulle endres betydelig, vil tilsvarende prosesser måtte gjennomføres.

Som det følger av omtalen i St.prp. nr. 1 (2006-2007) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*, har EFTAs overvåkingsorgan ESA reist spørsmål om kompensasjonsordningen strider mot statsstøtteregelverket i EØS-avtalen. Etter å ha foretatt en formell undersøkelse av saken har ESA i vedtak av 3. mai 2007 kommet til at kompensasjonsordningen må anses å være i strid med statsstøtteregelverket. Norge er gitt en frist på to måneder til å informere ESA om hvilke tiltak som iverksettes for å rette seg etter vedtaket. I denne perioden vil regjeringen vurdere saken sammen med blant andre Regjeringsadvokaten. Regjeringen vil i denne forbindelse vurdere på nytt de argumentene som fra norsk side har vært anført overfor ESA. Dersom man som følge av denne prosessen anser det som nødvendig å foreta endringer i ordningen, vil imidlertid regjeringen komme tilbake til saken.

Selv om regjeringen anser det hensiktsmessig at det nå skapes ro rundt ordningen, er det viktig at den er administrativt enklest mulig å håndtere, både for de kompensasjonsberettigede og avgiftsmyndigheten. Fra 1. januar 2007 er kommunale havner tatt inn i merverdiavgiftssystemet. Noen av problemene de kommunale havnene har opplevd ved å måtte forholde seg til ulike avgiftsregimer, er dermed allerede avhjulpet. I tillegg er det gjort justeringer i regnskapsrapporteringen i KOSTRA, ved at kommunene i rapporteringen nå kun plikter å skille ut merverdiavgift som blir kompensert. Regjeringen er imidlertid kjent med at det også på andre områder kan være behov for utbedringer av regelverket.

For å imøtekomme dette behovet, foreslår regjeringen for det første at innleveringsfristen i kompensasjonsloven § 7 utvides fra 10. august til 20. august. Det antas at dette vil kunne lette arbeidspresset ved innlevering av kompensasjonsoppgaven for tredje termin (mai og juni). Regjeringen vil for det andre vurdere om det er behov for å presisere foreldelsesbestemmelsene i kompensasjonsloven. Regjeringen er kjent med at for den som leverer kompensasjonsoppgave for ett år av gangen kan foreldelsesbestemmelsene framstå som uklare. Regjeringen tar sikte på å legge fram eventuelle endringsforslag i statsbudsjettet for 2008.

Fram mot statsbudsjettet for 2008 vil regjeringen også vurdere om det bør foretas en endring av justeringsbestemmelsene i kompensasjonsloven. Dagens regler innebærer justeringsplikt også ved endring av organisasjonsform. Justeringsplikt kan dermed utløses selv om den faktiske bruken av fast eiendom er uendret. Dette kan eksempelvis føre til justeringsplikt for barnehager som går fra å være et selskap med begrenset ansvar til å bli aksjeselskap.

Særlig om kompensasjon for merverdiavgift på investeringer

Den generelle kompensasjonsordningen gir i utgangspunktet kompensasjon for merverdiavgift på alle anskaffelser, både investerings- og driftsutgifter. Et spørsmål regjeringen har vurdert er om investeringer skal holdes utenfor kompensasjonsordningen. Bakgrunnen for dette er at siden trekket i kommunenes rammetilskudd får konsekvenser for driftsregnskapet, skal kompensasjonskravet i sin helhet føres i kommunenes driftsregnskap. Ved å utelate investeringer fra ordningen vil man i større grad kunne avskjære muligheten for å lånefinansiere driften og dermed gi et mer stabilt inntektsnivå for den enkelte kommune. Ordningen vil da heller ikke gi incentiver til å overinvestere for å få en kortsiktig gevinst.

Regjeringen anser imidlertid at flere argumenter taler mot å utelate investeringer fra ordningen. Gråsoner mellom investeringer og drift innebærer for det første at dette skillet vil bli vanskelig å håndtere. Tilbakeføring av deler av trekket vil også gi nye fordelingsvirkninger mellom kommunene. Det er også ulike definisjoner av investeringsutgift/anleggsmiddel i privat og kommunal sektor. Dette kan føre til at regelverket blir praktisert

ulikt. Å holde investeringer utenfor kompensasjonsordningen kan dessuten gi incentiver til å foreta vedlikehold framfor nye investeringer, og incentiver til å leie framfor å eie. For investeringer i bygninger vil det uansett foreligge en mulighet for å omgå begrensningen gjennom den frivillige registreringsordningen i forskrift nr. 117 (forskrift 6. juni 2001 om frivillig registrering av utleier av bygg eller anlegg til bruk i virksomhet som er registrert etter merverdiavgiftsloven). Dette vil også gjøre at regelverket ikke virker likt.

Selv om regjeringen mener at investeringer fortsatt bør omfattes av ordningen, foreslås det å endre regnskapsføringen av merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer. Som en konsekvens av at trekket måtte skje på rammetilskuddet, inntektsføres merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer i sin helhet i driftsregnskapet i samme år som anskaffelsen er foretatt. Som nevnt har dette enkelte uheldige sider, blant annet ved at det gir muligheter til implisitt å lånefinansiere driften og ved at driftsinntektene vil svinge med investeringsnivået.

For å motvirke dette, vil regjeringen foreslå at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer skal inntektsføres i investeringsregnskapet. De reduserte driftsinntektene fra kompensasjonsordningen som dette medfører, vil kunne innebære at kravet om finansiell balanse i kommunenes og fylkeskommunenes drift oppleves som strammere på kort og mellomlang sikt. Departementet vil derfor sende på høring et forslag til endring i kommuneloven, hvor kommunene og fylkeskommunene i en overgangsperiode på fem år gis anledning til å budsjettere med underskudd tilsvarende merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer. Etter overgangsperioden skal årsbudsjettet igjen vedtas i økonomisk balanse, tilsvarende gjeldende regler. Kommunesektoren vil da ha hatt anledning til å tilpasse seg den nye situasjonen. Det varslede endringen vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2009 forutsatt at Stortinget støtter forslaget.

Den endrede regnskapsføringen vil innebære at kommunesektoren pålegges å bruke disse kompensasjonssinntektene til å finansiere nye investeringer. På lengre sikt vil økt egenfinansiering av investeringer gi besparelser i driften i form av lavere renter og avdrag. Sett over tid er dette derfor i større grad et spørsmål om økonomistyring, snarere enn en innstramming av balansekravet.

Del II

Fornyning av kommunal sektor – lokalt utviklings- arbeid og statlige rammebetingelser

9 Fornyning i kommunal sektor

9.1 Hovedlinjer i fornyingsarbeidet

Regjeringen vil løse de sentrale velferdsoppgavene – helse, omsorg og utdanning – gjennom fellesskapsløsninger. Regjeringen mener at en sterk offentlig sektor og felles velferdsordninger er de viktigste virkemidlene for å nå målene om rettferdig fordeling og likeverdige levekår. Kommunene har det overordnede ansvaret for sentrale velferdstjenester som skole, barnehage, pleie og omsorg og sosialhjelp, og har en sentral rolle som samfunnsutvikler. Regjeringen vil styrke lokaldemokratiets plass. Lokaldemokratiet utvider innbyggenes muligheter for å delta i samfunnslivet og er med å legge grunnlaget for nærhet og godt samspill mellom offentlig forvaltning og innbyggerne.

Hovedlinjene i fornyingsarbeidet skal være kvalitetsutvikling, lokalsamfunnsutvikling og en offensiv arbeidsgiverpolitikk med fokus på ledelse og medvirkning. Innbyggerperspektivet skal ligge til grunn for alt fornyingsarbeidet.

En utviklingsorientert kommunesektor skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset innbyggenes og lokalmiljøets behov. Det er kommunene og fylkeskommunene selv som har hovedansvaret for egen omstilling og fornying. Kommunesektoren må være effektiv for å ha legitimitet i samfunnet. Med denne regjeringen har kommunene fått et nødvendig økonomisk løft. En betydelig styrket kommuneøkonomi har betydd at en negativ trend er snudd. Fortsatt er det imidlertid utfordringer i sektoren, og regjeringen vil derfor fortsette den økonomiske satsingen i tiden framover. Men selv med den styrkingen av kommuneøkonomien som regjeringen har foretatt, vil det være begrensede inntektsrammer for kommunene. Den demografiske utviklingen vil kreve en stadig større del av fellesskapets ressurser, og knapphet på arbeidskraft kan bli en realitet innen få år. Samtidig øker behovene og forventningene blant innbyggerne. Dette betyr at utviklings- og omstillingsarbeidet i sektoren må fortsette. Regjeringen vil bidra til dette viktige arbeidet.

Lokalpolitikkerne må sette seg selv i førersetet i fornyingsarbeidet og legge til rette for en samfunnsansvarlig drift av kommunen. Styring og

utvikling av kommunene må bygge på sunn økonomi og god økonomistyring, ha et klart innbyggerperspektiv, høy etisk standard og en offensiv arbeidsgiverpolitikk med fokus på lavt sykefravær, lite uønsket deltid og en bevisst politikk for å rekruttere og beholde arbeidstakerne.

9.2 Hovedfokus for fornyingsarbeidet i kommunene i 2008

I en situasjon med bedre rammebetingelser og fortsatt store utfordringer, forutsetter departementet at lokalpolitikkerne utnytter handlingsrommet for fornying og utvikling i den enkelte kommune. Kommunesektoren bør rette utviklings- og fornyingsinnsatsen inn mot særlig disse områdene: Kvalitetsutvikling, samfunnsutvikling og en arbeidsgiverpolitikk med fokus på ledelse og medvirkning.

9.3 Kvalitetsutvikling i kommunal tjenesteproduksjon

Regjeringen er like opptatt av kvalitet som kvantitet på de offentlige tjenestene. Kommunesektoren har over lang tid arbeidet med kvalitetsforbedring av tjenestene. Kommunene har de siste årene fått økt økonomisk handlingsrom. De har fått økt kompetanse, utviklet organisasjonene og gjort disse mer tilpasset til å møte innbyggerne. Likevel ser regjeringen behov for at kommunene tar ytterligere grep for å forbedre den måten innbyggerne opplever kvaliteten på tjenestene.

Innbyggerperspektivet står sentralt i regjeringens politikk. Innbyggermedvirkning tar utgangspunkt i respekten for det enkelte mennesket og er i vårt samfunn et gode i seg selv. Innbyggermedvirkning vil si å sette innbyggerens behov i fokus. Dette innebærer at mottakere av tjenester og ytelser selv aktivt skal medvirke og ta beslutninger i forhold som angår dem. Innbyggermedvirkning skjer på individnivå og systemnivå. På individnivå innebærer innbyggermedvirkning et samarbeid mellom den enkelte innbygger og forvaltningen. Innbyggeren er den som best kjenner sin egen livs-

situasjon. Fagkompetansen og innbyggerkompetansen utfyller hverandre. Innbyggeren kan utvikle en individuell plan sammen med fagpersonell, eller på annen måte ta del i egen situasjon. På systemnivå innebærer innbyggermedvirkning at innbyggernes organisasjoner er representert på ulike nivåer for å ivareta innbyggernes erfaringer, og med basis i innbyggerkompetansen, bidra til å utvikle gode tjenester. Dette kan skje gjennom møter, høringer og prosjekter.

Viktige kvalitetsforbedringstiltak trenger ikke å koste mye penger. På regjeringens innbyggerkonferanse i Oslo 20. mars 2007, med over 100 innbyggere fra alle deler av landet, var hovedbudskapet fra innbyggerne at det aller viktigste er å bli møtt med respekt når en henvender seg til kommunen. Dette er i større grad et holdnings- og adferdsspørsmål enn et spørsmål om penger, selv om respekt også handler om å ha tid til den andre.

Kvalitetskommuneprogrammet

Regjeringen vil bidra i fornyingsarbeidet. Gjennom *Kvalitetskommuneprogrammet* har regjeringen sammen med KS og de ansattes organisasjoner lagt til rette for et bredt, likeverdig og forpliktende samarbeid om kvalitetsutvikling innen omsorg og oppvekst. Involvering av ansatte, særlig i første linje, folkevalgte og tillitsvalgte skal bidra til gode prosesser og kvalitet i utviklingsarbeidet.

Målet for *Kvalitetskommuneprogrammet* er kommuner som møter innbyggerne med respekt, er gode arbeidsgivere og har tjenester av god kvalitet. Arbeidet skal særlig ha fokus på møtet mellom innbyggeren og de av kommunens medarbeidere som møter innbyggerne direkte (førstelinen). Gjennom samarbeid mellom de folkevalgte, lederne og de ansatte/tillitsvalgte skal den enkelte kommune arbeide med å utvikle og forbedre tjenesteytingen.

Før jul 2006 ble landets kommuner invitert til å delta i *Kvalitetskommune-programmet*. Totalt er 41 kommuner tatt opp i programmet i 1. halvår 2007. Av disse er 12 utpekt til å arbeide med reduksjon av sykefraværet. I andre halvår 2007 vil ytterligere inntil 50 kommuner bli valgt ut, og ytterligere 100 i 2008. Per april 2007 er det avholdt oppstartskonferanser for de 29 første kvalitetskommunene, og to nettverkssamlinger for de 12 sykefraværskommunene.

Arbeidet skal bygge på eksisterende kunnskap og skal forsterke og videreutvikle det utviklingsarbeidet som pågår i kommunene. Prosjektet vil gjennom et eget sekretariat bidra med støtte og kompetanse til analyse og dokumentasjon, pro-

sess, metode/verktøy og eksempler. Prosjektet vil organisere regionale nettverk og arenaer for erfaringsdeling, og bidra til samarbeidet mot NAV og fylkesmennene.

Arbeidet i den enkelte kommune vil ta utgangspunkt i organisasjonens reelle utfordringer. Den enkelte kommune avgjør selv innsatsområder og arbeidsform innenfor de mål og rammer som er trukket opp for programmet. Arbeidet lokalt skal legges opp på en slik måte at det utløser engasjement og medvirkning fra alle de tre partene. Kommunen må forplikte seg til deltakelse i nettverk og på annen måte bidra til erfaringsdeling og synliggjøring av resultater. Samarbeidet skal skje innenfor Hovedavtalens rammer og kommunens formelle styring av egen virksomhet.

Kvalitetsindikatorer og kvalitetsmåling

Kvalitetsutvikling og måling av kvalitet er sentralt i fornyingsarbeidet. Kvalitet i kommunal sektor omfatter faglig kvalitet, folks tilfredshet, helsefremmende arbeidsmiljø, og kontinuerlig kompetanseoppbygging.

Arbeidet med å etablere gode systemer for å måle kvaliteten på tjenestene, skjer i dag på flere områder. KOSTRA er det nasjonale informasjonssystemet som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir rapportert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

Ved publiseringen 15. mars 2007 ble det for første gang presentert kvalitetsindikatorer i KOSTRA. Dette skjer på bakgrunn av en prosess hvor arbeidsgruppene i KOSTRA har vært sentrale og foreslått indikatorer som gir uttrykk for kvalitet i tjenesteproduksjonen. I tillegg har en arbeidsgruppe bestående av KS, Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet et rammeverk for kvalitetsarbeid. Arbeidet er basert på de rapporteringene som allerede skjer i KOSTRA og har blant annet utnyttet de erfaringene som er gjort i EffektiviseringsNettverkene til KS. Siden dataene i KOSTRA ikke inneholder informasjon om innbyggertilfredshet, har utviklingen av indikatorene skjedd på bakgrunn av de objektive størrelsene i ressurs- og tjenesterapportering fra kommunesektoren.

Den foreløpige publiseringen i KOSTRA inneholder 66 kvalitetsindikatorer for kommunene og 10 kvalitetsindikatorer for fylkeskommunene. Om

lag halvparten av disse indikatorene har tidsserier, det vil si data lenger tilbake enn 2006, slik at en kan se utviklingen over tid. De fleste indikatorene som har tidsserier, viser en positiv utvikling de siste årene. Spesielt kommer dette til uttrykk i barnehager og pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitetsindikatorerne vil være gjenstand for ytterligere harmonisering og en videre utvikling i arbeidsgruppene i KOSTRA. Det vil derfor være et fortsatt satsingsområde for KOSTRA i 2007 og 2008. Siden KOSTRA bl.a. ikke inneholder data om folks tilfredshet vil de fleste kommuner ha behov for informasjon om kvaliteten på tjenestene utover det KOSTRA kan gi.

Innbygger- og brukerundersøkelser

Norsk Gallup har siden 1992 gjennomført en større nasjonal innbygger- og brukerundersøkelse for offentlige tjenester. Sentralt har spesielt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og flere direktorater vært brukere av, og hatt nytte av undersøkelsene. I tillegg har undersøkelsene gitt grunnlag for lokale undersøkelser i den enkelte kommune. Forskning og læringsmiljøer har også benyttet resultatene fra undersøkelsene.

Siden starten har over 80 kommuner benyttet undersøkelsen som verktøy for innbyggerorientering av tjenester. Mange av kommunene gjennomfører undersøkelsen regelmessig hvert annet, tredje eller fjerde år. Interessen for undersøkelsen har vært økende, ikke minst på grunn av utviklingsarbeidet som knytter data om innbygger- og brukertilfredshet til KOSTRA-data.

Innbygger- og brukertilfredshetsundersøkelser står sentralt i fornyingsarbeidet generelt og for kommunesektoren spesielt. Undersøkelsene har omfattet et representativt utvalg av innbyggerne i kommunene, i alt ca 15-18 000 innbyggere på landsbasis hvert år. I tillegg er informasjonen fra undersøkelsene egnet til å koble sammen med KOSTRA-data. KOSTRA gir nøkkeltall om prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader. Med data om brukertilfredshet i tillegg, vil dette kunne uttrykke både objektiv og opplevd kvalitet. Departementet tar derfor sikte på å støtte og utvikle innbygger- og brukertilfredshetsundersøkelser som et verktøy for kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunene.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil gjennomføre nye nasjonale innbygger- og brukertilfredshetsundersøkelser. De resultatene som knytter seg til kommunesektoren ønskes sett i

sammenheng med KOSTRA-dataene. Departementet vil se på muligheten for å gjøre dataene tilgjengelige overfor flest mulig kommuner.

Kvalitet i pleie- og omsorgssektoren

Det er inngått en avtale om kvalitetsutvikling av pleie- og omsorgssektoren mellom Helse- og omsorgsdepartementet og kommunesektoren ved KS. I medhold av avtalen er det blant annet utviklet kvalitetsindikatorer i KOSTRA. Sosial- og helsedirektoratet samarbeider med KS om å utvikle nye kvalitetsindikatorer for å måle kvaliteten på pleie- og omsorgstjenester som ytes av norske kommuner. På sikt er det en målsetting å utvikle indikatorer som belyser kvaliteten på bredden i tjenestetilbudet. Dette vil blant annet baseres på informasjon som registreres i IPLOS. Tiltak for å sikre og forbedre kvaliteten i tjenestene består i dag av lederutvikling, kvalitetsindikatorer, elektronisk samarbeid, rekruttering, kvalifisering av personell uten helse- og sosialutdanning, videreutdanningstilbud gjennom blant annet fagskoleutdanningen, desentralisert høyskoleutdanning, undervisningssykehjem, og intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv. Sosial- og helsedirektoratet har i samarbeid med berørte parter, blant annet KS, utarbeidet en nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten (2005-2015).

Kvalitet i skolen

Gjennom avtalen som er inngått mellom Utdanningsdirektoratet og KS om kvalitetsutvikling i skolen arbeider partene i fellesskap blant annet med å videreutvikle Elevundersøkelsen og andre kvalitetsverktøy på eget nettsted. Spørreundersøkelsen som KS utviklet for elever og den tidligere Elevundersøkelsen er nå samordnet til et kartleggingsverktøy og driftes av Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsdepartementet og KS arbeider med å revidere avtalen om kvalitetsutvikling i grunnskolelæringen.

Kunnskapsdepartementet har besluttet at det fra høsten 2007 skal avholdes nasjonale prøver i regning, og i lesing på norsk og engelsk på 5. og 8. trinn. Det primære formålet med de nasjonale prøvene er å vurdere om skolen lykkes med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter. Prøvene skal brukes som grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen.

Samarbeidsavtalene

I tillegg til kvalitetsavtalene på skole og innenfor pleie- og omsorgstjenestene som er omtalt ovenfor,

er det inngått samarbeidsavtaler med kvalitetselementer på disse områdene (mer om dette under konsultasjonsordningen):

- Avtale om bosetting av flyktninger (KS/AID)
- Avtale om bostedsløshet (KS/AID/KRD/HOD/JD)
- Avtale om barnevernet (KS/BLD)
- Samarbeidsavtalen på landbruksområdet (KS/LMD)
- Avtale om ny arbeids- og inkluderingspolitikk (KS/AID)
- Avtale om barnehageløftet (KS/KD)
- Avtale om bosetting ved løslatelse fra fengslet (KS/JD)

Effektiviseringsnettverkene

På bakgrunn av initiativ fra KS, Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet ble det i 2002 iverksatt et prosjekt under det daværende fornyingsprogrammet. Prosjektet hadde som formål å bidra til forbedring av tjenestene i deltakerkommunene, å bidra til effektiviseringsutvikling i deltakerkommunene, og å frambringe nasjonale indikasjoner for kvalitets- og effektiviseringsutvikling i kommunal sektor.

Effektiviseringsnettverkene ble økonomisk støttet av Kommunal- og regionaldepartementet og det daværende Sosialdepartementet, og prosjektperioden varte ut 2004. Det videre nettverksarbeidet inngår i KS' ordinære drift, med blant annet resultat- og verktøypubliserings på www.bedrekommune.no.

Sammenligningen skjer ved hjelp av data fra KOSTRA og kvalitetsmålinger. Kvalitetsmålingene gjennomføres ved standardiserte, web-baserte brukerundersøkelser som kommunene selv kan gjennomføre. Sammenlignet med innbygger- og brukertilfredshetsundersøkelsene (omtalt over), er brukerundersøkelsene i effektiviseringsnettverkene noe mer rettet inn mot de som bruker tjenestene, både med tanke på spørsmålsformuleringer og utvalget av innbyggere. Disse undersøkelsene fanger i stor grad opp brukernes tilfredshet med de kommunale tjenestene. Kommunene sammenlikner produktivitet, tilgjengelighet og kvalitet både med andre kommuner og med seg selv over tid. Dette gir grunnlag for å sette mål for forbedring og utforme tiltak med tanke på å bedre kvaliteten og øke effektiviteten på tjenestene. Nettverksarbeidet omfatter tjenestene grunnskole, pleie og omsorg, barnehage, sosiale tjenester, barnevern og byggesak.

Produksjonsindeksen til Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindikatorer for de ulike sektorer. En produksjonsindeks skal ideelt sett fange opp alle relevante kvantitets- og kvalitetsaspekter ved tjenestene. For de fleste kommunale tjenestene er det mulig å måle kvantitet på en rimelig god måte, mens kvalitet er vanskeligere å måle. Dette innebærer ikke at det er umulig å finne relevante kvalitetsindikatorer som i hvert fall dekker enkelte kvalitetsaspekter ved en tjeneste. For eksempel benyttes leke- og uteareal per barn som kvalitetsindikator for barnehage, og andel institusjonsplasser i enerom som kvalitetsindikator i pleie og omsorg.

For grunnskolen har årstimer per elev blitt benyttet som den viktigste produksjonsindikatoren. Denne har en svakhet fordi den er nært knyttet til antall lærerårsverk, som er et mål på ressursinnsats, og i liten grad gir uttrykk for kunnskapen til de elevene som er i, eller går ut av, grunnskolen. Det ble i rapporten fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi for desember 2005 presentert en alternativ delindeks for grunnskolen. Her ble årstimer erstattet med standpunktarakter i kjernefagene norsk, engelsk og matematikk. På denne måten kan en indeks i større grad fange opp relevante kvalitetsaspekter med en tjeneste.

I høstrapportene til Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi presenteres det hvert år produksjonsindekser som samlemål for den kommunale tjenesteproduksjonen.

9.4 Folkevalgt ledelse og lokal-samfunnsutvikling

I tillegg til å være demokratisk aktør, velferdsprodusent og myndighetsorgan, har kommunene en sentral rolle i utviklingen av lokalsamfunn som gir gode levevilkår og bidrar til innbyggernes lokale tilhørighet. Kommunene har i en periode hatt stramme økonomiske rammer, noe som førte til økt oppmerksomhet om kjerneoppgaver knyttet til velferdsproduksjon. Styrking av kommuneøkonomien de siste årene gir grunnlag for at kommunene kan ta en mer aktiv rolle som samfunnsutviklere.

Lokalsamfunnsutvikling handler om planlegging, å sikre et godt privat og offentlig velferds- og tjenestetilbud, næringsutvikling, nærmiljøutvikling og å skape attraktive steder i videste forstand. Kommunene bør være arenabyggere og samar-

beidspartnere for frivillig sektor, næringsliv og innbyggerne. Kommunene må være åpne for ulike samarbeidsløsninger som kan bidra til å utvikle lokalsamfunnet. I kommuneplanarbeidet etter plan- og bygningsloven kan kommunene legge til rette for en slik samhandling.

Forholdet til frivillig sektor

Frivillige organisasjoner utgjør en sentral del av det sivile samfunn, og er et viktig bindeledd mellom sivilsamfunnet og det offentlige.

Kommunene er viktige for frivillig sektor – blant annet gjennom ulike økonomiske støtteordninger, involvering i arbeidet med kommunale planer, eller gjennom ulike partnerskapsprosjekt. Frivillige organisasjoner kan bidra på viktige områder, som for eksempel i arbeidet med barn og unge, forebygging, integrering og på kulturfeltet. Frivillig arbeid gir innbyggerne mulighet til å bruke sitt engasjement i fellesskap og på den måten delta i sosiale fellesskap.

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har IRIS utarbeidet en rapport om kommunenes samhandling med frivillig sektor¹. Rapporten består av to deler; en litteraturstudie som belyser erfaringer fra Skandinavia om forholdet mellom kommunene og frivillig sektor, og en kartlegging basert på en elektronisk spørreskjemaundersøkelse i 250 norske kommuner.

Kartleggingen har dokumentert at det er betydelig samhandling mellom kommunene og frivillig sektor. Mange norske kommuner legger betydelig vekt på frivillig sektors rolle i forhold til kommunens virksomhet. Det er et omfattende og mangfoldig nettverk av samarbeid, samarbeidsformer og økonomiske relasjoner mellom kommunene og frivillig sektor. I mange kommuner spiller frivillig sektor en viktig rolle i lokalt utviklingsarbeid.

Som et ledd i evalueringen av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram er det gjort undersøkelser av de åtte deltakerkommunenes forhold til frivillig sektor. Undersøkelsen er representativ for de åtte kommunene. I undersøkelsen tillegges frivillig sektor samarbeidet med kommunene stor betydning, men mange foreniner mener de i for stor grad selv må ta initiativ til kontakt med kommunene. Det kan dermed synes som om kommunene har et uutnyttet potensial for en mer utadrettet og strategisk virksomhet i forhold til frivillig sektor².

¹ Svein Ingve Nødland, Nils Asle Bergsgard, Anett Bjelland og Einar Leknes: *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Rapport IRIS 2007/047.

Forholdet til næringslivet

Kommunene er sentrale som tilrettelegger for nyskaping og næringsutvikling. Tidligere erfaringer fra utviklingsarbeid i omstillingsområder og i småkommuner tilsier at egenbasert utvikling gir best resultater på lang sikt. Områder med ensidig næringsstruktur og et lite arbeidsmarked er særlig sårbare for endringer i arbeids- og næringslivet. Erfaringene har vist at et vellykket resultat krever at mange krefter i fellesskap tar tak. Næringslivet, kommunen og eventuelle andre lokale aktører må sammen analysere situasjonen og finne fram til aktuelle strategier og tiltak for å møte de mulighetene og utfordringer som lokalsamfunnet står overfor. Kommunen kan ikke gjøre dette alene. Næringslivet må gis en reell mulighet til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn ved at de involveres og mobiliseres i utviklingsarbeidet, både i initieringsfasen og i gjennomføringsfasen.

Selv om hovedinitiativet og hovedinnsatsen bør ligge lokalt og regionalt, har staten en viktig rolle som tilrettelegger og bidragsyter. Staten bidrar blant annet gjennom bedriftsrettede virkemidler (tilskudd og lån i Innovasjon Norge) og ved å legge til rette for utvikling av nærings- og kunnskapsmiljøer (for eksempel næringshager, inkubatorer etc.) lokalt.

Evalueringen av Stifinnerprogrammet (se nærmere omtale i avsnitt 9.6) til Kommunal- og regionaldepartementet tyder på at næringslivet ønsker at kommunen skal være en aktiv tilrettelegger.³ Dette kan blant annet være gjennom å skape møteplasser for næringslivet i kommunen, stimulere til etablerervirksomhet, og gjennom å ta med næringslivet på råd når næringsplaner skal legges. Mange kommuner har et utadrettet og aktivt forhold til næringslivet, men det er også forskjeller mellom kommunene på dette området. Det ser derfor ut til å være rom for større kommunal aktivitet overfor næringslivet på flere områder. Næringslivet ser også sitt samfunnsansvar og ønsker å bidra sammen med kommunen og frivillig sektor i ulike tiltak som kan utvikle lokalsamfunnet.

Regjeringen oppfordrer kommunene, frivillig sektor og næringslivet til å utnytte de mulighetene som samhandling gir for en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet.

² Ståle Opedal og Inger Marie Stigen: *Fra innvortes til utvortes bruk*. Rapport IRIS 2007/050

³ Ståle Opedal og Inger Marie Stigen: *Fra innvortes til utvortes bruk*. Rapport IRIS 2007/050.

9.5 Ansattes medvirkning

En god kommune er til for innbyggerne, har tjenester av god kvalitet og er ikke minst en god arbeidsplass. Fornyingsarbeidet handler om å få innbyggerne, de folkevalgte og de ansatte til å samspille enda bedre. Fornyings- og utviklingsarbeidet må skje i form av samarbeid og dialog med de ansatte. Mange kommuner har gode erfaringer med å trekke de ansatte med i alle faser av en omstilling, og departementet ønsker å bygge videre på disse erfaringene. Gode omstillingsprosesser kjennetegnes av stor deltakelse fra de involverte partene, og en prosess som alle har et eierforhold til. Samtidig som det er viktig å sikre en bred forankring av endringsarbeidet blant arbeidstakerne, er det av avgjørende betydning at prosessen har en solid forankring iden politiske og administrative ledelsen i kommunen.

Endringsledelse og ansattes medvirkning i omstillingsarbeid bygger på grunntanken at det er de ansatte selv som best kjenner arbeidsprosessene, arbeidskulturen, samarbeidsrelasjonene og innbyggerne. Derfor vil det ofte være de ansatte som har de gode endrings- og løsningsforslagene til å gjøre jobben og tjenestetilbudet bedre. Dette betyr ikke en ensidig nedenfra-opp tilnærming. For å få til en god endringsprosess må den enkelte kommuneorganisasjon søke å finne balansepunktet mellom det som skal besluttet lokalt (i den enkelte virksomhet) og det som skal besluttet sentralt (av den politiske og administrative ledelse).

9.6 Stifinnerprogrammet

Stifinnerprogrammet var et statlig program som ble initiert av Kommunal- og regionaldepartementet i 2003 og ble avsluttet i 2006. Forsøket har vært forankret i Kommunal- og regionaldepartementet, og har foruten departementet bestått av åtte deltakerkommuner. De deltakende kommunene har vært Vadsø i Finnmark, Tingvoll, Herøy og Molde i Møre og Romsdal, Sogndal i Sogn og Fjordane, Bømlo i Hordaland, Porsgrunn i Telemark og Bydel Alna i Oslo kommune.

Det overordnede målet med Stifinnerprogrammet var å prøve ut om en mer helhetlig tilnærming i utviklings- og omstillingsarbeid vil sette kommunene bedre i stand til å se ulike virkemidler i sammenheng. På den måten kan kommunenes roller som myndighetsutøver, tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og demokratisk arena utvikles på en mer koordinert og sammenhengende måte. Dermed kan effekter oppnås i form av større effektivitet,

bedre kvalitet og økt innbyggerorientering. Prosjektene i de åtte kommunene oppsummerte seg til vel 70 store og små prosjekter. Prosjektene var innenfor temaene utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen, økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon, bruk av konkurranse i ulike former, blant annet anbudskonkurranse, friere brukervalg og benchmarking, økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen, nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner – og utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog.

Stifinnerprogrammet er evaluert av International Research Institute of Stavanger (IRIS) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (Ståle Opedal og Inger Marie Stigen: *Fra innvortes til utvortes bruk. Rapport IRIS 2007/050.*). Evalueringen peker på at programmet har skapt en mer endringsorientert kultur og et bedre samarbeid internt i deltakerkommunene. Stifinnerprogrammet har satt fokus på samfunnsutviklerrollen, og evalueringen viser at Stifinnerprogrammet har styrket kommunens/bydelens rolle som samfunnsutvikler på innovative måter. For øvrig har flesteparten av prosjektene i Stifinnerprogrammet dreiet seg om å forbedre eksisterende tjenester og prosesser. For nærmere informasjon om stifinnerprogrammet, se www.stifinneren.no.

9.7 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid dekker et bredt spekter av ulike samhandlingsformer mellom kommuner. Det er stor variasjon både i arten og karakteren av den virksomhet det blir samarbeidet om, og med hensyn til hvordan virksomheten er organisert.

Statens rolle er først og fremst å legge til rette for samarbeid på de områder kommunene ønsker å etablere samarbeid. Det er lagt til grunn at interkommunalt samarbeid som hovedregel og utgangspunkt skal være frivillig. Innenfor lovgivningens ramme skal kommunene fritt kunne velge mellom de organisasjonsmodeller som er tilgjengelige.

Muligheten til å etablere interkommunalt samarbeid ble utvidet fra 1. januar 2007. En ny lovregulert samarbeidsmodell for lovpålagte oppgaver i forbindelse med tjenesteyting til innbyggerne og offentlig myndighetsutøvelse trådte i kraft på dette tidspunktet. Denne lovendringen vil gi et bedre grunnlag for å etablere sterke og bærekraftige fag-

miljø på viktige deler av ansvarsområdet til kommunene. En har fram til nå ikke hatt lovregulerte samarbeidsmodeller for de sentrale oppgavene kommunene har i forbindelse med offentlig myndighetsutøvelse. De lovregulerte samarbeidsmodellene som har vært tilgjengelige fram til nå har i hovedsak vært utformet med sikte på mer driftspregede oppgaver.

Lovendringen innebærer et tilbud til kommunene om samarbeid i en lovregulert vertskommunemodell. Vertskommunemodellen dreier seg om den situasjonen at en kommune overlater bestemte oppgaver og beslutningsmyndighet som er knyttet til oppgaven, til en annen kommune – vertskommunen. Det er tale om et frivillig avtalebasert samarbeid mellom to eller flere kommuner.

I Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)* er det pekt på at når det gjelder demokratisk legitimitet og muligheten til styring, må det legges til grunn at interkommunale ordninger i all hovedsak vil være mindre gode enn kommunemodellen. Dette rokker likevel ikke ved det faktumet at det alltid vil være behov for å etablere interkommunalt samarbeid i ulike former. Etter departementets syn vil etablering av interkommunalt samarbeid kunne være et hensiktsmessig virkemiddel for å møte de kompetansemessige utfordringene som reiser seg på deler av det kommunale ansvarsområdet. I deler av landet kan enkelte kommuner ha vanskeligheter med å etablere og/eller holde på den typen kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver.

Den nye vertskommunemodellen som er regulert i kommuneloven kapittel 5 tar sikte på å møte dette behovet. Bestemmelsene om vertskommunesamarbeid gir store muligheter til å overføre beslutningsmyndighet til en vertskommune innenfor et samarbeid som er etablert i tråd med kommuneloven kapittel 5. Det er generelt åpnet for å legge beslutningsmyndighet på alle områder der kommunene har et lovpålagt ansvar til en vertskommune, dersom ikke den aktuelle særlov er til hinder for det. Dette gjelder også offentlig myndighetsutøvelse.

Ettersom denne vertskommunemodellen gir anledning til å delegere oppgaver og beslutningsmyndighet på mange av kommunens kjerneområder, vil hensynet til folkevalgt innflytelse være viktig. I den lovregulerte vertskommunemodellen er det således bygget inn spesielle styringsvirkemidler, som skal gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet på mange områder til en vertskommune.

Dersom en deltakerkommune aktivt tar i bruk alle de styringsvirkemidler som det er anledning til, kan det imidlertid gå på bekostning av beslutningseffektiviteten i samarbeidsordningen. Jo sterkere styring fra den enkelte deltakerkommune, dess mer tungdrevet kan beslutningsprosessen bli. En må derfor finne fram til et balansepunkt mellom hensynet til styring fra den enkelte kommunes side, og hensynet til at det skal være en viss effektivitet i beslutningsprosessene.

Dette balansepunktet kan ligge på ulikt sted alt etter hvilken myndighet det gjelder. Hensynet til folkevalgt innflytelse og kontroll veier ikke like tungt når det gjelder administrative støttetjenester som når det gjelder tjenesteyting til innbyggerne og lokalpolitisk skjønnsutøvelse på sentrale områder. Etter departementets syn er kommunene selv de nærmeste til å vurdere hvor dette balansepunktet skal ligge. Dette er godt i samsvar med det kommunale selvstyret.

I den friheten kommunene har til å etablere interkommunalt samarbeid ligger det således også et ansvar. Kommunene må veie de ulike hensyn mot hverandre, og være seg bevisst de utfordringer og effekter interkommunalt samarbeid har, blant annet med hensyn til folkevalgt innflytelse. Den enkelte deltakerkommune må gjøre vurderinger av hvilket styringsbehov kommunen har, og ta i bruk de styringsmuligheter som finnes i den utstrekning det er nødvendig.

Samtidig er det grunn til å tro at den enkelte kommune vil være varsom med å delegere beslutningsmyndighet i viktige lokalpolitiske saker. Dette kan gi grunn til å peke på at det såkalte demokratiske underskuddet i forbindelse med interkommunalt samarbeid ikke bør overvurderes.

9.8 Selskapsorganisering

Kommunene har i langt tid hatt anledning til å etablere selskaper, enten alene, sammen med andre kommuner eller sammen med private rettssubjekter. Etter gjeldende rett er det i praksis tale om to selskapsformer – aksjeselskap (AS) og interkommunalt selskap (IKS). Omfanget av denne selskapsorganiseringen i kommunal sektor er økende. Nordlandsforskning⁴ har i en rapport fra 2006 kartlagt nær 1600 AS med stor kommunal eierandel, og omtrent 200 IKS. For bare få år siden var tallet mye lavere.

⁴ Nordlandsforskning – NF-rapport nr 18/2006: *Styring og kontroll av interkommunale selskaper og foretak.*

Selskapsorganisering innebærer at styring og kontroll fra eierkommunene må skje på en annen måte enn der virksomheten skjer i en av kommunens egne tjenestegrener. Styringen må skje gjennom eierstyring og kontraktsstyring.

Selskapslovgivningen bygger på en rolledeling mellom eieren og driftsledelsen, der eieren er forutsatt å ha en mer tilbaketrukket rolle, mens forvaltningen av selskapet ligger til et styre og en daglig leder. I tillegg er styring fra eierens side mer formbundet; styring må skje gjennom eierorganet – generalforsamlingen i AS og representantskapet i IKS. Styring fra eierens side må derfor skje på et mer overordnet nivå enn det som gjerne er praksis i kommunen sin egen organisasjon.

Bruk av selskap reiser spørsmål om hvilke konsekvenser det har for politisk styring og kontroll. Problemstillingen dreier seg om at den ansvarsutøvelsen som det representative politiske systemet bygger på blir vanskelig der virksomhet er skilt ut i selskap.

Selv om selskapsorganisering bygger på at eieren skal ha en mer tilbaketrukket rolle, ligger det styringsmuligheter i selskapsorganisering som gir eierne mulighet til å styre selskapet strammere enn det «normalmodellen» i selskapslovgivningen bygger på, slik at særlige behov for eierstyring kan ivaretas. Dersom eieren går langt i å benytte ulike styringsvirkemidler overfor driftsledelsen, kan imidlertid ansvarsforholdene bli uklare.

Selv om kommunene som eiere tar i bruk alle de styringsmuligheter som selskapslovgivningen gir, kommer en heller ikke bort fra at selskapsorganisering innebærer et brudd på normalmodellen med direkte folkevalgt styring og kontroll med den kommunale aktiviteten. Selskapsorganisering passer derfor ikke på alle deler av den kommunale virksomheten.

Der en har valgt å organisere virksomheten som et selskap, er det viktig at kommunen gjør bruk av de mulighetene for eierstyring som finnes, i den grad det er hensiktsmessig. En god og gjennomtenkt eierstrategi kan dempe de ulempene som knytter seg til svakere folkevalgt innflytelse i selskaper. Der kommunen gjennomfører en god eierstyring av selskapene blir det også lettere for kontrollutvalg og revisjon å gjennomføre selskapskontroll etter reglene i kommuneloven.

Det er etter gjeldende rett grenser for hvilke oppgaver en kommune kan legge til et selskap. Særlig gjelder dette utøvelse av offentlig myndighet, men også når det gjelder lovpålagte oppgaver generelt vil det måtte gjøres en konkret vurdering av om det etter den aktuelle lov er rettslig anledning til å legge oppgaven til et selskap. Innenfor

disse rammene legger departementet til grunn at det fortsatt bør ligge til det kommunale selvstyret å vurdere om det er hensiktsmessig å organisere deler av driften som selskap.

Det er likevel grunn til å følge utviklingen på dette området. Dersom bruken av selskap i kommunal sektor skulle fortsette å stige i same takt som nå vil en kunne komme til et punkt der det må vurderes om denne utviklingen er heldig i forhold til spørsmålet om folkevalgt styring og kontroll.

9.9 Eiendomsforvaltning

Eiendomsforvaltningsutvalget leverte sin utredning NOU 2004: 22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Utvalgets utredning følges opp på flere områder, blant annet gjennom å bedre de økonomiske rammebetingelsene for kommunesektoren, kompetanseoppbygging innen kommunal og fylkeskommunal eiendomsforvaltning og gjennom utvikling av bedre informasjonsgrunnlag for eiendomsforvaltning gjennom nasjonale informasjonssystemer.

Det ble høsten 2006 opprettet en arbeidsgruppe som skal se nærmere på tilpasninger av KOSTRA til Norsk standard om livssyklus kostnader for byggverk (NS3454), informasjon om bygningsmassen (areal og tilstand) og et forslag om husleieordning for kommunene. Arbeidsgruppen består av representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, kommunesektoren, Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK), Statistisk sentralbyrå (SSB) og Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE).

Arbeidet med å frambringe økonomisk data om eiendomsforvaltning gjennom KOSTRA, baseres på å tilpasse KOSTRA kontoplanen til NS3454. Siden KOSTRAs funksjoner og arter er basert på andre prinsipper enn NS3454, vil det ikke være mulig å gjennomføre en full tilpasning. Det vil derfor være nødvendig å gjøre tilpasninger som gir tilstrekkelig økonomisk informasjon om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren uten at det bryter for mye med prinsippene i KOSTRA eller at løsningene blir for detaljerte og komplekse.

Tjenestedata er fellesbetegnelsen på blant annet omfang og innhold i direkte og indirekte tjenester som kommuner yter over for tjenestemottakere og innbyggere. Tjenestedata i sammenheng med eiendomsforvaltningen kan være areal og tilstand knyttet til byggene. Det er i dag ikke krav til rapportering av denne typen informasjon gjennom KOSTRA. Arbeidsgruppen skal derfor vurdere hvilken informasjon om tjenestedata som bør inn-

hentes, enten gjennom register eller skjema. Dette skal være grunnlaget for relevant styringsinformasjon og nøkkeltall om eiendomsforvaltning i KOSTRA. Arbeidsgruppen må vurdere rapporteringsbyrden til kommunesektoren.

Det tas sikte på at endringene skjer fra 2008 etter at forslagene om endringer i funksjoner og arter har vært på en bred høring. Det vil da kunne presenteres nøkkeltall i KOSTRA første gang i 2009. Et forslag til praktisering av husleieordning vil bli gitt kommunene som en veileder i løpet av 2007.

9.10 Fylkesmennenes bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene

Fylkesmennene skal stimulere til lokalt omstillings- og fornyingsarbeid og bidra til å skape en kultur for omstilling i kommunene. Fylkesmennenes arbeid med omstilling og fornying må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnsfordeling.

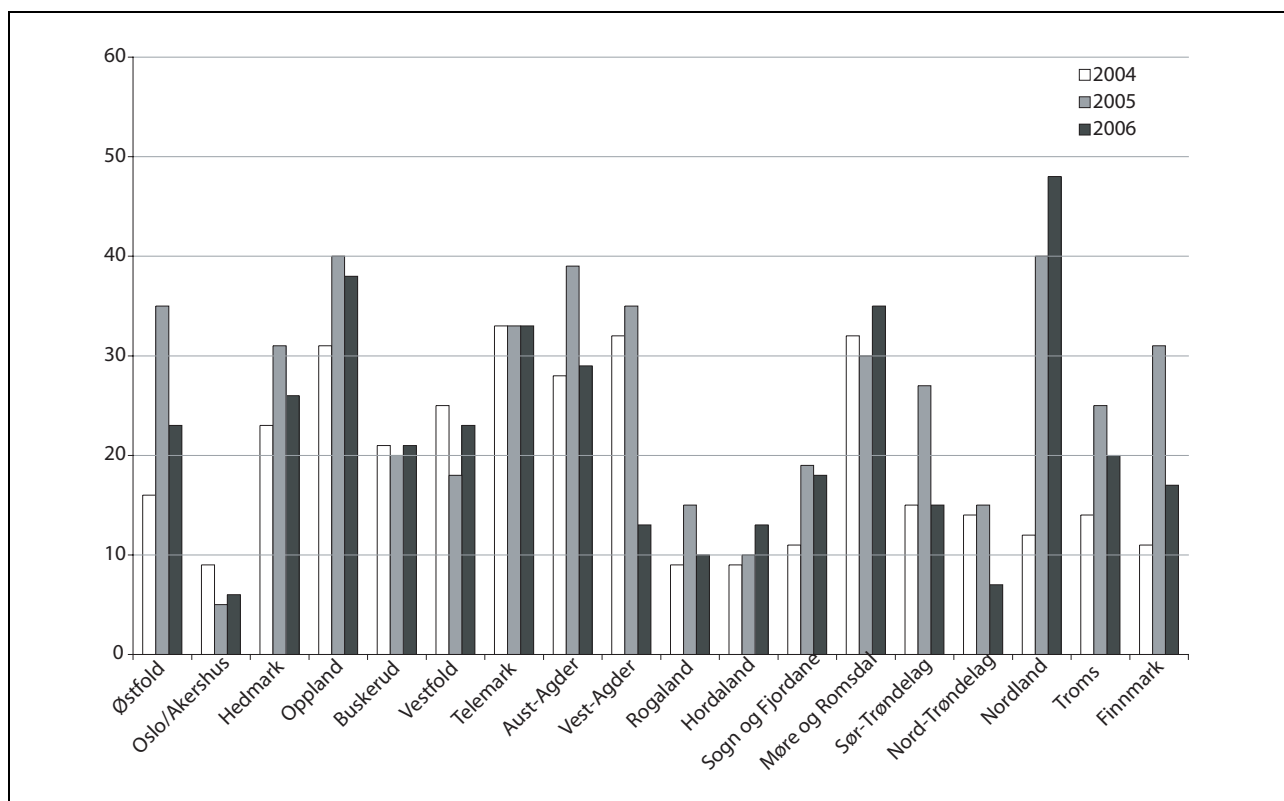
Siden 2004 har Kommunal- og regionaldepartementet gitt fylkesmennene større frihet til å finansiere kommunale utviklingsprosjekter mer generelt gjennom de ordinære skjønnsmidlene. Det er

gitt rom for variasjon i fylkesmennenes arbeid med tildeling av skjønnsmidler, slik at de kan tilpasses de lokale forholdene i hvert enkelt fylke. Innenfor dette rommet har departementet gitt noen retningslinjer for å sikre nødvendig samordning, blant annet på fornyingsområdet. Fylkesmannen kan finansiere prosjekter både i enkeltkommuner og interkommunale samarbeid. I 2005 opprettet departementet en database med oversikt over alle omstillings- og fornyingsprosjekt som mottok prosjektskjønn av fylkesmannen. Nedenfor presenteres hovedfunnene for 2006.

I 2006 fordelte fylkesmennene om lag 97 millioner kroner på til sammen 395 utviklingsprosjekt, hvert prosjekt fikk i gjennomsnitt 245 000 kroner i støtte. Dette er en nedgang fra 2005 da om lag 130 millioner kroner ble fordelt på 469 prosjekt.

Det har vært en økning i antall utviklingsprosjekter i Nordland, Møre og Romsdal, Hordaland og Vestfold, mens Buskerud, Telemark og Oslo/Akershus ligger på om lag samme antall prosjekter som i 2005. Resten av fylkene har en nedgang i antall støttede prosjekter, hvor Østfold, Vest-Agder, Finnmark og Sør-Trøndelag har hatt den største nedgangen.

Det er et meget stort mangfold blant disse prosjektene, fra støtte til e-demokrati til interkommunale samarbeid om barnevernstjenester og pleie-



Figur 9.1 Antall prosjekter per fylke 2005-2006.

og omsorgstjenester. Ulike virkemidler har blitt tatt i bruk, som for eksempel organisatoriske virkemidler, styringssystemer, innbyggerorientering og konkurranseutsetting. De fleste prosjektene er i kategorien organisatoriske virkemidler, det vil si prosjekter som vedrører politiske og administrative endringer. Det har vært en stor økning i prosjekter med et innbyggerperspektiv, som er den nest største gruppen. Dette er prosjekt som for eksempel handler om utvikling av serviceerklæringer, brukerundersøkelser og innbyggertorg. En fjerdedel av prosjektene bruker styringssystemer som virkemiddel, og eksempler på dette dreier seg gjerne om balansert målstyring, resul-

tattedelse og utvikling av nye finansieringsformer. Det er fem prosjekter som bruker konkurranseutsetting som virkemiddel, dette er en økning i slike prosjekter fra de forrige år. Rundt 40 prosent av prosjektene omfatter hele kommunen. Utviklingsprosjektene er forholdsvis godt representert blant pleie- og omsorgssektoren, grunnskolen og i prosjekter som omfatter arealplanlegging. Det er få prosjekter som omfatter kulturminner, barnehager, samferdsel eller tilrettelegging og bistand for næringslivet. Litt over 80 prosent av prosjektene som mottok prosjektskjønnsmidler fra fylkesmannen har kommunal egenfinansiering.

10 Norsk kommunesektor i et internasjonalt perspektiv

10.1 En aktiv europapolitikk for å utnytte kommunesektorens handlingsrom

Globalisering og utviklingen i EU/EØS legger rammebetingelser for kommunesektoren. Norge deltar derfor aktivt i de internasjonale fora vi har tilgang til for å påvirke utviklingen og ivareta norske interesser. Det er nødvendig med god kompetanse på EU/EØS-området for å kunne legge til rette for at kommunesektoren kan utnytte sitt handlingsrom.

Departementet viser til regjeringens målsetting om en aktiv europapolitikk i St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. I kapittel 1.2 Verdigrunnlag for europapolitikken, heter det at:

Regjeringen vil føre en europapolitikk som bygger på rettferdighet og fellesskap, som er forankret i et levende folkestyre, en bærekraftig utvikling, et sosialt engasjement, vår nasjonale kulturarv og de humanitære verdier og ideer. Regjeringens europapolitikk skal bidra til å styrke, fornye og videreutvikle velferdssamfunnet i Norge og bidra til et stabilt og rettferdig Europa.

Meldingen framholder viktigheten av å skape handlingsrom og å utnytte det, og at god europa-kompetanse og aktiv deltakelse er vårt viktigste virkemiddel. Meldingen foreslår en rekke tiltak for å bedre arbeidsformer og styrke kompetansen.

Norske kommuner, fylkeskommuner og Sametinget utgjør en vesentlig arena for å gjennomføre europapolitikken. Dette understrekes også i Innst. S. nr. 115 (2006-2007) fra utenrikskomiteen hvor det vises til at:

Utviklingen i det europeiske samarbeidet innebærer at EU treffer beslutninger som påvirker stadig flere sider av det norske samfunnet. Forholdet til EU kan derfor ikke lenger ses som et rent utenrikspolitisk anliggende. EUs politikk griper nå inn i alle sider ved det norske samfunnet, også de som tradisjonelt har vært innenrikspolitiske. Det bør tilstrebes at ulike myndighetsnivåer og deler av samfunnet engasjeres i dette arbeidet.

En analyse i 2006 av forholdene i Sverige viser at anslagsvis 60 prosent av beslutningene som fattes av kommunale og regionale myndigheter er omfattet av EU-regelverket¹. Norge er gjennom EØS-avtalen omfattet av det samme regelverket, og det gir grunn til å anta en tilsvarende betydning for beslutningene som tas i norske kommuner og fylkeskommuner.

I Statskonsults rapport 2006:13 *EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom*, belyses forholdet mellom regelverksutviklingen innenfor EUs indre marked og mulig handlingsrom for kommunal sektor i Norge. Statskonsults rapport viser at de viktigste områdene for kommunene er konkurranselovgivningen og det offentlig innkjøpsregelverket. Erfaringene fra de undersøkte kommunene var blant annet at forholdet til EØS-regelverket ikke oppfattes som noe stort problem for de fleste av kommunene siden det først og fremst berører innkjøpsregelverket, kompetansen om EØS-spørsmål er ujevnt fordelt, og det etterlyses mer og bedre informasjon om EØS-regelverket og dets betydning for kommunene. En konklusjon i rapporten er at kommunenes handlingsrom i forhold til EØS-avtalen ligger i de generelle mulighetene for tilpassninger til nasjonale forhold som ligger innebygd i avtalen. God kunnskap om avtalens oppbygging og virkemåte er en forutsetning for å kunne benytte seg av det aktuelle handlingsrommet.

Departementet viser til at mange av de tiltakene som iverksettes som ledd i oppfølgingen av Europameldingen også vil ha en positiv effekt og bidra til å hjelpe kommunene i deres arbeid. EUs økte satsing 2007-2013 på programmer som forskning, kultur, livslang læring mv. og videreutviklingen av EØS-regelverket vil føre til at aktiviteten og kontakten mellom lokale, regionale og nasjonale myndigheter på tvers av landegrenser og mellom frivillige organisasjoner og innbyggerne i det sivile samfunnet vil øke i årene framover.

Departementet viser til at Europapolitisk lokal og regional forum med representanter fra sentrale, regionale og lokale myndigheter, samt Sametinget, videreføres som ledd i oppfølgingen av regjerin-

¹ Sveriges Kommuner och Landsting *EU-ABC för kommuner, landsting och regioner*, utgåva 2. januari 2007.

gens handlingsplan for arbeidet med EU/EØS-saker og andre relevante europapolitiske spørsmål. Forumet ledes i felleskap av Utenriksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet på statssekretærnivå. I forumet deltar representanter for fylkeskommunene gjennom landsdelsorganisasjonene, kommunene gjennom KS samt Sametinget. I tilknytning til forumet er det etablert en administrativ kontaktgruppe med representanter for KS, landsdelsorganisasjonene, Sametinget, Utenriksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Kontaktgruppen ledes av Kommunal- og regionaldepartementet. Forumet og kontaktgruppen utgjør en viktig arena for gjensidig informasjon og kunnskapsutvikling om hvordan EU og EØS virker på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. Forumet og kontaktgruppen kan ta opp saker på alle fagdepartementers områder hvor kommunesektoren er berørt. Departementene vil legge til rette for at Europapolitisk forum og kontaktgruppen skal videreutvikles og styrkes som sentral arena for dialog og kunnskapsutvikling om utviklingen av kommunesektorens rammebetingelser og handlingsrom.

10.2 Delta aktivt og utnytte regionale og internasjonale samarbeidsfora

En aktiv europapolitikk dreier seg også om deltakelse i samarbeidsfora som blant andre Europarå-

det og OECD. Disse arenaene er viktige for Norge for å ivareta våre medlemskapsforpliktelser, påvirke utviklingen, innhente informasjon og etablere kontakter. I tillegg er Norge aktiv i det nordiske samarbeidet. Vi ser vårt arbeid i organisasjoner med representanter fra hele Europa og samarbeid med de nordiske landene i sammenheng med vår aktivitet i forhold til EU.

Norge deltar aktivt i FN-organisasjonen UN-Habitats arbeid for desentralisering og styrking av lokale myndigheters arbeid med utvikling av godt styresett. Dersom vi skal kunne bekjempe fattigdom, redusere globale klimautslipp og skape økonomisk vekst i u-land, må lokale myndigheter spille en helt sentral rolle for å oppnå en bærekraftig utvikling. Uten en folkelig forankret gjennomføring lokalt, vil utviklingen stagnere. På UN-Habitats 21. styremøte 16.-20. april 2007 ble det vedtatt retningslinjer for desentralisering og styrking av lokale myndigheter. Retningslinjene legger vekt på å styrke det representative demokratiet og innbyggernes deltakelse mellom valg i lokale beslutningsprosesser.

Departementet vil delta i oppfølgingen av dette arbeidet i UN-Habitat, blant annet støtte gjennomføring av retningslinjene i enkelte land og erfaringsoverføring mellom land og kommuner. Norske kommuner og deres erfaringer vil bli trukket inn i samarbeid med KS, Utenriksdepartementet og NORAD.

11 Konsultasjonsordningen

Regjeringen legger vekt på en god dialog mellom staten og kommunesektoren om statlige rammebetingelser og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. Fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2001 har det vært regelmessige konsultasjoner mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS om det kommuneøkonomiske opplegget i statsbudsjettet. Hovedformålet med ordningen har vært å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer.

En annen målsetning for ordningen har vært å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved å etablere enighet om prioriteringer knyttet til kommunesektorens ressurser. Ordningen har bidratt til bedret kontakt mellom KS og staten, og en større grad av enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

Etter regjeringens syn vil de totale økonomiske ressursene innen offentlig sektor bli best utnyttet gjennom en styringsdialog preget av samarbeid og samhandling. I konsultasjonsåret 2006 har partene derfor arbeidet med å utvikle ordningen til å bli mer forpliktende. De to sentrale elementene i videreutvikling av ordningen er innføring av rutiner for involvering av KS i arbeidet med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren, samt en videre utvikling og styrking av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS innenfor enkeltsektorer.

Kostnadsberegning av reformer

Fra og med konsultasjonsåret 2007 er det innført nye rutiner for involvering av KS i arbeidet med kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren. Ordningen bygger på rapporten *Om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren*, som er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets sider på www.regjeringen.no.

Den nye ordningen medfører ingen endringer i Utredningsinstruksen eller reglement som omhandler statens budsjettarbeid. Formålet med ordningen er både å gjøre regjeringens beslutningsgrunnlag best mulig, og å tilrettelegge for en best mulig oppslutning om reformen i kommune-

sektoren ved å sikre at KS' innspill til arbeidet med kostnadsberegninger ivaretas på en systematisk måte.

Samarbeidsavtaler

Inngåelse av bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS innenfor enkeltsektorer er en sentral del av konsultasjonsordningen. Blant annet har samarbeidsavtaler vært benyttet som alternativ til andre, sterkere styringsvirkemidler, slik som øremerkede tilskudd og lovregulering. Kvalitetsutvikling er et sentralt element i mange av avtalene. I tillegg er samhandlingsutfordringer mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom ulike forvaltningsnivåer et område der avtaler kan være et godt virkemiddel.

Det er samtidig en utfordring å fortrinnsvis forbeholde samarbeidsavtaler til de store velferdsområdene og nasjonale satsningsområder eller reformer.

Inngåelse av et for stort antall avtaler vil blant annet kunne medføre uheldige bindinger på partenes handlefrihet. Et for stort antall avtaler vil også kunne overbelaste ordningen og svekke partenes kapasitet til å følge opp avtalene.

Oversikt over gjeldene samarbeidsavtaler:

- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene
- Avtale om videreutvikling av barnevernet
- Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i skolen
- Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene
- Rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-avtalen)
- Samarbeidsavtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren
- Avtale om barnehageløftet
- Avtale for å forebygge og bekjempe bostedsløshet
- Avtale om bosetting ved løslatelse fra fengsel (tilleggsavtale til avtale om å forebygge og bekjempe bostedsløshet)
- Samarbeidsavtale om finansiering og gjennomføring av programmet «*I et livskraftig fellesskap – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling*»

- Samarbeidsavtale om styrket samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner
- Samarbeidsavtale om Grønne energikommuner (Tilleggsavtale til samarbeidsavtalen om programmet «*I et livskraftig fellesskap – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling*»)

I tillegg tas det sikte på å undertegne avtale om samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og de kommunale helse- og omsorgstjenestene før sommeren 2007.

12 Etikk i kommunesektoren

12.1 Velferds-Norge bygger på tillit

Kommunene er berørt av de allmenne, samfunnsmessige utfordringene knyttet til etikk og samfunnsansvar. Dette er allmenne utfordringer som departementet mener at kommunene gjennom sin tradisjon for åpenhet og nærhet til innbyggerne, er godt rustet til å møte.

Etiske spørsmål må tas på alvor fordi det er viktig at allmennheten har tillit til at kommunene har en høy etisk standard i sin virksomhet. For det første henger tilliten til kommunene sammen med innbyggernes holdninger overfor sine folkevalgte. Svekket tilliten mellom velgere og valgte, står lokaldemokratiet i fare. For det andre er tillit til kommunen en forutsetning for at innbyggerne opplever trygghet for at de vil få rettsriktige vedtak og gode tjenester når behovet melder seg. For det tredje er tillit nødvendig for at kommunen kan framstå som en troverdig partner for frivillige organisasjoner og næringsliv. Uten tillit i slike relasjoner, kan det være vanskelig for kommunen å ivareta sin rolle som samfunnsutvikler. For det fjerde er tillit til at spillereglene følges viktig i relasjonen mellom kommunen og dens leverandører. For det femte påvirker innbyggernes grad av tillit til kommunen den stolthet kommunalt ansatte føler for arbeidsplassen sin. Stolthet over arbeidet og arbeidsplassen påvirker den enkeltes motivasjon og bidrar i seg selv til å skape gode holdninger. Stolthet over arbeidsplassen kan også bidra til en kultur hvor det blir reagert på uetiske handlinger. At spillereglene er klare og følges internt og at kontrollsystemene er gode, skaper grobunn for tillitsfullt samspill mellom kolleger og enheter i kommunen. Allmennhetens tillit til at kommuner har høy etisk standard i sin virksomhet, kan også medvirke til at kommunesektoren klarer å tiltrekke seg arbeidskraft. Til sammen kan disse forholdene bidra til god kvalitet på tjenestene.

Tillitsnivået i samfunnet kan sies å være én av våre mange ressurser i Norge, som det er viktig å ta vare på. Tillitssvikt i én kommune kan ramme hele kommunesektoren. På samme måte kan tillitssvikt i én del av offentlig forvaltning ramme hele forvaltningen. Offentlig sektor har en spesiell

rolle i samfunnet som forvalter av fellesskapets myndighet og ressurser. Derfor bør offentlig sektor ha høye ambisjoner med hensyn til etisk standard i sin virksomhet. Kommunene utgjør en stor del av offentlig sektor, og det er derfor en målsetting at kommunene skal stå som et forbilde for resten av samfunnet når det gjelder verdier som åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet og når det gjelder arbeidet mot misligheter og uetiske forhold.

12.2 Tillit og ansvar

Kommunene har, og skal ha, stor frihet til å organisere sin virksomhet. Dette er et grunnleggende prinsipp som er nedfelt i kommuneloven av 1992. Prinsippet om frihet til å organisere sin virksomhet har sin begrunnelse i flere forhold. For det første gir fraværet av statlige bindinger på den kommunale organiseringen større handlingsrom for lokalpolitikken. For det andre gir friheten mulighet til å finne løsninger som passer med lokale ressurser og behov. Dermed sikres samlet sett større grad av effektivitet enn om staten skulle gi anvisninger på organisering som ikke nødvendigvis ville passe i alle kommuner.

Med denne friheten til å organisere sin virksomhet, følger også ansvar. Folkevalgte i kommunene har et ansvar for å sørge for at kommunen er organisert slik at oppgavene løses på best mulig måte. I tillegg gir friheten til å organisere sin virksomhet både folkevalgte og ledere i kommunene ansvar for å innrette internkontroll og revisjon i forhold til de særlige risikofaktorene i den organisering som velges.

Internkontroll og revisjon kan bidra til å forebygge og avdekke misligheter og uetiske forhold. Administrasjonssjefen har etter kommuneloven § 23 ansvar for internkontroll i ledelseslinjen, blant annet når det gjelder forvaltning av penger, delegerte fullmakter og offentlig myndighet. Kommunestyret skal gjennom kontrollutvalg og revisjon ivareta sitt overordnede kontrollansvar. Kontroll og rapportering skaper rammer for at en organisasjon som er så kompleks som en kommune, kan

fungere effektivt og bygge på tillit til de ansatte i hverdagen. Som hovedregel kan misligheter bare gjennomføres ved at gjeldende rutiner og bestemmelser blir satt til side. Dette understreker betydningen av at internkontroll og revisjon i kommunene tas på alvor av folkevalgte og administrasjon. Et viktig virkemiddel for å avsløre misligheter er ærlige og modige ansatte. Det er nylig vedtatt regler om varsling i arbeidsmiljøloven.

Høy etisk bevissthet og konkrete tiltak for kontroll og rapportering er avhengig av både administrativt og politisk lederskap. I den enkelte kommune har folkevalgte og ledere ansvar for utvikling av sunne etiske holdninger blant ansatte, ledere og folkevalgte. Ledelsens oppmerksomhet på etikk og innsats for å bygge en positiv intern kultur, er trolig det viktigste redskapet for å sikre kommunesektorens gode omdømme.

12.3 Valg av virkemidler

Kommunesektoren og de kommunalt ansatte holder generelt høy etisk standard i Norge. Gjennom oppslag i media de siste årene er det imidlertid skapt et bilde av en uheldig utvikling i kommunal sektor. Enkeltsakene har blant annet illustrert i hvilken grad kommuner kan være sårbare når ledere trår feil eller kontrollsystemer svikter. De illustrerer også at hele kommunesektorens omdømme kan svekkes av slike enkeltsaker. Dette har gitt oppmerksomhet til arbeidet mot misligheter og uetiske forhold i kommunene. Det er dermed skapt en mulighet og en motivasjon for kommunene til enkeltvis og samlet å ta aktive grep og rydde opp i vanskelige, ubehagelige og til dels dulgte forhold og forebygge i forhold til uheldige enkeltsaker i framtiden.

De mest sentrale aktørene i arbeidet mot misligheter og uetiske forhold i kommunene er kommunene selv. KS har også en helt sentral rolle som kommunenes interesseorganisasjon, og departementet er glad for at KS jobber aktivt og målrettet med problemstillingene rundt etikk i kommunesektoren. Også Kommunal- og regionaldepartementet har en rolle i dette arbeidet. For departementet er det viktig å bidra til å rette et skarpt og vedvarende søkelys på problemstillingene omkring etikk i kommunesektoren. Departementet vil også ta den etiske dimensjonen med i sitt koordinerende arbeid med regelverk og andre rammevilkår for kommunene.

Gjennom hensiktsmessig regelverk kan staten legge til rette for etisk forsvarlig praksis på visse områder i kommunal virksomhet. Det er et ansvar

for regjering og Storting å påse at regelverket inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til forvaltningsetiske dimensjoner. Et hensiktsmessig regelverk kan bidra til at enkeltpersoner og organisasjoner lettere finner fram til hvor de etiske grensene går i visse situasjoner. Regler som sikrer kontroll, revisjon, åpenhet og rolleklarhet kan bidra til å øke oppdagelsesrisikoen ved misligheter. Staten har et generelt ansvar for å påse at de rammer som kommunene skal operere innenfor er tidsriktige, og at de fremmer både brukerretting, rettssikkerhet, effektivitet, kvalitet og etisk atferd. Regelverket må utformes slik at det legges til rette for at kommunene kan ta det ansvaret de pålegges.

I arbeidet med statlig regelverk må en finne fram til hva det er mest hensiktsmessig at staten gir regler om og hva det er mest hensiktsmessig at kommunene selv finner lokale løsninger på. Det kommunalpolitiske utgangspunktet er størst mulig grad av rammestyring slik at kommunene får frihet til å finne løsninger ut fra lokale behov. Det er et relevant spørsmål om utfordringene knyttet til etikk i kommunesektoren kaller på sterkere statlig styring. For å besvare dette må det foretas en avveining mellom hensyn som taler for rammestyring og hensyn som taler for sterkere statlig hensyn. En kunne tenke seg at staten forsøkte å motvirke misligheter og uetiske forhold i kommunesektoren gjennom detaljerte regler. For eksempel kunne staten da fastsette rutiner for anvisning og fakturakontroll, stille krav om fagkompetanse for styremedlemmer i interkommunale selskaper, pålegge kommunene å utarbeide eierstrategier som skulle godkjennes av fylkesmannen osv. Slike detaljerte styringsgrep ville kommunene ha plikt til å følge opp. Problemene med slike styringsgrep er imidlertid mange. For det første ville det kunne frata kommunene selv opplevelsen av ansvar for å legge til rette for god internkontroll, for tilstrekkelig kompetanse i styrer og for dialogen mellom administrasjon og kommunestyre om eierstyringen. I slike situasjoner er det fare at det brer seg en tenkning om at alt som regelgiverne ikke har tenkt på å forby, er tillatt. Et annet moment er at løsninger som utvikles lokalt for å løse et behov som oppleves lokalt, har bedre forankring og dermed trolig større oppslutning enn løsninger som pålegges utenfra. For det andre ville slike statlige styringsgrep ikke være treffende i alle kommuner. Norge har 431 kommuner som varierer sterkt i størrelse og utfordringer. Hvis pålagte statlige reguleringer ikke gir gode løsninger lokalt, kan resultatet bli dårligere oppgaveløsning enn om staten ikke hadde brukt pålegg i det hele tatt. For det tredje

kan gjennomføringen av statlige pålegg være ressurskrevende i kommunene. Nytt statlig regelverk rettet mot kommunesektoren må bygge på grundige vurderinger av om den aktuelle regel er nødvendig og om den vil gi ønsket resultat i alle kommuner. Detaljerte regler krever særskilt begrunnelse. Etter departementets vurdering gir utfordringene knyttet til etikk i kommunesektoren ikke grunn til å fravike det kommunalpolitiske utgangspunkt om rammestyring av kommunesektoren. Spesielt på dette området er lokalt arbeid og dermed fortsatt statlig rammestyring en forutsetning for å oppnå resultater over tid.

12.4 Lederskap og arbeidet i den enkelte kommune

Lederskap ble løftet fram i NOU 1993: 15 *Forvaltningsetikk*. Utredningen skulle besvare følgende spørsmål for statsforvaltningen: Hvordan er vilkårene for fenomener som «korrupsjonskultur» og «likegyldighetskultur» hos oss? Hva kan gjøres for å beholde og videreutvikle gode holdninger i statstjenesten? Følgende synspunkter har trolig fortsatt gyldighet, også for kommunesektoren, jf. NOU 1993: 15 side 28–29:

I ledelse inngår en forpliktelse til å arbeide aktivt for å fremme en god forvaltningskultur. Det er et lederansvar å finne frem til og ta opp uønskede og nedbrytende forhold i organisasjonen og forsøke å få dem endret til det bedre.

Lederen kan vanskelig tvinge folk til å oppføre seg slik lederen ønsker. Etske regler som kombineres med sanksjonsmuligheter ved overtredelse, kan selvsagt endre atferden. Men trolig er de mer langsiktige holdningsskapende tiltak mer virkningsfulle – og riktige.

En autoritær lederstil som bygger på negative virkemidler for å fremme ønsket atferd, kan lett gi uønskede resultater. (...) En trygg bedriftskultur kjennetegnes først og fremst av åpenhet, romslighet og tillit. (...)

En leder som inviterer til meningsutveksling med og medinnflytelse fra de ansatte, har de beste forutsetningene for å skape forståelse for etikkens betydning i virksomheten. Gjennom slik ledelse legges også grunnlaget for å høyne det etiske bevissthetsnivået i virksomheten.

God etisk atferd er langt mer enn et spørsmål om å følge regelverket til punkt og prikke. Det er tale om å skape organisasjonsbetingelser hvor både den enkelte ansatte og ledelsen kan løse problemer, spesielt der lov- og regelverk ikke gir oss svar.

Det er positivt at kommuner utarbeider og ajourfører sine etiske retningslinjer. Slike retningslinjer kan gjøre det tydelig for folkevalgte, ansatte og innbyggere hvilke verdier kommunen vil bygge sin virksomhet på. KS har gitt et verdifullt bidrag blant annet med sin prosessveileder *Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen – Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?* Slike retningslinjer kan bidra til å finne løsninger på vanskelige etiske utfordringer. Og gjennom arbeidet med å utarbeide etiske retningslinjer kan og bør hele kommuneorganisasjonen bli involvert. Dette bidrar til kunnskap, bevisstgjøring og forankring i organisasjonen – hvilket er en viktig effekt av etiske retningslinjer.

Samtidig kan det være på sin plass å advare mot overdreven tro på i hvilken grad etiske retningslinjer i enkeltkommuner i seg selv kan bidra til at vi unngår at noen kommer i eller skaper uheldige situasjoner. For det første er det opplagt at den som har et ønske om å skaffe seg goder på urettmessig måte, for eksempel gjennom underslag, neppe vil forandre forsett fordi vedkommende må bryte de etiske retningslinjene i tillegg til straffeloven. For det andre er det ikke alle steder at etiske retningslinjer blir utarbeidet på en måte som involverer alle ansatte og folkevalgte. Mange retningslinjer blir ikke regelmessig ajourført. I slike situasjoner kan den enkeltes forståelse og forpliktelse overfor de etiske retningslinjene være tilfeldig. Da kan en ikke vente at retningslinjene vil bli lagt til grunn når etiske utfordringer er i ferd med å kunne oppstå. For det tredje har etiske retningslinjer den begrensning at de ikke kan gi anvisning på løsningen i alle situasjoner hvor etiske utfordringer kan oppstå.

Etiske retningslinjer forutsetter at den enkelte ansatte eller folkevalgte reflekterer selv omkring hva som vil være riktig handlemåte i konkrete situasjoner. Den som ikke supplerer etiske retningslinjer med egne refleksjoner, kan gjøre den feilen at hun eller han tror det er fritt fram til å gjøre som en vil hvis den konkrete situasjonen hun eller han er oppe i, ikke er direkte omtalt. Det er imidlertid ikke slik, verken innenfor etikken eller jusen, at alt som regelgiverne ikke har tenkt på å forby, er tillatt. Etiske retningslinjer er egnede verktøy for å skape gode holdninger og gode praksis, men krever kontinuerlig oppmerksomhet på at den enkelte må tenke videre selv og ta ansvar i de konkrete situasjonene hun eller han kommer i.

KS arbeider hardt og fokusert for å styrke og videreføre kommunal sektors arbeid med å sikre tillit og godt omdømme blant innbyggerne. Dette er en av KS' hovedprioriteringer og organisasjonen

har blant annet utarbeidet veiledere omkring etikk, bestilt forskning på området og innarbeidet temaet i folkevalgtopplæringen. KS sendte høsten 2006 ut en sterk anmodning til medlemmene om at både folkevalgte og nøkkelpersoner i administrasjonen i kommunene skulle registrere verv, økonomisk virksomhet og annet som har betydning for deres arbeid. KS tilbyr kommunesektoren et web-basert register hvor folkevalgte og ansatte kan registrere sine styreverv og økonomiske interesser. Registreringen vil være frivillig, og opplysningene vil være tilgjengelig for allmennheten på www.styrevervregisteret.no. KS har også opprettet *Kommunesektorens etikkutvalg* som skal gi råd til kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper samt KS' styrende organer og administrasjon. Utvalget skal ha fokus på problemstillinger og utfordringer knyttet til etikk i kommunesektoren og bidra til å sette relevante etiske problemstillinger på dagsorden, både i forhold til medlemmene spesielt og samfunnet generelt.

Gjennom de mange aktivitetene i regi av KS og i enkeltkommuner blir det etter departementets vurdering tydelig at kommunesektoren er i stand til å ta det ansvaret kommunene har for å arbeide mot misligheter og uetiske forhold.

12.5 Departementets arbeid med etikk i kommunesektoren

Departementet har høye ambisjoner for kommune-Norge. I dette inngår å bidra på de områdene hvor departementet har ansvar, til høy etisk standard i kommunal virksomhet og dermed også til kommunenes gode omdømme. Aktiviteten fra departementets side må tilpasses slik at den støtter opp om relevante aktiviteter som foregår i enkeltkommuner og i regi av KS og andre organisasjoner. Departementet vil ta sitt ansvar for regelverket og rammevilkårene for kommunesektoren, men som det er vist ovenfor, kan nasjonalt regelverk aldri i seg selv bli et tilstrekkelig virkemiddel i forhold til etisk atferd.

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte i august 2006 utvalgte eksperter og organisasjoner til å delta i *Forum for etikk i kommunesektoren*. Med forumet ble det skapt en møteplass for å dele erfaringer, synspunkter og forslag til tiltak knyttet til etikk i kommunesektoren. Forumet har hatt tre møter, og har bidratt med innspill til departementets øvrige aktivitet.

Departementet ser det som verdifullt at det gjennom *Forum for etikk i kommunesektoren* er etablert dialog mellom de sentrale aktører og organi-

sasjoner i kommunesektoren om etiske spørsmål. Blant annet gjennom forumet har departementet fått informasjon som tyder på at etikk løftes og settes på dagsorden i kommunene, næringslivet og arbeidslivets organisasjoner.

Som ansvarlig for de rettslige rammene for kommunene, så departementet behov for å få en oversikt over regler av betydning for etiske forhold i kommunene. Det var også behov for et grunnlag for å se på hvilke regler som burde vurderes nærmere med sikte på lovendringer for på den måten å bidra til høyere etisk standard i kommunene. Det ble derfor i august 2006 nedsatt en administrativ arbeidsgruppe som skulle kartlegge reglene av betydning for etiske forhold i kommunene. Arbeidsgruppen skulle spesielt se på kommuneloven, forvaltningsloven (særlig habilitetsreglene) og lov om interkommunale selskaper. Gruppen har vært ledet av Kommunal- og regionaldepartementet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet og KS har også deltatt i gruppen. Arbeidsgruppen skulle særlig fokusere på følgende problemstillinger:

- Rolleklarhet i kommunene, særlig i forbindelse med selskapsorganisering av kommunal virksomhet
- Valgbarhet og godtgjøring knyttet til blant annet styreverv i kommunale selskaper og kommunale foretak
- Egenkontrollen i kommunene, særlig kontrollutvalgets uavhengighet og administrasjonssjefens internkontroll
- Åpenhet og gjennomsiktighet i kommunene og kommunal virksomhet.

Den interdepartementale arbeidsgruppen la 15. mars 2007 fram rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv*. Departementet er i gang med oppfølgingen. *Forum for etikk i kommunesektoren* vil bli trukket inn. Det tas sikte på å sende ut et høringsnotat høsten 2007.

12.6 Et langsiktig arbeid

Gjennom arbeidet med å vurdere og eventuelt endre regler, vil departementet bidra til at regelverket inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til den forvaltningsetiske dimensjonen.

Forum for etikk i kommunesektoren samler et bredt spekter av kompetanse og ressurser, og departementet vil i det videre arbeidet i forumet ha oppmerksomhet mot å fange opp ideer og forslag til tiltak som kan bidra til høy etisk bevissthet i

kommunesektoren og til å hindre misligheter og uetisk forhold. Forumet gir en unik mulighet for i dialog å finne fram til måter å møte ufordringene på.

Samtidig som vi bør kunne ha forventninger til virkningene av eventuelle nye regler, er det etter departementets vurdering grunn til igjen å understreke at det viktigste arbeidet for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren skjer i den enkelte kommune. Det er videre grunn til å understreke at holdningsskapende arbeid er viktig og at det krever langsiktighet. Betydningen av å arbeide langsiktig med holdningsskapende arbeid, ble framhevet i NOU 1993:15 Forvaltningsetikk. Synspunktene her kan trolig være nyttige i det arbeidet skal finne sted i kommunene framover, jf. NOU 1993: 15 side 34:

Vi må ikke ha illusjoner om at det holdningsskapende arbeidet kan gjennomføres raskt. Vi tror heller på en langsiktig og målrettet kulturutvikling som grunnlag for at forvaltningsetikken skal gis gode vekstvilkår.

Vi tror at det holdningsskapende arbeidet drives best når man satser på åpen drøftelse av problemstillinger av etisk karakter i virksomheten. Vi vil derfor anbefale at det satses bevisst på å utvikle en virksomhetskultur som legitimerer og endog oppmuntrer til slike frilynte drøftelser. Det er i dialog med andre at meninger brytes og egne verdier og normer blir satt på prøve. Trolig vil en slik åpenhet også skape et godt grunnlag for tillit og trygghet i organisasjonen.

Kulturer som etterstreber lukkede, ekskluderende miljøer i organisasjonen for å oppnå individuelle fordeler, vil ha mindre mulighet for å utvikles og trives hvis lederen og andre viser evne til å umuliggjøre slik atferd gjennom et åpent organisasjonsmiljø. Forsøk på manipulasjon og fordekte beslutninger av organisatorisk eller personalmessig karakter, vil få dårlig vekstvilkår dersom lederen er i stand til å utvikle en sunn og åpen virksomhetskultur.

13 Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder

13.1 Kommunal- og regionaldepartementet

13.1.1 Hovedstadsmeldingen

Kommunal- og regionaldepartementet legger våren 2007 fram en stortingsmelding om hovedstaden. Meldingen tar opp spørsmål om Osloregionen som internasjonal, konkurransedyktig region, hovedstadsrollen og samspill by/land, Oslo som mangfoldig og åpen hovedstad, Oslos særlige utfordringer blant annet knyttet til velferd og levekår, samt styringsutfordringer i Osloregionen. Alternative modeller for å løse styringsutfordringene i hovedstadsregionen ble presentert i St.meld. nr. 12 (2006 -2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

13.1.2 Nytt investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser – Overgangsordning

Saken er omtalt under Helse- og omsorgsdepartementet, jf. avsnitt 13.5.

13.1.3 Varig bolig framfor hospits og andre midlertidige botilbud

Strategien *På vei til egen bolig* avsluttes i 2007, men arbeidet for å forebygge og bekjempe bostedsløshet fortsetter. Spesielt vil regjeringen framheve innsatsen for å skaffe bostedsløse varige boligtilbud. Kommunene oppfordres til å intensivere innsatsen på området. Særlig viktig vil det være å tilrettelegge gode oppfølgingstjenester til de som skaffes boliger. I enkelte kommuner er det også behov for å etablere nye og mer egnede boligtilbud. Regjeringen vil oppfordre kommunene til å nyttiggjøre seg de statlige boligvirkemidlene på en helhetlig måte ved å se flere virkemidler som bostøtte og boligtilskudd i sammenheng.

13.1.4 Ny bygnings- og gjennomføringsdel av plan- og bygningsloven

Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å legge fram en odelstingsproposisjon med forslag

til ny bygnings- og gjennomføringsdel av plan- og bygningsloven høsten 2007. Lovforslaget baseres på NOU 2003: 24 *Mer effektiv bygningslovgivning* og NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II*. Hovedhensikten med lovreformen er å effektivisere og forenkle byggesaksbehandlingen, og forbedre måloppnåelsen i loven. Nærmere informasjon om Bygningslovutvalget finnes på www.krd.no.

13.1.5 Endringer i forskrifter til plan- og bygningsloven

Kommunal- og regionaldepartementet fastsatte den 26. januar 2007 endringer i forskrifter til plan- og bygningsloven. Endringene i teknisk forskrift (TEK), stiller blant annet krav til bygningers energibruk med ikrafttreden 1. februar 2007, og krav til vann- og avløpsanlegg med ikrafttreden 1. juli 2007. Endringene skal følges opp av kommunene som bygningsmyndighet, og vil få konsekvenser for kommunene som bygningseiere, og som eiere av vann- og avløpsanlegg. Noen justeringer er foretatt i forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK), med ikrafttreden 1. juli 2007. Endringene i SAK betraktes som presisering av gjeldende rett, og vil ikke få betydning for kommunene.

13.1.6 Forslag om nye heiskrav i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven

Kommunal- og regionaldepartementet forbereder høringsforslag til nye heiskrav i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. Forslaget gjelder blant annet krav til heis i nye flerbolighus med tre eller flere etasjer. Forslaget vil i noen grad berøre kommunen som bygningsmyndighet, og vil få konsekvenser for kommunen ved nybygg der kommunen er tiltakshaver. Endringsforslaget vil sendes på høring i løpet av 2007 med sikte på ikrafttreden 1. januar 2008.

13.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

13.2.1 Handlingsplan mot fattigdom og kvalifiseringsstønad

Arbeids- og inkluderingsdepartementet la som vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) fram *Handlingsplan mot fattigdom*. Handlingsplanen skisserer en helhetlig innsats for å forebygge fattigdom og for å bedre livsbetingelsene og mulighetene for den delen av befolkningen som har de laveste inntektene og de dårligste levekårene. Handlingsplanen legger særlig vekt på en målrettet politikk med tiltak for at flest mulig skal kunne leve av egen arbeidsinntekt. Regjeringen vil gjennom konsultasjonsordningen fortsette det tette samarbeidet mellom staten og kommunesektoren for å nå nasjonale mål i fattigdomsbekjempelsen.

Et særskilt kvalifiseringsprogram for utsatte grupper med en tilhørende standardisert kvalifiseringsstønad er et sentralt virkemiddel for å nå målene i handlingsplanen. Utkast til lovbestemmelser har vært på høring. Det tas sikte på at saken fremmes for Stortinget i juni 2007. Kommunene får plikt til å tilby programmet og den tilhørende stønaden. Ordningen skal i likhet med økonomisk sosialhjelp legges til NAV-kontorene, og fases gradvis inn i takt med etableringen av kontorene. Sosial- og helsedirektoratet skal ha ansvaret for oppfølging av kvalifiseringsprogrammet fra statens side. Det tas sikte på at de første kommunene skal kunne tilby programmet i løpet av 2007. Det er satt av 53 millioner kroner i statsbudsjettet for 2007 til formålet, hvorav 3 millioner kroner tildeles Sosial- og helsedirektoratet for å ivareta sitt ansvar i forbindelse med oppstart av ordningen i 2007. De resterende midlene tildeles kommuner hvor det blir etablert NAV-kontor i løpet av året.

Det vil i stor grad være langtids sosialhjelpsmottakere som er aktuelle for det nye kvalifiseringsprogrammet. Midlene til kommunene vil derfor i innfasingsperioden bli fordelt med utgangspunkt i sosialhjelpsnøkkelen i inntektssystemet for kommunene, men slik at midlene blir tildelt fra det kvartalet det blir etablert NAV-kontor i den enkelte kommune. Midlene vil bli innlemmet i rammetilskuddet for kommunene når alle landets kommuner har etablert NAV-kontorer, etter planen fra 2010.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i forbindelse med statsbudsjettet for 2008 i samråd med KS vurdere om det er aktuelt med et mindre fastbeløp slik at det blir tatt høyde for at alle kommuner trenger et visst minimumsbeløp til å planlegge iverksetting av ordningen.

13.2.2 Gjennomføring av NAV-reformen og oppfølging av stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering (St.meld. nr. 9 (2006-2007))

Innen utgangen av 2009 skal det etableres felles lokale arbeids- og velferdskontorer (NAV-kontor) som dekker alle landets kommuner. I 2007 tas det sikte på å etablere om lag 110 NAV-kontorer, mens de resterende kontorene etableres i 2008 og 2009, jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007).

Forskrift til arbeids- og velferdsforvaltningsloven om løsning av tvister mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene trådte i kraft 12. mars 2007. Fylkesmannen skal mekle når uenighet hindrer inngåelse av avtale om etablering av NAV-kontor. Hvis meklingen ikke fører fram, går saken til tvungen løsning ved en sentral, partssammensatt tvisteløsningsnemnd. Nemnda fastsetter de bestemmelsene avtalen etter loven skal omfatte, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 første ledd.

Forskrift om delegasjon av myndighet mellom stat og kommune i arbeids- og velferdsforvaltningen trådte i kraft 12. mars 2007. Forskriften legger til rette for en enhetlig ledelse av NAV-kontorene, ved at en felles administrativ leder kan gis fullmakt til å utøve myndighet og fatte vedtak på kontorets samlede oppgaveområde, enten vedkommende er ansatt i stat eller kommune. Forskriften vil sikre at delegasjon av myndighet skjer i riktige former. Selv om stat eller kommune velger å delegerer myndighet til å utføre oppgaver og å fatte vedtak, vil dette ikke berøre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. En statlig ansatt leder vil måtte rapportere til kommunen for oppgaver utført på vegne av kommunen, og en kommunalt ansatt leder vil på tilsvarende måtte rapportere til staten ved fylkeskontoret eller Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Kommunenes merutgifter ved reformen er dekket innenfor veksten i de frie inntektene. Beløpsrammene baseres på kommunenes utgifter knyttet til å etablere minimumsløsningen for kommunal deltakelse i NAV-kontoret slik den er definert i Ot.prp. nr. 47 (2005-2006). En minimumsløsning vil si forvaltning av økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning og arbeidet med individuelle planer. Kommunesektoren er kompensert med 50 millioner kroner i 2006 og 150 millioner kroner i 2007. Merutgiftene for kommunene i 2008 anslås til om lag 100 millioner kroner, og vil bli dekket innenfor nivået på de frie inntektene. Midlene vil bli tildelt over rammetilskuddet og fordelt etter hovednøkkelen i inntektssystemet. KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en veileder

som viser hvilke kostnader som kommunene selv skal dekke innenfor de frie inntektene og hvilke utgifter Arbeids- og velferdsetaten skal dekke. Der er det også angitt foreløpige anslag for kommunenes kompensasjon i 2008 og 2009.

Arbeids- og velferdsetaten skal etablere fylkesvise spesialenheter for forvaltning, samt avdelingskontorer i fylker med mest spredtbygd bosettingsmønster, og spesialenheter for pensjon i Harstad, Steinkjer, Ålesund, Porsgrunn og Groruddalen i Oslo. Spesialenhetene for forvaltning planlegges etablert i løpet av 1. kvartal 2008, mens spesialenhetene for pensjon skal etableres innen utgangen av 2008.

Etablering av spesialenhetene for forvaltning innebærer at anslagsvis 1 100 statlige årsverk skal flyttes fra de lokale kontorene. NAV-kontorer med tre eller færre statlig ansatte skal ikke avgi personell til spesialenhetene.

Formålet med omorganiseringen er at NAV-kontorene skal settes bedre i stand til å hjelpe flere arbeidsløse, sosialhjelpsmottakere og andre som ikke er i arbeidslivet ut i jobb. Arbeidsgivere skal gis service for å skaffe arbeidskraft. NAV-kontorene skal være arbeids- og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med innbyggerne. NAV-kontorene skal ta skjønnsmessige beslutninger, blant annet beslutninger om attføring, rehabilitering og tidsbegrenset uførepensjon. Beslutninger om nytt kvalifiseringsprogram og stønad skal være et kommunalt ansvar og vil ligge til NAV-kontoret, jf. omtale under *Handlingsplan mot fattigdom*. Spesialenheter for forvaltning vil fatte vedtak om statlige regelstyrte ytelser.

Stortinget har gitt sin tilslutning til hovedtrekkene i St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, jf. Innst. S. nr. 148 (2006-2007). Meldingen vil bli fulgt opp blant annet med ulike endringer i folketrygdloven. Disse planlegges sendt på høring i løpet av 2007, og med framlegging av odelstingsproposisjon på nyåret 2008. Det pågår også en videreutvikling av de tiltak og tjenester som Arbeids- og velferdsetaten tilbyr.

13.2.3 Kommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne

Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. ble vedtatt 17. juni 2005. Det var forutsatt i Ot.prp. nr. 87 (2004-2005) og i Sosialkomiteens Innst. S. nr. 114 (2004-2005) at loven skal gjelde fra kommunestyreperioden som starter høsten 2007 og at kommunene og fylkeskommunene skal få kompensasjon for merutgif-

tene gjennom rammetilskuddet. Kommunevalget er fastsatt til 10. september 2007.

Lov om kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne settes i kraft fra 10. september 2007. Kommunenes merutgifter er anslått til 50 millioner kroner, og dekkes innenfor nivået for de frie inntektene i 2008.

13.2.4 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen 2007

Arbeids- og inkluderingsdepartementet la fram *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen* som vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007).

De fleste tiltakene i handlingsplanen har konsekvenser for kommunesektoren ved at det utvikles bedre rammevilkår for arbeid med integrering og inkludering. Blant tiltakene av betydning for kommunesektoren er etablering av permanent tolkeutdanning, styrking av kompetanseteam mot tvangsekteskap og nye læreplaner for opplæring i norsk og morsmål for språklige minoriteter. Av tiltakene med direkte konsekvenser for kommunesektoren, kan spesielt nevnes økningen av integreringstilskuddet. Mange av tiltakene retter seg i første omgang mot utvalgte kommuner, basert på antall innvandrere i kommunen. Dette gjelder for eksempel videreføring av forsøk med språkkartlegging, gratis kjernetid i barnehage og videreføring av Ny sjanse – programmet.

13.2.5 Gjennomgang av ordningen for integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Saken er omtalt under endringer i det økonomiske opplegget for 2007 i kapittel 4.3.

13.2.6 Bosetting av flyktninger

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår å endre regelverket for toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester slik at det bosettingsstimulerende særtilskuddet for flyktninger med alvorlige funksjonshemninger eller adferdsvansker, ikke skal trekkes fra ved utmåling av tilskudd. Det bosettingsstimulerende særtilskuddet tilsvarer inntil 700 000 kroner per bruker per år i inntil 5 år. Dagens regelverk for toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er slik at alle øremerkede statlige tilskudd til enkeltbrukere trekkes fra før tilskuddet beregnes.

Dagens bosettingsordning er frivillig for kommunene, og en høy egenandel ved bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne kan resultere i at disse ikke blir bosatt. En endring i ordningen der særtilskuddet ikke går til fratrekk når kommunene søker om det generelle tilskuddet, vil bedre kommunenes rammevilkår vesentlig i forhold til bosetting av denne gruppen, og vil likestille tynge og lettere brukere.

Raskere bosetting av gruppen vil totalt sett være fordelaktig for staten, for samfunnet som helhet og for personen det gjelder. Staten bærer alle utgifter for persongruppen så lenge de bor i mottak. Etter bosetting vil kommunene ta over en del av utgiftene samtidig som tilbudet til personen antas å være bedre i kommunen enn det er i mottak.

Ved å gjøre unntak for tilskudd til flyktninger, fravikes prinsippet om at det er netto utgifter som skal ligge til grunn for beregning av tilskudd over toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere. Tilskuddet til flyktninger er særegent fordi det skal virke bosettingsfremmende og fordi det utbetales i inntil fem år.

Formålet med forslaget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet er å stimulere til raskere bosetting av denne særskilte gruppen flyktninger. Endringen vil kun omfatte nye bosettinger og vil ikke gis tilbakevirkende kraft. Etter dagens ordning har Arbeids- og inkluderingsdepartementet anslått netto økonomiske konsekvenser av forslaget til 1,55 millioner kroner. Det er få saker per år, og det er usikkerhet knyttet til anslaget.

13.3 Barne- og likestillingsdepartementet

13.3.1 Kommunale egenandeler ved barneverntiltak i det statlige barnevernet

Det er en målsetting at flest mulig barn under barnevernets omsorg skal få hjelp i sitt nærmiljø. Det legges derfor opp til en gradvis overgang fra bruk av dyre institusjonsplasser til mer bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Kommunen betaler egenandeler ved bruk av tiltak i det statlige barnevernet, og kommunene får refundert utgifter til forsterkninger av fosterhjem ut over egenandelssatsen. Kommunenes egenandeler for 2007 er inntil 25 260 kroner per måned per barn. Beløpet har til nå vært prisjustert årlig, jf. årlige rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet om saken. For nærmere regler vises det til rundskriv Q-820 *Betalingsordninger i barnevernet. Betaling mellom*

kommuner og fylkeskommuner. Rundskrivet er under revidering. Barne- og likestillingsdepartementet arbeider med en omlegging av de kommunale egenandelene ved bruk av statlige barneverntiltak med sikte på å stimulere til redusert bruk av institusjon og økt bruk av fosterhjem og andre hjemmebaserte tiltak. Omleggingen vil ikke medføre økte utgifter for kommunesektoren sett under ett. Barne- og likestillingsdepartementet vil i sin St.prp. nr. 1 (2007-2008) komme tilbake med nærmere omtale av omleggingen.

13.3.2 Innlemming av øremerket tilskudd til samlivskurset «Godt samliv»

Saken er omtalt under øremerkede tilskudd i kapitlet 5.4.

13.4 Fornyings- og administrasjonsdepartementet

13.4.1 IKT-området

Fornyings- og administrasjonsdepartementet la i desember 2006 fram St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Det er et viktig prinsipp at alle skal kunne delta i informasjonssamfunnet. Regjeringen ønsker derfor at offentlige løsnings- og tjenester på IKT-området så langt som mulig skal være universelt utformet. Brukerne skal møte en åpen, tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor som tilbyr helhetlige og fullstendige digitale tjenester gjennom gode elektroniske selvbetjeningsløsninger. Offentlig sektor skal dessuten effektivisere og frigjøre ressurser ved bruk av IKT for å kunne styrke velferdstilbudet. For å oppnå dette, må offentlig sektor samarbeide mer på tvers. Det forutsetter blant annet etablering av overordnede arkitekturprinsipper på IKT-området og etablering av noen tverrsektorielle fellesløsninger. Det betyr at det bør satses på mer bruk av:

- Åpne standarder - En første versjon av en referanse katalog vil foreligge sommer/høst 2007.
- Elektronisk identifikasjon (eID) – Forslag til strategi for bruk av eID i offentlig sektor er på høring våren 2007.
- Elektronisk handel og innkjøp - Strategi med forslag til tiltak vil foreligge i 2007.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil i samarbeid med kommunal sektor i 2007 etablere et nasjonalt kompetansemiljø for åpen kildekode. Det vil dessuten bli lagt fram en nasjonal strategi for informasjonssikkerhet i 2007.

For å bidra til å nå Soria Moria-erkæringens målsetting om tilbud om bredbånd til hele landet innen utgangen av 2007 foreslås det i St. meld. nr. 2 (2006-2007) *Revidert nasjonalbudsjett 2007* å øke bevilgningen til Høykom med 100 millioner kroner til bredbåndsutbygging på Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett. Det vises til nærmere omtale under endringer i det økonomiske opplegget for 2007 i kapittel 4.6.

13.4.2 Oppfølging av ILO-konvensjonen nr. 94

I Soria-Moria-erklæringen heter det at regjeringen vil stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i alle offentlige anbudprosesser. I tråd med dette har Fornyings- og administrasjonsdepartementet sendt på høring et forslag til endring i lov om offentlige anskaffelser. Forslaget gir departementet fullmakt til å pålegge oppdragsgivere å ta inn kontraktsklausuler som skal sikre gjengs lønns- og arbeidsforhold i offentlige kontrakter om kjøp av tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Lovbestemmelsen gir også departementet fullmakt til å pålegge oppdragsgivere å føre tilsyn med at klausulene blir overholdt, og å iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende etterlevelse av klausulene. En slik ordning er allerede gjennomført for sentrale statlige myndigheter gjennom rundskriv, men foreslås nå utvidet til også å omfatte kommunal sektor.

Forslaget til lovbestemmelse er en overordnet fullmaktshjemmel. Den nærmere utformingen av plikten blir fastsatt i forskrift og sendes på separat høring.

13.5 Helse- og omsorgsdepartementet

13.5.1 Omsorgsplan 2015

Det vises til St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*. Konkrete strategier for å møte dagens og framtidens omsorgsutfordringer er beskrevet i Omsorgsplan 2015. Omsorgsplanen vil være grunnlaget for de statlige satsingene i de kommunale omsorgstjenestene i årene framover. Omsorgsplan 2015 forutsetter langsiktig planlegging av bygningsmessige investeringer, personellinnsats, kompetanseutvikling, utdanningskapasitet og tilrettelegging av fysiske og sosial omgivelser. Planarbeidet må foregå både på statlig og kommunalt nivå og forutsetter et tett samspill mellom statlige fagmyndigheter og kommunesektoren. Følgende delelementer inngår i Omsorgsplan 2015:

Ny investeringsordning for sykehjem og omsorgsboliger

Regjeringen har i St.meld. nr. 25 (2005-2006) varslet en ny investeringsordning med tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra 2008. Tilskuddet skal gi grunnlag for langsiktig planlegging og utbygging av omsorgssektoren for å møte framtidens omsorgsutfordringer, og vil avløse de ekstraordinære tilskuddene som ble benyttet i arbeidet med Handlingsplan for eldreomsorgen. Ordningen vil også omfatte yngre mennesker som på grunn av nedsatt funksjonsevne eller psykiske og sosiale problemer har behov for omfattende tjenestetilbud. Helse- og omsorgsdepartementet har et arbeid i gang for å kartlegge utbyggingsbehovet i kommunene. Departementet vil drøfte utformingen av tilskuddet med KS.

Kommuner som setter i gang byggeprosjekter før den varslede tilskuddsordningen trer i kraft, kan søke om tilskudd etterskuddsvis. Søknadene vil undergis samme prioritering og behandling som andre søknader, og det vil ikke bli gitt forhåndsgaranti om tilskudd. Husbanken vil i 2007 ta i mot forhåndsmeldinger om prosjekter det ønskes tilskudd til og kan bistå kommunene med veiledning slik at nye prosjekter oppfyller Husbankens tekniske krav. Husbanken vil som tidligere samarbeide med fylkesmannen når det gjelder å vurdere behovet i den enkelte kommune.

Kompetanseløftet 2015

Kompetanseløftet 2015 er et viktig virkemiddel for å nå målsettingen om 10 000 nye årsverk innen utgangen av 2009, sammenliknet med nivået i 2004. Kompetanseløftet skal sikre tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning i pleie- og omsorgstjenestene. Midlene til Kompetanseløftet forvaltes og fordeles av fylkesmennene, og behov for justering av tiltak blir foretatt i forbindelse med statsbudsjettet.

Helhetlig demensplan

Planarbeidet skal rettes mot forskning, utviklingstiltak, kompetanseheving, rekruttering, boformer og samarbeid med frivillige og pårørende. Planen skal tydeliggjøre hvilket tilbud spesialisthelsetjenesten skal sørge for til denne brukergruppen og hvordan dette arbeidet best kan organiseres. Samtidig skal planen gi faglig veiledning om tverrfaglige kompetansebehov og tjenestetilbudet i kommunene. Det forutsettes at demensomsorgen inngår som en del av det helhetlige omsorgstjenestetilbudet i kommunen.

Nasjonal standard for legetjenesten i sykehjem

For å legge til rette for en nasjonal standard for legetjeneste i sykehjem, og som et foreløpig anslag, mener Helse- og omsorgsdepartementet det er behov for å øke innsatsen av legeårsværk med minst 50 prosent i perioden 2005 til 2010. Tall fra 2004 og 2005 viser at det har vært en økning i legeårsværk i sykehjem på seks prosent. Urevurderte KOSTRA-tall for 2006 viser en ytterligere økning i legeårsværk i sykehjem på fem prosent. Legeårsværk pr institusjonsplass er fra 2006 innført som kvalitetsindikator i KOSTRA.

Helse- og omsorgsdepartementet har i rundskriv til kommunene gitt kriterier for fastsettelse av lokal norm med presisering av de krav som følger av kvalitetsforskriften og internkontrollforskriften. Det nasjonale behovsanslaget skal drøftes og vurderes etter at kommunene har fastsatt sin lokale norm.

Sosial- og helsedirektoratet har utgitt en veileder for legetjenester i sykehjem. Formålet er at veilederen skal støtte og veilede kommunene i planlegging og oppnå og vedlikeholde god kvalitet på legetjenestene i sykehjem.

Regjeringen har for 2007 bevilget 4 millioner kroner til å stimulere kommunene til å benytte seg av NOKLUS (Norsk kvalitetsforbedring av laboratorievirksomhet utenfor sykehus). 700 sykehjem vil fram til 2010 få tilbud om gratis deltakelse i NOKLUS.

13.5.2 10 000 nye årsverk i pleie- og omsorgstjenesten

Regjeringen har som mål å opprette 10 000 nye årsverk i pleie- og omsorgssektoren innen utgangen av 2009 ut fra nivået i 2004. For 2006 indikerer foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå en personellvekst på 3 900 årsverk i pleie- og omsorgstjenesten, tilsvarende 3,5 prosent. Tilnærmet hele veksten er personell med helse- og sosialutdanning. Dette er den sterkeste veksten i omsorgstjenesten på seks år. Basert på dagens tall fra SSB er det så langt etablert 5 800 nye årsverk i 2005 og 2006. Økningen i årsverk gir kommunen mulighet til å styrke demensomsorgen, utvide dagtilbud og satse mer på kultur, aktivitet og sosiale tiltak for brukere av omsorgstjenesten. KS har gjennom sine budsjettundersøkelser vist at 76 prosent av kommunene har budsjettert med utvidelse av pleie- og omsorgstilbudet i 2007. Et grovt anslag tilsier at dette vil utgjøre i overkant av 2 000 flere årsverk i 2007.

13.5.3 Nasjonal avtale for samhandling på helse- og omsorgsområdet

Regjeringens mål er at både spesialisthelsetjenesten og de kommunale helse- og omsorgstjenestene skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset pasientenes og brukernes behov. Å skape helhet og sammenheng i tjenestetilbudet for brukere og pasienter er imidlertid ofte en stor utfordring. Det finnes mange eksempler på at samhandling mellom ulike tjenester fungerer tilfredsstillende, men det er også dokumentert svikt på en rekke områder. For å få til bedre samhandling, er det nødvendig at samarbeidet skjer nærmest pasienter og brukere mellom de som utøver tjenestene, samtidig som samarbeidet forankres på politisk, faglig og administrativt nivå i kommuner og helseforetak.

Regjeringen og KS arbeider i fellesskap med en nasjonal rammeavtale om samarbeid mellom tjenestenivåene. Formålet med den nasjonale rammeavtalen er todelt. Den skal understøtte inngåelse av lokale avtaler mellom kommuner og helseforetak, og danne grunnlag for samhandling mellom likeverdige parter. Videre skal den bidra til systematisk oppfølging på samhandlingsområdet på nasjonalt nivå. De lokale avtalene skal bidra til bedre samarbeid om pasienter og brukere som trenger både kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester. Arbeidet for bedre samhandling berører både den praktiske organiseringen og grunnleggende problemstillinger knyttet til holdninger, kommunikasjon og vilje til å finne fram til helhetlige løsninger for pasientene. Dette krever en bred tilnærming.

Regjeringen og KS ser behov for å arbeide med rammebetingelsene for dette området på en systematisk måte, og vil derfor gjennom en nasjonal rammeavtale forplikte seg til å være pådrivere for bedre samhandling på helse- og omsorgsområdet. For å sikre samkjørte prosesser må den nasjonale avtalen ses i sammenheng med lokal strategiutvikling og allerede inngåtte lokale avtaler mellom de regionale helseforetakene og kommunene på samhandlingsområdet, slik at disse kan utvikles videre innenfor et felles rammeverk.

Rammeavtalen er forankret i St.prp. nr. 1 (2006-2007), Del III Nasjonal helseplan (2007-2010), St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening* og i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren, representert ved KS. Den skal ses i sammenheng med avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten mellom regjeringen og KS. Rammeavtalen legger eksisterende overordnede ansvars- og organisasjonsstrukturer til grunn.

Etter planen skal avtalen undertegnes før sommeren 2007, og vil ha en flerårig virkeperiode. Det vil bli laget en veileder som skal være til hjelp for arbeidet med inngåelse av de lokale avtalene, og det vil også bli etablert et eget system for oppfølging av arbeidet med de lokale avtalene for å sørge for erfaringsutveksling og måloppnåelse i forhold til avtaleinngåelser mellom kommunene og helseforetakene.

13.5.4 Ressurskrevende tjenester

Toppfinansierungsordningen for ressurskrevende tjenester er omtalt i kapittel 7.

13.5.5 Unge personer med nedsatt funksjonsevne i eldreinstitusjon

Unge personer med nedsatt funksjonsevne bør ikke bo i institusjoner beregnet på eldre. De endelige tallene fra Statistisk sentralbyrå for 2005 viser at 178 beboere under 50 år er innskrevet for langtidsopphold i institusjoner for eldre og funksjonshemmede. Av disse var 130 beboere i alders- eller sykehjem. Dette er en klar nedgang i forhold til antallet i 2004. Ureviderte tall for 2006 viser en ytterligere nedgang i antallet personer under 50 år innskrevet for langtidsopphold i alders- og sykehjem.

Fylkesmennene fulgte i 2006, som i 2005, opp kommuner som har unge personer under 50 år bosatt i alders- eller sykehjem. Av de 130 beboerne i alders- og sykehjem var det 12 personer som ønsket et annet botilbud og hvor det ikke forelå plan for utflytting. Fylkesmannen fulgte høsten 2006 opp kommuner hvor vedkommende ønsket et annet botilbud og hvor det ikke forelå plan for utflytting. Tidspunkt for utflytting må vurderes individuelt. Det er et større antall beboere enn tidligere år som får utarbeidet individuell plan.

En kontaktgruppe med representanter fra Norges Handikapforbud, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, KS, Sosial- og helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet skal følge utviklingen på området og komme med forslag til tiltak.

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer finansierungsordningen for ressurskrevende tjenester som hensiktsmessig for å sikre unge personer et godt tjenestetilbud. Ordningen innebærer at merkostnadene for kommunene knyttet til å gi en ung funksjonshemmet et tilbud utenfor eldreinstitusjon reduseres betydelig.

13.5.6 Interkommunalt legevaktsamarbeid (IKL)

Stortinget gjorde ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2006 følgende vedtak (anmodningsvedtak nr. 527):

Stortinget ber Regjeringen, som en del av redegjørelsen knyttet til kostnadsberegningen for organiseringen av det interkommunale legevaktsamarbeidet, som Regjeringen har varslet skal komme i statsbudsjettet for 2006, medta i redegjørelsen hvordan det kan utvikles statlige insentiver som bidrar til utvikling av interkommunalt legevaktsamarbeid der dette framstår som geografisk hensiktsmessig og tjenlig for befolkningen.

På oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet gjennomførte Statistisk sentralbyrå vinteren 2005-06 en undersøkelse angående kommunenes utgifter til interkommunalt legevaktsamarbeid med legevaktsentral (IKL). Mange av de aktuelle kommunene hadde problemer med å framskaffe data over kostnader til legevakt før etablering av interkommunalt legevaktsamarbeid. Rapporten (*Holmøy: Interkommunalt legevaktsamarbeid med legevaktsentral (IKL) – organisering, utgifter og inntekter – SSB 2006*) gir derfor ikke svar på om og i hvilken grad kostnadene ved IKL-organisering av legevakten gjennomgående er høyere eller lavere enn deltakerkommunenes tidligere kostnader til legevakt. De viktigste resultatene fra rapporten er omtalt i St.prp. nr. 1 (2006-2007).

Helse- og omsorgsdepartementet nedsatte i januar 2007 en arbeidsgruppe med deltakelse fra berørte departementer, KS og Legeforeningen som fikk i mandat å:

...vurdere om kostnadsnivået for kommunene i IKL kan bidra til å begrense etableringen av slike samarbeid ut over det som følger av geografiske, befolkningsmessige og andre forhold. Om gruppen finner at dette er tilfelle, skal den vurdere om det er ønskelig å etablere statlige virkemidler for å legge forholdene bedre til rette for etablering av IKL, og hvordan slike virkemidler eventuelt kan utformes.

Arbeidsgruppen avga sin rapport 30. april 2007.

Interkommunalt samarbeid om større vakttdistrikt kan være et viktig tiltak for å lette vaktbelastningen for legene særlig i mindre kommuner, og dermed bidra til å bedre rekruttering til og stabilitet i kommunenes legetjeneste. Samarbeid om stasjonær legevakt med legevaktsentral gir i tillegg en kvalitetsheving i tjenesten og bedre tilgjengelighet til legevakt. For deler av befolkningen kan avstanden til legevakten bli lengre enn tidligere, og det

kan være nødvendig at det tas hensyn til dette ved de regionale helseforetakenes organisering av ambulansetjenesten. I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å ha bakvaktordninger i ytterkommuner.

I følge Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin har ca. 70 prosent av landets kommuner, det vil si ca. 300 kommuner, et samarbeid med andre kommuner om en eller annen form for interkommunal legevaktordning. På landsbasis har arbeidsgruppa oversikt over 36 interkommunale samarbeid med stasjonær legevakt og legevaktssentral. Det er fem flere enn registrert av SSB i 2006. Slikt samarbeid omfatter til sammen 163 kommuner. I 21 av samarbeidene er legevakten lokalisert ved sykehus, og 22 befinner seg på Østlandet og Sørlandet. I Sogn og Fjordane og Finnmark er det foreløpig ingen. De fleste har åpningstid enten utenom vanlig kontortid (kl. 08-16 på hverdager) eller hele døgnet alle dager, men i noen tilfeller har kommunene felles legevakt bare på natt.

Rapporten fra SSB viser at kostnadene ved drift av IKL varierer betydelig, også mellom IKL med sammenlignbare befolkningsgrunnlag. Det kan dels ha sammenheng med lokalisering og organisering av legevakten, dels med hvilket ambisjonsnivå kommunene legger seg på med hensyn til kvalitetsheving. I tillegg til nivået på IKL-utgiftene avhenger utgiftsendringene av førutgiftene, som blant annet har sammenheng med hvor mange kommuner som inngår i samarbeidet og hvordan legevakten var organisert i de enkelte kommunene. På grunnlag av foreliggende materiale og analyser arbeidsgruppa selv har gjennomført, konstatere gruppa at det ikke kan trekkes noen generell konklusjon om at IKL-samarbeid innebærer merutgifter for de involverte kommunene i forhold til deres samlede utgifter til legevakt tidligere.

Uavhengig av om samarbeidet innebærer mer- eller mindreutgifter samlet sett, vil det imidlertid ofte medføre omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Det har sammenheng med strukturen på førutgiftene og at kommunene som regel velger å fordele IKL-utgiftene helt eller delvis etter kommunenes folketall. En kommune med 1000 innbyggere kan før samarbeidet ha tilsvarende eller høyere utgifter enn en kommune med 10 000 innbyggere som baserer seg på hjemmevakt. Per innbygger gir det minst ti ganger så høy utgift per innbygger i småkommunen. En fordeling av utgiftene som helt eller delvis baserer seg på kommunenes folketall, innebærer dermed en viss utjevning av utgiftsnivået per innbygger, med reduserte utgifter for småkommunen og høyere utgifter for den større kommunen. Slike virkninger kan even-

tuelt svekke motivasjonen for et interkommunalt samarbeid, selv om resultatet for begge kommunene vil være en bedre legevaktjeneste.

Arbeidsgruppen understreker at utgiftsfordelingen er opp til kommunene selv, og at den typen problemer som er pekt på her, primært bør løses gjennom avtaler mellom kommunene. Gruppen finner likevel grunnlag for å foreslå at departementet vurderer en tilskuddsordning til dekning av etableringskostnader og kvalitetsutviklingstiltak, som et rent stimuleringsstiltak for å få fortgang i etableringen av IKL-samarbeid. Det pekes på at det særlig er i utkantstrøk, der spredt bosetting og vanskelige kommunikasjonsforhold utgjør særlige problemer med hensyn til å etablere mer omfattende samarbeid, at det vil være aktuelt med utbygging av IKL i tiden framover.

Arbeidsgruppen foreslår også at sentrale helsemyndigheter stimulerer til kvalitet og tilgjengelighet i legevaktjenesten gjennom utvikling av nasjonale faglige retningslinjer, og ber departementet vurdere om kommunene bør få et styrket ansvar for kompetanse- og opplæringskrav og rutiner som sikrer en forsvarlig legevaktjeneste.

Helse- og omsorgsdepartementet vil vurdere arbeidsgruppens forslag, og kommer tilbake til saken i St.prp. nr. 1 (2007-2008).

13.5.7 IPLOS

IPLOS ble innført i alle kommuner i mars 2006 som et obligatorisk rapporteringssystem innen omsorgssektoren. Formålet med IPLOS er å få bedre kunnskap om tjenestene og de som bruker dem, for å kunne yte bedre tjenester og planlegge den videre utvikling. På bakgrunn av den kritikken som har vært framført mot IPLOS, er det i nært samarbeid med brukerorganisasjonene satt i gang arbeid for endringer. Det vil bli foretatt en evaluering av innføringen av IPLOS, der en blant annet vil se på hvordan brukerorganisasjonene og brukersynspunktene er ivaretatt i denne prosessen.

13.5.8 Finansiering av fysioterapitjenesten

Fysioterapitjenesten har ikke vært gjenstand for systematisk gjennomgang eller evaluering de siste 15 år. Helse- og omsorgsdepartementet ga derfor Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag å foreta en kartlegging av tjenesten. Kartleggingen forelå i mars 2007. Det er satt i gang en gjennomgang av finansieringsordningene for fysioterapitjenesten, sett i lys av formålet med tjenesten og dens funksjon innenfor kommunehelsetjenesten. Arbeidet utføres av en arbeidsgruppe med representanter

fra Finansdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, KS, Norsk fysioterapeutforbund, Arbeids- og velferdsetaten og Sosial- og helsedirektoratet.

13.5.9 Privatpraktiserende logopeder og audiopedagoger

I kommuneproposisjonen for 2007 ble det varslet at Helse- og omsorgsdepartementet ville sende på høring et forslag om at trygdefinansiering av tjenester fra privatpraktiserende logopeder og audiopedagoger bortfaller, og at departementet tok sikte på å fremme en odelstingsproposisjon høsten 2006, med iverksetting 1. januar 2007.

I St.prp. nr. 1 (2006-2007) ble det vist til forslaget og anført at Helse- og omsorgsdepartementet ville fremme en odelstingsproposisjon våren 2007, med sikte på iverksetting 1. juli 2007. På bakgrunn av de innspill Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt, har departementet kommet til at en vil se dette spørsmålet i en videre sammenheng. Helse- og omsorgsdepartementet vil derfor ikke fremme en odelstingsproposisjon denne våren med sikte på iverksetting fra 1. juli 2007, slik det var varslet.

13.5.10 Høringsnotat om utvidelse av pasientombudsordningen

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt ut et høringsnotat med forslag om utvidelse av pasientombudsordningen. Endringen gjelder utvidelse av pasientombudsordningen til også å omfatte kommunenes helsetjenester etter kommunehelsetjenesteloven med unntak av kapittel 4a miljørettet helsevern og tjenester etter sosialtjenesteloven med unntak av kapittel 5 økonomisk stønad.

13.5.11 Tannhelse

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med en stortingsmelding om tannhelsetjenesten. Det tas sikte på å legge fram meldingen i løpet av 2007.

13.5.12 Opptrappingsplan psykisk helse

Innsatsen i kommunene har vært økende i løpet av opptrappingsperioden. Det er opprettet om lag 2 900 årsverk totalt (1998-2005). Dette utgjør 62 prosent av måltallet på 4 770 årsverk fastsatt i opptrappingsplanen, jf. St.prp. nr.63 (1997-98), og vurderes som tilfredsstillende da det i 2005 kun var gitt øremerkede tilskudd for å realisere 59 prosent av måltallet.

Aktivitetstallene for tjenestene til barn og unge viser en noe kraftigere økning enn tjenestene til voksne i perioden 1998-2005. For tjenestene til barn og unge er 79 prosent av måltallet på 1 060 årsverk realisert, mens kun 59 prosent av måltallet på 3 710 årsverk i tjenestene til voksne er realisert i perioden. Likevel vurderes det samlede psykososiale tilbudet til barn og unge i kommunene til ikke å være godt nok utbygd. Spesielt synes behandlings- og oppfølgingstiltak til barn og unge med psykiske vansker å være for svakt utviklet. Det samme gjelder det forebyggende arbeidet. Tilbudet i skolehelsetjenesten er fremdeles for dårlig utbygd i mange kommuner. På bakgrunn av dette er bl.a. en egen veileder i psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene ferdigstilt og presentert på regionale konferanser i løpet av våren 2007.

Ved utgangen av 2004 var det gitt 3 418 boligtilsagn (måltall 3 400). Det forventes at boligene er ferdigstilt i løpet av 2007. Kartlegginger viser at det kan være et ytterligere behov for om lag 2 800 boliger. For å bidra til å dekke det økte behovet for boliger, vil regjeringen i forslaget til statsbudsjett for 2008 foreslå et nytt investeringstilskudd, jf. St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening*.

Omfanget av samtidige rusmiddelproblemer og psykiske lidelser er økende blant mottakere av kommunale tjenester. Det er en utfordring for kommunal sektor å utvikle tjenester som ivaretar individuelle behov i tråd med dette.

Det er i 2007 avsatt drøyt 2,8 milliarder kroner til drift av tjenestetilbudet, som fordeles til kommunene etter inntektssystemets kostnadsnøkkel for den kommunale helse- og sosialtjenesten. Tilskudd for 2007 utbetales på bakgrunn av at vilkår for 2006 er oppfylt, herunder bl.a. tilfredsstillende rapportering fra 2006, en politisk vedtatt plan for perioden 2007-2010, planlagt økning i aktivitetsnivå fra 2006-2007, oppfyllelse av krav til brukermedvirkning og at det foreligger skriftlige rutiner mellom helseforetak og kommune for utarbeidelse av individuell plan.

I tråd med forutsetningene for Opptrappingsplanen tar regjeringen sikte på å innlemme øremerkede tilskudd til psykisk helsearbeid fra og med 2009, jf. kapittel 5. Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2006-2007) for Helse- og omsorgsdepartementet, ba Stortinget om at regjeringen i budsjettframlegget for 2008 beskriver videre arbeid med psykisk helse etter at *Opptrappingsplanen for psykisk helse* er fullført i 2008/2009. Regjeringen vil gi en helhetlig vurdering av det videre arbeidet med psykisk helse i budsjettet for 2008, herunder virkemidler for å sikre videre oppfølging, og

omtale av innlemmingen av det øremerkede tilskuddet til psykisk helsearbeid i kommunene. Det er et mål å bidra til en videreføring og en videreutvikling av det psykiske helsetilbudet som er bygget opp i kommunene gjennom *Opptrappingsplanen for psykisk helse*.

13.5.13 Helsehjelp uten samtykke

Stortinget vedtok i desember 2006 nytt kapittel 4 A i pasientrettighetsloven om helsehjelp til pasienter uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelp, jf. Ot.prp. nr. 64 (2005-2006) og Innst. O. nr. 11 (2006-2007). Lovendringen innebærer strenge regler for å gi helsehjelp, blant annet et krav om at unnlatelse av å gi helsehjelp kan føre til vesentlig helseskade. Videre er det gitt regler om klageadgang for pasienten og pasientens nærmeste pårørende, samt andre tiltak for å øke rettsikkerheten for pasientene. Reglene stiller krav til helsetjenesten, herunder kommunehelsetjenesten, i forhold til å treffe vedtak og gjennomføre opplæring og rettledning relatert til vedtak. Tidspunkt for iverksetting er ikke fastsatt.

13.5.14 Opptrappingsplan for rusfeltet

Helse- og omsorgsdepartementet vil fremlegge en opptrappingsplan for rusfeltet som skal legge det faglige fundamentet for et arbeid med sikte på økt innsats. Opptrappingsplanen skal ta utgangspunkt i at Helse- og omsorgsdepartementet vil basere sin rusmiddelpolitikk på likeverd for den enkelte rusmiddelavhengige og solidaritet med pårørende og barn som opplever de negative konsekvensene av rusmidler. Det skal satses på forebygging, behandling og oppfølging. Det skal tilrettelegges for omsorgstiltak for rusmiddelavhengige som har behov for dette. Det overordnede målet er å redusere negative konsekvenser av rusmiddelbruk for enkeltpersoner og for samfunnet. Følgende fem mål danner grunnlaget for departementets opptrapping på rusfeltet:

1. Gi rusmiddelpolitikken et tydeligere folkehelseperspektiv
2. Heve kvaliteten og kompetansen på rusfeltet
3. Bidra til sosial inkludering og mer tilgjengelige tjenester
4. Legge tilrette for at de som yter tjenester samhandler og samordner seg
5. Sikre brukere bedre innflytelse på tjenestene de mottar og barn og pårørende bedre ivaretagelse

For å nå målene må flere instanser og forvaltningsnivå delta. Kommunesektoren er svært viktig for å lykkes i arbeidet med rusmiddelproblemer. Regjeringen vil bidra til at kommuner og andre relevante aktører skal ha et best mulig grunnlag for å lykkes med tiltak og satsinger.

13.6 Justisdepartementet

13.6.1 Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nødetatene

Stortinget vedtok 18. desember 2006 at et første utbyggingstrinn for nytt digitalt nødnett i Norge skal igangsettes, jf. St.prp. nr. 30 (2006-2007) og Innst. S. nr. 104 (2006-2007). Justisdepartementet har 1. april 2007 opprettet Direktoratet for nødkommunikasjon som har fått ansvaret for forvaltningen av nødnett. Direktoratet har igangsatt arbeidet med å etablere avtaler med de kommunene som skal motta systemet i det første utbyggingområdet. Det er i samarbeid med KS utarbeidet en mønsteravtale for mottak av utstyr til legevaktsentraler og 110-sentraler.

I henhold til St.prp. nr. 30 (2006-2007) skal driftskostnadene ved en landsdekkende utbygging dekkes gjennom en brukerbetalingsordning som fordeler kostnadene på alle brukerne av nettet. Det arbeides med å fastsette den endelige prisen som må betales. Det legges til grunn at driftsutgiftene for det nye nettet ikke vil fravike vesentlig fra de samlede utgiftene etater og kommuner har i dag.

Basert på prinsippene for brukerbetaling, antall innmeldte brukere, fordeling av brukere i forhold til brukerprofilene og prising av disse, vil det skje en omfordeling av utgifter fra spesialisthelsetjenesten til politi og kommunesektoren som vil håndteres gjennom en rammeoverføring mellom sektorene. Rammeoverføringen vil blant annet bli basert på en ekstern kostnadsanalyse av de faktiske sambandsutgiftene før og etter innføringen av nødnett. KS vil involveres i arbeidet med kostnadsanalysen.

I tillegg til den direkte brukerbetalingen for nettet, vil det i tråd med forutsetningene for prosjektet også påløpe utgifter for kommuner og statlige etater til leie av datalinjer til kommunikasjonsentraler, samt kostnader til etatsinterne utgifter som opplæring, brukerstøtte, løpende vedlikehold og utskifting av radioterminaler, og administrasjon av brukere i nettet. Disse kostnadene skal gjennomgå i den eksterne kostnadsanalysen. Nødstatenes innføringsprosjekter dekkes innenfor nødstatenes egne rammer.

13.6.2 Den nye offentlighetsloven

Justisdepartementet tar sikte på at den nye offentlighetsloven (*lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleg-leva)*) skal tre i kraft 1. januar 2008. Loven vil i vesentlig grad utvide allmennhetens rett til innsyn i offentlig virksomhet. Lovens virkeområde vil bli utvidet ved at den som hovedregel vil gjelde for selvstendige rettssubjekter (aksjeselskaper, stiftelser o.l.) der det offentlige har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet eller det offentlige på annet grunnlag har rett til å utpeke mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i dette organet. Videre innsnevres adgangen til å gjøre unntak fra innsyn. Dette gjør seg særlig gjeldende i kommunal sektor der hovedregelen i gjeldende rett om at kommuner og fylkeskommuner regnes som ett organ i forhold til offentlighetslovens unntak for organinterne dokumenter forlates. Dette vil føre til betydelig økt innsynsrett i kommunal sektor. De mange endringene medfører at det vil være et behov for opplæring i forkant av ikrafttreddelsen. Det legges til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene innenfor statlig og kommunal sektor samlet sett ikke vil være større enn at de kan håndteres innenfor gjeldende budsjettammer.

13.7 Kultur- og kirkedepartementet

13.7.1 Rentekompensasjon for kirkebygg

Kultur- og kirkedepartementet foreslår i St.prp. nr. 69 (2006-2007) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007* å utvide investeringsrammen for rentekompensasjon ved istandsetting av kirkebygg med 300 millioner kroner, jf. omtale under endringer i det økonomiske opplegget for 2007 i kapittel 4.7.

13.7.2 Tilskuddsordning fra Opplysningsvesenets fond til istandsetting av kirker

Kultur- og kirkedepartementet vil i 2007 etablere en tilskuddsordning for istandsetting av de automatisk fredete kirkene, med finansiering fra Opplysningsvesenets fond. Tilskuddet kan dekke inntil 30 prosent av istandsettingskostnadene. Ordningen vil omfatte rundt 190 kirker, bygget før 1650. De fleste av disse er middelalderkirker i stein. I samarbeid med bl.a. kulturminnemyndigheter og kirkelige instanser vil Kultur- og kirkedepartementet med det første utarbeide retningslinjer for ordningen.

13.8 Kunnskapsdepartementet

13.8.1 Barnehager

Tiltaksplan for førskolelærere

Kunnskapsdepartementet tar sikte på å legge fram en tiltaksplan for rekruttering av førskolelærere før sommeren 2007. Målsettingen med rekrutteringsplanen vil i første rekke være å opprettholde andelen førskolelærere i barnehagene. I arbeidet med planen vil departementet vurdere områder som rekruttering til førskolelærerstudiet, tiltak i utdanningen for å hindre studiefrafall, sikre rekruttering fra studiet til barnehagene, sikre at førskolelærerne blir værende i barnehagene og stimulere til å få førskolelærere tilbake til barnehagene. Kommunen har som lokal barnehagemyndighet ansvar for å sikre et helhetlig barnehage tilbud av god kvalitet, og derigjennom sikre at barnehageeiere arbeider systematisk og planmessig for rekruttering av og stabilitet for førskolelærere i barnehagene. Det er en forutsetning at personalet i barnehagene har kompetanse og kvalifikasjoner til å ivareta et kvalitetsmessig godt tilbud.

Kompetansestrategi for barnehager

Den 20. mars 2007 lanserte Kunnskapsdepartementet en strategi for kompetanseutvikling for barnehagesektoren for perioden 2007-2010. Strategien legger opp til en klar styrking av kommunen sin rolle som barnehagemyndighet i kompetanseutviklingsarbeidet. Målet med strategien er å styrke de ansattes kompetanse innenfor noen gitte satsingsområder og det mandatet loven og rammeplanen gir. Barnehagepersonalets kompetanse er av avgjørende betydning for å nå regjeringens mål om et barnehage tilbud av høy kvalitet. Et vilkår for å få statlig tilskudd til kompetanseutvikling er at kommunen skal utvikle og gjennomføre planer for kompetanseutvikling i samarbeid med alle kommunale og ikke-kommunale barnehager i kommunen. Styrkingen av kommuneøkonomien i 2006 og 2007 legger forholdene til rette for bedre kommunalt tjenestetilbud også i barnehagesektoren. Kunnskapsdepartementet vil i sin dialog med kommunene undersøke mulighetene for en økt kompetansesatsing fra kommunene. På grunnopplæringsområdet skjer en betydelig styrking av kompetansen i sammenheng med innføring av Kunnskapsløftet, hvor stat og kommune sammen går inn med midler til kompetanseheving. Departementet ser det som viktig at kommunene prioriterer styrking av kompetansen til de ansatte i tråd med strategien for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.

Innlemming av barnehagetilskudd i rammetilskuddet til kommunene

Regjeringen tar sikte på å innlemme øremerkede tilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene fra 1. januar 2009, samtidig med innføring av rett til barnehageplass, jf. omtale av innlemmingsplanen i kapittel 5. Forutsetningen for innlemming er at full barnehagedekning er nådd, jf. Soria Moria-erklæringen. En nærmere omtale av innlemmingen av tilskuddsposter legges etter planen fram i kommuneproposisjonen for 2009.

13.8.2 Grunnskole og videregående opplæring

Gratis frukt og grønt i skoler med ungdomstrinn

Det foreslås i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2007 å innføre gratis frukt og grønt for alle elever på skoler med ungdomstrinn fra skolestart 2007, jf. nærmere omtale i kapittel 4.

Styrking av rådgivningstjenesten

Kunnskapsdepartementet foreslår i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2007 å styrke ressursene til rådgivning i ungdomsskolen med 15 millioner kroner i 2007, jf. nærmere omtale i kapittel 4.

Forsøk med utvidet skoledag

Kunnskapsdepartementet foreslår i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2007 å bevilge 23 millioner kroner i 2007 til forsøk med utvidet skoledag. Det tas sikte på å videreføre forsøket med om lag 20 millioner kroner i 2008, jf. nærmere omtale i kapittel 4.

St.meld. nr. 16 (2006-2007) Tidlig innsats for livslang læring

Stortinget har våren 2007 behandlet St.meld. nr. 16 (2006-2007) *Tidlig innsats for livslang læring*. Det bærende budskapet i meldingen er at tiltak skal settes inn så raskt som mulig etter at problemer og utfordringer er oppdaget. Sentrale tiltak i meldingen inkluderer systematisk kartlegging av førskolebarns språkutvikling, språkstimuleringstiltak for barn i og utenfor barnehage og tidlig prioritering av støttetiltak for elever med problemer i de første trinnene av barneskolen i stedet for i de siste. Rådgivningstjenesten i grunnskolen foreslås omorganisert for å sikre gode utdanningsvalg og en reduksjon i frafall fra videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet vil følge opp tiltakene i meldingen i forbindelse med årlige budsjetter og i høringsbrev.

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av opplæringen i grunnskolen, Dokument nr. 3:10 (2005–2006). Riksrevisjonens rapport viser at det ofte er mangler ved oppfølgingen av opplæringsloven med tilhørende forskrifter i mange kommuner. Fylkesmennenes tilsyn i 2006 viser videre at flere kommuner mangler et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. På denne bakgrunn vil Kunnskapsdepartementet fortsette arbeidet med å utvikle tilsynet med grunnopplæringen. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide en veileder til kommunesektoren om hvordan internkontrollkravet i opplæringsloven kan ivaretas.

Endringer i opplæringsloven

Kunnskapsdepartementet fremmer våren 2007 en odelstingsproposisjon om endringer i opplæringsloven og friskoleloven. Det blir bl.a. foreslått følgende endringer:

- Lovregulering av reklame i skolen. Skoleeier skal sørge for at elevene ikke utsettes for reklame som er egnet til å skape kommersielt press eller som i stor grad kan påvirke holdninger, atferd og verdier. Skolens område, lærebøker og læremidler nevnes spesielt.
- Lovfesting av skoleeiers ansvar for å holde elevene med nødvendige trykte og digitale læremidler samt nødvendig digitalt utstyr. Departementets lovforslag innebærer ikke en ordning med obligatorisk bruk av bærbar pc. Fylkeskommunene kan selv velge om de ønsker å organisere opplæringen på en slik måte at elevene må ha bærbar pc. Det åpnes imidlertid for at skoleeier kan kreve at elevene dekker deler av kostnaden ved en bærbar pc. En egenandel skal forutsette at elevene har en tilsvarende innsparing knyttet til utgifter til for eksempel kalkulator, kladdebøker o.l. Det forutsettes også at eleven får beholde pc-en etter avsluttet videregående opplæring.
- Innføring av en bestemmelse om kollektiv ulykkesforsikring. Formålet er å sikre at alle elever, uavhengig av bosted, skal ha forsikringsmessig dekning ved ulykker. Forslaget innebærer en innskjerping i forhold til dagens situasjon hvor slik kollektiv ulykkesforsikring er frivillig. Bestemmelsene skal gjelde både for grunnskole og videregående opplæring og for alle skoler med offentlig godkjenning.

Endringer i bestemmelsene om fag- og yrkesopplæringen

Formålet med forslagene til lovendringer er å bedre kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen gjennom en forenkling av bestemmelsene og en tilpassing til behovene i dag, bl.a. knyttet til hvilke oppgaver partene i arbeidslivet skal ha i det offentlige opplæringssystemet regionalt, og hvordan partenes deltakelse skal organiseres.

Opplæring i institusjoner

Kunnskapsdepartementet foreslår at det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2007 foretas en midlertidig omfordeling av rammetilskudd mellom fylkeskommunene for å ta bedre hensyn til fordelingen av kostnader knyttet til opplæring i barnevernsinstitusjoner, jf. nærmere omtale i kapittel 4. Kunnskapsdepartementet vil framover vurdere hvilken varig løsning som best ivaretar målet om overensstemmelse mellom ressurser og oppgaver for den enkelte fylkeskommune.

Gratis læremidler i videregående opplæring

Fylkeskommunene får fra høsten 2007 ansvar for at elevene får nødvendige trykte og digitale læremidler. Ordningen innføres i 2007 for elever på Videregående trinn 2 og det er lagt inn 287,4 millioner kroner i rammetilskuddet til fylkeskommunene som kompensasjon for dette. I 2008 innføres ordningen for elever på Videregående trinn 3 (Vg3) og rammetilskuddet til fylkeskommunene vil da bli justert slik at kompensasjonen gjenspeiler elevtall og utgiftsnivå for læremidler på Vg3.

Kunnskapsløftet i grunnsopplæringen

Kunnskapsløftet er innført høsten 2006. De nye læreplanene har innført «å kunne bruke digitale verktøy» som en av de fem grunnleggende ferdighetene. I tillegg vil det være digitale kompetansemål i de enkelte fagene. Det skal fokuseres på IKT i sluttvurderingen/eksamen. Våren 2008 vil det gjennomføres avgangsprøver/eksamen som måler digital kompetanse med bruk av IKT i noen utvalgte fag, og antall fag vil utvides våren 2009.

13.9 Landbruks- og matdepartementet

13.9.1 Tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell

Landbruks- og matdepartementet varslet i St.prp. nr. 1 (2006-2007) at departementet tar sikte på å overføre ansvaret for å sikre tilfredsstillende til-

gang på tjenester fra dyrehelsepersonell til kommunene. Samtidig vil ansvaret for klinisk veterinærkontakt bli overført fra Mattilsynet til kommunene. I tråd med dette vil departementet fremme den nødvendige lovendringen i lov av 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell våren 2007. Gitt at Stortinget vedtar lovendringen, vil kommunene få ansvaret for tjenester fra dyrehelsepersonell fra 1. januar 2008. Landbruks- og matdepartementet vil komme nærmere tilbake til saken i forbindelse med St.prp. nr. 1 (2007-2008).

13.9.2 Etablering av en utvidet landsdekkende landbruksvikartjeneste

En tilskuddsordning over Jordbruksavtalen har bidratt til at kommunene har ansatt landbruksvikarer for å bedre husdyr- og planteprodusentenes tilgang på arbeidskraft i krisesituasjoner. Kommunene er imidlertid ikke pålagt å bistå i slike tilfeller.

I 2005 var det 164 kommuner som på frivillig basis hadde dette tilbudet til sine primærprodusenter i jordbruket og som mottok tilskudd over Jordbruksavtalen som delfinansiering av landbruksvikartilbudet. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag foreslo ved jordbruksoppgjøret 2006 at dette tjenestetilbudet må bli landsdekkende. Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet forslag til omlegging av ordningen som er drøftet med bl.a. KS. I forslaget legges det til grunn at arbeidsgiveransvaret for de kommunale landbruksvikarene overføres til landets avløserlag innen jordbruket. Spørsmålet om en utvidelse av landbruksvikarordningen vil bli tatt opp mellom avtalepartene i forbindelse med årets jordbruksoppgjør. Om lag 27 millioner kroner som kommunene bruker på ordningen i dag, vil inngå i finansieringen av ny ordning. Landbruks- og matdepartementet vil komme tilbake til saken i forbindelse med årets jordbruksoppgjør og St.prp. nr. 1 (2007-2008).

13.10 Miljøverndepartementet

13.10.1 Miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp

Offentlig sektor - staten, fylkeskommunene og kommunene - påvirker miljøet og sosiale forhold både i Norge og internasjonalt som forbruker, som produsent, som byggherre og som eiendomsforvalter. Offentlige virksomheter bør gå foran og være ansvarlige forbrukere som etterspør miljøvennlige varer og varer som er tilvirket med høye

etiske og sosiale standarder. Regjeringen arbeider med en treårig handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, og hovedlinjene i handlingsplanen er presentert i St.meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, som ble lagt fram i mai inneværende år.

13.10.2 Forskrift om obligatoriske avfallsplaner i kommunale byggesaker

I løpet av 2007 vil Miljøverndepartementet fastsette en ny forskrift om obligatoriske avfallsplaner i kommunale byggesaker. Forskriften vil erstatte delegeringen fra 2002, som ga alle landets kommuner myndighet til å stille krav om slike planer. Formålet med regelverket er å få en miljømessig bedre håndtering av avfall fra bygg- og anleggssektoren. Kommunene skal sikre at kravene i forskriften overholdes. Kommunenes kostnader knyttet til saksbehandling og tilsyn skal dekkes inn gjennom gebyrer.

13.10.3 Reduksjon av utslipp av klimagasser gjennom en mer aktiv bruk av kommunale virkemidler

Det er regjeringens ambisjon at kommunene skal styrke egen kompetanse innenfor natur- og miljøvern. Det er i dag til dels store forskjeller mellom kommunene på dette området. I en rapport fra 2005 utarbeidet av Cicero på oppdrag fra Miljøverndepartementet, blir det vist et vesentlig potensial for reduksjon av utslipp av klimagasser gjennom en mer aktiv bruk av kommunale virkemidler. Det tas sikte på å komme tilbake til kommunenes rolle i klimaarbeidet i den planlagte stortingsmeldingen om sektorvise klimahandlingsplaner.

13.11 Olje- og energidepartementet

13.11.1 Regionale planer for vindkraft og småkraftverk

Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet ønsker å legge til rette for økt utbygging av vindkraft og små vannkraftverk, men samtidig sikre at naturmangfold, friluftsliv og store landskapsverdier ikke går tapt. I denne sammenhengen ønsker Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet at fylkeskommunene, i samarbeid med relevante fagetater, utarbeider regionale planer for små vannkraftverk og vindkraft. Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft, en veileder for utarbeidelse av regionale planer for vindkraft og miljøfaglige retningslinjer for utarbeidelse av regionale planer for små vannkraftverk er under ferdigstilling. Disse dokumentene vil være til nytte for fylkeskommuner som ønsker å utarbeide fylkesdelplaner for de aktuelle temaene. Det vil være fordelaktig at de fylkeskommunene som ønsker å utarbeide slike planer følger om lag samme framdriftsplan og at arbeidet starter opp i 2007.

13.12 Samferdselsdepartementet

13.12.1 Evaluering av belønningsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene

Samferdselsdepartementet har siden 2004 bevilget midler til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene. Belønningsordningen vil bli evaluert i løpet av 2007. Resultatet av evalueringen vil kunne få betydning for ordningen fra og med 2008.

Del III
Resultater i kommunal sektor

14 Utviklingen i kommuneøkonomien fram til 2006

14.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Kommunal- og regionaldepartementet viser til analysen av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren som Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi presenterte i aprilrapporten for 2007. Departementet slutter seg til utvalgets situasjonsforståelse.

Realveksten i kommunesektorens inntekter har i 2004, 2005 og 2006 vært høy med henholdsvis 3,7 prosent, 3,0 prosent og 5,6 prosent. Sysselsettingen og driftsutgiftene har også økt de siste årene, men mindre enn inntektene. Deler av inntektsveksten har dermed vært benyttet til å styrke den økonomiske balansen, noe som var nødvendig etter flere år med svake driftsresultater.

Som følge av den uvanlig høye skatteinngangen i 2006, anslås kommunesektorens samlede inntekter i 2007 å vokse lite i forhold til det faktiske inntektsnivået i 2006. Regnet i forhold til det oppjusterte inntektsnivået for 2006 ligger det an til en reduksjon i frie inntekter fra 2006 til 2007.

Ifølge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi bør netto driftsresultat over tid ligge på om lag tre prosent av driftsinntektene. Et slikt nivå vil sette kommuner og fylkeskommuner i stand til å sette av midler til framtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer. I 2006 fikk både kommunene og fylkeskommunene samlet sett et betydelig driftsoverskudd. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 5,5 prosent av inntektene i 2006, mot 3,6 prosent av inntektene i 2005. I 2004 var netto driftsresultatet 2,2 prosent, noe som igjen var en klar økning fra årene før. Det svært høye driftsresultatet i 2006 må ses i sammenheng med uventet høy skatteinngang mot slutten av fjoråret, men indikerer at sektorens handlefrihet i 2006 ble vesentlig forbedret i forhold til noen år tilbake. De gjennomgående gode driftsresultatene i 2006 indikerer at kommunesektoren har oppnådd økonomisk balanse. Dersom kommuneopplegget for 2007 ses i sammenheng med den faktiske inntektsutviklingen i 2006, legger staten til rette for at sektoren kan opprettholde den økonomiske balansen og samtidig ha rammebetingelser

til å gi innbyggerne et bedre tjenestetilbud. I hvilken grad dette målet nås, vil også avhenge av om kommunene og fylkeskommunene lykkes med fornying, effektivisering og nytenking. Sektoren må ta et helhetlig ansvar for fornyingsarbeidet, og det lokale effektiviseringsarbeidet i tjenesteproduksjonen må videreføres.

14.2 Kommunesektorens plass i norsk økonomi

I tabell 14.1 er det vist noen indikatorer for kommunesektorens plass i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et stabilt bilde av kommunesektorens plass i norsk økonomi fra 1980 og fram til 2006. Nedgangen fra 2001 til 2002 målt ved samtlige indikatorer har sammenheng med at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten (sykehusreformen).

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Målt som andel av bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge har kommunesektorens utgifter vært relativt stabile, med unntak av en markert nedgang i 2002 i forbindelse med at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Siden da har andelen ligget på om lag 18-19 prosent. De to siste årene har andelen vært i underkant av 18 prosent, i første rekke som følge av at en mindre andel av de samlede realinvesteringene har vært i kommunal sektor. Den kommunale investeringsandelen viser større svingninger fra år til år. Investeringer svinger generelt mer enn konsum, og den kommunale andelen varierer både som følge av svingninger i kommunale investeringer og som følge av svingninger i investeringene i norsk økonomi totalt sett.

Målt i forhold til utførte timeverk i norsk økonomi, utgjorde sysselsettingen i kommunesektoren i underkant av 20 prosent før spesialisthelsetjenesten ble overført til staten. Siden da har andelen ligget i overkant av 15 prosent. Målt i forhold til utførte timeverk i offentlig sektor, utgjør den kommunale sysselsettingen nærmere 58 prosent. Målt i antall sysselsatte personer er tallene noe høyere, som følge av at deltidsandelen er høyere i kommunesektoren enn i norsk økonomi samlet sett.

Tabell 14.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi 1980-2006.

	1980- 1989 ¹	1990- 1999 ¹	2000	2001	2002 ²	2003	2004	2005 ³	2006 ³
Utgifter i alt i prosent av BNP for Fastlands-Norge	..	22,1	21,5	22,7	18,8	19,3	18,5	17,8	17,8
Brutto realinvesteringer i prosent av samlede investeringer i fast realkapital	7,9	8,6	8,9	9,7	8,9	9,9	8,8	7,3	7,0
Kommunal sysselsetting ⁴ i prosent av:									
Sysselsetting i alle sektorer	15,0	18,4	18,8	19,0	15,3	15,3	15,1	15,1	15,0
Sysselsetting i offentlig forvaltning	67,1	69,5	71,6	72,0	57,6	57,5	57,1	57,3	57,7

¹ Gjennomsnitt over perioden.² Tallene er påvirket av at ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble overført til staten.³ Foreløpige tall.⁴ Sysselsetting er målt i antall utførte timeverk.

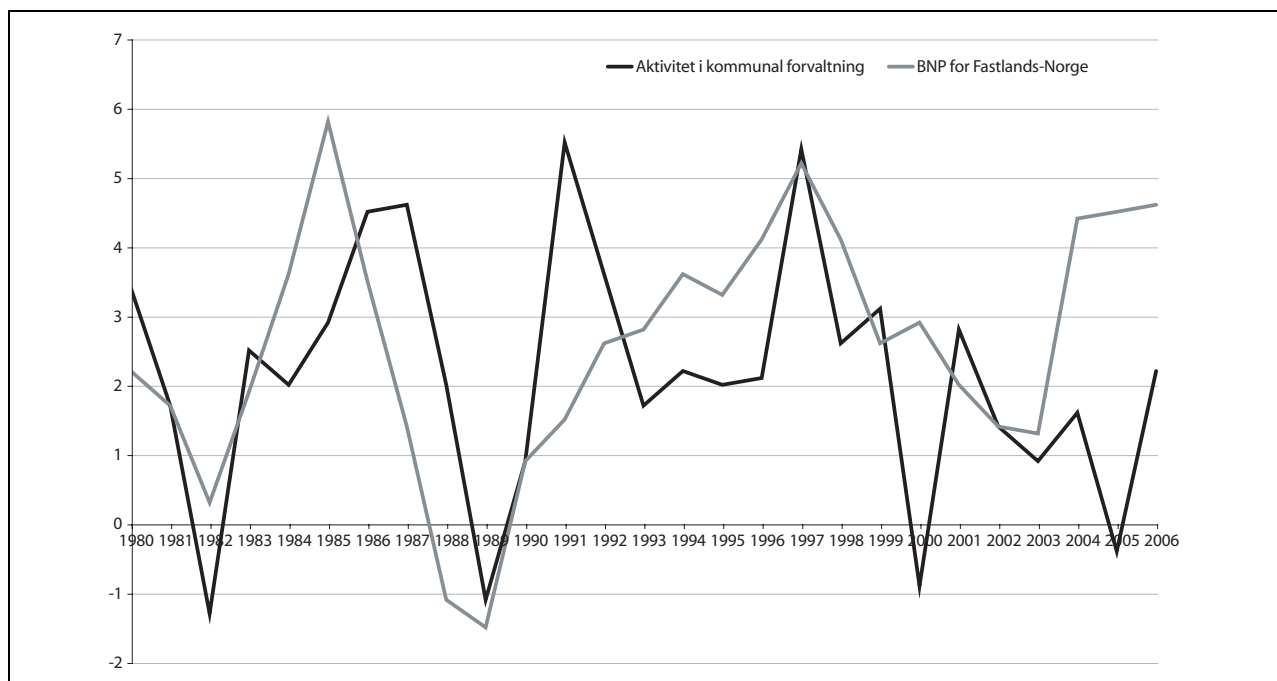
Kilde: Statistisk sentralbyrå

14.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling

Aktiviteten i kommuneforvaltningen kan måles med en indikator hvor sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats og bruttoinvesteringer inngår som komponenter. I figur 14.1 sammenlignes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med

veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 1980-2006.

I 2006 økte aktivitetsnivået i kommunesektoren med 2,2 prosent. Veksten i bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge var 4,6 prosent. Dette må ses i sammenheng med den sterke høykonjunkturen i norsk økonomi.



Figur 14.1 Aktivitetsutvikling i kommuneforvaltningen og utviklingen i brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge 1980-2006. Prosentvis volumendring fra året før¹.

¹ For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen brukes en indikator der endring i sysselsettingen målt i timeverk, endring i produktinnsats i faste priser og endring i brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektorer brukes de andelenes som lønnsutgifter, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgifter for de tre utgiftsartene. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitetsvekst.

Tabell 14.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 1990-2006. Volumendring i prosent fra året før.

	1990-1999 ¹	2000	2001	2002 ²	2003	2004	2005	2006
Sysselsetting ³	2,2	-0,4	0,0	0,2	-2,3	1,6	1,1	1,6
Produktinnsats	3,5	2,0	8,3	2,8	4,4	4,6	-0,2	2,4
Brutto realinvesteringer	6,7	-7,8	8,0	4,8	10,6	-3,1	-7,4	5,0
Aktivitet totalt	3,1	-0,9	2,8	1,4	0,9	1,6	-0,4	2,2

¹ Gjennomsnitt over perioden 1990-1999.² Korrigert for overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten.³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabell 14.2 vises aktivitetsveksten i kommunesektoren i perioden 1990-2006 dekomponert i utvikling i sysselsetting, produktinnsats (vareinnsats) og bruttoinvesteringer. Gjennomsnittlig årlig aktivitetsvekst i perioden var 2,2 prosent.

I tabell 14.3 vises realutviklingen i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter fra 1990-2006. Gjennomgående i perioden har veksten i de frie inntektene vært lavere enn veksten i de samlede inntektene. Dette har i særlig grad sammenheng med at reformer og satsinger innen pleie- og omsorgssektoren, helsesektoren og barnehager har vært finansiert ved øremerkede tilskudd. Økningen i frie midler som skyldes at øremerkede ordninger innlemmes eller at det bevilges midler til finansiering av nye oppgaver som pålegges kommunesektoren, regnes imidlertid ikke med i veksten i frie inntekter. Det innebærer at disse tallene undervurderer utviklingen i andelen frie inntekter.

Veksten i samlede inntekter i 2006 anslås til om lag 12,8 milliarder kroner, som utgjør 5,6 prosent. Veksten i de frie inntektene anslås til om lag 10,3 milliarder kroner, eller 6,3 prosent.

14.4 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat for kommuner og fylkeskommuner angir forholdet mellom driftsinntekter og driftsutgifter, medregnet netto renteutgifter og

låneavdrag. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi anser netto driftsresultat som den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan avsettes til framtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer. Netto driftsresultat kan dermed sies å være et uttrykk for kommunesektorens økonomiske handlefrihet. For at kommunesektoren skal være i stand til å sette av midler til egenfinansiering av investeringer og oppnå sunn økonomistyring på sikt, bør netto driftsresultat for kommunesektoren ifølge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi over tid ligge på om lag tre prosent av driftsinntektene.

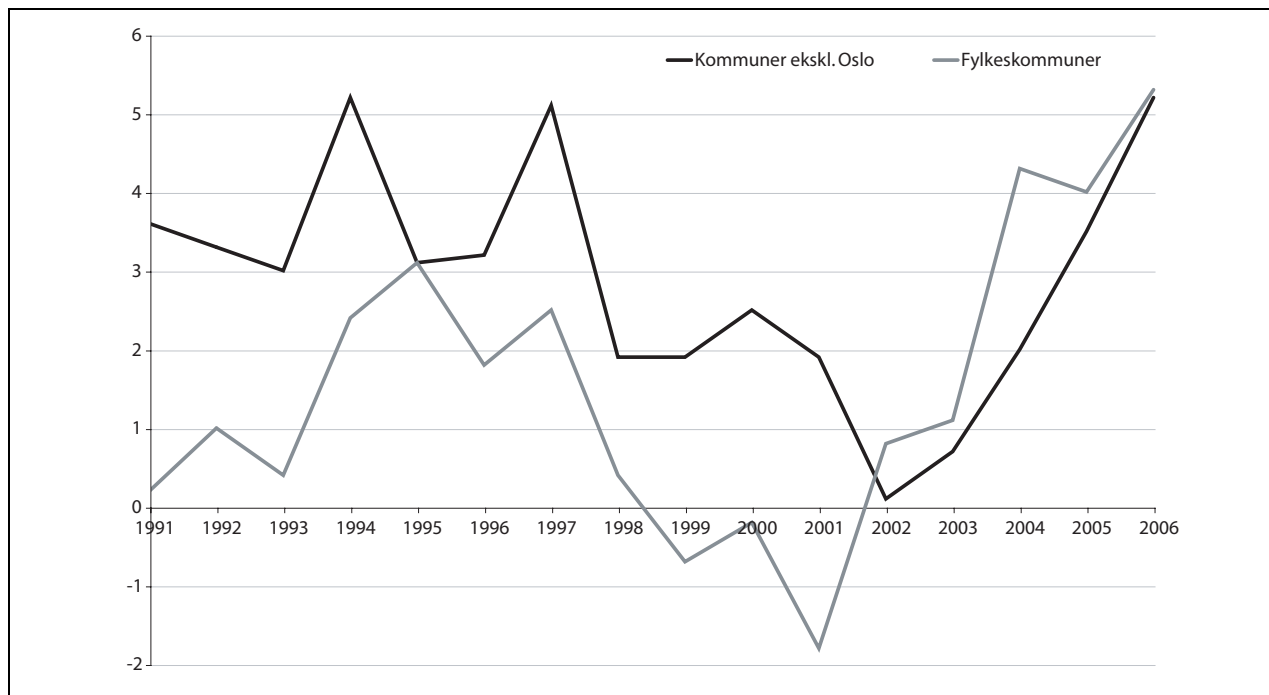
Figur 14.2 viser utviklingen i netto driftsresultat for kommunene og fylkeskommunene. Etter noen år med lave netto driftsresultater ble netto driftsresultat betydelig forbedret i 2005 og økte deretter kraftig i 2006. For kommunene utenom Oslo ble netto driftsresultat 5,2 prosent i 2006. Dette er sammen med resultatet for 1994 det største driftsoverskuddet de siste 20 årene, og en økning fra 3,5 prosent i 2005. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo i 2006 utgjorde 5,3 prosent av driftsinntektene. Dette er en økning fra 4,0 prosent i 2004 og historisk høyt. Oslo kommune hadde et netto driftsresultat i 2006 på hele 8,0 prosent. Også dette er betydelig høyere enn de foregående årene. Økningen i netto driftsresultat for kommunesektoren i 2006 må ses i sammen-

Tabell 14.3 Kommunesektorens inntekter 1990-2006. Reell endring i prosent fra året før¹.

	1990-1999 ²	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Samlede inntekter	2,3	2,1	1,9	0,2	0,6	3,7	3,0	5,6
Frie inntekter	0,7	0,9	1,6	-0,9	-0,4	3,3	2,3	6,3

¹ Inntektsveksten er korrigert for oppgaveendringer.² Gjennomsnitt over perioden 1990-1999.

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) april 2007 og Finansdepartementet.



Figur 14.2 Netto driftsresultat i kommunene og fylkeskommunene 1990-2006 i prosent av brutto driftsinntekter.

heng med sterk inntektsvekst og uventet høy skatteinngang mot slutten av året. Netto driftsresultat i 2006 for de enkelte kommuner og fylkeskommuner er vist i vedlegg 6.

14.5 Underskudd før lånetransaksjoner

Figur 14.3 viser utviklingen i kommunesektorens underskudd før lånetransaksjoner.

Underskudd før lånetransaksjoner måles som samlede utgifter minus totale inntekter. I de samlede utgiftene er utgifter til bruttorealinvesteringer



Figur 14.3 Kommunesektorens underskudd før lånetransaksjoner 1980-2006 i prosent av samlede inntekter.

medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Underskudd før lånetransaksjoner, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. I år med høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst øker underskuddet. Variasjonen i det årlige underskuddet henger nøye sammen

med svingninger i de kommunale investeringene. I 2005 var underskuddet om lag 3,1 milliarder kroner, tilsvarende 1,3 prosent av inntektene. Basert på foreløpige tall, er det anslått et overskudd i 2006 på 1,5 milliarder kroner, tilsvarende 0,5 prosent av inntektene.

15 Kommunal tjenesteproduksjon 2006

Hoveddelen av offentlig tjenesteproduksjon utføres i kommunene og fylkeskommunene. Samtidig er omtrent én av fem av alle landets arbeidstakere sysselsatt i sektoren. Kommunesektoren forvalter dermed en betydelig del av de samlede ressursene i norsk økonomi.

Etterspørselen etter kommunale tjenester er på kort sikt økende som en følge av den demografiske utviklingen. I 2006 var det en liten nedgang i antallet mellom 0 og 15 år, samtidig som den sterke veksten i antallet 16-18 åringer fortsatte. Fra 1. januar 2006 til 1. januar 2007 økte antallet i denne aldersgruppen med over 7 000. Samtidig økte antallet over 90 år relativt kraftig, mens det også var en liten vekst i antallet eldre mellom 67 og 80 år. Statistisk sentralbyrå har for Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) laget en prognose over forventet befolkningsutvikling i 2007. Det forventes en fortsatt liten nedgang i antallet mellom 6 og 15 år, og en vekst i antall 0-5 åringer på i underkant av 3 000. Videre vil veksten i antallet over 90 år øke, mens det sett under ett også vil være en vekst i befolkningen mellom 67 og 80 år. Den demografiske utviklingen skjer samtidig som innbyggernes bevissthet om sine rettigheter som mottakere av kommunale tjenester øker, og kravene til kvaliteten på tjenestene er stigende. De lokale myndighetene må derfor forholde seg til krav om flere og bedre kommunale tjenester.

Siden 2001 har alle kommuner og fylkeskommuner rapportert på regnskap og tjenester i KOSTRA. KOSTRA gir blant annet muligheter for å sammenligne tjenesteproduksjonen over tid og mellom kommuner.

I vedlegg 7 er det redegjort for rapporteringen på kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon på utvalgte tjenestemråder. Avsnitt 4 i vedlegg 7 presenterer utviklingen i perioden 2001-2006 for barnehagesektoren, grunnskole/SFO og pleie- og omsorgssektoren. Videre presenteres utviklingen i videregående opplæring. Avsnitt 5 i vedlegg 7 presenterer den kommunale tjenesteproduksjonen i 2006 innen følgende sektorer: barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg, sosialkontortjenesten, barnevern,

kirke og administrasjon. Data for boligsektoren er ikke tilgjengelig på kommunegruppenivå før i juni 2007. For fylkeskommunene rapporteres det for 2006 fra videregående opplæring og administrasjon. Gjennomgående er tallene for 2006 anslag. Anslagene er utarbeidet av SSB på grunnlag av foreløpige KOSTRA-tall per 15. mars 2007. Endelige KOSTRA-tall for 2006 legges fram i juni 2007.

Regnskapstallene bygger på rapportering fra alle fylkeskommunene og nærmere 90 prosent av kommunene. For tjenesterapporteringen er svarprosenten på de fleste områdene over 95 prosent. For fylkeskommunene mangler kun et par tjenesteskjema.

Dersom en ser alle tjenester under ett, er inntrykket at kommuner og fylkeskommuner løser utfordringene som følger av den demografiske utviklingen og de statlige satsingene på en god måte. Kommunesektoren følger opp regjeringens satsing på kommuneøkonomi. Kapasitetsveksten i 2006 var på 16 100 nye heltidsplasser i barnehagene. Dette ga plass til om lag 11 500 nye barn i barnehage, noe som er den sterkeste veksten i utbyggingen noen gang. 3 900 nye årsverk i pleie- og omsorgssektoren i 2006 betyr at det i 2007, 2008 og 2009 gjenstår å opprette 4 200 nye årsverk for å nå målet om 10 000 nye årsverk innen utgangen av 2009 ut fra nivået i 2004. Om lag 2 900 nye årsverk i perioden 1998-2005 innebærer at måltallene for opptrappingsplan psykisk helse er på vei til å nås. Flere 16-18 åringer velger å ta videregående opplæring, og veksten følges av en økning i antall lærerårsverk. Den prosentvise økningen i lærerårsverkene har vært noe lavere enn økningen i antall elever.

15.1 Forsterket innsats på utarbeiding av kvalitetsindikatorer

Kvalitet i kommunesektoren omfatter faglig kvalitet, folks tilfredshet, helsefremmende arbeidsmiljø og kontinuerlig kompetanseoppbygging. Kommunesektoren har i alle år arbeidet med kvalitetsforbedring av tjenestene. Kommunal- og regionaldepartementet mener likevel at kommunene må ta

ytterligere grep for å forbedre kvaliteten på tjenestene. Kommunene har de siste årene fått økt økonomisk handlingsrom. De har også fått økt kompetanse, utviklet organisasjonene og gjort disse mer tilpasset til å møte innbyggerne. Muligheten for å forsterke innsatsen på å utvikle og måle kvalitet har dermed blitt større.

Arbeidet med å etablere gode systemer for å måle kvaliteten på tjenestene, skjer i dag på flere områder. I KOSTRA ble det ved publisering av data 15. mars 2007 for første gang presentert kvalitetsindikatorer: 66 kvalitetsindikatorer for kommunene og 10 kvalitetsindikatorer for fylkeskommunene. Om lag halvparten av indikatorene har tidsreiser, det vil si data lenger tilbake enn 2006, slik at en kan se utviklingen over tid. Siden dataene i KOSTRA i liten grad inneholder informasjon om innbyggertilfredshet, har utviklingen av indikatorene skjedd på bakgrunn av de objektive størrelsene i ressurs- og tjenesterapportering fra kommunesektoren. Kvalitetsindikatorene vil fortsatt være et satsingsområde for KOSTRA i 2007 og 2008.

I hovedsak viser indikatorene en positiv utvikling i kvaliteten på tjenestene som kommunesektoren leverer på de ulike områdene. Innen barnehagefeltet øker barnehagedekningen for alle aldersgruppene, men det er på nasjonalt nivå en utfordring å opprettholde andelen styrere og pedagogiske ledere med formell kompetanse i en situasjon med rask utbygging. I grunnskolen viser indikatorene at gjennomsnittlig gruppestørrelse er relativt konstant, mens antall elever per datamaskin reduseres. Innenfor videregående opplæring har det vært en markert økning i andel grunnkurselever som får førstevalget sitt oppfylt. Innen pleie- og omsorg har legetilgangen i sykehjemmene blitt bedre, og andel eneromsplasser har økt. Det vises til vedlegg 7 og SSBs nettsider (www.ssb.no) for nærmere omtale av kvalitetsindikatorer.

15.2 Kommunene

15.2.1 Utviklingen over tid

Barnehager

Ved utgangen av 2006 hadde 235 000 barn plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Dette innebærer en økning på om lag 11 500 barn fra 2005, og i løpet av perioden 2001 til 2006 fikk 42 400 flere barn barnehageplass. Den største økningen var i 2006. I tillegg kommer om lag 7 500 barn med tilbud i åpen barnehage.

Ved utgangen av 2006 hadde 80,4 prosent av alle barn i alderen 1-5 år plass i en ordinær barnehage eller familiebarnehage. Barnehagedekningen for de minste barna er lavere enn for de største, men utviklingen fra 2005 til 2006 viser en betydelig økning i dekningsprosenten også for barn i alderen 1-2 år. Ved utgangen av 2006 hadde 61,9 prosent av barn i alderen 1-2 år en barnehageplass, mot i underkant av 54 prosent i 2005.

Grunnskole og SFO

Antall barn i alderen 6-15 år har steget i hele perioden 2001 til 2005, mens det i 2006 var en svak nedgang. I 2006 var det om lag 621 800 barn i grunnskolealder. Elevtallet i de høyeste årstrinnene øker, mens elevtallet på de laveste trinnene går ned.

Antallet elever med plass i SFO har økt noe fra 2005 til 2006, og anslag for 2006 indikerer at om lag 55 prosent av elevene har plass i SFO. Antall årsverk i SFO har økt med om lag 2 prosent fra 2005 til foreløpige anslag for 2006.

Antall årsverk til undervisning har variert noe i perioden 2001 til 2006. Fra 2003 til 2004 økte antall årsverk til undervisning blant annet som følge av at timetallet på barnetrinnet ble økt med fem uketimer høsten 2004. Fra 2005 til 2006 viser foreløpige tall en vekst på om lag 600 årsverk.

TBUs rapporter fra april 2006 og april 2007 viser at antall årstimer til undervisning har økt de to siste årene, både i absolutte termer og målt per elev. Antall elever per årsverk har holdt seg stabilt i perioden, men viser en liten nedgang i 2006.

Pleie- og omsorg

Innen pleie- og omsorgssektoren er det økende behov knyttet til en økende andel eldre i befolkningen, og da særlig gruppen over 90 år. Samtidig blir det flere yngre mottakere. De siste tre årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt betydelig mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og nærmere hver tredje mottaker tilhører nå denne gruppen. I perioden 2001 til 2006 økte antallet mottakere av hjemmetjenester, mens antallet beboere i institusjon har hatt en liten nedgang. En forklaring på dette er at mange aldershjem er erstattet med omsorgsboliger.

Andelen mottakere av hjemmetjenesten for aldersgruppene 67 år og over og 80 år og over har hatt en liten nedgang i perioden 2001-2006. I 2006 stod gruppen under 67 år for over halvparten av veksten i antall mottakere av hjemmetjenester.

Andelen brukere av institusjonsplasser i alderen 80 år og over har blitt redusert fra 15,6 prosent i 2001 til 14,2 prosent i 2006. Ser en antall plasser i

institusjon og pleie- og omsorgsboliger under ett, har tilbudet vært temmelig stabilt i perioden.

Årsverksinnsatsen i sektoren målt i absolutte tall har økt hvert år i perioden. Foreløpige tall for 2006 viser en vekst på om lag 3 900 fra året før. Økningen i årsverk gir kommunene mulighet til å styrke demensomsorgen, utvide dagtilbudet og satse mer på kultur, aktivitet og sosiale tilbud for mottakere av omsorgstjenester.

15.2.2 Situasjonen i 2006

I vedlegg 7 avsnitt 5 presenteres situasjonen i 2006 innen kommunal tjenesteyting for utvalgte sektorer. Gjennomgangen synliggjør en tydelig sammenheng mellom nivået på den kommunale tjenesteproduksjonen og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Kommuner med lave inntekter bruker gjennomgående mindre ressurser på de ulike sektorene enn kommuner med høye inntekter.

Barnehager

Det er betydelige geografiske forskjeller i barnehagedekningen. Kommunene i Sør-Trøndelag har høyest dekningsgrad, med et gjennomsnitt på 89 prosent dekning. Deretter kommer Finnmark, Troms, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane med mellom 84 og 85 prosent dekning. Kommunene i Hordaland, Aust-Agder og Oslo har lavest barnehagedekning, alle med et gjennomsnitt på 77 prosent.

Barnehagedekningen generelt er høyest i kommuner med høye inntekter uansett kommunestørrelse. Bergen, Trondheim og Stavanger har en dekningsgrad litt under landsgjennomsnittet for både 1-5-åringer og 1-2-åringer. Oslo har et tilbud noe under landsgjennomsnittet for 1-5-åringer, men for 1-2-åringer plasserer Oslo seg omtrent på landsgjennomsnittet.

Det er en viss tendens til at utgiftene per plass i kommunal barnehage øker med økende inntekt og økende folketall. Landsgjennomsnittet utenom Oslo ligger på i overkant av 102 000 kroner per kommunal barnehageplass, mens de samme utgiftene i Oslo er i underkant av 124 000 kroner. Gjennomsnittet for kommuner over 20 000 innbyggere (utenom storbyene) er noe i underkant av 104 000 kroner, og for Bergen, Trondheim og Stavanger er snittet om lag 121 000 kroner. Forskjellene kan ha sammenheng med ulikheter i effektivitet, men også kvalitetsforskjeller som mer kvalifisert bemanning eller høyere driftsutgifter (for eksempel på grunn av høyere husleie) i sentrale strøk.

Grunnskole

Demografi og bosettingsmønster er med på å bestemme skolestrukturen i kommunene, og skolestrukturen vil påvirke ressursinnsatsen innenfor grunnskolen. De siste årene har elevtallet på landsbasis økt, men utviklingen er ikke lik i alle kommuner. Sentrale kommuner har opplevd vekst og utbyggingspress innenfor de sentrale velferdstjenestene, mens mange distriktskommuner har opplevd fraflytting.

Det er en tendens til at andelen elever som mottar spesialundervisning er størst i små kommuner. Videre har kommuner med høye inntekter en høyere andel elever med spesialundervisning enn kommuner med lave inntekter.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse for barnetrinet (1.-7. årstrinn) påvirkes både av kommunestørrelse og inntekt. Synkende folketall gir mindre elevgrupper, og betydningen av kommunestørrelse kan blant annet ha sammenheng med bosettingsmønster og elevgrunnlag. De store byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger plasserer seg alle over landsgjennomsnittet på 13,4 elever. Det er generelt en tendens til at gjennomsnittlig gruppestørrelse synker med økende kommunale inntekter. Kombinasjonen av liten kommunestørrelse og høye inntekter gir minst gruppestørrelse.

Mønsteret i forhold til gruppestørrelse finner en delvis igjen i fordelingen av netto driftsutgifter. Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring per innbygger 6-15 år øker med synkende folketall og med økende inntekter. Dette funnet gjelder primært for kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere.

Helsetjenester

Det er en tendens til at legedekningen er bedre i små kommuner enn i mellomstore kommuner. Videre er det en tendens til at legedekningen øker med stigende inntektsnivå. Forskjellene mellom de ulike kommunegruppene er relativt store. Kommunenes utgifter til legetjenesten er etter innføringen av fastlegeordningen knyttet til lønn til fastleger i ansettelsesforhold og basistilskudd til private fastleger. Noen av forskjellene knyttet til befolkningsstørrelse skyldes at en relativt høy legedekning er nødvendig i kommuner med et lavt innbyggertall for at kommunene skal kunne ivareta organisert legevakt hele døgnet.

Pleie- og omsorg

Det er langt flere mottakere av hjemmetjenester enn av institusjonstjenester, men generelt har institusjonene mer ressurskrevende mottakere enn

hjemmetjenestene. En institusjonsplass koster på landsbasis i gjennomsnitt nesten fem ganger så mye som en mottaker av hjemmetjenester. Målt i brutto driftsutgifter kostet i 2006 en institusjonsplass 668 000 kroner mot 146 000 kroner per mottaker av hjemmetjenester.

De små kommunene bruker generelt mindre på hjemmetjenester per mottaker enn mellomstore og store kommuner. En mulig forklaring er at terskelen for institusjonsplasser er lavere i de mindre kommunene. Oslo bruker ifølge de foreløpige tallene fra KOSTRA vel 114 000 kroner per hjemmetjenestemottaker, noe som er betydelig under landsgjennomsnittet. Når innbyggertall og kommunenes inntekter ses i sammenheng, er tendensen generelt at innenfor gruppene av små og mellomstore kommuner øker driftsutgiftene med økt inntekt.

For institusjonstjenester er det en viss tendens til at kommuner med høye inntekter har høyere korrigerte brutto driftsutgifter per institusjonsplass.

Sosialtjenesten

Økonomisk sosialhjelp ytes til den som ikke kan sørge for sitt livsopphold ved egen hjelp. Det er en tendens til at andelen sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66 år øker med økende kommunestørrelse. Andelen sosialhjelpsmottakere er på landsbasis (utenom Oslo) 4,1 prosent. Oslo har høyest andel sosialhjelpsmottakere med 5,2 prosent, mens Bergen, Trondheim og Stavanger også ligger over landsgjennomsnittet med en gjennomsnittlig andel på 4,6 prosent. Under landsgjennomsnittet finner vi små og mellomstore kommuner med lave inntekter.

Barnevern

Netto driftsutgifter i barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år var i 2006 på landsbasis (utenom Oslo) om lag 4 300 kroner. De største bykommunene har klart større utgifter enn resten. Bergen, Trondheim og Stavanger ligger godt over landsgjennomsnittet med om lag 7 200 kroner per innbygger i aldersgruppen 0-17 år. Oslo ligger noe lavere enn de andre storbyene med om lag 6 900 kroner.

Administrasjon

Det er en sammenheng mellom stigende inntektsnivå og høye kostnader til administrasjon, særlig for gruppene av små kommuner. De ti kommunene med høyest inntekt har et utgiftsnivå som er om lag

fire ganger høyere enn landsgjennomsnittet (utenom Oslo).

Kirke

Kommunenes økonomiske ansvar for kirker retter seg særlig mot drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder, og lønn til visse lovbestemte stillinger. Foreløpige KOSTRA-tall for 2006 viser at kommunene utenom Oslo i gjennomsnitt brukte 426 kroner per innbygger på kirke, og at små kommuner bruker vesentlig mer på kirker enn mellomstore og store kommuner. Det er også en tendens til at kommuner med høyt inntektsnivå bruker mer enn kommuner med lave inntekter.

Det er de kirkelige fellestrådene som forvalter de kommunale bevilgningene til Den norske kirke. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) for Kultur- og kirkedepartementet er det orientert om fellestrådernes inntekts- og utgiftsutvikling fra 2004 til 2005 og i rundskriv V-25N/2006 fra Kultur- og kirkedepartementet er det gitt en utfyllende redegjørelse for fellestrådernes økonomiske situasjon.

15.3 Fylkeskommunene

15.3.1 Videregående opplæring

Det var til sammen om lag 220 900 elever og lærlinger i videregående opplæring i 2006. Antall elever og lærlinger har økt med om lag 8 000 fra 2005 til 2006. Veksten er delt med en økning i antall lærlinger på om lag 2 500, og en økning i antall elever på om lag 5 500. Økningen skyldes i hovedsak den sterke veksten i antallet unge mellom 16 og 18 år.

Foreløpige tall over antall lærerårsverk i videregående opplæring viser en økning på 300 fra 2005 til 2006. Korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæring var 17,1 milliarder kroner i 2005, mens anslaget for 2006 indikerer et nivå på nesten 18,3 milliarder kroner.

Fordi yrkesfaglige studieretninger generelt er mer kostnadskrevenne enn studieretninger som fører fram til generell studiekompetanse (allmennfag), vil sammensetningen og dimensjoneringen av de ulike studieretningene påvirke de totale utgiftene fylkeskommunene har ved å drive videregående opplæring. I tillegg vil faktorer som skolestruktur og demografi påvirke kostnadene.

Netto driftsutgifter per innbygger 16-18 år var 106 000 kroner i 2005, mens anslaget for 2006 er vel 108 500 kroner. Tall for 2006 viser at Troms, Sogn og Fjordane, Nordland og Nord-Trøndelag er de fylkeskommunene som bruker mest ressurser på

videregående opplæring i forhold til antall innbyggere 16-18 år.

Korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæring per elev er høyest i Troms og Sogn og Fjordane og lavest i Oslo og Rogaland. Korrigerte brutto driftsutgifter til fagskoleutdanning per student er høyest i Sogn og Fjordane og Telemark og lavest i Akershus og Nord-Trøndelag.

som i 2006 brukte mest med 1222 kroner per innbygger, og Oslo minst med 219 kroner per innbygger. Landsgjennomsnittet utenom Oslo var 426 kroner per innbygger.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

15.3.2 Administrasjon

Nivået på fylkeskommunenes utgifter per innbygger til administrasjon, styring og fellesutgifter varierer sterkt. Finnmark er den fylkeskommunen

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)

I

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 371 millioner kroner for 2008. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Vedlegg 1**Inntektssystemet 2008 og fordeling av selskapsskatt****1 Innledning**

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommunene og fylkeskommunene. Det overordnede formålet er å oppnå en fordeling av tilskuddene som bidrar til at alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å oppnå dette tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for tjenesteproduksjon (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning). Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunenes frie inntekter, som kommunene fritt disponerer innenfor gjeldende lover og forskrifter. For å korrigere for forhold som antas ikke å være godt nok ivare tatt i inntektssystemet for øvrig, fordeles en andel av rammetilskuddet som skjønntilskudd.

Inntektssystemet skal også ivareta distriktpolitiske målsettinger. Det gis derfor tilskudd til kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge, såkalt Nord-Norge-tilskudd, og tilskudd til kommuner med skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet og mindre enn 3 200 innbyggere, såkalt regionaltilskudd.

I tillegg til å ivareta hensyn til rettferdig fordeling og distriktpolitiske målsettinger, skal inntektssystemet bidra til at kommunesektoren gis rammebetingelser som gjør at den kan ta ansvar for lokale oppgaver uten statlig detaljstyring. Fordeling av midler gjennom rammetilskudd gir (fylkes-) kommunene anledning til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forutsetninger, behov og prioriteringer. Rammefinansiering bidrar dessuten til kostnadseffektivitet ved at gevinsten av eventuell effektivisering tilfaller kommunesektoren selv.

Formålet med dette vedlegget er å gi en generell beskrivelse av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Det gis også en kort omtale av bruk av nyere befolkningstall, og i den sammenheng et revidert «Grønt hefte» som legges fram i juni i budsjettåret, samt fordelingen av selskapsskatt.

2 Inntektssystemets komponenter

Det samlede rammetilskuddet for kommunene og fylkeskommunene er i 2007 delt i fem tilskudd for kommunene og fire tilskudd for fylkeskommunene. Disse tilskuddene bevilges over egne poster på kapittel 571 og 572 på statsbudsjettet.

2.1 Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet som et likt beløp per innbygger til alle kommuner og fylkeskommuner. Størrelsen på innbyggertilskuddet bestemmes ved at en trekker beløpene på de øvrige postene ut av det samlede rammetilskuddet. Det betyr at summen av innbyggertilskudd til kommunene framkommer som differansen mellom samlet rammetilskudd og summen av Nord-Norge-tilskudd, regionaltilskudd, skjønntilskudd og selskapsskatt.

Innbyggertilskuddet blir omfordelt gjennom utgifts- og inntektsutjevningen, samt overgangsordningene i inntektssystemet.

2.2 Utgiftsutjevningen

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning mv. Dette medfører store variasjoner mellom kommunene i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og store forskjeller i kommunenes kostnader ved å produ-

Tabell 1.1 Rammetilskudd – inndeling på poster.

	Kommuner, kapittel 571	Fylkeskommuner, kapittel 572
Post 60	Innbyggertilskudd	Innbyggertilskudd
Post 62	Nord-Norge-tilskudd	Nord-Norge-tilskudd
Post 63	Regionaltilskudd	-
Post 64	Skjønntilskudd	Skjønntilskudd
Post 65	-	Hovedstads-tilskudd
Post 69	Selskapsskatt	-

sere en enhet av tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp slike variasjoner. En tar fra de relativt sett lettdrevne kommunene og gir til de relativt sett tungdrevne. Med lettdrevet/tungdrevet menes en kommune som vurdert etter objektive kriterier er rimeligere/dyrere i drift enn gjennomsnittskommunen. Objektive kriterier er forhold som kommunen ikke kan påvirke, for eksempel alderssammensetning og bosettingsmønster.

For nærmere omtale av kostnadsnøklerne, se avsnitt 3 i dette vedlegget.

2.3 Inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen skal delvis utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Fra og med 2005 blir kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet kompensert for 55 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kompensasjonen finansieres ved at kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Dette er den symmetriske delen av inntektsutjevningen.

Kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent av landsgjennomsnittet blir i tillegg kompensert for 35 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen finansieres ved at alle kommuner trekkes et likt beløp per innbygger.

For fylkeskommunene utjevnes inntektene ved at de som har en skatteinngang på under 120 prosent av landsgjennomsnittet blir kompensert for 90 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og 120 prosent av landsgjennomsnittet. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høy skatteinngang. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene finansieres ved at hver fylkeskommune trekkes et likt beløp per innbygger.

Inntektsutjevningen for den enkelte kommune og fylkeskommune beregnes fortløpende syv ganger i året etter hvert som skatteinngangen foreligger. Den endelige fordelingen for 2007 vil ikke være klar før i februar 2008 når endelige skattetall for 2007 foreligger. Dokumentasjon av terminutbetalingene av rammetilskuddet og den løpende inntektsutjevningen legges fortløpende ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider¹.

2.4 Bruk av nyere befolkningstall

Fram til 2003 ble innbyggertilskuddet basert på befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret. Fra og med 2003 er tilskuddet basert på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Begrunnelsen for å endre telletidspunktet for innbyggertallene var at kommuner med befolkningsvekst raskt skal få kompensasjon for nye innbyggere, jf. St.prp. nr. 64 (2001-2002) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003*. Befolkningstall per 1. januar i budsjettåret foreligger ikke ved statsbudsjettets framleggelse i oktober. Endelig innbyggertilskudd beregnes derfor årlig etter at revidert nasjonalbudsjett legges fram. Årlig legges det derfor fram et revidert «Grønt hefte» (beregningsteknisk dokumentasjon) i juni måned i budsjettåret.

Kriteriedataene som brukes ved beregning av utgiftsbehov per kommune kan deles inn i to grupper. Dette er kriteriedata som angir:

1. innbyggertall fordelt på ulike aldersgrupper
2. antall innvandrere, psykisk utviklingshemmede, antall elever i private skoler, reiseavstand, antall skilte mv.

På tidspunktet for beregning av innbyggertilskuddet foreligger ikke ny informasjon om kriteriedata i gruppe 2. Ved beregning av det endelige innbyggertilskuddet for 2007 oppdateres derfor ikke utgiftsutjevningen etter disse kriteriene.

Det endelige innbyggertilskuddet til den enkelte kommune er basert på:

- a) innbyggertall per 1. januar i budsjettåret
- b) befolkningens alderssammensetning per 1. januar i budsjettåret
- c) befolkningstall fra 1. januar året før budsjettåret for andre kriterier enn alderskriterier

I tillegg kommer overgangsordningen, der den langsiktige fordelingen er basert på befolknings-tall per 1. januar i budsjettåret.

2.5 Overgangsordninger

Når kommunene overtar ansvaret for nye oppgaver, eller øremerkede tilskudd innlemmes i inntektssystemet, legges disse midlene oftest inn med en annen fordeling mellom kommunene enn fordelingen etter inntektssystemets kriterier. Tilsvarende gjelder ofte også når midler trekkes ut av rammetilskuddet. Det er ønskelig at disse midlene fordeles etter inntektssystemets kriterier gradvis. Derfor har inntektssystemet en overgangsordning som skal sørge for at endringene skjer over tid. Overgangsordningen går over en periode på fem år. Et eksempel kan være en kommune som grad-

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-og-fylkesforvaltning/Kommuneokonomi/Lopende-inntektsutjevning2.html>

vis over fem år får tilført mindre som rammetilskudd enn den fikk som øremerket tilskudd. Det første året får kommunen kompensert 80 prosent av differansen mellom opprinnelig fordeling og fordeling etter inntektssystemets kriterier. Andelen kompensasjon reduseres med 20 prosent av den opprinnelige differansen hvert år overgangsordningen gjelder. Det tar fem år fra første året tilskuddet innlemmes (eventuelt trekkes ut) til hele prosessen er ferdig. De 20 prosentene denne kommunen "mister" hvert år, blir ikke borte fra kommune-Norge. De blir omfordelt til de kommuner som fikk mindre andel av midlene da de ble fordelt som øremerket tilskudd enn når de fordeles etter inntektssystemet. På landsbasis påvirker derfor ikke overgangsordningen den samlede rammen.

2.6 Korreksjon for elever i statlige og frittstående skoler

Antall innbyggere i skolepliktig alder påvirker størrelsen på innbyggertilskuddet gjennom utgiftsutjevningen. For å ta hensyn til at noen av disse innbyggerne benytter et annet skoletilbud enn det som tilbys av kommunene og fylkeskommunene, er det en korreksjonsordning for elever i statlige og frittstående skoler i inntektssystemet. Korreksjonen av rammetilskuddet har to elementer; trekkingen og korreksjonsordningen.

Gjennom trekkordningen justeres det samlede rammetilskuddet for årlige endringer i antall elever i frittstående og statlige skoler. Den totale inntektsrammen til kommunene blir justert med 80 prosent av gjennomsnittskostnadene per ny elev i henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. Gjennom trekkordningen får alle kommuner redusert sitt rammetilskudd ved en økning i antall elever i frittstående og statlige skoler på landsbasis.

Gjennom korreksjonsordningen i utgiftsutjevningen foretas en omfordeling mellom kommunene i forhold til faktisk antall elever i frittstående og statlige skoler. I korreksjonsordningen beregnes trekket til den enkelte (fylkes-)kommune ut fra antall elever i statlige eller frittstående skoler etter årlige fastsatte satser, jf. tabell 1.2. Kommuner og fylkeskommuner som har elever i statlige eller frittstående skoler får et trekk i samsvar med antall elever i disse skolene. Det samlede trekkbeløpet fordeles tilbake til (fylkes-)kommunene etter andel beregnet utgiftsbehov. Korreksjonen innebærer en omfordeling av innbyggertilskuddet fra kommuner og fylkeskommuner med en høy andel elever som benytter statlige eller frittstående skoler, til kommuner og fylkeskommuner med en lav andel elever i frittstående eller statlige skoler.

Tabell 1.2 Trekksatser – elever i statlige og frittstående skoler 2007.

	Kroner pr. elev
<i>Fylkeskommuner</i>	
Vanlig undervisning	68 000
Forhøyet sats visse linjer	75 000
Spesialundervisning	205 000
Opphold	217 000
<i>Kommuner</i>	
Vanlig undervisning	50 000
Spesialundervisning	205 000
Innlosjering	217 000

Tabell 1.2 viser trekksatsene som benyttes i korreksjonsordningen i 2007. Satsene for 2008 fastsettes i St.prp. nr. 1 for 2008.

2.7 Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet er en kompensasjonsordning for kommuner som slutter seg sammen. Ordningen skal sikre at kommuner ikke får reduksjon i rammeoverføringen som følge av kommunesammenslutning. Inndelingstilskuddet består av kompensasjon for tap av basistillegg i utgiftsutjevningen og kompensasjon for tap av regionaltilskudd dersom en eller flere av kommunene mottok dette før sammenslutningen.

Basistillegg og regionaltilskudd inngår i inndelingstilskuddet på følgende måte: Kommuner som slutter seg sammen vil motta ett basistillegg slik alle kommuner gjør gjennom utgiftsutjevningen. I tillegg vil den nye «storkommunen», som en del av inndelingstilskuddet, motta de øvrige basistillegg som tilfalt kommunene før sammenslutningen. Når det gjelder regionaltilskudd som tilfalt en eller flere av kommunene før sammenslutningen, vil dette tilfalle den nye kommunen som en del av inndelingstilskuddet. Dersom den nye kommunen er berettiget til å motta regionaltilskudd, vil differansen mellom det samlede regionaltilskudd kommunene mottok før sammenslåingen og den nye kommunens regionaltilskudd bli fullt kompensert i inndelingstilskuddet. Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen, og gis en varighet på 10 år. Tilskuddet trappes deretter gradvis ned over fem år.

I 2005 ble inndelingstilskudd gitt til kommunene Re og Bodø etter sammenslutninger i henholdsvis 2002 og 2005. I 2006 mottok i tillegg kommunene Vindafjord og Aure inndelingstilskudd

Tabell 1.3 Nord-Norge-tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i 2007.

	Kroner per innbygger
<i>Fylkeskommuner</i>	
Nordland	878
Troms	1 000
Finnmark	1 367
<i>Kommuner</i>	
Nordland	1 398
Troms	2 682
Finnmark	6 553

etter sammenslutninger per 1. januar 2006. Fra 1. januar 2008 slår kommunene Kristiansund og Frei seg sammen til Kristiansund kommune, og vil motta inndelingstilskudd.

2.8 Nord-Norgetilskudd

Nord-Norge-tilskuddet er et regionalpolitisk tilskudd som skal gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge mulighet til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også bidra til å muliggjøre en høy kommunal og fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv.

Tilskuddet beregnes på grunnlag av en fast sats per innbygger. Det er fastsatt en felles sats for alle kommunene innenfor et fylke, og en sats for hver av fylkeskommunene. Til grunn for beregningen av Nord-Norge-tilskuddet ligger befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret.

2.9 Regionaltilskudd

Regionaltilskuddet er på samme måte som Nord-Norge-tilskuddet begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn.

Regionaltilskuddet blir gitt til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere, og som har skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennom-

Tabell 1.4 Satser for regionaltilskuddet i 2007 – full sats.

Prioriteringsområde	Beløp per kommune (1 000 kroner)
Finnmark og enkelte kommuner i Nord-Troms	9 970
Øvrige kommuner	5 083

snittet. Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere mottar fullt tilskudd, mens kommuner med mellom 3 000 og 3 200 innbyggere mottar et redusert tilskudd.

Kommuner i Finnmark og enkelte kommuner i Nord-Troms får tilskudd etter forhøyet sats.

Kommuner som mister regionaltilskuddet som følge av at skatteinntektene overstiger 110 prosent av landsgjennomsnittet vurderes i tråd med retningslinjene i forbindelse med skjønnsfordelingen.

2.10 Skjønnsstilskudd

Skjønnsmidlene er en del av rammeoverføringene til kommunene og fylkeskommunene. Hensikten med skjønnsstilskuddet er å kompensere (fylkes-)kommuner for lokale forhold som ikke fanges opp av den faste delen av inntektssystemet.

Departementet fordeler skjønnsrammen mellom fylkesmennene, som igjen fordeler skjønnsstilskuddet mellom kommunene etter retningslinjer utarbeidet av departementet. Fylkesmannen har størst kunnskap og innsikt om kommunene og lokale forhold i sitt distrikt og står derfor best rustet til å foreta en rettferdig fordeling av skjønnsmidlene.

Da ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ble lagt om i 2004 ble (fylkes-)kommunene kompensert gjennom en økning i rammetilskuddet. I 2007 fikk mange kommuner gjeninnført lav sats på arbeidsgiveravgiften, og kompensasjonen bortfaller for disse kommunene. Kommuner som ikke, eller kun delvis, får gjeninnført lav sats beholder en forholdsmessig andel av sin kompensasjon.

For en nærmere gjennomgang av skjønnsstilskuddet for 2008 vises det til kapittel 6, mens skjønnsstilskudd for 2006 og 2007 er nærmere omtalt i vedlegg 3.

2.11 Tilskudd til barnevern/hovedstads-tilskuddet

I 1999 ble det innført et eget hovedstadstilskudd til Oslo kommune som var begrunnet med at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad. Fra og med

Tabell 1.5 Regionaltilskuddet til kommuner med over 3 000 innbyggere.

Innbyggertall	Regionaltilskudd
3 000 – 3 049	80 prosent av full sats
3 050 – 3 099	60 prosent av full sats
3 100 – 3 149	40 prosent av full sats
3 150 – 3 199	20 prosent av full sats
Fra og med 3 200	0 kr

Tabell 1.6 Kostnadsnøkkel for kommunene i 2008.

Kriterium	Vekt i 2008
Basistillegg	0,025
Innbyggere 0-5 år	0,023
Innbyggere 6-15 år	0,308
Innbyggere 16-66 år	0,120
Innbyggere 67-79 år	0,085
Innbyggere 80-89 år	0,133
Innbyggere 90 år og over	0,049
Urbanitetskriterium	0,042
Skilte og separerte 16-59 år	0,038
Arbeidsledige 16-59 år	0,011
Beregnet reisetid	0,015
Reiseavstand innen sone	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,011
Dødelighet	0,025
Ikke-gifte 67 år og over	0,025
Innvandrere	0,005
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,066
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,004
Landbrukskriterium	0,005
Sum	1,000

2004 overtok staten ansvaret som fylkeskommunene hadde for barnevernet. Oslo sitt ansvar for barnevernet ble likevel videreført, jf. omtale i kapittel 12 i kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)). Den delen av de frie inntektene som kan tilskrives barnevern ble lagt inn i hovedstadstilskuddet til Oslo kommune. Om lag 80 prosent av midlene er knyttet til Oslo sitt ansvar for barnevern, mens om lag 20 prosent er knyttet til at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad.

2.12 Kostnadsnøkklene for 2008

Det foreslås ingen endringer i kostnadsnøkkelen for kommunene eller fylkeskommunene fra 2007 til 2008. Kostnadsnøkklene er vist i tabell 1.6 for kommunene og 1.7 for fylkeskommunene.

2.13 Kommunal selskapsskatt

I forbindelse med behandling av St.meld. nr. 5 (2004-2005) *Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene og omlegging av inntektsutjevningen*, besluttet Stortinget å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene. Som i 2005, 2006 og 2007, vil selskapsskatten også i 2008 utbetales som en del av rammetilskuddet. Selskapsskatten inngår sammen med kommunenes skatteinntekter i systemet for inntektsutjevning, jf. avsnitt 2.3.

Selskapsskatten som blir tilbakeført til kommunene i 2007 er basert på selskapsskatten for skatteåret 2004. I 2007 overføres 5 160 millioner kroner i selskapsskatt.

I 2008 vil satsen for selskapsskatten videreføres på 3,5 prosent, det er samme sats som i 2007. I 2008 vil 5 375 millioner kroner overføres i selskapsskatt. Dette er en nominell økning på 215 millioner kroner fra 2007, det vil si at nivået reelt sett er om lag uendret. Tilbakeføringen er basert på selskapsskatten for skatteåret 2005. Fordelingen av selskapsskatten mellom kommunene er vist i tabell 1.8.

Tabell 1.7 Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene i 2008.

Kriterium	Vekt i 2008
Innbyggere 0-15 år	0,064
Innbyggere 16-18 år	0,526
Innbyggere 19-34 år	0,027
Innbyggere 35-66 år	0,035
Innbyggere 67-74 år	0,008
Innbyggere 75 år og over	0,009
Rutenett til sjøs	0,032
Innbyggere bosatt spredtbygd	0,022
Areal	0,007
Storbyfaktor	0,016
Befolkning på øyer	0,009
Vedlikeholdskostnader (veg)	0,064
Reinvesteringskostnader (veg)	0,032
Søkere yrkesfag	0,149
Sum	1,000

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
101	Halden	16 425
104	Moss	24 106
105	Sarpsborg	32 505
106	Fredrikstad	60 305
111	Hvaler	1 844
118	Aremark	210
119	Marker	1 639
121	Rømskog	336
122	Trøgstad	1 413
123	Spydeberg	2 837
124	Askim	11 802
125	Eidsberg	5 728
127	Skiptvet	786
128	Rakkestad	3 037
135	Råde	4 116
136	Rygge	7 309
137	Våler	5 790
138	Hobøl	958
211	Vestby	10 776
213	Ski	36 577
214	Ås	9 354
215	Frogn	7 740
216	Nesodden	3 249
217	Oppegård	36 575
219	Bærum	186 756
220	Asker	88 018
221	Aurskog-Høland	4 903
226	Sørum	16 544
227	Fet	2 198
228	Rælingen	2 886
229	Enebakk	3 878
230	Lørenskog	43 889
231	Skedsmo	52 984
233	Nittedal	23 151
234	Gjerdrum	1 184
235	Ullensaker	49 116
236	Nes	4 828
237	Eidsvoll	4 440
238	Nannestad	1 984
239	Hurdal	375
301	Oslo kommune	1 442 594
402	Kongsvinger	16 481
403	Hamar	42 918
412	Ringsaker	21 109
415	Løten	1 097
417	Stange	6 318

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
418	Nord-Odal	2 166
419	Sør-Odal	3 433
420	Eidskog	1 289
423	Grue	2 205
425	Åsnes	3 341
426	Våler	981
427	Elverum	14 792
428	Trysil	5 477
429	Åmot	1 615
430	Stor-Elvdal	779
432	Rendalen	304
434	Engerdal	217
436	Tolga	348
437	Tynset	3 098
438	Alvdal	522
439	Folldal	355
441	Os	505
501	Lillehammer	33 346
502	Gjøvik	18 704
511	Dovre	916
512	Lesja	392
513	Skjåk	861
514	Lom	1 660
515	Vågå	3 152
516	Nord-Fron	4 458
517	Sel	1 607
519	Sør-Fron	1 130
520	Ringebu	2 395
521	Øyer	2 630
522	Gausdal	1 754
528	Østre Toten	6 601
529	Vestre Toten	5 921
532	Jevnaker	2 657
533	Lunner	2 670
534	Gran	5 296
536	Søndre Land	352
538	Nordre Land	3 004
540	Sør-Aurdal	1 099
541	Etnedal	307
542	Nord-Aurdal	7 164
543	Vestre Slidre	745
544	Øystre Slidre	2 177
545	Vang	831
602	Drammen	84 564
604	Kongsberg	26 579
605	Ringerike	19 999

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
612	Hole	2 590
615	Flå	1 441
616	Nes	2 828
617	Gol	5 940
618	Hemsedal	2 348
619	Ål	4 363
620	Hol	4 563
621	Sigdal	2 844
622	Krødsherad	2 395
623	Modum	6 726
624	Øvre Eiker	15 912
625	Nedre Eiker	16 564
626	Lier	32 934
627	Røyken	7 170
628	Hurum	2 797
631	Flesberg	1 128
632	Rollag	1 160
633	Nore og Uvdal	6 421
701	Horten	10 102
702	Holmestrand	3 535
704	Tønsberg	56 419
706	Sandefjord	57 063
709	Larvik	42 261
711	Svelvik	2 818
713	Sande	2 677
714	Hof	617
716	Re	3 318
719	Andebu	1 313
720	Stokke	5 948
722	Nøtterøy	10 352
723	Tjøme	457
728	Lardal	833
805	Porsgrunn	44 606
806	Skien	31 977
807	Notodden	8 822
811	Siljan	1 901
814	Bamble	5 078
815	Kragerø	6 166
817	Drangedal	876
819	Nome	2 567
821	Bø	3 025
822	Sauherad	1 244
826	Tinn	7 197
827	Hjartdal	2 177
828	Seljord	1 845
829	Kviteseid	1 722

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
830	Nissedal	2 182
831	Fyresdal	386
833	Tokke	11 774
834	Vinje	4 122
901	Risør	2 552
904	Grimstad	11 467
906	Arendal	33 177
911	Gjerstad	1 145
912	Vegårshei	635
914	Tvedestrand	2 893
919	Froland	2 902
926	Lillesand	6 506
928	Birkenes	1 942
929	Åmli	367
935	Iveland	84
937	Evje og Hornnes	1 436
938	Bygland	476
940	Valle	1 076
941	Bykle	1 325
1001	Kristiansand	109 483
1002	Mandal	9 493
1003	Farsund	3 384
1004	Flekkefjord	4 813
1014	Vennesla	6 636
1017	Songdalen	4 569
1018	Søgne	6 473
1021	Marnardal	1 127
1026	Åseral	217
1027	Audnedal	688
1029	Lindesnes	2 181
1032	Lyngdal	4 024
1034	Hægebostad	354
1037	Kvinesdal	4 489
1046	Sirdal	989
1101	Eigersund	11 927
1102	Sandnes	80 501
1103	Stavanger	214 435
1106	Haugesund	33 143
1111	Sokndal	6 207
1112	Lund	1 426
1114	Bjerkreim	1 809
1119	Hå	10 184
1120	Klepp	9 219
1121	Time	11 226
1122	Gjesdal	5 858
1124	Sola	79 044

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
1127	Randaberg	8 761
1129	Forsand	987
1130	Strand	5 548
1133	Hjelmeland	1 565
1134	Suldal	8 920
1135	Sauda	23 612
1141	Finnøy	1 208
1142	Rennesøy	827
1144	Kvitsøy	284
1145	Bokn	713
1146	Tysvær	6 174
1149	Karmøy	30 617
1151	Utsira	19
1160	Vindafjord	8 400
1201	Bergen	342 758
1211	Etne	1 512
1216	Sveio	909
1219	Bømlo	8 407
1221	Stord	15 428
1222	Fitjar	2 184
1223	Tysnes	2 418
1224	Kvinnherad	29 817
1227	Jondal	626
1228	Odda	7 478
1231	Ullensvang	1 523
1232	Eidfjord	5 613
1233	Ulvik	256
1234	Granvin	167
1235	Voss	9 768
1238	Kvam	5 580
1241	Fusa	5 490
1242	Samnanger	3 718
1243	Os	7 641
1244	Austevoll	12 158
1245	Sund	1 379
1246	Fjell	20 830
1247	Askøy	9 062
1251	Vaksdal	12 619
1252	Modalen	1 623
1253	Osterøy	4 104
1256	Meland	2 983
1259	Øygarden	923
1260	Radøy	1 335
1263	Lindås	8 155
1264	Austrheim	1 997
1265	Fedje	67

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
1266	Masfjorden	6 714
1401	Flora	8 917
1411	Gulen	3 030
1412	Solund	389
1413	Hyllestad	632
1416	Høyanger	4 587
1417	Vik	4 510
1418	Balestrand	997
1419	Leikanger	1 027
1420	Sogndal	5 316
1421	Aurland	835
1422	Lærdal	4 252
1424	Årdal	3 430
1426	Luster	11 089
1428	Askvoll	1 212
1429	Fjaler	1 380
1430	Gaular	377
1431	Jølster	558
1432	Førde	14 529
1433	Naustdal	188
1438	Bremanger	7 666
1439	Vågsøy	4 740
1441	Selje	1 384
1443	Eid	3 258
1444	Hornindal	97
1445	Gloppen	10 026
1449	Stryn	6 792
1502	Molde	24 641
1503	Kristiansund	14 918
1504	Ålesund	52 104
1511	Vanylven	3 231
1514	Sande	1 174
1515	Herøy	14 646
1516	Ulstein	8 039
1517	Hareid	2 238
1519	Volda	3 304
1520	Ørsta	11 106
1523	Ørskog	1 129
1524	Norddal	5 190
1525	Stranda	3 776
1526	Stordal	608
1528	Sykkylven	16 614
1529	Skodje	2 505
1531	Sula	4 219
1532	Giske	2 425
1534	Haram	6 138

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
1535	Vestnes	5 145
1539	Rauma	8 473
1543	Neset	1 500
1545	Midsund	745
1546	Sandøy	1 008
1547	Aukra	1 403
1548	Fræna	12 962
1551	Eide	2 167
1554	Averøy	3 430
1556	Frei	526
1557	Gjemnes	424
1560	Tingvoll	1 161
1563	Sunndal	12 397
1566	Surnadal	9 157
1567	Rindal	846
1571	Halsa	1 865
1573	Smøla	2 152
1576	Aure	1 477
1601	Trondheim	197 853
1612	Hemne	2 246
1613	Snillfjord	95
1617	Hitra	4 414
1620	Frøya	5 031
1621	Ørland	2 515
1622	Agdenes	179
1624	Rissa	3 491
1627	Bjugn	2 227
1630	Åfjord	1 788
1632	Roan	937
1633	Osen	301
1634	Oppdal	3 200
1635	Rennebu	811
1636	Meldal	1 553
1638	Orkdal	6 170
1640	Røros	4 157
1644	Holtålen	653
1648	Midtre Gauldal	2 375
1653	Melhus	5 618
1657	Skaun	572
1662	Klæbu	1 506
1663	Malvik	2 664
1664	Selbu	1 493
1665	Tydal	150
1702	Steinkjer	18 105
1703	Namsos	9 280
1711	Meråker	1 122

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
1714	Stjørdal	12 993
1717	Frosta	879
1718	Leksvik	2 187
1719	Levanger	10 470
1721	Verdal	7 491
1723	Mosvik	366
1724	Verran	1 168
1725	Namdalseid	365
1729	Inderøy	1 806
1736	Snåsa	632
1738	Lierne	519
1739	Røyrvik	168
1740	Namsskogan	495
1742	Grong	2 102
1743	Høylandet	388
1744	Overhalla	1 374
1748	Fosnes	70
1749	Flatanger	485
1750	Vikna	3 171
1751	Nærøy	1 794
1755	Leka	54
1804	Bodø	34 482
1805	Narvik	17 870
1811	Bindal	530
1812	Sømna	278
1813	Brønnøy	3 818
1815	Vega	70
1816	Vevelstad	11
1818	Herøy	387
1820	Alstahaug	3 956
1822	Leirfjord	370
1824	Vefsn	23 658
1825	Grane	222
1826	Hattfjelldal	402
1827	Dønna	224
1828	Nesna	877
1832	Hemnes	10 551
1833	Rana	17 106
1834	Lurøy	1 690
1835	Træna	836
1836	Rødøy	830
1837	Meløy	7 126
1838	Gildeskål	2 750
1839	Beiarn	191
1840	Saltdal	2 301
1841	Fauske	7 883

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
1845	Sørfold	9 195
1848	Steigen	910
1849	Hamarøy	1 747
1850	Tysfjord	1 560
1851	Lødingen	2 110
1852	Tjeldsund	65
1853	Evenes	1 050
1854	Ballangen	498
1856	Røst	607
1857	Værøy	866
1859	Flakstad	314
1860	Vestvågøy	3 820
1865	Vågan	5 890
1866	Hadsel	2 974
1867	Bø	1 054
1868	Øksnes	4 926
1870	Sortland	7 244
1871	Andøy	3 827
1874	Moskenes	312
1901	Harstad	16 969
1902	Tromsø	59 175
1911	Kvæfjord	458
1913	Skånland	1 047
1915	Bjarkøy	147
1917	Ibestad	1 409
1919	Gratangen	247
1920	Lavangen	58
1922	Bardu	2 672
1923	Salangen	583
1924	Målselv	3 564
1925	Sørreisa	2 009
1926	Dyrøy	181
1927	Tranøy	188
1928	Torsken	206
1929	Berg	192
1931	Lenvik	7 276
1933	Balsfjord	2 462
1936	Karlsøy	538
1938	Lyngen	1 072
1939	Storfjord	644
1940	Gaivuotna/Kåfjord	287
1941	Skjervøy	951
1942	Nordreisa	1 854
1943	Kvænangen	2 046
2002	Vardø	290
2003	Vadsø	3 565

Tabell 1.8 Kommunevis fordeling av selskapsskatt i 2008.

Knr	Kommunenavn	Selskapsskatt 2008 (1 000 kr.)
2004	Hammerfest	5 863
2011	Guovdageaidnu- Kautokeino	394
2012	Alta	14 531
2014	Loppa	158
2015	Hasvik	125
2017	Kvalsund	116
2018	Måsøy	885
2019	Nordkapp	1 028
2020	Porsanger	1 244
2021	Karasjohka-Karasjok	650
2022	Lebesby	422
2023	Gamvik	236
2024	Berlevåg	251
2025	Deatnu/Tana	1 631
2027	Unjarga-Nesseby	124
2028	Båtsfjord	1 207
2030	Sør-Varanger	5 249
Totalt		5 374 865

Vedlegg 2

Skjønnsfordelingen i 2006 og 2007 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

1 Skjønnsfordelingen i 2006

I 2006 ble det fordelt 3 873 millioner kroner i skjønnsstilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Av dette mottar kommunene 2 734 millioner kroner og fylkeskommunene 1 139 millioner kroner. Det ekstraordinære skjønnet har blitt trappet ned over fem år og ble fullstendig avviklet i 2006.

Ved fastsettelsen av fylkesramme for 2006 ble det tatt utgangspunkt i en nominell videreføring av fylkesramme for 2005 med enkelte endringer.

Den endringen i 2006 som hadde størst betydning for fordeling av fylkesrammen var kompensasjon for økte utgifter knyttet til opptrapping av satsene for arbeidsgiveravgiften som følge av omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. I 2006 ble kommunene kompensert med 1 469 millioner kroner, som var 358 millioner kroner mer enn i 2005.

I perioden 2002 til 2006 ble det gjennomført fire endringer i inntektssystemet for kommunene: Avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økning av skatteandelen og økning i inntektsutjevningen. I 2006 fikk kommuner som tapte vesentlig på endringene og som hadde skatteinntekt på under 110 prosent av landsgjennomsnittet kompensert tap utover 360 kroner per innbygger. Kompensasjonen til kommunene for endringene i inntektssystemet medførte en økning av rammen med 42 millioner kroner.

I løpet av den samme perioden ble det gjennomført to endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene: Avvikling av ekstraordinært skjønn og økning av skatteandelen. I løpet av den samme perioden fikk fylkeskommunene omfordelt sine frie inntekter på grunn av sykehusreformen gjennom overgangsordningen i inntektssystemet. I 2006 fikk fylkeskommuner som samlet sett tapte på endringene i inntektssystemet og sykehusreformen kompensert tap utover 360 kroner per innbygger. Kompensasjonen for disse endringene medførte en økning av rammen med 19 millioner kroner.

Basisrammen er en betegnelse på det ordinære skjønnet, fratrasket særskilte tilskudd og skjønnsmidler som fordeles av departementet gjennom året. I skjønnsrammen for 2006 ble det gjort et trekk i basisrammen på 10 prosent for alle kommunene fylkesvis, og for alle fylkeskommuner. Dette var i tråd med målsetningen om å redusere skjønnsrammen. Det ble trukket 95 millioner kroner fra kommunenes skjønnsramme og 81 millioner kroner fra fylkeskommunenes skjønnsramme. Beløpet som ble trukket fra skjønnsrammen, ble flyttet til innbyggertilskuddet i inntektssystemet og medførte dermed ikke et tap for kommunesektoren.

Det er store variasjoner i ordinært skjønn per innbygger. I 2006 ble det gjort en forsiktig tilnærming til en likere fordeling av skjønnet per innbygger for fylkeskommunene. Det ble omfordelt ti millioner kroner fra de fylkeskommunene med høyest basisramme per innbygger til de fylkeskommunene med lavest basisramme per innbygger. Disse midlene ble omfordelt ved et likt trekk per innbygger fra fylkeskommunene med høyest ramme (Finnmark, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag), og tilbakeført med et likt tillegg per innbygger til fylkeskommunene med lavest ramme (Akershus, Vestfold, Rogaland og Møre og Romsdal).

1.1 Særskilte tilskudd i fordelingen av skjønnsrammen for 2006

I 2006 ble det satt av 65,3 millioner kroner til særskilte tilskudd i den fylkesvise fordelingen til kommunene.

I 2006 ble det ikke lagt inn noen særskilte tilskudd til fylkeskommunene.

Det var lagt inn 22,2 millioner kroner i de fylkesvise rammene til kommuner med store utgifter som følge av regelen om språkdeling i grunnskoleloven § 2-5.

I fylkesrammen til kommunene i Akershus var det lagt inn 30,1 millioner kroner til finansieringsbistand til Ullensaker og Nannestad, samt fire mil-

lions kroner i kompensasjon for utgifter til renseanlegg til Ullensaker kommune og tre millioner til Nannestad. Til sammen utgjorde dette 37,1 millioner kroner.

I fylkesrammen til kommunene i Oppland var det lagt inn én million kroner i kompensasjon på grunn av reduksjon i inntekter knyttet til grenseregulering fra 2003 mellom kommunene Østre Toten og Vestre Toten.

I fylkesrammen til kommunene i Hedmark var det lagt inn åtte millioner kroner. Åmot kommune fikk seks millioner kroner knyttet til etableringen av Rena leir og til sivil planlegging av regionfelt Østlandet. Elverum kommune fikk to millioner kroner til planlegging av regionfelt Østlandet.

1.2 Departementets fordeling av tilskudd gjennom året 2006

I 2006 mottok departementet søknader om ekstraordinært skjønnstilskudd til å dekke merutgifter ved naturskade på kommunal eiendom på om lag 111 millioner kroner, og utbetalte i overkant av 66 millioner kroner i tilskudd til 42 kommuner og fylkeskommuner. Kommuner over det meste av landet fikk støtte, men største delen av disse pengene gikk til kommuner i Trøndelag i forbindelse med flommen vinteren 2006, og til kommuner på Vestlandet.

Det ble betalt ut om lag 7,2 millioner kroner i kompensasjon til kommunene Berg og Askvoll som opplevde store endringer i rammetilskuddet som følge av endrede verdier på kriteridata knyttet til reisetid og reiseavstand.

Kommuner som opplevde tap i forbindelse med momskompensasjonsordningen fikk til sammen utbetalt om lag 25 millioner kroner i skjønnstilskudd fra departementet.

1.3 Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler

Fra 2002 fikk fylkesmennene tildelt ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammen. Den enkelte fylkesmann ble videre gitt anledning til å holde igjen en pott til fordeling til kommunene gjennom året. I 2006 satte fylkesmennene av totalt om lag 241 millioner kroner til dette formålet. Det var stor variasjon mellom fylkene når det gjaldt størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte midler til kommuner registrert i register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette utgifter gjennom året, samt prosjektmidler til fordeling gjennom året.

2 Skjønnnsfordelingen i 2007

I 2007 utgjør skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner 2 361 millioner kroner. Kommunene mottar 1 497 millioner kroner og fylkeskommunene mottar 864 millioner kroner.

Ved fastsettelsen av fylkesrammene for 2007 ble det tatt utgangspunkt i nominell videreføring av fylkesrammene for 2006 med enkelte endringer.

Den endringen som har størst betydning for fordeling av fylkesramme er kompensasjon knyttet til ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Mange kommuner fikk per 1. januar 2007 tilbake samme nivå på satsen for differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) som de hadde før omleggingen av ordningen i 2004. For disse kommunene vil kompensasjonen for økning i satsen de har mottatt i perioden 2004 til 2006 bortfalle. Kommunene som kun delvis får gjeninnført redusert sats for arbeidsgiveravgift vil få beholde en forholdsmessig andel av kompensasjonen. I 2007 kompenseres kommunene med 313 millioner kroner, mot 1 469 millioner kroner i 2006.

Skjønnnsrammen eksklusiv kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, kompensasjon for endringer i inntektssystemet fra 2002 og særskilte tilskudd, betegnes som basisrammen. Fra 2006 til 2007 reduseres basisrammen med 10 prosent. Dette utgjør om lag 85 millioner kroner. Innbyggertilskuddet til kommunene øker tilsvarende. Dette er i tråd med målsettingen om å redusere størrelsen på skjønnnsrammen.

Som nevnt i innledningen ble det i perioden 2002 til 2006 gjennomført fire endringer i inntektssystemet for kommunene. I 2004 ble det i inntektssystemet innført nye kriterier for rus og psykiatri samt landbruk og miljø. Det ble i 2006 gitt kompensasjon gjennom skjønnnet til kommuner som hadde skatteinntekter lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet og som samlet tapte mer enn 360 kroner per innbygger på endringer som ble gjennomført i inntektssystemet i løpet av perioden 2002 til 2006. Kompensasjonen var i 2006 fullt opptrappet, og videreføres i 2007 på samme nominelle nivå.

I løpet av samme periode har det blitt gjennomført to endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene: avvikling av ekstraordinært skjønn og økning av skatteandelen. I den samme perioden har fylkeskommunene også fått omfordelt sine frie inntekter på grunn av sykehusreformen gjennom overgangsordningen i inntektssystemet. Det ble i 2006 gitt kompensasjon gjennom skjønnnet til fylkeskommuner som hadde skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet og som samlet

Tabell 2.1 Ordinært skjønnstilskudd til kommunene fylkesvis og fylkeskommunene i 2006 og 2007 i millioner kroner.

	Kommuner		Fylkeskommuner	
	2006	2007	2006	2007
Østfold	48,7	44,4	41,9	37,7
Akershus	79,4	65,9	64,5	64,5
Oslo	0,0	0,0	0,0	0,0
Hedmark	138,0	90,3	45,8	37,2
Oppland	151,5	66,0	97,1	79,9
Buskerud	68,0	39,2	42,6	35,9
Vestfold	34,6	31,4	50,3	47,0
Telemark	67,8	40,2	38,4	32,5
Aust-Agder	34,4	24,5	22,7	19,7
Vest-Agder	33,8	32,0	30,6	27,5
Rogaland	73,8	64,3	68,2	61,5
Hordaland	154,5	128,6	102,6	91,5
Sogn og Fjordane	162,0	73,2	56,3	37,5
Møre og Romsdal	156,3	99,2	50,9	39,0
Sør-Trøndelag	193,0	120,8	78,0	63,9
Nord-Trøndelag	153,8	62,9	46,9	29,6
Nordland	605,9	149,5	167,2	71,5
Troms	352,9	135,4	80,8	37,7
Finnmark	93,0	86,0	54,2	50,8
Prosjektskjønn mv.	132,7	143,5		
Sum	2 734	1 497	1 139	864

sett tapte mer enn 360 kroner per innbygger på endringer som ble gjennomført i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006. Kompensasjonen var i 2006 fullt opptrappet, og videreføres på samme nominelle nivå i 2007.

Basisrammen til fylkeskommunene reduseres med ti prosent fra 2006 til 2007. Det utgjør om lag 73 millioner kroner. Innbyggertilskuddet til fylkeskommunene økes tilsvarende. Dette er i tråd med en målsetting om å redusere størrelsen på skjønnrammen. Det blir i 2007 også foretatt en moderat omfordeling av basisrammen fra fylkeskommuner med høyest ramme per innbygger til Akershus fylkeskommune som har lavest ramme per innbygger. Omfordelingen kommer av at Akershus har en betydelig utfordring i forbindelse med en relativt stor forventet vekst i antall 16-19 åringer i perioden 2005 til 2010. Akershus har også mottatt forholdsvis lavt skjønn per innbygger.

Siden mange kommuner per 1. januar 2007 har fått tilbake samme nivå på satsen for arbeidsgiveravgift som før omleggingen av ordningen i 2004 vil også fylkeskommunenes behov for tilskudd bli redusert. Kompensasjon for økt sats for arbeidsgi-

veravgift i 2007 i forhold til 2003-nivå er for fylkeskommunene samlet om lag 56 millioner kroner.

Særskilte tilskudd i fordelingen av skjønnrammen for 2007

I 2007 er det satt av 57,6 millioner kroner til særskilte tilskudd i den fylkesvise fordelingen til kommunene.

I 2007 er det ikke lagt inn noen særskilte tilskudd til fylkeskommunene.

Det er lagt inn 22,2 millioner kroner i de fylkesvise rammene til kommuner med store utgifter som følge av regelen om språkdeling i grunnskoleloven § 2-5.

I fylkesrammen til Akershus er det lagt inn 19,9 millioner kroner til finansieringsbistand til Ullensaker og Nannestad, samt fem millioner kroner i kompensasjon for utgifter til renseanlegg til Ullensaker og Nannestad. Til sammen utgjør dette 24,9 millioner kroner.

I fylkesrammen til kommunene i Hedmark er det lagt inn åtte millioner kroner. Åmot kommune får seks millioner kroner knyttet til etableringen av Rena leir og sivil planlegging av regionfelt Østlan-

det. Elverum kommune får to millioner kroner til planlegging av regionfelt Østlandet.

Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler

Fra 2002 fikk fylkesmennene tildelt ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammen. Den enkelte fylkesmann ble videre gitt anledning til å holde igjen en pott til fordeling gjennom året. I 2007 satte fylkesmennene av om lag 204 millioner kroner til dette formålet. Det er stor variasjon mellom fylkene når det gjelder størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte midler til kommuner registrert i register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette utgifter gjennom året, samt prosjektmidler til fordeling gjennom året.

3 Utviklingsprosjekter i 2006 og 2007 finansiert gjennom prosjektskjønnet

3.1 Utviklingsprosjekter i 2006

Kommunal- og regionaldepartementet foreslo i St.prp. nr. 1 (1996-97) at det i begrenset omfang kunne tildeles midler fra skjønnsrammen direkte til konkrete utrednings- og utviklingsprosjekter i en kommune/fylkeskommune, eller i samarbeidende kommuner/fylkeskommuner. Departementet la videre opp til en årlig tilbakemelding til Stortinget i kommuneproposisjonen om denne bruken av skjønnsmidler. Stortinget hadde i sin behandling av proposisjonen ikke merknader til departementets forslag. Siden 1998 har det årlig blitt avsatt utredningsmidler gjennom skjønnet. Til en viss grad har også prosjekter med en klar relevans for kommunene som departementet selv har initiert, blitt finansiert gjennom skjønnet.

I 2006 ble det avsatt 30 millioner kroner av midlene på kapittel 571, post 64 *Skjønnsstilskudd til prosjektskjønn*. Tre kriterier ble lagt til grunn ved tildeling av prosjektskjønnsmidler fra departementet:

- Prosjektene må ha utviklingskarakter og ha læringseffekt for andre kommuner og fylkeskommuner.
- Støtte gis primært på bakgrunn av søknader fra kommunesektoren (eventuelt i samarbeid med KS), men kan også brukes av departementet selv til å initiere utviklingsprosjekter i noen kommuner/fylkeskommuner.
- Dersom tilsagn gis til andre enn nevnte institusjoner, må det gå klart fram at søker opptre på vegne av kommuner/fylkeskommuner og at disse i hovedsak vil dra nytte av tiltaket.

Følgende tiltak mottok finansiering over prosjektskjønnet:

Lokaldemokratiprojekter

- Universitetet i Tromsø og Nesna høyskole har evaluert forsøkene med direkte valg av ordfører. I valgperioden 1999 til 2003 omfattet forsøkene kun direkte valg av ordfører. I valgperioden 2003 til 2007 ble forsøkene videreutviklet til også å omfatte utvidet myndighet for ordfører. Det var 36 kommuner som deltok i forsøket med direktevalg av ordfører og ni kommuner som deltok i forsøket med endret myndighet. Departementet ga tilskudd på 390 000 kroner til denne evalueringen i 2006. Rapport fra prosjektet vil bli publisert på departementets hjemmeside. Prosjektet er nærmere omtalt i vedlegg 3.
- Departementet yter økonomisk støtte på 1 650 000 kroner fordelt over tre år, til et prosjekt for utvikling av en portal for e-demokrati i Molde. I 2006 ble det gitt tilskudd fra departementet på 350 000 kroner til prosjektet.
- Hedmark fylkeskommune fikk 185 000 kroner i støtte til prosjektet *Likestilt demokrati 2007*. Målsettingen med prosjektet er å øke valgdeltakelsen blant kvinner, rekruttere flere kvinner til politisk arbeid og beholde kvinnelige politikere inn i en ny periode. Målgruppen for aktivitetene er kvinnelige politikere og kvinner som ønsker å bidra i det politiske arbeidet.
- Høsten 2005 startet Kommunal- og regionaldepartementet sitt tredje prosjekt om balansert målstyring/resultatledelse. Det første prosjektet resulterte i veilederen *Resultat og dialog – Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. I det andre prosjektet var fokus rettet mot virksomhetsledere og deres erfaringer med definerte resultatkrav (målekart) og resultatoppfølging som ledelsesverktøy. Det ble utarbeidet en veileder, kalt *Resultatledelse*. Begge veilederne er å finne på departementets hjemmesider. Det tredje (og siste) prosjektet planlegges avsluttet høsten 2007 og skal resultere i en veileder med politikerfokus. Prosjektet mottok 500 000 kroner i 2006.
- Det ble utbetalt 30 000 kroner til drift av nettversjonen av Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.
- Norsk institutt for by- og regionforskning startet i 2005 et prosjekt om utprøving av initiativretten gjennom en nettbasert løsning, kalt e-initiativ. Prosjektet gjennomføres i tre kommuner hvor det skal legges til rette for e-initiativ. Prosjektet skal gå over tre år. I 2006 ble det utbetalt 840 000 kroner.

- Et nytt samarbeidsprosjekt i Europeisk komité for lokalt og regionalt demokrati (CDLR) i Europarådet hadde i 2006 deltakelse av fem norske kommuner. Alle medlemslandene har utfordringer med å involvere innbyggerne i lokaldemokratiet, og et felles utviklingsarbeid ble derfor startet opp i 2006. Det er utviklet et verktøy som kommuner kan benytte for "selvdiagnose" for å få bedre forståelse av hva som hindrer deltakelse, og hva som kan gjøres med eventuelle uønskede strukturelle hindringer. Prosjektet ble gjennomført i 2006 med deltakelse fra 23 kommuner, i 5 land. Det ble i 2006 gitt 216 000 kroner til deltakelse i prosjektet.
- I forbindelse med departementets oppfølging av Lokaldemokratikommisjonens utredninger, ble det høsten 2006 avviklet et idéseminar om lokaldemokrati med deltakelse fra kommunepolitikere, ungdomspolitikere, representanter fra frivillige organisasjoner og forskere. Det ble gitt 330 000 kroner til dette formålet.
- I forbindelse med departementets oppfølging av Lokaldemokratikommisjonens utredninger, ble Rokkansenteret bedt om å gjøre en undersøkelse om innbyggernes deltakelse og engasjement i lokalpolitikken. Undersøkelsen resulterte i rapporten *Hvorfor delta? Hvorfor la være? Motivasjon for lokalpolitisk deltakelse*. Prosjektet mottok 150 000 kroner i 2006.
- Det er behov for kunnskap om konsekvensene av hvordan et større innslag av selskapsorganisering i kommunene påvirker den demokratiske styringen i kommunene. Rokkansenteret har fått i oppgave å kartlegge hvordan kommunene utøver sin eierrolle i forhold til selskapene og dessuten bidra til utvikling gjennom å synliggjøre alternativer og konsekvenser i forhold til politisk kontroll. Prosjektet er planlagt å gå over to år. Det mottok 550 000 kroner i 2006.
- KS har i samarbeid med de politiske partiene, satt i gang et forskningsprosjekt der målet er å øke andelen kvinner i politiske maktposisjoner i kommunene. Som en del av prosjektet, skal det opprettes et nettsted som henvender seg til de politiske partiene lokalt og sentralt, organisasjoner og andre som arbeider med likestillingsspørsmål. Prosjektet vil gi kunnskap og erfaringer om hvilke kriterier og virkemidler som kan skape en bedre balanse mellom kvinner og menn i lokalpolitiske maktposisjoner, samt observasjon og beskrivelse av hvilke hindringer som finnes. I 2006 ble det gitt 95 000 kroner i støtte til prosjektet. Nettstedet har følgende adresse: <http://www.selvsagt-kvinner.no>.

Prosjekter relatert til fornyingstiltak og erfaringsspredning

- Senter for økonomisk forskning (SØF), som er et samarbeid mellom Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og forskningsstiftelsen Samfunns og næringslivsforskning AS tilknyttet Handelshøyskolen i Bergen, utførte i 2003 til medio 2006 et prosjekt om effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren for Kommunal- og regionaldepartementet. Det ble også tatt sikte på å si noe om hvilke organisatoriske grep som kan gi økt effektivitet. For en nærmere presentasjon av resultatene fra prosjektet, vises det til vedlegg 3. Prosjektet mottok 1,1 millioner kroner i 2006. Rapporter fra prosjektet er publisert på departementets hjemmeside.
- Åtte kommuner deltok i Stifinnerprogrammet, som startet opp i 2003 og ble avsluttet i 2006. Disse var Vadsø, Tingvoll, Herøy, Molde, Sogndal, Bømlo, Porsgrunn og Bydel Alna i Oslo kommune. Formålet med programmet var å bidra med støtte til helhetlig omstillingsarbeid. Kommunene som deltok i programmet, forpliktet seg til å arbeide helhetlig med omstillingsprosesser, blant annet vurdere alle typer virkemidler for å kunne levere tilpassede tjenester mer effektivt og ivareta sin lokaldemokratiske funksjon. Bevilgningen for 2006 gikk til å dekke frikjøp av prosjektledelse i den enkelte kommune, nettverkssamlinger og utredninger på avgrensede områder. I tillegg kommer reiseutgifter, da Stifinnerprogrammet baserte seg på prosessveiledning og aktiv deltakelse fra departementet i den enkelte deltakerkommune. Prosjektet mottok 7,31 millioner kroner i 2006. Prosjektet er evaluert av International Research Institute of Stavanger (IRIS) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Rapport fra evalueringen vil bli publisert på departementets hjemmeside. Programmet er også omtalt i kapittel 9.
- Departementet støttet i 2006 Holmestrand kommune med 200 000 kroner til modellkommuneforsøk. Forsøket hadde som mål å styrke og forbedre de kommunale tjenestene, bidra til effektiv ressursutnyttelse, bidra til høyere bruker- og medarbeidertilfredshet og sikre de kommunale arbeidsplassene.

Prosjekter om statlig styring og oppgavefordeling

- Som en oppfølging av St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene*, gjennomføres det forsøk med kommunal oppgavedifferensiering og forsøk med enhetsfylke i perioden 2004-2007. Formålet med forsøkene er å innhente erfaringer med alternative må-

ter å organisere oppgavefordelingen og forvaltningen på. Oppgavedifferensieringsforsøk i kommunene evalueres av Agenda Utredning og Utvikling AS. Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) evaluerer fylkeskommuneforskene med oppgavedifferensiering, og forsøk med enhetsfylke. Første delrapportering på kommuneforskene og enhetsfylkeforsøkene forelå i mars 2006. Det ble utbetalt 1,63 millioner kroner til dette formålet i 2006. Rapportene er publisert på departementets hjemmesider. Prosjektene er nærmere omtalt i vedlegg 3.

- I forbindelse med den da forestående stortingsmeldingen om forvaltningsreformen, ble det i februar/mars 2006 gjennomført ni regionale konferanser der formålet var å komme i dialog med kommunesektoren. Konferansene hadde deltakelse fra i alt 430 personer i tillegg til representanter fra departementene. Det ble utbetalt 290 000 kroner til gjennomføring av konferansene.
- I forbindelse med stortingsmelding om forvaltningsreformen ble det satt ut to utredninger som skulle bidra til å belyse forhold som har betydning for samspillet mellom kommune, fylkeskommune og fylkesmann, og forholdet mellom mellomnivået og storbyene. Utredningene ble gjennomført av International Research Institute of Stavanger (IRIS), og resulterte i arbeidsnotatene *Samhandling mellom kommunene i Nordland og Vest-Agder og fylkeskommunene og fylkesmennene* og *Storbyene og regionnivået*.
- Prosjektet ble gitt bevilgninger på 500 000 kroner i 2006.

Prosjekter om intern styring og organisering i kommunene

- Fylkesmannen i Vest-Agder fikk 100 000 kroner i støtte fra departementet til å avholde en nasjonal konferanse om interkommunalt samarbeid i Kristiansand i august 2006. Konferansen ble avholdt i samarbeid med KS Agder, Høgskolen i Agder, Fylkesmannen i Aust-Agder og Knutepunkt Sørlandet.
- Departementet bidro i 2006 med 200 000 kroner til drift av det treårige prosjektet *Framtidsverksted*. Initiativtaker til prosjektet er KS Agder, med deltakelse fra Høgskolen i Agder, næringsliv, fylkeskommuner og kommuner i Agderfylkene. Formålet med prosjektet er å styrke innovasjon i kommunene på Sørlandet, gjennom å igangsette utviklingsarbeid i samarbeid mellom kommuner, næringsliv og akademia. Prosjektet har fått tilsagn om ytterligere 200 000 kroner i 2007.

- Ni kommuner i Saltenområdet har de siste årene utredet strategier for Saltenområdet, deriblant kommunesammenslutningsalternativer. I 2006 gav departementet tilskudd på 200 000 kroner til informasjonstiltak i forbindelse med slutføring av prosjektet.
- Kommunal- og regionaldepartementet har i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet gått inn med midler for å opprettholde det sørsamiske språktilbudet ved Elgå oppvekstsenter i Engerdal kommune for skoleåret 2006/2007, etter at Sametingets finansiering ble avsluttet i 2006. Departementet støtter tiltaket med 100 000 kroner, hvorav halvparten ble utbetalt i 2006 og resten blir utbetalt i 2007.
- Kommunal- og regionaldepartementet har gått inn med midler for å følge opp tiltak i handlingsplanen *Sammen mot ungdomskriminalitet* i regi av Justisdepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet har støttet tiltaket med 35 000 kroner i 2006, og vil bidra med samme beløp i 2007 og 2008. Midlene går til oppfølgingsteam i Oslo, Kristiansand, Stavanger og Trondheim.
- I kjølevannet av prosjektet *Framtidas kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling* ble det åpnet for at kommuner som søkte departementet kunne få midler til ytterligere utredninger, folkehøring eller annet informasjonsopplegg til innbyggerne. Departementet bevilget i 2006 i alt 2,5 millioner kroner til 6 ulike prosjekter, hvor 850 000 kroner var til videre utredning og 1,65 millioner kroner var til informasjonsopplegg.
- Kommunal- og regionaldepartementet har gått inn med midler for å støtte en artikkelserie om *Interkommunalt samarbeid om helsetjenester* i nyhetsbladet Helserådet. Bladet har 16 publikasjoner årlig, og i 2006 bevilget departementet 92 000 kroner.
- KS arrangerte våren 2006 fire regionale konferanser om etikk og antikorrupsjonsarbeid. Det ble gitt 200 000 kroner som bidrag fra Kommunal- og regionaldepartementet til konferansene.
- Det ble tildelt 45 000 kroner til oppgradering av en søkbar database over interkommunale samarbeid i Norge. Databasen er tilgjengelig for KS og Kommunal- og regionaldepartementet.

Utviklingsprosjekter i 2007

I 2007 er ordningen med prosjektskjønnsmidler videreført, og det er avsatt 40 millioner kroner til dette formålet over kapittel 571, post 64 *Skjønnskudd*. Fordelingen av midlene vil bli rapportert i kommuneproposisjonen for 2009.

Vedlegg 3

Aktuelle forsøk, evalueringer og utredningsprosjekter

I dette vedlegget omtales aktuelle forsøk med tilhørende evalueringer samt utredningsprosjekter tilknyttet fornying og omstilling i kommunene mv. Avsnitt 1 omhandler ulike forsøk etter forsøksloven. Avsnitt 2 omhandler avsluttede utrednings- og utviklingsprosjekter.

1 Forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning

Forsøk etter lov av 26. juni 1992 nr. 87 Om forsøk i offentlig forvaltning innebærer at det gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Gjeldende regelverk kan være lover, forskrifter, regelverk for tilskuddsforvaltning og lignende. I lov om forsøk i offentlig forvaltning § 3 skilles det mellom ulike typer forsøk: 1) Unntak fra gjeldende lover og forskrifter (om kommunenes/fylkeskommunenes organisering av egen virksomhet), 2) bestemmelser om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, 3) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommuner/kommuner og 4) forsøk med enhetsfylke (hvor fylkeskommunen og fylkesmannsembetet integreres til ett regionalt organ med felles ledelse).

I rundskriv H-26/05 *Forsøk i kommunar og fylkeskommunar* gis kommunene og fylkeskommunene en oversikt over hva forsøk etter forsøksloven innebærer, og hva forsøksloven kan brukes til og ikke brukes til. Det redegjøres for hva slags forsøk departementet vil prioritere. Videre sies det noe om hva søknadene fra kommunene bør inneholde, og hva slags godkjenningsprosedyrer Kommunal- og regionaldepartementet bruker for forsøkssøknader. Det er også fastsatt en årlig søknadsfrist - 1. juni.

Formålet med forsøksvirksomheten i henhold til forsøksloven § 1 er å utvikle funksjonelle og effektive drifts- og organisasjonsformer i offentlig forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling. Det skal legges særskilt vekt på å forbedre den offentlige tjenesteytingen overfor innbyggerne. Formålet med forsøk er forvaltningsutvikling, og forsøk er ikke ment å være et verktøy for kun å gi generelle dispensasjoner fra gjeldende lovgivning.

Kommunal- og regionaldepartementet legger opp til at det ikke godkjennes nye forsøk med interkommunalt vertskommunesamarbeid om myndighetsutøvelse. Dette skyldes at det er vedtatt nye lovregler i kommuneloven på dette området, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (interkommunalt samarbeid)*.

Forsøket med Innherred samkommune vil bli sluttført i løpet av 2008. I høringssaken i forkant av Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) var det forslag til lovregulering også av samkommunesamarbeid. Kommunal- og regionaldepartementet fremmet imidlertid ikke forslag om lovregulering av samkommunemodellen. Det er ønskelig med ytterligere forsøksvirksomhet på dette området. Videre forsøksvirksomhet med samkommuner bør baseres på modeller som i hovedsak har det samme innholdet som forslaget som ble sendt på alminnelig høring sommeren 2005.

I det følgende gis en oversikt over nylig godkjente forsøk og en orientering om evaluering av forsøk med oppgavedifferensiering og forsøk med enhetsfylke.

1.1 Oversikt over forsøk

Det gis her en oversikt over forsøk som er godkjent etter at forrige kommuneproposisjon ble lagt fram. For en nærmere oversikt over innholdet i forsøkene vises det til Kommunal- og regionaldepartementets nettsider om forsøk. Der finnes det i tillegg en oversikt over godkjente og avsluttede forsøk.

Forsøk med direkte valg av ordfører og forsøk med endret myndighet for ordfører

Forsøk med direkte valg av ordfører ble gjennomført i utvalgte forsøkskommuner ved kommunestyrevalgene i 1999 og 2003. Det skal gjennomføres en tredje runde med forsøk med direkte valg av ordfører ved kommunestyrevalget i 2007. Forsøket innebærer at det gjøres avvik fra kommunelovens ordning om at ordfører velges indirekte av kommunestyrets medlemmer. Direkte valg innebærer at velgerne selv får anledning til å velge ordfører.

Kommunal- og regionaldepartementet har for forestående kommunestyrevalg godkjent forsøk med direkte valg av ordfører i 51 kommuner. Samtlige direkte valg skal foregå ved såkalt preferansevalg, etter den modellen som ble foreslått i departementets høringsbrev av 9. september 2005. Slikt valg innebærer at hver velger kan krysse av for både sin første og andre prioritet på en felles liste med samtlige kandidater til ordførervervet. Preferansevalg er nytt i lokalvalgsammenheng i Norge. Alvdal var den eneste kommunen som ved forrige forsøksperiode gjennomførte preferansevalg. Målet med dette forsøket er å skaffe erfaringer med hvordan en preferansevalgmodell vil fungere ved et direkte valg av ordfører.

De 51 kommunene som skal gjennomføre direkte valg av ordfører er også invitert til å delta i forsøk med endret myndighet for ordfører. Det er i valgperioden 2003–2007 gjennomført forsøk med endret myndighet for ordfører i ni kommuner. Målet med forsøkene har vært å prøve ut ordninger som formelt gir ordfører en mer framstående rolle som kommunens øverste politiske leder og frontfigur.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i løpet av sommeren 2007 velge ut deltakerkommuner til forsøket med endret myndighet for ordfører og godkjenne forskrifter til disse.

Forsøk med foretaksmøte for foretak

Oslo kommune har fått godkjent et forsøk knyttet til nye former for eieroppfølging av de kommunale foretakene. Formålet med forsøket er å gi den enkelte byråd nye muligheter for å sikre en god og effektiv eieroppfølging av de kommunale foretakene. Det etableres et foretaksmøte for kommunale foretak, der beslutningsmyndigheten legges til den enkelte byråd. Foretaksmøtet skal fungere mer som generalforsamlingen i et aksjeselskap.

Bekjempelse av forsøpling

Bergen kommune har fått godkjent forsøk med kommunal håndhevelse av deler av politivedtekene med vekt på aktiv bekjempelse av forsøpling av offentlig uterom.

1.2 Pågående forsøk med oppgavedifferensiering

I perioden 2004–2007 pågår flere forsøk med oppgavedifferensiering i kommuner og fylkeskommuner. Det vises til omtale av oppgavedifferensieringsforsøkene på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider om forsøk. For noen forsøk er

det søkt om forlengelse av tidsperioden, og disse er til vurdering i departementet. Eventuelle søknader om forlengelse vil bli vurdert fortløpende.

1.3 Evaluering av forsøkene med kommunal og fylkeskommunal oppgavedifferensiering og enhetsfylke

I perioden 2004–2007 pågår det flere forsøk med oppgavedifferensiering i kommuner. Agenda Utredning og Utvikling AS evaluerer disse forsøkene. Evalueringen avsluttes i 2007. Agenda har i forbindelse med evalueringen av kommune-forsøkene også utført en analyse av generalistkommunesystemet og et system med oppgavedifferensiering. Alle evalueringsrapporter vil være tilgjengelige på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider om forsøk.

Forsøkene med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i Bergen, Trondheim, Kristiansandsregionen og Stavangerregionen vil bli evaluert i regi av Samferdselsdepartementet.

Flere forsøk med oppgavedifferensiering i fylkeskommuner og to forsøk med enhetsfylke pågår i perioden 2004–2007. Evalueringen av forsøkene gjennomføres av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Evalueringen avsluttes etter planen i 2007. Alle evalueringsrapporter vil være tilgjengelige på departementets nettsider om forsøk.

1.4 Foreløpig evaluering av forsøk med Innherred samkommune

Innherred samkommune er et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. Samarbeidsprosjektet er organisert med utgangspunkt i kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid, men med et tillegg om at samarbeidsorganet (samkommunen) kan utøve forvaltningsmyndighet innen bestemte områder. I forsøksperioden 2004–2007 har Innherred samkommune vedtaksmyndighet innen en rekke områder. Samkommunen har hatt ansvar for blant annet næringsutvikling, økonomi, lønn/personal, IKT, skatteoppkreving, landbruk, plan, byggesak, barnevern, PPT, helsesøstertjeneste, helse og rehabilitering, servicekontor og sak/arkiv.

Trøndelag Forskning og Utvikling AS (tidligere Nord-Trøndelagsforskning) arbeider med å dokumentere status for utvikling av samkommunen. I midtveisevalueringen er konklusjonen at «det overordnede resultat er at samkommunen synes å være en god løsning for rask etablering av et omfattende samarbeid om kommunale oppgaver som interne støttefunksjoner, skatteoppkreving,

landbruk, plan, byggesak og næringsutvikling». Rapporten konkluderer med at samarbeidet om enhetene barn og familie og helse og rehabilitering ikke har gitt gevinster. Gjennomgangen viser også at det er en svakhet i samkommunen i forhold til planarbeid, og det er en utfordring å få regionale plansaker til politisk behandling slik at samkommunen kan bli en sentral regionalpolitisk aktør. Det har også vært en endring av rammebetingelsene for forsøket ved etableringen av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) fra 1. juli 2006.

Rapporten baseres blant annet på intervjuer med ledere og folkevalgte og en nettbasert undersøkelse blant de ansatte. For mer informasjon om midtveisevalueringen vises til Notat nr. 6, 2006 fra Trøndelag Forskning og Utvikling AS: *Evaluerings av Innherred samkommune. Resultater vel halvveis i forsøksperioden*. Det tas sikte på at endelig evaluering av forsøket fra Nord Trøndelagsforskning vil foreligge i mai/ juni 2007 i god tid før forsøksperioden utløper 31. desember 2007.

På bakgrunn av midtveisevalueringen og etableringen av NAV, vedtok samkommunestyret og kommunestyrene i Levanger og Verdal kommuner høsten 2006 å endre vedtektene for forsøket. Oppgavene knyttet til kommunehelsetjenesten, sosialtjenesten, barnevernstjenesten, voksenopplæring og PP-tjenesten ble flyttet tilbake til morkommunene, samtidig som kommunene vedtok å overføre myndighet knyttet til plan- og bygningstjenesten til samkommunen. Disse endringene ble godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet våren 2007.

2 Avsluttede utredningsprosjekter

2.1 Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunal sektor

Fra 2003 til 2006 gjennomførte Senter for økonomisk forskning (SØF) og Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) et forskningsprosjekt om effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunal sektor på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Fokus i prosjektet var hvordan en kan måle effektivitetsforskjeller og hvordan de kan forklares. Videre var hensikten å vurdere tallmateriale som eventuelt kan inngå i en fast rapportering av effektivitetsutviklingen og potensialet i kommunene. Kommunal sektor har et stort ansvar for å sikre god kvalitet på tilbudet til innbyggerne og en effektiv utnyttelse av fellesskapets ressurser. Gjennom et fast rapporteringsopplegg kan kommunene sammenligne seg med andre kommuner og lære mer om egen utvikling over tid. Denne kunnska-

pen kan kommunene selv bruke for å forbedre kvaliteten på tilbudet innen kommunens økonomiske ramme.

I prosjektet har det blitt foretatt sektoranalyser av grunnskolen, barnehagesektoren, pleie- og omsorgssektoren og beregninger av forskjeller i effektivitet kommunene i mellom. Resultatene fra disse analysene viser at det er betydelige forskjeller i effektivitet mellom kommunene. Dette indikerer at det finnes et forbedringspotensial i de tre sektorene, det vil si at ressursbruken kan reduseres uten at kvaliteten på tilbudet reduseres. I analysene er det også undersøkt om det kan påvises en sammenheng mellom bruken av nye organisatoriske tilnærminger – som for eksempel etablering av resultatenheter, fullmaktsdelegering, systematiske sammenligninger, insentivmekanismer etc. og effektiviteten i kommunen.

Målet med prosjektet var å si noe om effektiviteten og effektivitetsutviklingen i kommunene og å komme fram til et utgangspunkt for utvikling av fast og oppdatert statistikk på området. Dette for å kunne si noe om hvordan kommunene skal kunne forbedre og forklare effektivitetsforskjeller over tid. Her skisseres det i prosjektet to mulige løsninger. Den ene tar utgangspunkt i produksjonsindeksen til Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mens den andre bygger på de sektorvise analysene som ble gjennomført i prosjektet. Blant annet på bakgrunn av resultater fra dette prosjektet vil analyser av effektivitetsforskjeller og utvikling av relevante indikatorer fortsatt være et satsingsområde for departementet. For nærmere informasjon om prosjektet vises det til sluttrapporten, *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport*, Rapport nr. 07/106, SØF.

2.2 Kompetanseutfordringer i kommunene - kartlegging

Agenda utredning & utvikling AS i samarbeid med ECON har utført et utredningsoppdrag for departementet for å få kartlagt kompetanseforskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Utredningen har undersøkt 1) hvilken fagkompetanse kommunalt tilsatte i ulike stillinger/funksjoner har, 2) hvordan fagkompetansen varierer mellom kommunene og 3) hvordan kompetansesituasjonen påvirker kommunenes muligheter til å ivareta oppgaver. Undersøkelsen har konsentrert seg om kompetansen i kommunene generelt, og sett nærmere på sentraladministrasjonen, pleie- og omsorgssektoren og psykiatriktoren. Hovedkonklusjonen er at i 2005 hadde om lag 42 prosent av

de kommuneansatte høyere utdanning. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene, men sentralitet ser ut til å bety mer enn folketall for forekomsten av ansatte med høyere utdanning, hvis man ser bort fra de helt minste kommunene. For eksempel er der større forskjeller mellom kommuner med spredt bosetting og kommuner i storbyregionene. Alle kommunene har sykepleiere, førskolelærere, adjunkter og lærere og en høy andel av kommunene har leger og ingeniører. En del spesialkompetanse som for eksempel psykologer, pedagoger, jurister, ergoterapeuter, siviløkonomer, vernepleiere, fysioterapeuter, samfunnsvitere, realister og arkitekter er i mindre grad representerte i distriktskommunene. Utdanningsgruppene er i økende grad representerte med økende kommunestørrelse.

2.3 Stifinnerprogrammet

Stifinnerprogrammet er evaluert av International Research Institute of Stavanger (IRIS) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Programmet var et statlig fornyingsprogram i regi av Kommunal- og regionaldepartementet hvor siktemålet var å prøve ut en mer helhetlig tilnærming i lokalt omstillings- og utviklingsarbeid. Åtte deltakerkommuner forpliktet seg til å innta en helhetlig tilnærming i omstillingsarbeidet for å bedre kommunenes prestasjoner. Sluttrapporten fra evalueringen forelå i april 2007. For nærmere orientering om Stifinnerprogrammet se kapittel 9.

2.4 Resultatledelse for lokalpolitikere

Prosjektet er en oppfølger til prosjektene *Balansert målstyring i kommunal sektor* og *Resultatledelse*. Fokus i prosjektet er politikernes rolle i en kommune som har valgt BMS/resultatledelse som verktøy. Tønsberg, Drangedal og Fet kommuner deltar i prosjektet som startet høsten 2005 og avsluttes høsten 2007 med utgivelse av en veileder. Utførende instanser er Kaupangen AS i samarbeid med Asplan VIAK AS.

2.5 Evaluering av lokalstyret i Longyearbyen

I 2006 kom en rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) om evalueringen av lokaldemokratiet i Longyearbyen. Rapporten viser at halvparten av innbyggerne i Longyearbyen er negative til det lokale selvstyret. Motstanden er størst blant dem som har bodd lenge på Svalbard, mens nyankomne er mer positive til lokalstyreordningen. Selv om valgdeltakelsen ved siste valg til lokalstyret var lav, er innbyggerne i Longyearbyen jevnt over ganske aktive i andre lokalpolitiske sammenhenger. Dette gjelder særlig folk som har bodd lenge på Svalbard, og folk som er kritiske til lokalstyreordningen. Innbyggerne synes i liten grad at de har fått mer innflytelse etter innføringen av lokalstyre. Rapporten er et viktig dokument i videreutviklingen av Longyearbyen lokalstyre og i samhandlingen mellom lokale og sentrale myndigheter. Som en oppfølging av rapporten legges det opp til å ha to konsultasjonsmøter i året mellom lokalstyret og Justisdepartementet på politisk nivå.

Vedlegg 4**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2004-2007**

Tabell 4.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt 2004-2007.
Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner				Endring i prosent		
	2004	2005*	2006*	2007*	04/05	05/06*	06/07*
<i>A. Brutto inntekter (B+C)</i>	<i>240 541</i>	<i>254 738</i>	<i>279 696</i>	<i>290 836</i>	<i>5,9</i>	<i>9,8</i>	<i>4,0</i>
<i>B. Løpende inntekter</i>	<i>238 211</i>	<i>251 870</i>	<i>276 491</i>	<i>287 803</i>	<i>5,7</i>	<i>9,8</i>	<i>4,1</i>
Gebyrer	33 184	34 443	34 876	36 297	3,8	1,3	4,1
Formuesinntekter	14 752	14 126	16 608	18 960	-4,2	17,6	14,2
Renter	4 465	4 936	5 157	-	10,5	4,5	-
Utbytte	2 637	3 396	4 675	-	28,8	37,7	-
Uttak fra forretningsdrift	3 352	2 466	3 273	-	-26,4	32,7	-
Korreksjon indirekte målte finansielle tjenester	4 298	3 328	3 503	-	-22,6	5,3	-
Skatter i alt	101 255	107 746	120 602	120 850	6,4	11,9	0,2
Produksjonsskatter	4 099	5 054	5 817	5 960	23,3	15,1	2,5
Eiendomsskatt	3 530	4 324	4 959	5 090	22,5	14,7	2,6
Andre produksjonsskatter	569	730	858	870	28,3	17,5	1,4
Skatt på inntekt og formue	97 156	102 692	114 785	114 890	5,7	11,8	0,1
Overføringer fra staten	85 981	92 128	100 830	107 962	7,1	9,4	7,1
Rammeoverføringer	47 052	48 574	53 931	57 808	3,2	11,0	7,2
Andre overføringer	38 929	43 554	46 899	50 154	11,9	7,7	6,9
Andre innenlandske løpende overføringer	3 039	3 427	3 575	3 735	12,8	4,3	4,5
<i>C. Kapitalinntekter</i>	<i>2 330</i>	<i>2 868</i>	<i>3 205</i>	<i>3 033</i>	<i>23,1</i>	<i>11,8</i>	<i>-5,4</i>
Salg av fast realkapital	419	457	410	433	9,1	-10,3	5,7
Salg av fast eiendom	1 911	2 411	2 795	2 600	26,2	15,9	-7,0
<i>D. Brutto utgifter (E+F)</i>	<i>250 955</i>	<i>258 038</i>	<i>278 216</i>	<i>293 335</i>	<i>2,8</i>	<i>7,8</i>	<i>5,4</i>
<i>E. Løpende utgifter</i>	<i>221 437</i>	<i>229 781</i>	<i>247 824</i>	<i>261 534</i>	<i>3,8</i>	<i>7,9</i>	<i>5,5</i>
Lønnskostnader	130 989	136 897	144 260	152 497	4,5	5,4	5,7
Produktinnsats	52 053	52 565	57 995	59 451	1,0	10,3	2,5
Produktkjøp til husholdninger	8 220	10 017	12 807	13 785	21,9	27,9	7,6
Renter	6 870	6 758	7 418	9 557	-1,6	9,8	28,8
Overføringer til private	21 334	21 784	23 812	24 758	2,1	9,3	4,0
Produksjonssubsidier	7 077	7 837	8 952	9 265	10,7	14,2	3,5
Stønader til husholdninger	8 352	7 584	7 872	8 260	-9,2	3,8	4,9
Sosialhjelpsstønader	5 152	4 943	4 773	5 037	-4,1	-3,4	5,5
Andre stønader til husholdninger	3 200	2 641	3 099	3 224	-17,5	17,3	4,0
Ideelle organisasjoner	5 905	6 363	6 988	7 233	7,8	9,8	3,5
Overføringer til staten	1 971	1 760	1 532	1 487	-10,7	-13,0	-3,0

Tabell 4.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt 2004-2007.
Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner				Endring i prosent		
	2004	2005*	2006*	2007*	04/05	05/06*	06/07*
<i>F. Kapitalutgifter</i>	<i>29 518</i>	<i>28 257</i>	<i>30 392</i>	<i>31 801</i>	<i>-4,3</i>	<i>7,6</i>	<i>4,6</i>
Anskaffelse av fast realkapital	27 952	26 663	28 862	30 501	-4,6	8,2	5,7
Kjøp av fast eiendom	391	673	978	700	72,1	45,3	-28,4
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1 175	921	552	600	-21,6	-40,1	8,7
<i>G. Overskudd før lånetransaksjoner (A-D)</i>	<i>-10 414</i>	<i>-3 300</i>	<i>1 480</i>	<i>-2 499</i>			
Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	27 533	26 206	28 452	30 068	-4,8	8,6	5,7

*Foreløpige tall

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Tabell 4.2 Inntekter og utgifter i kommunene inkl. Oslo 2004-2006. Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	2004	2005*	2006*	04/05*	05/06*
<i>A. Brutto inntekter (B+C)</i>	<i>203 666</i>	<i>216 822</i>	<i>238 812</i>	<i>6,5</i>	<i>10,1</i>
<i>B. Løpende inntekter</i>	<i>201 585</i>	<i>214 294</i>	<i>235 821</i>	<i>6,3</i>	<i>10,0</i>
Gebyrer	31 481	32 644	33 178	3,7	1,6
Formuesinntekter	9 566	9 791	12 252	2,4	25,1
Renter	4 051	4 561	4 806	12,6	5,4
Utbytte	2 163	2 764	4 173	27,8	51,0
Uttak fra forretningsdrift	3 352	2 466	3 273	-26,4	32,7
Skatter i alt	87 820	92 781	104 008	5,6	12,1
Produksjonsskatter	4 061	5 053	5 820	24,4	15,2
Eiendomsskatt	3 530	4 324	4 959	22,5	14,7
Andre produksjonsskatter	531	729	861	37,3	18,1
Skatt på inntekt og formue	83 759	87 728	98 188	4,7	11,9
Overføringer fra staten	68 884	74 935	82 036	8,8	9,5
Rammeoverføringer	34 870	36 437	40 737	4,5	11,8
Andre overføringer	34 014	38 498	41 299	13,2	7,3
Overføringer fra fylkeskommunen	1 168	1 158	1 309	-0,9	13,0
Andre innenlandske løpende overføringer	2 666	2 985	3 038	12,0	1,8
<i>C. Kapitalinntekter</i>	<i>2 081</i>	<i>2 528</i>	<i>2 991</i>	<i>21,5</i>	<i>18,3</i>
Salg av fast realkapital	415	453	405	9,2	-10,6
Salg av fast eiendom	1 666	2 075	2 586	24,5	24,6
<i>D. Brutto utgifter (E+F)</i>	<i>214 019</i>	<i>219 789</i>	<i>236 907</i>	<i>2,7</i>	<i>7,8</i>
<i>E. Løpende utgifter</i>	<i>188 222</i>	<i>195 651</i>	<i>211 123</i>	<i>3,9</i>	<i>7,9</i>
Lønnskostnader	115 723	120 754	127 464	4,3	5,6
Produktinnsats	41 556	42 546	47 244	2,4	11,0

Tabell 4.2 Inntekter og utgifter i kommunene inkl. Oslo 2004–2006. Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	2004	2005*	2006*	04/05*	05/06*
Produktkjøp til husholdninger	7 182	8 827	11 436	22,9	29,6
Renter	6 257	6 187	6 802	-1,1	9,9
Overføringer til private	16 272	15 981	16 896	-1,8	5,7
Produksjonssubsidier	3 491	3 703	3 872	6,1	4,6
Stønader til husholdninger	7 897	7 202	7 535	-8,8	4,6
Sosialhjelpsstønader	5 113	4 938	4 764	-3,4	-3,5
Andre stønader til husholdninger	2 784	2 264	2 771	-18,7	22,4
Ideelle organisasjoner	4 884	5 076	5 489	3,9	8,1
Overføringer til staten	974	985	893	1,1	-9,3
Overføringer til fylkeskommunen	258	371	388	43,8	4,6
<i>F. Kapitalutgifter</i>	<i>25 797</i>	<i>24 138</i>	<i>25 784</i>	<i>-6,4</i>	<i>6,8</i>
Anskaffelse av fast realkapital	25 021	23 333	24 819	-6,7	6,4
Kjøp av fast eiendom	358	667	965	86,3	44,7
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	418	138	0	-67,0	-100,0
<i>G. Overskudd før lånetransaksjoner (A-D)</i>	<i>-10 353</i>	<i>-2 967</i>	<i>1 905</i>		
Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	24 606	22 880	24 414	-7,0	6,7

*Foreløpige tall

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.3 Inntekter og utgifter i fylkeskommunene ekskl. Oslo 2004–2006. Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	2004	2005*	2006*	04/05*	05/06*
<i>A. Brutto inntekter (B+C)</i>	<i>34 004</i>	<i>36 118</i>	<i>39 078</i>	<i>6,2</i>	<i>8,2</i>
<i>B. Løpende inntekter</i>	<i>33 755</i>	<i>35 778</i>	<i>38 864</i>	<i>6,0</i>	<i>8,6</i>
Gebyrer	1 703	1 799	1 698	5,6	-5,6
Formuesinntekter	889	1 007	853	13,3	-15,3
Renter	414	375	351	-9,4	-6,4
Utbytte	474	632	502	33,3	-20,6
Skatter i alt	13 435	14 965	16 594	11,4	10,9
Produksjonsskatter	38	1	0	-97,4	-100,0
Skatt på inntekt og formue	13 397	14 964	16 594	11,7	10,9
Overføringer fra staten	17 097	17 193	18 794	0,6	9,3
Rammeoverføringer	12 182	12 137	13 194	-0,4	8,7
Andre overføringer	4 915	5 056	5 600	2,9	10,8
Overføringer fra kommunene	258	372	388	44,2	4,3
Andre innenlandske løpende overføringer	373	442	537	18,5	21,5
<i>C. Kapitalinntekter</i>	<i>249</i>	<i>340</i>	<i>214</i>	<i>36,5</i>	<i>-37,1</i>
Salg av fast realkapital	4	4	5	0,0	25,0
Salg av fast eiendom	245	336	209	37,1	-37,8

Tabell 4.3 Inntekter og utgifter i fylkeskommunene ekskl. Oslo 2004-2006.
Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	2004	2005*	2006*	04/05*	05/06*
<i>D. Brutto utgifter (E+F)</i>	<i>34 064</i>	<i>36 450</i>	<i>39 503</i>	<i>7,0</i>	<i>8,4</i>
<i>E. Løpende utgifter</i>	<i>30 343</i>	<i>32 331</i>	<i>34 895</i>	<i>6,6</i>	<i>7,9</i>
Lønnskostnader	15 266	16 143	16 796	5,7	4,0
Produktinnsats	6 199	6 691	7 248	7,9	8,3
Produktkjøp til husholdninger	1 038	1 190	1 371	14,6	15,2
Renter	613	571	616	-6,9	7,9
Overføringer til private	5 062	5 803	6 916	14,6	19,2
Produksjonssubsidier	3 586	4 134	5 080	15,3	22,9
Stønader til husholdninger	455	382	337	-16,0	-11,8
Sosialhjelpstønader	39	5	9	-87,2	80,0
Andre stønader til husholdninger	416	377	328	-9,4	-13,0
Ideelle organisasjoner	1 021	1 287	1 499	26,1	16,5
Overføringer til staten	997	775	639	-22,3	-17,5
Overføring til kommunene	1 168	1 158	1 309	-0,9	13,0
<i>F. Kapitalutgifter</i>	<i>3 721</i>	<i>4 119</i>	<i>4 608</i>	<i>10,7</i>	<i>11,9</i>
Anskaffelse av fast realkapital	2 931	3 330	4 043	13,6	21,4
Kjøp av fast eiendom	33	6	13	-81,8	116,7
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	757	783	552	3,4	-29,5
<i>G. Overskudd før lånetransaksjoner (A-D)</i>	<i>-60</i>	<i>-332</i>	<i>-425</i>		
Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	2 927	3 326	4 038	13,6	21,4

*Foreløpige tall

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 5

Inntektsutviklingen i kommuner og fylkeskommuner 1990-2006

1 Frie inntekter

Vedlegg 5 viser den enkelte kommunes og fylkeskommunes frie inntekter for 2006 (rammeoverføring og skatt på inntekt og formue). I avsnitt 2 vises den nominelle inntektsveksten i perioden 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. I avsnitt 3 vises kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2006, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. I avsnitt 4 presenteres tall for den enkelte kommune.

2 Vekst i frie inntekter i perioden 1990-2006

Om beregningene

Med frie inntekter menes inntekter som kommunene og fylkeskommunene fritt kan disponere uten andre bindinger enn lover og forskrifter. Som frie inntekter regnes skatt på inntekt og formue (eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter) og rammetilskudd. I vekstberegningene er skjønnsmidlene som fordeles av fylkesmennene og av Kommunal- og regionaldepartementet gjennom året lagt til på landssummen for årene 2004, 2005 og 2006 (ikke kommunevis fordeling).

Utviklingen i de enkelte kommuners frie inntekter fra 1990-2006 vises i kroner per innbygger, slik at det korrigeres for befolkningsvekst. Fra 2005 til 2006 var befolkningsveksten på landsbasis 0,7 prosent. Rammetilskuddet er også korrigert for oppgaveendringer, slik at rammetilskuddet for den enkelte kommune er beregnet som om kommunene skulle hatt ansvar for de samme oppgavene i 1990 som de hadde i 2006. Alle tallene i tabellene er nominelle størrelser. Variasjoner i gjennomsnittlig

årlig vekst for ulike perioder kan dermed skyldes ulik prisvekst og ulik reell vekst.

I tabell 5.1 vises utviklingen i de frie inntektene som andel av samlede inntekter. Tabellen viser at de frie inntektenes andel av de samlede inntektene er redusert i perioden 1990 til 2006. I 2006 utgjorde de frie inntektene 69,3 prosent av de samlede inntektene. Dette er en svak oppgang i forhold til 2005 da de frie inntektene utgjorde 68,3 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Tabell 5.1 viser også at det var en økning i andelen frie inntekter etter 2001, dette skyldes statliggjøringen av spesialisthelsetjenesten som i stor grad ble finansiert gjennom øremerkede tilskudd til fylkeskommunen. Den markerte nedgangen fra 2003 til 2004 har i all hovedsak sammenheng med at innføringen av ordningen med momskompensasjon ble finansiert gjennom trekk i rammetilskuddet.

Fylkeskommuner

Tabell 5.2 viser nominell vekst i frie inntekter for fylkeskommunene fra 2002 til 2006, korrigert for oppgaveendringer. Når det gjelder utviklingen til og med 2001, henvises det til St.prp. nr. 64 (2001-2002) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003*. Statliggjøring av sykehusene fra 2002 medfører en relativt stor oppgaveendring, og det er derfor ikke beregnet oppgavekorrigert vekst i de frie inntektene for den enkelte fylkeskommune fra 2001 til 2002.

Fra 2005 til 2006 var den nominelle veksten i frie inntekter 8,7 prosent for landet. Veksten må sees i sammenheng med en prisendring på kommunesektorens kjøp av varer og tjenester på 3,7 prosent. I disse beregningene deles Oslo inn i en kommunal og en fylkeskommunal del. Den fylkeskommunale delen av Oslo hadde den høyeste

Tabell 5.1 Utviklingen i frie inntekter i prosent av samlede inntekter¹

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Frie inntekter i prosent av sum inntekter i kommuneopplegget	79,5	74,5	69,8	69,7	75,2	74,4	69,8	68,3	69,3

¹Tallene i tabellen er inklusive eiendomsskatt og rammefinansieringsforsøket

Tabell 5.2 Vekst i frie inntekter for fylkeskommuner i perioden 2002 til 2006 (oppgavekorrigert).

	Fylke	Korrigert inntekt per innbygger i 2006 (kroner)	Vekst 2005-2006 (prosent)	Gjennomsnittlig årlig vekst 2002-2006 (prosent)
1	Østfold	6 008	10,1	7,0
2	Akershus	6 078	11,0	8,9
3	Oslo	6 353	18,9	15,2
4	Hedmark	7 321	7,3	5,1
5	Oppland	7 327	6,9	4,2
6	Buskerud	6 197	9,4	6,2
7	Vestfold	6 234	6,6	5,0
8	Telemark	6 838	8,2	4,9
9	Aust-Agder	7 130	7,2	5,9
10	Vest-Agder	7 105	6,8	4,8
11	Rogaland	6 794	7,4	5,2
12	Hordaland	6 658	8,6	5,6
14	Sogn og Fjordane	10 527	6,6	5,4
15	Møre og Romsdal	7 635	7,6	5,0
16	Sør-Trøndelag	6 484	5,0	4,4
17	Nord-Trøndelag	8 426	5,8	4,5
18	Nordland	10 281	6,0	3,7
19	Troms	9 196	6,4	5,4
20	Finnmark	10 157	7,6	4,5
Landsgjennomsnitt		7 079	8,7	6,2

nominelle veksten på 18,9 prosent. Økningen for Oslo skyldes blant annet at fylkeskommunen tjente betydelig på endringene i inntektssystemet i forbindelse med sykehusreformen. I tillegg hadde Oslo, sammen med Rogaland og Aust-Agder, relativt høye skatteinntekter i 2006. Likningen for inntektsåret 2005 viste sterk vekst i skattene fra personlig næringsdrivende. Dette medførte, gjennom økt innbetaling av restskatte og korreksjonsoppgjør mellom skattekreditorene, en tiltakende vekst i skattene de siste månedene av 2006. Denne skatten fordeler seg ikke jevnt mellom fylkeskommunene. Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde den laveste veksten på 5,0 prosent.

Den fylkeskommunale delen av Oslo hadde også den høyeste gjennomsnittlige årlige inntektsveksten fra 2002 til 2006. Dette skyldes også i stor grad endringene i inntektssystemet i forbindelse med sykehusreformen, og at fylkeskommunen tjente på dette.

Kommunene fylkesvis

Tabell 5.3 viser årlig nominell vekst i perioden 1990 til 2006 i oppgavekorrigerte frie inntekter for kommunene, gruppert fylkesvis. Nominell vekst i frie inntekter fra 2005 til 2006, korrigert for oppgave-

endringer, var på 9,0 prosent for kommunene. Veksten må sees i sammenheng med en prisendring på kommunesektorens kjøp av varer og tjenester på 3,7 prosent i samme periode.

Kommunene i Rogaland og Buskerud hadde den sterkeste inntektsveksten fra 2005 til 2006 på 10,7 prosent, mens kommunene i Hordaland hadde den svakeste utviklingen med en vekst på 7,9 prosent. Også for kommunene fordeler den sterke skatteveksten seg ujevnt mellom kommunene.

Fra 2000 til 2006 hadde kommunene en gjennomsnittlig årlig vekst i de frie inntektene på 5,3 prosent, og det er relativt små variasjoner mellom fylkene når kommunene grupperes fylkesvis. Oslo kommune skiller seg ut med den laveste veksten denne perioden, med 3,8 prosent i gjennomsnittlig årlig vekst.

Kommunevis fordeling

I tabell 5.9 vises utviklingen i korrigerte frie inntekter for den enkelte kommune. Utsira kommune hadde de klart høyeste frie inntektene per innbygger i 2006, med 92 258 kroner per innbygger. Deretter fulgte Bykle kommune med 77 113 kroner per innbygger. Den kommunen som hadde lavest frie

Tabell 5.3 Gjennomsnittlig årlig vekst i oppgavekorrigerte frie inntekter for kommunene i perioden 1990–2006, gruppert fylkesvis. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene.

Fylke		Inntekt per innbygger i 2006	Gjennomsnittlig årlig vekst			
			2005-2006	2000-2006	1995-2006	1990-2006
Kr/innb.			Prosent	Prosent	Prosent	Prosent
1	Østfold	27 136	9,5	5,7	5,1	4,4
2	Akershus	27 569	8,8	5,3	4,6	4,3
3	Oslo	28 983	9,3	3,8	3,6	3,3
4	Hedmark	29 727	9,0	5,3	5,1	4,2
5	Oppland	30 085	9,5	5,5	5,2	4,0
6	Buskerud	28 390	10,7	6,1	5,3	4,4
7	Vestfold	27 679	9,0	5,9	5,3	4,7
8	Telemark	29 074	8,9	5,5	5,1	4,5
9	Aust-Agder	28 726	9,8	5,3	4,6	4,1
10	Vest-Agder	27 758	8,3	5,6	5,0	4,2
11	Rogaland	28 383	10,7	5,9	4,8	4,1
12	Hordaland	28 545	7,9	5,5	4,8	4,1
14	Sogn og Fjordane	32 936	9,0	4,8	4,6	3,7
15	Møre og Romsdal	29 781	9,0	5,5	4,9	4,2
16	Sør-Trøndelag	27 722	8,0	5,3	4,8	4,0
17	Nord-Trøndelag	30 726	8,8	5,0	4,8	3,9
18	Nordland	33 777	8,8	5,1	4,8	3,9
19	Troms	33 195	8,3	4,6	4,4	3,6
20	Finnmark	37 917	9,6	4,4	4,5	3,8
Landsgjennomsnitt		29 278	9,0	5,3	4,7	4,0

inntekter per innbygger i 2006 var Rælingen kommune med 23 839 kroner per innbygger.

Rødøy kommune og Nissedal kommune hadde den høyeste veksten i frie inntekter fra 2005 til 2006, på henholdsvis 21,2 prosent og 20,0 prosent. Norddal kommune hadde den laveste veksten fra 2005 til 2006 på 1,1 prosent.

Den høyeste årlige gjennomsnittlige veksten i frie inntekter fra 2000 til 2006 hadde Bykle kommune med en årlig gjennomsnittlig vekst på om lag 11,7 prosent. Utsira fulgte deretter med en vekst på om lag 9,8 prosent. Aremark hadde den laveste veksten i denne perioden med 1,4 prosent.

Kommunene etter innbyggertall

Tabell 5.4 viser kommunene gruppert etter innbyggertall (i tillegg er kraftkommuner skilt ut i en egen gruppe). Gjennomsnittlig nivå på frie inntekter for alle kommunene var 29 278 kroner per innbygger i 2006. Kommuner med innbyggertall under 2 118 innbyggere og kraftkommunene skil-

ler seg ut med svært høye frie inntekter per innbygger sammenlignet med andre grupper av kommuner. For disse kommunene var de frie inntektene på henholdsvis 45 187 og 42 302 kroner per innbygger. For de andre gruppene av kommuner synker frie inntekter per innbygger med økende innbyggertall, unntatt for Oslo. Kommuner med mer enn 7 290 innbyggere (utenom Oslo) lå under landsgjennomsnittet i 2006, og hadde i gjennomsnitt om lag 27 500 kroner per innbygger i frie inntekter. Oslo kommune hadde om lag 29 000 kroner i frie inntekter per innbygger i 2006.

Kraftkommunene hadde betydelig lavere vekst fra 2005 til 2006 enn andre kommuner, med en vekst på 7,6 prosent. Kommunene med innbyggertall under 2 118 hadde høyest vekst med 10,2 prosent fra 2005 til 2006. Ser vi bort fra Oslo kommune og kraftkommunene er tendensen for periodene 1990 til 2006, 1995 til 2006 og 2000 til 2006 at veksten i frie inntekter stort sett økte med økende innbyggertall.

Tabell 5.4 Gjennomsnittlig årlig vekst i frie inntekter for kommunene i perioden 1990–2006, gruppert etter innbyggertall (per 1. januar 2005) (oppgavekorrigert). Gruppegjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene¹.

Kommunegrupper	Antall kom- muner	Prosent av befolk- ningen	Frie inntek- ter i 2006 (kr per inn- bygger)	Vekst 2005- 06	Gj. vekst 2000- 05	Gj. vekst 1995- 06	Gj. vekst 1990- 06
< 2118 innb.	94	2,7	45 187	10,2	4,9	4,8	3,9
2118 - 3903 innb.	93	5,8	35 922	9,7	5,0	4,7	3,9
3904 - 7290 innb.	93	10,8	31 349	8,6	5,0	4,7	3,9
7291 - 20 000 innb.	93	24,2	28 046	9,2	5,4	4,9	4,2
> 20 000 innb.	42	33,4	27 390	9,1	5,7	5,1	4,4
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	11,1	27 363	8,5	6,0	5,0	4,3
Kraftkommuner	12	0,4	42 302	7,6	3,7	3,5	2,3
Oslo	1	11,6	28 983	9,3	3,8	3,6	3,3
Landet	431	100,0	29 278	9,0	5,3	4,7	4,0

¹ Kraftkommuner er her definert som kommuner som har et samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter per innbygger som er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt per innbygger.

3 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning og geografisk struktur og størrelse. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved produksjonen vil derfor variere mellom kommunene. Det er derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov når man skal sammenligne inntektsnivået mellom kommuner. En ser dermed på utgifts- og inntektssiden samlet. I tabellene som blir presentert i dette avsnittet er inntektsnivået korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet.

I beregningen tas det utgangspunkt i sum frie inntekter. Den delen som kan tilskrives drift, dette er i hovedsak grunnskole, helse og sosial, samt administrasjon, vil bli korrigert. Denne delen av kommunenes frie inntekter fastsettes ut i fra kommunenes beregnede utgiftsbehov ved hjelp av kostnadsnøkkelen. De resterende inntektene legges deretter til i beregningen. Det er med andre ord kun den andelen av frie inntekter som kan tilskrives tjenester inkludert i kostnadsnøkklene som er utgiftskorrigert. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov («billige» å drive) vil få justert opp sine inntekter. Kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov («dyre» å drive) vil få justert ned sine inntekter.

Det er viktig å huske på at det er begrensninger ved å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenligner inntektsnivået mellom kom-

muner. Grunnen er at viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer ikke er med i analysen. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. I 2006 utgjorde de frie inntektene om lag 70 prosent av samlede inntekter for kommunene.

Variasjon i inntekt for kommunene

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er det her inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. I de følgende tabellene vises derfor kommunenes utgiftskorrigerte frie inntekter eksklusive og inklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Fylkesmannen og departementet hadde i 2006 om lag 354 millioner kroner i skjønnsmidler for fordeling gjennom året. Fylkesmennene kan blant annet bruke de tilbakeholdte midlene til å håndtere spesielle forhold som oppstår i løpet av året. I beregningene av de utgiftskorrigerte frie inntekter for 2006 er tilbakeholdte skjønnsmidler ikke tatt med i beregningsgrunnlaget¹. I tabell 5.5 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert fylkesvis.

¹ Årsaken til at tilbakeholdte skjønnsmidler ikke er med i beregningene er at store deler av midlene går til prosjekter som løses gjennom interkommunalt samarbeid. Hele skjønnsbeløpet blir betalt ut til en av kommunene som er med i det interkommunale samarbeidet, og denne kommunen ville feilaktig få justert opp sine utgiftskorrigerte frie inntekter om tilbakeholdt skjønn ble tatt med i beregningene.

Tabell 5.5 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommunene gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnitt av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Fylke	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt/ konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt/ konsesjonskraftinntekter
1 Østfold	93	95
2 Akershus	102	99
3 Oslo	109	105
4 Hedmark	95	94
5 Oppland	96	96
6 Buskerud	98	97
7 Vestfold	94	91
8 Telemark	95	100
9 Aust-Agder	96	97
10 Vest-Agder	95	97
11 Rogaland	101	101
12 Hordaland	98	100
14 Sogn og Fjordane	100	105
15 Møre og Romsdal	96	97
16 Sør-Trøndelag	97	97
17 Nord-Trøndelag	97	96
18 Nordland	107	110
19 Troms	111	111
20 Finnmark	124	124
Hele landet	100	100

Tabell 5.5 viser at Oslo kommune, kommunene i Akershus og Nord-Norge har et høyere nivå på de utgiftskorrigerte frie inntektene enn landet for øvrig. Kommuner i Østfold har lavest nivå på utgiftskorrigerte frie inntekter.

De utgiftskorrigerte frie inntektene, eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter, varierer fra 93 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Østfold til 124 prosent for kommunene i Finnmark. Variasjoner i inntektsnivå kommunene i mellom har hovedsakelig sammenheng med variasjoner i skatteinntekter, regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd. Årsaken til det høye nivået på utgiftskorrigerte frie inntekter for kommunene i Nord-Norge er at kommunene her mottar regionalpolitisk begrunnede tilskudd, og har større ordinært skjønnstilskudd per innbygger enn landsgjennomsnittet. Hovedårsaken til Oslo sitt høye nivå er at kommunen har høye skatteinntekter.

I tabell 5.6 vises frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommunene gruppert i fire grupper med om lag like mange kommuner i hver. I tillegg er kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kom-

munene, og 12 kraftkommuner skilt ut i egen gruppe. Bergen, Stavanger og Trondheim vises som egen gruppe, og Oslo vises for seg selv.

Tabell 5.6 illustrerer at mindre kommuner har høyere inntektsnivå enn større kommuner, noe som blant annet har sammenheng med at små kommuner mottar regionalpolitisk begrunnede tilskudd. De 12 rikeste kraftkommunene utgjør 0,4 prosent av befolkningen og har det høyeste nivået på utgiftskorrigerte frie inntekter. Oslo kommune har utgiftskorrigerte frie inntekter eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter på 109 prosent av landsgjennomsnittet, og skiller seg dermed ut fra øvrige folkerike kommuner.

Variasjon i inntekt for fylkeskommunene

Tabell 5.7 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2006 (skatt på inntekt og formue og rammetilskudd), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Av tabell 5.7 framgår det at det er store inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene. Korrigerte frie inntekter varierer fra 94 prosent i fylkeskommunene Østfold, Hordaland og Sør-Trøndelag til 118 prosent for Finnmark fylkeskommune.

Tabell 5.6 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert i forskjellige kommunegrupper. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendom/konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendom/konsesjonskraftinntekter
< 2118 innb.	94	2,7	120	122
2118 - 3903 innb.	93	5,8	105	107
3904 - 7290 innb.	93	10,8	98	99
7291 - 20 000 innb.	93	24,2	96	96
> 20 000 innb.	42	33,4	98	97
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	11,1	100	101
Kraftkommuner	12	0,4	121	195
Oslo	1	11,6	109	105
Hele landet	431	100	100	100

Tabell 5.7 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Fylke	Korrigerte frie inntekter
1 Østfold	94
2 Akershus	95
3 Oslo	114
4 Hedmark	97
5 Oppland	101
6 Buskerud	96
7 Vestfold	96
8 Telemark	97
9 Aust-Agder	95
10 Vest-Agder	96
11 Rogaland	96
12 Hordaland	94
14 Sogn og Fjordane	101
15 Møre og Romsdal	97
16 Sør-Trøndelag	94
17 Nord-Trøndelag	99
18 Nordland	115
19 Troms	113
20 Finnmark	118
Hele landet	100

4 Tabeller for enkeltkommuner

I dette avsnittet vises tabeller for enkeltkommuner. Tabell 5.8 viser den enkelte kommunes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2006. Tabell 5.9 viser frie inntekter i 2006 og utviklingen i frie inntekter i ulike perioder. Ved tolking av tall for enkeltkommuner bør en være oppmerksom på at inntektsveksten i en bestemt periode kan være påvirket av at enkelte kommuner har et unormalt høyt eller lavt nivå på skatteinntektene i startåret (1990) eller i sluttåret (2006) for analysen. Tallene kan også være påvirket av at det inntektsutjevnerende tilskuddet som tidligere ble gitt på grunnlag av skatteinntektene to år tidligere, var spesielt lavt eller høyt. Fra år 2000 er det imidlertid innført løpende inntektsutjevning slik at skatteinntektene utjevnes med skatten for inneværende år.

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendoms-skatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendoms-skatt, konsesjonskraftinntekter
0101 Halden	92	93
0104 Moss	93	100
0105 Sarpsborg	92	94
0106 Fredrikstad	93	98
0111 Hvaler	96	92
0118 Aremark	107	104
0119 Marker	93	90
0121 Rømskog	119	115
0122 Trøgstad	93	90
0123 Spydeberg	96	97
0124 Askim	93	99
0125 Eidsberg	93	90
0127 Skiptvet	93	97
0128 Rakkestad	93	90
0135 Råde	94	91
0136 Rygge	93	90
0137 Våler	94	91
0138 Hobøl	95	92
<i>Østfold</i>	<i>93</i>	<i>95</i>
0211 Vestby	97	94
0213 Ski	97	94
0214 Ås	95	92
0215 Frogn	101	97
0216 Nesodden	95	92
0217 Oppegård	104	100
0219 Bærum	112	108
0220 Asker	108	105
0221 Aurskog-Høland	92	89
0226 Sørums	98	96
0227 Fet	96	93
0228 Rælingen	96	93
0229 Enebakk	94	91
0230 Lørenskog	99	96
0231 Skedsmo	100	99
0233 Nittedal	98	96
0234 Gjerdrum	97	94
0235 Ullensaker	100	96
0236 Nes	92	89
0237 Eidsvoll	93	90
0238 Nannestad	98	94
0239 Hurdal	101	97
<i>Akershus</i>	<i>102</i>	<i>99</i>
<i>0301 Oslo</i>	<i>109</i>	<i>105</i>

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
0402 Kongsvinger	92	92
0403 Hamar	94	98
0412 Ringsaker	93	89
0415 Løten	92	89
0417 Stange	92	91
0418 Nord-Odal	94	92
0419 Sør-Odal	93	91
0420 Eidskog	94	91
0423 Grue	97	94
0425 Åsnes	95	93
0426 Våler	96	96
0427 Elverum	93	92
0428 Trysil	97	98
0429 Åmot	101	105
0430 Stor-Elvdal	108	105
0432 Rendalen	108	121
0434 Engerdal	115	113
0436 Tolga	107	105
0437 Tynset	99	104
0438 Alvdal	106	108
0439 Folldal	111	110
0441 Os	110	107
<i>Hedmark</i>	<i>95</i>	<i>94</i>
0501 Lillehammer	94	94
0502 Gjøvik	92	92
0511 Dovre	103	100
0512 Lesja	104	103
0513 Skjåk	106	114
0514 Lom	104	107
0515 Vågå	97	100
0516 Nord-Fron	96	104
0517 Sel	98	97
0519 Sør-Fron	96	101
0520 Ringebu	96	95
0521 Øyer	95	96
0522 Gausdal	95	92
0528 Østre Toten	92	89
0529 Vestre Toten	94	93
0532 Jevnaker	93	90
0533 Lunner	94	93
0534 Gran	93	90
0536 Søndre Land	97	94
0538 Nordre Land	94	96
0540 Sør-Aurdal	99	100
0541 Etnedal	118	115

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
0542 Nord-Aurdal	101	103
0543 Vestre Slidre	108	111
0544 Øystre Slidre	107	109
0545 Vang	115	131
<i>Oppland</i>	<i>96</i>	<i>96</i>
0602 Drammen	96	92
0604 Kongsberg	100	103
0605 Ringerike	92	93
0612 Hole	102	99
0615 Flå	123	123
0616 Nes	105	112
0617 Gol	110	111
0618 Hemsedal	120	123
0619 Ål	101	106
0620 Hol	123	133
0621 Sigdal	103	100
0622 Krødsherad	106	103
0623 Modum	93	94
0624 Øvre Eiker	93	90
0625 Nedre Eiker	93	90
0626 Lier	100	97
0627 Røyken	97	93
0628 Hurum	95	92
0631 Flesberg	103	102
0632 Rollag	113	124
0633 Nore og Uvdal	108	144
<i>Buskerud</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
0701 Horten	93	89
0702 Holmestrand	93	90
0704 Tønsberg	98	94
0706 Sandefjord	94	91
0709 Larvik	92	89
0711 Svelvik	94	90
0713 Sande	93	90
0714 Hof	98	94
0716 Re	96	93
0719 Andebu	94	90
0720 Stokke	93	90
0722 Nøtterøy	95	92
0723 Tjøme	95	92
0728 Lardal	102	98
<i>Vestfold</i>	<i>94</i>	<i>91</i>

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
0805 Porsgrunn	93	97
0806 Skien	92	93
0807 Notodden	93	95
0811 Siljan	101	100
0814 Bamble	93	99
0815 Kragerø	93	94
0817 Drangedal	96	94
0819 Nome	97	98
0821 Bø	92	91
0822 Sauherad	92	91
0826 Tinn	107	135
0827 Hjørtal	110	118
0828 Seljord	103	108
0829 Kviteseid	102	102
0830 Nissedal	124	136
0831 Fyresdal	109	132
0833 Tokke	109	153
0834 Vinje	118	154
<i>Telemark</i>	<i>95</i>	<i>100</i>
0901 Risør	92	91
0904 Grimstad	95	95
0906 Arendal	93	92
0911 Gjerstad	101	98
0912 Vegårshei	105	102
0914 Tvedestrand	93	89
0919 Froland	93	95
0926 Lillesand	95	92
0928 Birkenes	92	91
0929 Åmli	106	113
0935 Iveland	110	120
0937 Evje og Hornnes	95	93
0938 Bygland	111	122
0940 Valle	111	162
0941 Bykle	241	396
<i>Aust-Agder</i>	<i>96</i>	<i>97</i>
1001 Kristiansand	95	97
1002 Mandal	92	89
1003 Farsund	92	92
1004 Flekkefjord	93	92
1014 Vennesla	92	94
1017 Songdalen	93	90
1018 Søgne	93	90
1021 Marnardal	98	104
1026 Åseral	119	175

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
1027 Audnedal	105	104
1029 Lindesnes	97	95
1032 Lyngdal	93	89
1034 Hægebostad	107	103
1037 Kvinesdal	97	111
1046 Sirdal	137	232
<i>Vest-Agder</i>	<i>95</i>	<i>97</i>
1101 Eigersund	95	95
1102 Sandnes	99	95
1103 Stavanger	107	107
1106 Haugesund	96	96
1111 Sokndal	92	93
1112 Lund	94	91
1114 Bjerkreim	98	97
1119 Hå	94	90
1120 Klepp	96	93
1121 Time	96	93
1122 Gjesdal	94	93
1124 Sola	109	105
1127 Randaberg	104	105
1129 Forsand	124	182
1130 Strand	93	92
1133 Hjelmeland	108	133
1134 Suldal	113	172
1135 Sauda	100	107
1141 Finnøy	104	101
1142 Rennesøy	102	99
1144 Kvitsøy	134	134
1145 Bokn	113	136
1146 Tysvær	91	124
1149 Karmøy	93	94
1151 Utsira	188	186
1160 Vindafjord	100	98
<i>Rogaland</i>	<i>101</i>	<i>101</i>
1201 Bergen	99	101
1211 Etne	97	96
1216 Sveio	98	94
1219 Bømlo	94	91
1221 Stord	93	90
1222 Fitjar	102	98
1223 Tysnes	102	99
1224 Kvinnherad	97	103
1227 Jondal	116	118
1228 Odda	101	119

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
1231 Ullensvang	98	114
1232 Eidfjord	146	277
1233 Ulvik	103	134
1234 Granvin	117	113
1235 Voss	94	95
1238 Kvam	97	99
1241 Fusa	99	100
1242 Samnanger	102	109
1243 Os	96	92
1244 Austevoll	99	99
1245 Sund	93	90
1246 Fjell	93	91
1247 Askøy	93	89
1251 Vaksdal	93	114
1252 Modalen	145	230
1253 Osterøy	94	92
1256 Meland	94	92
1259 Øygarden	92	176
1260 Radøy	93	90
1263 Lindås	94	103
1264 Austrheim	104	110
1265 Fedje	128	136
1266 Masfjorden	107	138
<i>Hordaland</i>	<i>98</i>	<i>100</i>
1401 Flora	96	95
1411 Gulen	108	108
1412 Solund	130	126
1413 Hyllestad	109	107
1416 Høyanger	99	111
1417 Vik	104	120
1418 Balestrand	119	132
1419 Leikanger	102	102
1420 Sogndal	95	97
1421 Aurland	129	199
1422 Lærdal	106	140
1424 Årdal	109	132
1426 Luster	102	133
1428 Askvoll	100	97
1429 Fjaler	103	100
1430 Gaular	103	99
1431 Jølster	102	100
1432 Førde	98	98
1433 Naustdal	103	99
1438 Bremanger	99	115
1439 Vågsøy	96	93

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
1441 Selje	100	96
1443 Eid	95	91
1444 Hornindal	111	107
1445 Gloppen	96	93
1449 Stryn	94	91
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>100</i>	<i>105</i>
1502 Molde	96	97
1503 Kristiansund	93	94
1504 Ålesund	95	94
1511 Vanylven	95	92
1514 Sande	105	102
1515 Herøy	100	96
1516 Ulstein	99	96
1517 Hareid	92	89
1519 Volda	92	89
1520 Ørsta	92	90
1523 Ørskog	109	105
1524 Norddal	104	121
1525 Stranda	95	92
1526 Stordal	113	109
1528 Sykkylven	95	92
1529 Skodje	93	89
1531 Sula	92	89
1532 Giske	92	89
1534 Haram	96	92
1535 Vestnes	93	90
1539 Rauma	96	98
1543 Nesset	96	102
1545 Midsund	107	103
1546 Sandøy	128	123
1547 Aukra	106	106
1548 Fræna	92	93
1551 Eide	95	92
1554 Averøy	92	90
1556 Frei	93	90
1557 Gjemnes	102	100
1560 Tingvoll	97	94
1563 Sunndal	102	129
1566 Surnadal	99	106
1567 Rindal	106	113
1571 Halså	109	105
1573 Smøla	112	112
1576 Aure	116	133
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>96</i>	<i>97</i>

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
1601 Trondheim	97	98
1612 Hemne	97	98
1613 Snillfjord	124	120
1617 Hitra	107	110
1620 Frøya	100	97
1621 Ørland	95	92
1622 Agdenes	104	101
1624 Rissa	94	92
1627 Bjugn	95	92
1630 Åfjord	101	99
1632 Roan	123	120
1633 Osen	119	115
1634 Oppdal	98	99
1635 Rennebu	102	109
1636 Meldal	96	95
1638 Orkdal	92	89
1640 Røros	98	98
1644 Holtålen	108	104
1648 Midtre Gauldal	95	94
1653 Melhus	92	91
1657 Skaun	93	89
1662 Klæbu	97	96
1663 Malvik	93	90
1664 Selbu	95	101
1665 Tydal	131	175
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>97</i>	<i>97</i>
1702 Steinkjer	92	92
1703 Namsos	98	97
1711 Meråker	101	111
1714 Stjørdal	92	89
1717 Frosta	101	98
1718 Leksvik	95	92
1719 Levanger	92	93
1721 Verdal	93	92
1723 Mosvik	116	114
1724 Verran	104	107
1725 Namdalseid	110	107
1729 Inderøy	92	89
1736 Snåsa	106	104
1738 Lierne	120	125
1739 Røyrvik	138	158
1740 Namsskogan	109	148
1742 Grong	110	116
1743 Høylandet	114	111
1744 Overhalla	98	97

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
1748 Fosnes	132	128
1749 Flatanger	127	123
1750 Vikna	101	100
1751 Nærøy	98	97
1755 Leka	151	146
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>97</i>	<i>96</i>
1804 Bodø	105	106
1805 Narvik	103	110
1811 Bindal	120	135
1812 Sømna	114	110
1813 Brønnøy	104	103
1815 Vega	126	122
1816 Vevelstad	150	145
1818 Herøy	122	118
1820 Alstahaug	103	102
1822 Leirfjord	113	111
1824 Vefsn	103	107
1825 Grane	118	121
1826 Hattfjelldal	122	129
1827 Dønna	118	114
1828 Nesna	124	119
1832 Hemnes	108	129
1833 Rana	102	109
1834 Lurøy	115	111
1835 Træna	155	150
1836 Rødøy	132	132
1837 Meløy	107	129
1838 Gildeskål	114	117
1839 Beiarn	129	153
1840 Saltdal	108	107
1841 Fauske	103	113
1845 Sørfold	112	159
1848 Steigen	114	110
1849 Hamarøy	115	125
1850 Tysfjord	115	129
1851 Lødingen	111	107
1852 Tjeldsund	117	113
1853 Evenes	122	118
1854 Ballangen	110	109
1856 Røst	154	148
1857 Værøy	138	133
1859 Flakstad	122	118
1860 Vestvågøy	103	101
1865 Vågan	103	103
1866 Hadsel	103	102

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
1867 Bø	110	106
1868 Øksnes	105	101
1870 Sortland	105	105
1871 Andøy	104	101
1874 Moskenes	124	121
<i>Nordland</i>	<i>107</i>	<i>110</i>
1902 Tromsø	108	108
1911 Kvæfjord	134	129
1913 Skånland	117	114
1915 Bjarkøy	155	150
1917 Ibestad	132	127
1919 Gratangen	133	129
1920 Lavangen	135	131
1922 Bardu	112	137
1923 Salangen	121	117
1924 Målselv	109	111
1925 Sørreisa	110	106
1926 Dyrøy	128	124
1927 Tranøy	132	127
1928 Torsken	142	138
1929 Berg	133	134
1931 Lenvik	107	105
1933 Balsfjord	108	107
1936 Karlsøy	118	115
1938 Lyngen	103	99
1939 Storfjord	110	122
1940 Kåfjord	115	123
1941 Skjervøy	111	109
1942 Nordreisa	105	103
1943 Kvænen	125	136
<i>Troms</i>	<i>111</i>	<i>111</i>
2002 Vardø	135	132
2003 Vadsø	114	110
2004 Hammerfest	126	141
2011 Kautokeino	127	126
2012 Alta	114	114
2014 Loppa	153	148
2015 Hasvik	160	155
2017 Kvalsund	151	148
2018 Måsøy	147	142
2019 Nordkapp	118	116
2020 Porsanger	117	113
2021 Karasjok	127	123
2022 Lebesby	146	154

Tabell 5.8 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Tall fra 2006.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter
2023 Gamvik	159	153
2024 Berlevåg	154	149
2025 Tana	128	123
2027 Nesseby	160	155
2028 Båtsfjord	150	145
2030 Sør-Varanger	114	114
<i>Finnmark</i>	<i>124</i>	<i>124</i>
Hele landet	100	100

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990–2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
0101 Halden	27 487	9,4	5,5	5,5	4,4
0104 Moss	26 424	9,2	5,9	5,1	4,6
0105 Sarpsborg	26 483	9,4	5,6	5,1	4,2
0106 Fredrikstad	26 789	9,8	5,9	5,2	4,6
0111 Hvaler	28 803	7,9	4,3	3,4	3,1
0118 Aremark	38 411	13,8	1,4	4,5	4,4
0119 Marker	31 145	8,8	4,7	4,9	4,5
0121 Rømskog	48 852	15,4	7,2	6,1	4,6
0122 Trøgstad	29 037	8,0	6,2	4,8	4,1
0123 Spydeberg	27 921	8,0	6,0	4,9	4,8
0124 Askim	25 746	8,3	5,9	5,0	4,6
0125 Eidsberg	28 145	10,4	5,8	5,1	4,5
0127 Skiptvet	28 056	8,9	4,4	3,6	3,1
0128 Rakkestad	30 272	9,5	5,7	5,2	4,3
0135 Råde	26 566	10,3	6,5	5,2	5,1
0136 Rygge	26 324	10,7	6,3	5,1	4,6
0137 Våler	27 819	10,5	5,9	4,2	4,7
0138 Hobøl	26 736	8,0	4,8	4,0	3,9
<i>Østfold</i>	<i>27 136</i>	<i>9,5</i>	<i>5,7</i>	<i>5,1</i>	<i>4,4</i>
0211 Vestby	24 865	9,2	5,9	4,1	4,3
0213 Ski	25 283	7,8	5,1	4,6	4,2
0214 Ås	26 329	8,8	5,9	4,8	3,9
0215 Frogn	27 301	8,7	6,3	5,2	5,0
0216 Nesodden	24 912	8,8	6,2	5,3	5,0
0217 Oppegård	27 243	9,9	5,2	3,8	4,4
0219 Bærum	31 709	8,2	5,2	4,8	4,2
0220 Asker	29 463	9,8	5,0	4,3	4,5
0221 Aurskog-Høland	26 924	9,5	5,5	5,1	4,5
0226 Sørum	27 065	9,8	5,0	5,2	4,2

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
0227 Fet	25 125	7,9	5,8	4,0	4,1
0228 Rælingen	23 839	8,2	5,9	4,8	4,6
0229 Enebakk	24 827	9,0	5,4	4,2	4,1
0230 Lørenskog	25 234	8,7	5,0	4,4	4,3
0231 Skedsmo	26 406	11,1	6,2	4,8	4,3
0233 Nittedal	25 830	7,6	6,0	4,5	4,4
0234 Gjerdrum	27 078	7,7	5,1	4,3	4,0
0235 Ullensaker	25 495	7,0	4,5	4,8	4,2
0236 Nes	26 443	10,2	5,5	5,0	4,7
0237 Eidsvoll	26 103	9,1	5,1	4,9	4,2
0238 Nannestad	27 585	5,1	3,2	4,5	4,2
0239 Hurdal	33 185	11,7	6,6	5,0	4,2
<i>Akershus</i>	<i>27 569</i>	<i>8,8</i>	<i>5,3</i>	<i>4,6</i>	<i>4,3</i>
0301 Oslo	28 983	9,3	3,8	3,6	3,3
0402 Kongsvinger	26 925	10,3	5,8	5,4	4,6
0403 Hamar	27 801	8,8	6,1	5,9	4,4
0412 Ringsaker	27 814	8,5	4,6	4,8	4,1
0415 Løten	26 829	8,3	4,6	4,8	3,9
0417 Stange	27 009	9,0	5,3	4,8	4,1
0418 Nord-Odal	31 617	6,7	5,5	5,3	4,2
0419 Sør-Odal	29 042	8,7	5,0	4,9	4,1
0420 Eidskog	33 263	10,7	6,6	5,7	4,7
0423 Grue	34 905	8,7	5,7	5,4	4,5
0425 Åsnes	32 958	8,5	5,3	5,8	4,6
0426 Våler	32 501	9,5	5,6	5,4	4,7
0427 Elverum	26 777	7,6	5,2	5,5	4,6
0428 Trysil	34 231	10,9	6,2	5,3	4,2
0429 Åmot	33 009	10,4	4,3	3,3	3,9
0430 Stor-Elvdal	37 942	8,3	5,3	4,8	3,8
0432 Rendalen	41 753	9,8	5,7	4,8	4,3
0434 Engerdal	42 749	11,9	5,2	4,7	3,9
0436 Tolga	38 988	6,0	4,2	4,3	3,4
0437 Tynset	33 498	9,2	5,3	5,0	3,6
0438 Alvdal	35 889	10,8	5,2	4,6	3,4
0439 Folldal	38 375	6,3	4,4	4,9	3,4
0441 Os	40 135	17,1	6,8	5,1	3,4
<i>Hedmark</i>	<i>29 727</i>	<i>9,0</i>	<i>5,3</i>	<i>5,1</i>	<i>4,2</i>
0501 Lillehammer	27 047	9,7	6,6	5,5	4,2
0502 Gjøvik	26 648	10,1	5,7	5,5	4,7
0511 Dovre	35 152	11,6	4,9	6,3	4,3
0512 Lesja	38 024	10,0	5,0	5,3	4,2
0513 Skjåk	35 689	11,0	4,0	5,0	3,8
0514 Lom	34 342	9,4	4,9	4,8	4,0

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
0515 Vågå	32 853	10,0	5,7	5,5	3,9
0516 Nord-Fron	30 057	10,6	6,1	5,3	4,2
0517 Sel	32 011	8,8	5,6	5,3	4,0
0519 Sør-Fron	31 930	8,5	4,7	5,0	3,7
0520 Ringebu	32 631	7,5	4,6	5,1	3,4
0521 Øyer	29 915	12,0	6,1	5,6	3,8
0522 Gausdal	29 924	9,3	4,4	4,9	3,7
0528 Østre Toten	30 291	9,8	5,8	5,7	4,2
0529 Vestre Toten	27 523	8,6	5,6	4,5	4,3
0532 Jevnaker	27 680	7,4	5,0	4,7	4,4
0533 Lunner	26 192	8,9	4,9	4,3	3,8
0534 Gran	29 348	8,5	5,8	5,5	4,0
0536 Søndre Land	39 008	8,5	4,8	4,9	3,3
0538 Nordre Land	30 960	9,6	5,7	5,3	4,2
0540 Sør-Aurdal	36 876	8,7	5,1	4,7	3,7
0541 Etnedal	44 213	10,1	4,2	4,5	3,4
0542 Nord-Aurdal	32 520	10,1	4,8	4,7	3,5
0543 Vestre Slidre	34 798	12,4	4,3	4,7	4,0
0544 Øystre Slidre	35 688	8,8	5,3	5,0	3,6
0545 Vang	43 787	11,9	6,2	5,4	5,0
<i>Oppland</i>	<i>30 085</i>	<i>9,5</i>	<i>5,5</i>	<i>5,2</i>	<i>4,0</i>
0602 Drammen	26 617	10,7	6,5	5,4	4,5
0604 Kongsberg	28 949	11,4	6,8	5,5	4,5
0605 Ringerike	27 463	8,8	6,4	5,7	4,5
0612 Hole	28 395	2,1	4,1	4,3	4,2
0615 Flå	44 345	17,0	5,5	5,2	3,7
0616 Nes	33 975	14,6	6,2	5,7	4,6
0617 Gol	35 474	10,0	6,5	5,5	4,1
0618 Hemsedal	38 615	19,4	6,2	4,0	3,2
0619 Ål	33 815	11,8	6,8	5,8	4,0
0620 Hol	37 919	18,4	5,5	4,8	3,8
0621 Sigdal	34 925	13,4	6,2	5,4	3,9
0622 Krødsherad	36 048	12,6	6,4	5,4	4,5
0623 Modum	28 132	9,4	5,2	5,2	4,1
0624 Øvre Eiker	27 137	10,6	5,8	5,8	4,7
0625 Nedre Eiker	25 445	8,6	5,6	5,5	4,8
0626 Lier	28 125	10,5	6,1	5,1	4,3
0627 Røyken	25 746	11,8	7,6	5,6	5,1
0628 Hurum	28 058	11,6	5,4	4,8	3,7
0631 Flesberg	33 959	13,4	5,6	4,6	3,8
0632 Rollag	45 708	16,6	7,0	5,5	4,0
0633 Nore og Uvdal	37 998	9,6	4,5	4,5	3,9
<i>Buskerud</i>	<i>28 390</i>	<i>10,7</i>	<i>6,1</i>	<i>5,3</i>	<i>4,4</i>

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
0701 Horten	26 650	9,1	5,7	5,5	4,8
0702 Holmestrand	27 418	9,0	5,0	4,7	4,5
0704 Tønsberg	27 966	8,3	6,2	5,1	4,1
0706 Sandefjord	27 369	9,0	5,9	5,7	5,0
0709 Larvik	27 798	9,7	6,3	5,6	4,9
0711 Svelvik	27 481	5,7	5,8	5,2	4,7
0713 Sande	28 435	7,9	5,6	5,4	5,0
0714 Hof	30 176	8,5	5,8	4,5	4,5
0716 Re	29 491	8,2	5,5	4,6	4,5
0719 Andebu	28 535	8,6	5,2	5,2	4,5
0720 Stokke	26 688	8,8	5,2	4,5	4,4
0722 Nøtterøy	27 186	9,6	6,4	5,8	4,9
0723 Tjøme	28 239	10,9	5,9	4,7	4,2
0728 Lardal	32 313	12,7	5,6	4,9	4,9
<i>Vestfold</i>	<i>27 679</i>	<i>9,0</i>	<i>5,9</i>	<i>5,3</i>	<i>4,7</i>
0805 Porsgrunn	27 124	7,2	6,3	5,8	5,0
0806 Skien	26 549	10,0	6,1	5,5	4,7
0807 Notodden	29 965	7,9	5,3	5,2	4,3
0811 Siljan	31 407	10,4	6,0	5,1	4,7
0814 Bamble	26 013	9,7	5,2	4,2	4,7
0815 Kragerø	29 118	5,3	5,0	4,5	3,9
0817 Drangedal	33 343	10,1	5,7	5,2	4,4
0819 Nome	33 230	10,2	4,7	4,4	3,9
0821 Bø	26 518	6,7	3,6	4,1	3,5
0822 Sauherad	29 345	6,5	4,7	4,3	4,2
0826 Tinn	35 188	10,5	4,7	5,7	5,3
0827 Hjartrdal	41 836	9,0	5,4	4,8	3,9
0828 Seljord	32 733	10,0	4,6	5,2	4,1
0829 Kviteseid	36 517	8,4	4,9	4,6	4,1
0830 Nissedal	45 030	20,0	6,8	5,6	4,9
0831 Fyresdal	40 141	10,8	4,6	4,5	4,3
0833 Tokke	37 760	7,3	3,9	4,8	4,3
0834 Vinje	39 878	14,4	4,9	4,7	3,6
<i>Telemark</i>	<i>29 074</i>	<i>8,9</i>	<i>5,5</i>	<i>5,1</i>	<i>4,5</i>
0901 Risør	30 378	8,8	5,7	5,1	4,2
0904 Grimstad	26 029	11,6	5,4	4,8	4,3
0906 Arendal	26 527	9,4	5,4	4,9	4,4
0911 Gjerstad	36 527	9,9	5,7	5,0	4,3
0912 Vegårshei	36 923	12,1	4,8	4,5	3,7
0914 Tvedestrand	29 063	8,5	5,1	4,3	4,2
0919 Froland	27 629	9,2	4,0	4,2	4,2
0926 Lillesand	27 269	12,1	5,2	4,3	4,1
0928 Birkenes	28 534	6,1	5,0	4,6	3,6

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990–2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
0929 Åmli	38 217	7,1	3,9	4,7	4,2
0935 Iveland	40 312	13,2	5,1	4,1	4,0
0937 Evje og Hornnes	28 769	6,6	4,8	4,3	3,9
0938 Bygland	44 350	9,9	4,0	3,9	3,3
0940 Valle	41 672	10,8	3,7	2,5	2,8
0941 Bykle	77 113	16,3	11,7	4,7	1,8
<i>Aust-Agder</i>	<i>28 726</i>	<i>9,8</i>	<i>5,3</i>	<i>4,6</i>	<i>4,1</i>
1001 Kristiansand	26 213	7,1	6,0	5,6	4,8
1002 Mandal	26 998	9,0	5,3	5,4	4,6
1003 Farsund	27 007	8,8	5,8	4,0	3,8
1004 Flekkefjord	30 668	11,5	6,1	5,6	4,6
1014 Vennesla	26 886	8,4	5,5	4,8	4,6
1017 Songdalen	26 807	6,9	4,5	4,4	4,5
1018 Søgne	25 440	10,1	5,6	4,5	4,2
1021 Marnardal	38 747	12,5	6,2	6,2	4,1
1026 Åseral	47 231	6,9	3,1	4,1	3,1
1027 Audnedal	40 037	10,4	5,4	4,7	4,3
1029 Lindesnes	31 264	7,4	4,0	3,8	4,3
1032 Lyngdal	27 538	8,7	4,9	4,2	3,9
1034 Hægebostad	37 197	10,0	4,2	3,7	3,3
1037 Kvinesdal	32 150	10,7	6,4	4,5	2,2
1046 Sirdal	48 114	13,4	3,6	1,8	0,2
<i>Vest-Agder</i>	<i>27 758</i>	<i>8,3</i>	<i>5,6</i>	<i>5,0</i>	<i>4,2</i>
1101 Eigersund	30 089	9,8	5,7	4,8	4,0
1102 Sandnes	26 189	11,1	6,5	4,9	4,7
1103 Stavanger	28 991	11,1	6,2	4,7	4,3
1106 Haugesund	28 066	10,4	6,7	6,1	4,8
1111 Sokndal	32 015	10,2	6,3	5,6	4,1
1112 Lund	30 013	9,0	4,8	4,6	4,2
1114 Bjerkreim	32 381	12,7	4,2	4,5	4,0
1119 Hå	27 272	8,5	4,6	4,0	3,6
1120 Klepp	26 587	10,8	6,6	4,7	4,3
1121 Time	25 662	9,9	4,8	4,2	4,4
1122 Gjesdal	26 508	10,0	5,4	4,8	4,4
1124 Sola	29 302	16,3	7,1	4,6	4,2
1127 Randaberg	27 941	10,3	7,1	4,9	4,8
1129 Forsand	48 057	10,3	2,8	3,5	2,1
1130 Strand	27 164	9,6	5,2	4,9	4,1
1133 Hjelmeland	36 804	7,6	2,0	3,1	2,2
1134 Suldal	39 416	7,5	3,2	3,8	2,3
1135 Sauda	32 487	9,6	6,9	5,9	4,0
1141 Finnøy	37 911	9,8	4,8	4,9	4,5
1142 Rennesøy	31 565	13,3	5,6	4,4	3,6

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
1144 Kvitsøy	49 614	14,8	5,3	4,6	4,0
1145 Bokn	42 414	14,6	3,8	5,4	4,1
1146 Tysvær	27 386	10,2	4,8	4,5	3,0
1149 Karmøy	26 257	8,4	5,3	5,0	3,9
1151 Utsira	92 258	19,1	9,8	6,4	5,8
1160 Vindafjord	32 095	12,2	5,5	5,0	4,0
<i>Rogaland</i>	<i>28 383</i>	<i>10,7</i>	<i>5,9</i>	<i>4,8</i>	<i>4,1</i>
1201 Bergen	27 878	7,4	6,1	5,1	4,3
1211 Etne	31 607	9,1	5,6	4,6	3,6
1216 Sveio	30 274	7,1	4,8	4,5	4,4
1219 Bømlo	29 379	8,7	5,5	4,9	4,1
1221 Stord	25 513	10,1	6,0	5,1	4,9
1222 Fitjar	31 227	10,9	6,0	4,1	4,0
1223 Tysnes	38 922	10,8	5,5	5,3	4,0
1224 Kvinnherad	30 896	9,1	5,3	5,2	3,8
1227 Jondal	45 127	13,1	5,9	5,1	4,4
1228 Odda	33 497	6,3	5,9	5,9	4,5
1231 Ullensvang	35 667	7,3	5,4	5,5	4,9
1232 Eidfjord	51 195	5,2	2,6	5,2	2,0
1233 Ulvik	40 308	5,8	3,5	4,0	2,4
1234 Granvin	44 952	10,5	4,3	3,7	3,2
1235 Voss	29 935	8,4	5,0	5,2	3,9
1238 Kvam	33 193	10,4	5,4	5,1	4,3
1241 Fusa	33 800	6,3	4,4	4,4	3,9
1242 Samnanger	33 211	9,2	4,7	5,1	4,0
1243 Os	25 611	9,4	5,3	4,4	4,2
1244 Austevoll	33 185	10,5	5,4	4,0	4,0
1245 Sund	26 212	8,3	3,8	3,6	3,4
1246 Fjell	24 616	7,4	4,8	3,9	3,9
1247 Askøy	25 956	9,1	5,9	4,6	4,1
1251 Vaksdal	33 586	7,4	4,7	4,6	3,8
1252 Modalen	62 982	5,5	1,7	2,3	2,3
1253 Osterøy	29 360	5,7	4,2	4,4	3,8
1256 Meland	27 315	9,5	4,3	3,8	3,4
1259 Øygarden	27 891	3,0	3,8	2,9	3,5
1260 Radøy	30 155	7,6	4,6	4,4	3,5
1263 Lindås	27 546	10,0	4,8	4,5	3,7
1264 Austrheim	33 320	8,1	3,5	4,1	3,5
1265 Fedje	52 937	11,5	6,8	5,3	4,4
1266 Masfjorden	42 774	11,4	5,6	4,9	3,9
<i>Hordaland</i>	<i>28 545</i>	<i>7,9</i>	<i>5,5</i>	<i>4,8</i>	<i>4,1</i>

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
1401 Flora	29 724	10,0	5,6	4,9	4,0
1411 Gulen	42 563	7,6	5,4	4,8	4,5
1412 Solund	51 038	8,2	3,4	4,9	4,4
1413 Hyllestad	41 448	12,7	4,5	5,0	3,9
1416 Høyanger	34 797	8,7	4,8	4,8	3,3
1417 Vik	38 243	9,4	5,2	5,8	2,7
1418 Balestrand	51 363	9,4	4,9	5,1	3,6
1419 Leikanger	30 218	10,9	4,1	4,6	4,8
1420 Sogndal	26 363	8,3	4,0	4,0	3,6
1421 Aurland	42 645	7,4	2,6	3,1	1,6
1422 Lærdal	37 314	4,8	4,6	4,6	3,1
1424 Årdal	33 198	11,1	6,2	5,3	4,2
1426 Luster	34 758	5,7	3,6	4,2	3,2
1428 Askvoll	38 272	8,5	5,1	4,8	4,5
1429 Fjaler	37 978	11,4	5,2	4,7	3,5
1430 Gaular	36 532	10,1	4,8	4,8	3,7
1431 Jølster	35 081	9,4	5,0	4,5	3,7
1432 Førde	26 189	8,2	4,8	4,4	4,2
1433 Naustdal	34 883	10,2	5,1	3,9	3,7
1438 Bremanger	36 801	8,4	5,9	5,6	4,8
1439 Vågsøy	30 576	10,4	5,4	4,9	4,4
1441 Selje	33 897	11,9	6,1	4,9	4,2
1443 Eid	28 340	8,3	4,3	4,3	3,4
1444 Hornindal	40 846	12,6	4,2	4,7	3,9
1445 Gloppen	32 833	7,5	5,2	4,9	4,0
1449 Stryn	31 038	9,7	4,9	4,5	3,5
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>32 936</i>	<i>9,0</i>	<i>4,8</i>	<i>4,6</i>	<i>3,7</i>
1502 Molde	26 980	9,9	6,2	5,5	5,1
1503 Kristiansund	27 175	9,1	5,4	5,6	4,4
1504 Ålesund	25 972	7,0	6,0	4,9	4,8
1511 Vanylven	34 558	10,2	6,5	5,0	4,6
1514 Sande	37 861	7,4	5,7	5,3	4,5
1515 Herøy	29 735	12,8	6,8	4,9	4,6
1516 Ulstein	30 071	11,8	2,5	4,6	4,6
1517 Hareid	27 877	10,2	5,7	4,9	4,6
1519 Volda	28 611	9,1	5,6	5,2	4,1
1520 Ørsta	27 939	9,0	5,4	5,0	4,3
1523 Ørskog	39 278	9,1	4,3	4,3	2,9
1524 Norddal	38 703	1,1	3,9	3,8	3,3
1525 Stranda	31 403	9,4	5,7	4,7	4,2
1526 Stordal	39 546	8,2	5,1	5,1	3,4
1528 Sykkylven	27 989	10,1	6,0	4,7	4,7
1529 Skodje	30 055	10,5	4,8	4,1	3,5
1531 Sula	27 594	9,8	6,3	5,0	4,2

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
1532 Giske	26 555	9,2	5,1	3,9	4,3
1534 Haram	30 324	9,5	5,7	4,8	4,2
1535 Vestnes	36 190	6,3	4,1	4,3	2,6
1539 Rauma	31 506	7,5	5,3	5,6	4,6
1543 Nesset	34 600	11,1	5,5	4,4	4,0
1545 Midsund	37 621	11,6	6,8	4,9	4,5
1546 Sandøy	47 305	10,0	7,4	5,9	4,8
1547 Aukra	34 084	12,1	5,9	5,5	4,5
1548 Fræna	28 586	9,4	5,4	4,9	4,0
1551 Eide	30 292	7,8	5,4	4,5	3,6
1554 Averøy	29 157	9,9	4,4	4,3	3,9
1556 Frei	27 374	9,0	5,2	4,5	3,8
1557 Gjemnes	35 330	8,6	4,9	4,7	3,7
1560 Tingvoll	35 529	7,1	6,6	5,7	4,9
1563 Sunndal	30 749	7,1	5,9	5,3	3,2
1566 Surnadal	33 628	9,8	5,8	5,4	4,5
1567 Rindal	38 469	10,3	5,8	5,2	3,9
1571 Halså	42 232	9,1	5,3	5,2	4,1
1573 Smøla	39 897	11,1	6,1	5,6	4,0
1576 Aure	40 664	13,6	6,0	4,4	4,1
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>29 781</i>	<i>9,0</i>	<i>5,5</i>	<i>4,9</i>	<i>4,2</i>
1601 Trondheim	25 394	8,1	5,8	5,0	4,3
1612 Hemne	29 853	7,5	5,1	4,5	3,6
1613 Snillfjord	50 008	9,5	4,1	5,2	4,3
1617 Hitra	37 284	6,5	4,9	4,6	4,1
1620 Frøya	34 443	5,7	5,1	4,2	3,6
1621 Ørland	28 349	8,5	5,0	4,9	4,1
1622 Agdenes	42 111	9,0	6,5	5,7	4,5
1624 Rissa	32 007	8,9	5,9	5,3	3,9
1627 Bjugn	30 947	7,0	4,5	4,5	3,6
1630 Åfjord	36 026	7,4	5,4	5,5	4,0
1632 Roan	49 924	9,7	5,1	6,0	4,6
1633 Osen	47 784	7,6	6,0	5,1	4,4
1634 Oppdal	30 076	8,3	5,2	4,5	4,1
1635 Rennebu	36 646	9,4	4,4	5,5	3,9
1636 Meldal	37 178	8,9	5,9	5,3	4,4
1638 Orkdal	26 679	7,8	4,8	4,4	3,6
1640 Røros	31 788	9,1	5,9	5,1	3,8
1644 Holtålen	40 091	9,4	5,1	5,7	4,3
1648 Midtre Gauldal	31 978	8,2	4,6	4,9	3,9
1653 Melhus	26 292	8,1	4,6	4,8	4,0
1657 Skaun	26 906	6,6	4,7	4,6	3,9
1662 Klæbu	28 475	6,5	2,9	3,7	2,7
1663 Malvik	25 227	10,2	5,7	4,8	4,5

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
1664 Selbu	33 520	8,0	4,6	4,7	3,4
1665 Tydal	48 095	2,5	2,8	3,6	2,6
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>27 722</i>	<i>8,0</i>	<i>5,3</i>	<i>4,8</i>	<i>4,0</i>
1702 Steinkjer	27 825	8,8	5,4	5,3	4,5
1703 Namsos	29 594	8,9	5,6	5,0	4,0
1711 Meråker	35 971	12,6	5,8	4,7	4,4
1714 Stjørdal	27 064	9,3	5,8	5,0	4,2
1717 Frosta	34 099	10,0	4,4	4,7	4,1
1718 Leksvik	34 776	8,8	6,0	4,9	3,6
1719 Levanger	26 772	8,8	4,5	4,4	3,8
1721 Verdal	27 669	9,3	5,8	5,2	4,3
1723 Mosvik	45 051	10,4	3,9	4,1	3,6
1724 Verran	37 046	7,9	4,3	5,1	3,8
1725 Namdalseid	42 466	11,1	5,3	5,6	4,8
1729 Inderøy	28 899	6,8	4,7	4,8	4,0
1736 Snåsa	37 564	10,1	4,7	5,0	4,2
1738 Lierne	46 415	10,0	4,5	4,8	3,7
1739 Røyrvik	52 814	2,7	2,8	5,1	3,8
1740 Namsskogan	47 338	2,8	2,4	4,1	3,2
1742 Grong	39 034	10,6	6,0	5,1	3,9
1743 Høylandet	45 072	15,8	6,3	5,5	3,9
1744 Overhalla	32 096	6,3	4,4	4,6	3,8
1748 Fosnes	53 793	4,2	3,9	5,0	3,6
1749 Flatanger	48 101	6,5	3,7	4,6	3,2
1750 Vikna	32 375	8,5	4,5	3,9	3,0
1751 Nærøy	33 877	8,0	4,4	4,4	3,6
1755 Leka	58 222	15,8	7,3	5,8	4,6
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>30 726</i>	<i>8,8</i>	<i>5,0</i>	<i>4,8</i>	<i>3,9</i>
1804 Bodø	27 986	8,5	5,2	4,8	4,2
1805 Narvik	30 259	9,2	6,0	5,8	4,3
1811 Bindal	47 772	7,4	5,9	5,4	4,5
1812 Sømna	39 964	8,5	4,2	4,5	3,4
1813 Brønnøy	34 222	8,1	4,9	4,6	3,7
1815 Vega	45 004	11,1	4,2	4,6	3,6
1816 Vevelstad	60 450	10,8	5,0	5,4	4,3
1818 Herøy	43 420	9,8	4,9	4,2	3,7
1820 Alstahaug	30 608	7,6	4,3	4,1	3,4
1822 Leirfjord	40 231	9,0	4,5	4,4	3,3
1824 Vefsn	30 852	8,4	5,4	5,0	3,5
1825 Grane	42 902	9,0	4,2	4,6	4,0
1826 Hattfjelldal	44 573	11,1	5,3	5,0	4,2
1827 Dønna	44 474	6,8	3,0	4,0	3,3
1828 Nesna	42 603	7,6	4,7	4,0	3,1

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
1832 Hemnes	37 335	9,3	5,9	6,1	5,1
1833 Rana	29 825	9,8	6,0	5,3	4,1
1834 Lurøy	49 898	8,7	5,4	5,0	4,4
1835 Træna	62 667	8,7	3,9	4,3	3,6
1836 Rødøy	54 742	21,2	4,4	4,3	3,9
1837 Meløy	36 159	9,7	6,0	4,8	4,4
1838 Gildeskål	44 643	8,6	5,3	4,9	4,3
1839 Beiarn	46 493	10,9	5,5	4,8	3,9
1840 Saltdal	40 756	6,8	2,7	3,9	2,7
1841 Fauske	30 182	8,5	5,1	4,9	3,9
1845 Sørfold	41 645	6,0	4,4	5,5	4,5
1848 Steigen	41 364	6,8	3,6	4,3	3,6
1849 Hamarøy	45 477	5,2	5,2	5,4	4,5
1850 Tysfjord	44 917	5,8	5,6	5,4	4,6
1851 Lødingen	39 527	9,6	5,5	5,1	4,4
1852 Tjeldsund	46 174	10,0	5,9	5,0	4,0
1853 Evenes	46 305	10,3	5,7	5,3	3,9
1854 Ballangen	38 031	8,7	4,4	4,2	3,7
1856 Røst	57 890	19,1	7,3	6,2	3,9
1857 Værøy	51 512	11,3	4,3	4,5	3,7
1859 Flakstad	43 618	9,0	4,8	4,1	3,3
1860 Vestvågøy	32 567	7,9	5,6	4,9	3,8
1865 Vågan	31 556	8,5	4,8	4,6	3,5
1866 Hadsel	32 653	14,8	4,7	4,4	3,8
1867 Bø	41 413	11,0	6,1	5,7	4,7
1868 Øksnes	34 382	7,9	5,2	4,2	3,5
1870 Sortland	33 076	7,4	5,0	4,8	3,9
1871 Andøy	35 842	9,2	5,9	5,6	4,4
1874 Moskenes	44 822	14,9	5,7	5,3	4,2
<i>Nordland</i>	<i>33 777</i>	<i>8,8</i>	<i>5,1</i>	<i>4,8</i>	<i>3,9</i>
1901 Harstad	30 101	8,9	4,9	4,9	4,0
1902 Tromsø	27 624	7,4	4,4	4,0	3,6
1911 Kvæfjord	61 864	5,7	5,0	4,7	3,3
1913 Skånland	41 101	10,1	5,0	5,1	4,4
1915 Bjarkøy	66 906	11,4	5,9	5,3	4,3
1917 Ibestad	48 949	8,4	4,5	5,1	4,4
1919 Gratangen	50 964	10,4	4,3	4,7	3,7
1920 Lavangen	52 449	8,9	4,0	4,8	3,5
1922 Bardu	33 980	7,7	5,5	4,3	4,1
1923 Salangen	40 843	8,2	4,0	4,5	3,9
1924 Målselv	33 551	10,0	5,1	5,1	4,4
1925 Sørreisa	34 266	9,9	4,1	4,2	3,1
1926 Dyrøy	49 053	7,6	4,3	4,5	3,6
1927 Tranøy	49 852	11,4	4,7	4,7	3,7

Tabell 5.9 Frie inntekter per innbygger 2006 og gjennomsnittlig årlig vekst for kommunene 1990-2006, korrigert for oppgaveendringer. Fylkesgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall i kommunene.

Kommune	Frie inntekter per innbygger i 2006 (kr. pr. innbygger)	Vekst 2005-06 (prosent)	Gj. vekst 2000-06 (prosent)	Gj. vekst 1995-06 (prosent)	Gj. vekst 1990-06 (prosent)
1928 Torsken	57 126	9,9	5,4	5,3	4,0
1929 Berg	53 972	9,4	4,9	4,8	3,9
1931 Lenvik	33 482	9,1	5,6	4,7	3,8
1933 Balsfjord	36 256	7,9	4,3	4,8	3,8
1936 Karlsøy	41 916	7,9	4,7	4,8	3,9
1938 Lyngen	37 310	10,0	5,0	5,2	4,3
1939 Storfjord	36 116	10,5	5,0	4,9	3,7
1940 Kåfjord	40 334	12,3	5,7	5,9	4,0
1941 Skjervøy	36 301	11,2	5,9	4,5	3,6
1942 Nordreisa	34 023	7,4	4,2	4,6	3,4
1943 Kvænangen	49 390	11,5	6,0	5,6	3,5
<i>Troms</i>	<i>33 195</i>	<i>8,3</i>	<i>4,6</i>	<i>4,4</i>	<i>3,6</i>
2002 Vardø	42 104	10,3	5,0	5,0	4,0
2003 Vadsø	32 511	8,4	4,3	4,2	3,8
2004 Hammerfest	35 090	12,9	5,6	5,0	4,1
2011 Kautokeino	38 133	10,0	3,2	2,9	2,8
2012 Alta	32 879	7,9	4,8	4,6	4,2
2014 Loppa	58 306	11,0	4,9	5,1	4,5
2015 Hasvik	55 490	10,4	5,4	5,2	3,7
2017 Kvalsund	54 911	10,4	4,7	4,6	3,9
2018 Måsøy	50 419	10,1	4,5	4,5	4,1
2019 Nordkapp	37 537	10,5	4,1	4,7	4,3
2020 Porsanger	34 985	8,2	3,5	4,1	4,1
2021 Karasjok	39 508	9,3	3,4	3,1	2,7
2022 Lebesby	50 191	10,3	3,5	3,8	3,8
2023 Gamvik	57 512	11,6	5,9	5,8	3,8
2024 Berlevåg	52 955	17,8	4,1	4,5	3,8
2025 Tana	41 759	13,4	4,2	4,6	3,6
2027 Nesseby	59 385	4,9	3,5	5,2	4,1
2028 Båtsfjord	45 220	11,6	6,8	5,4	3,8
2030 Sør-Varanger	34 607	8,4	4,2	4,9	4,2
<i>Finnmark</i>	<i>37 917</i>	<i>9,6</i>	<i>4,4</i>	<i>4,5</i>	<i>3,8</i>
Landsgjennomsnitt	29 278	9,0	5,3	4,7	4,0

Vedlegg 6

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2006, publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) 15. mars 2006. Regnskapstallene bygger i alt på rapporter fra 382 kommuner og 18 fylkeskommuner. Enkelte av disse har kun rapportert størrelser fra drifts- eller balanseregnskapet. Følgende indikatorer er brukt for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
- Akkumulert regnskapsresultat i prosent av driftsinntektene
- Arbeidskapital i prosent av driftsinntektene
- Netto lånegjeld i prosent av driftsinntektene
- Netto lånegjeld i kroner per innbygger

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at alle løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, det vil si til administrasjon og tjenestetilbud, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler) i resultatbegrepet. Avskrivninger er derimot holdt utenom. Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet.

Akkumulert regnskapsmessig resultat viser differansen mellom uinndekkede regnskapsmessige merforbruk og udisponerte regnskapsmessige mindreforbruk. Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet og består av årets løpende inntekter og utgifter (netto driftsresultat) samt avsetninger til fond og bruk av tidligere oppsparte midler. Et regnskapsmessig mindreforbruk er de midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er disponert fullt ut. Et regnskapsmessig merforbruk vil si at kommunen/fylkeskommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette

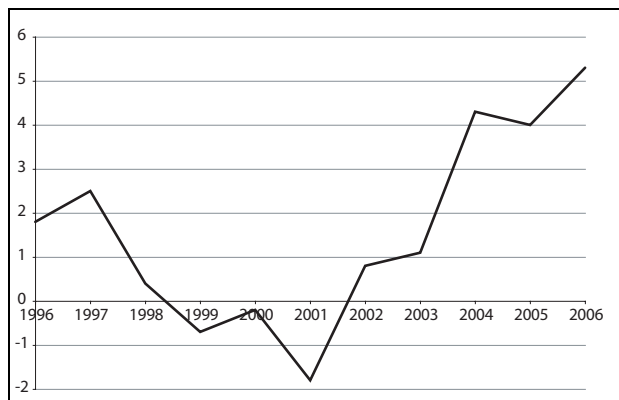
kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indikatoren akkumulert regnskapsmessig resultat sier således noe om behovet for tilpasninger i driften, og hvilke økonomiske utfordringer kommunen står overfor.

Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, obligasjoner og liknende) og fordringer, fratrullet kortsiktig gjeld, herunder kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Utviklingen i arbeidskapital er skapt av frigjorte midler som ikke har blitt brukt til investeringer.

Netto lånegjeld gir uttrykk for hvor mye av kommunens/fylkeskommunens langsiktige gjeld som skal betjenes av kommunens ordinære driftsinntekter. Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrullet formidlingslån, utlån til egne midler og ubrukte lånemidler. Kommunens/fylkeskommunens pensjonsforpliktelser er holdt utenom. I likhet med akkumulert regnskapsmessig resultat og nivået på arbeidskapitalen er netto lånegjeld et resultat av den økonomiske utviklingen i kommunen/fylkeskommunen gjennom flere år. Utviklingen i langsiktig gjeld bestemmes av forholdet mellom nye låneopptak som kommunen/fylkeskommunen tar opp til egne investeringer og avdrag på tidligere opptatte lån. Sammen med arbeidskapitalen uttrykker langsiktig lånegjeld kommunens/fylkeskommunens finansielle handlefrihet.

1 Fylkeskommunene

De foreløpige regnskapstallene for fylkeskommunene viser et enda høyere driftsoverskudd i 2006 enn i 2005. Fylkeskommunene hadde altså også i 2006 et betydelig driftsoverskudd. Likviditeten målt ved arbeidskapitalen var noe bedre enn ved utgangen av 2005, men statistikken indikerer derimot en noe høyere gjeldsbelastning for fylkeskommunene.



Figur 6.1 Utvikling i netto driftsresultat 1996–2006 for fylkeskommunene utenom Oslo. I prosent av driftsinntektene.

1.1 Netto driftsresultat og akkumulert mer-/mindreforbruk

Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo i 2006 utgjorde 5,3 prosent av driftsinntektene, eller 2 068 millioner kroner. Dette er en forbedring fra 2005 og 2004 og betydelig høyere enn driftsresultatet fra de foregående årene.

Alle fylkeskommuner utenom Troms hadde et positivt netto driftsoverskudd i 2006. Det er bare Troms og Finnmark som ikke hadde et netto driftsresultat som var tre prosent eller høyere, som av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anses som nødvendig

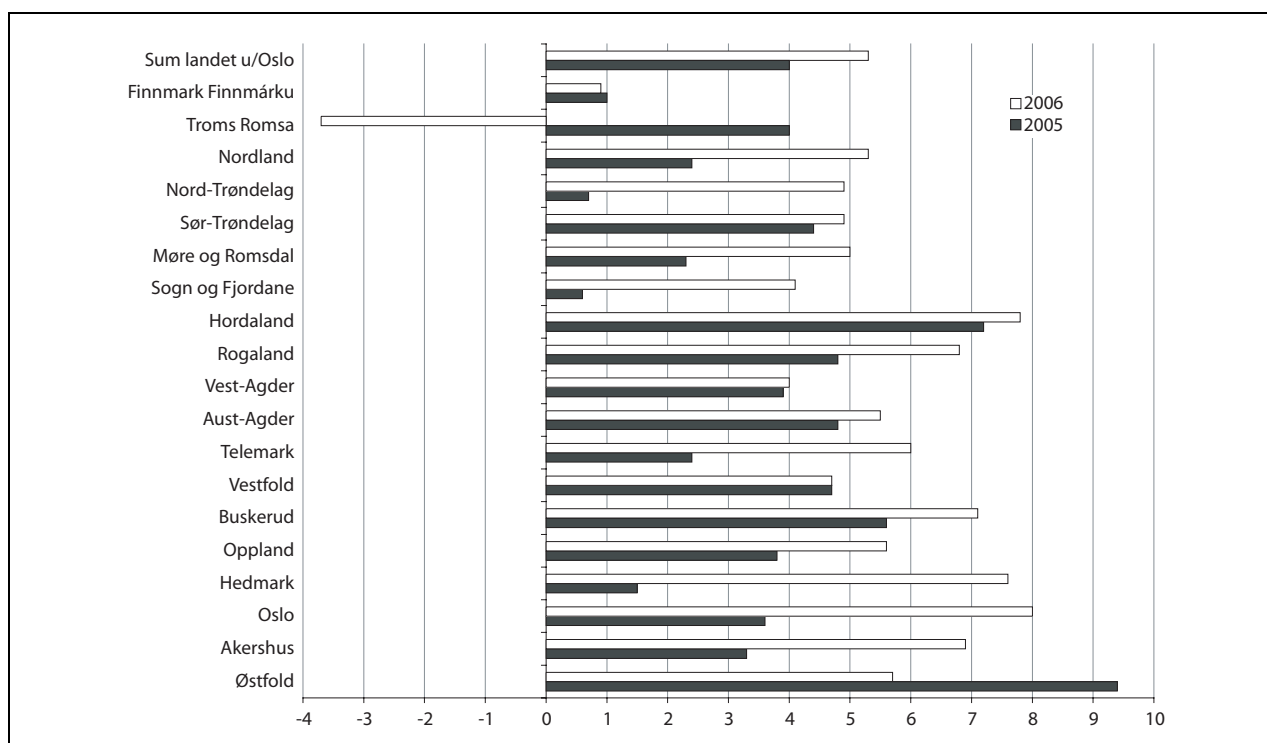
over tid for å sitte igjen med tilstrekkelig med midler til avsetninger og investeringer. Troms var med 3,7 prosent den fylkeskommunen med det laveste driftsresultatet, mens Oslo hadde det høyeste resultatet på 8,0 prosent av driftsinntektene.

Troms er den eneste fylkeskommunen som står oppført med akkumulert merforbruk. Merforbruket og driftsunderskuddet skyldes i første rekke at fylkeskommunen har endret regnskapsføringen av midlene under kapittel 551, post 61 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift i statsbudsjettet, fra 2006.

1.2 Arbeidskapital og netto lånegjeld

Samlet arbeidskapital for fylkeskommunene utgjorde 14,3 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2006, en økning på 2,8 prosentpoeng fra året før. Østfold, Hedmark, Finnmark og Møre og Romsdal hadde høyest arbeidskapital per 31. desember 2006. Ingen av fylkeskommunene hadde negativ arbeidskapital.

Netto lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 36,1 prosent av de totale driftsinntektene. Dette indikerer en økning i fylkeskommunenes gjeldsbelastning på 2,6 prosentpoeng. Gjeldsbelastningen er likevel lavere enn den var i 2003 da den hadde en topp på 45,1 prosent. Økningen i lånegjelden de siste årene skyldes hovedsakelig investeringer innen videregående opplæring.



Figur 6.2 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for alle fylkeskommunene 2005 og 2006.

Tabell 6.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
Østfold	5,7	7,6	34,7	43,3	3 270
Akershus	6,9	5,9	8,7	12,8	907
Hedmark	7,6	0,7	23,6	42,2	4 088
Oppland	5,6	2,8	14,8	24,2	2 544
Buskerud	7,1	2	9	19,5	1 478
Vestfold	4,7	3,2	12,8	47,4	3 597
Telemark	6	5,7	3,9	53,4	4 744
Aust-Agder	5,5	2,6	15,9	33,9	3 211
Vest-Agder	4	5,8	7,1	48,6	4 527
Rogaland	6,8	5,1	11,6	41,3	3 470
Hordaland	7,8	3,1	17,4	42,9	3 682
Sogn og Fjordane	4,1	0	18	34	5 227
Møre og Romsdal	5	6,3	19,7	35,5	3 405
Sør-Trøndelag	4,9	1,5	15,2	77,7	6 660
Nord-Trøndelag	4,9	3,2	9,9	32,4	3 773
Nordland	5,3	1,8	13,9	4,8	744
Troms	-3,7	-1,9	3,6	40,9	6 101
Finnmark - Finnmark	0,9	0	22,4	56,7	8 656
Landet utenom Oslo	5,3	3,2	14,3	36,1	3 426

2 Kommunene

Ureviderte KOSTRA-tall for 2006, basert på regnskap fra 382 kommuner som omfatter om lag 95 prosent av landets befolkning, tyder på at den økonomiske situasjonen i kommunene har bedret seg betydelig også i 2006. Netto driftsresultat har i kommunene hatt en jevn og sterk vekst siden 2003. Netto driftsresultat i 2006 var på 5,2 prosent, sammenlignet med 3,5 prosent i 2005. Likviditeten har blitt styrket i løpet av 2006, som i 2005. Gjeldsbelastningen har økt i løpet av 2006.

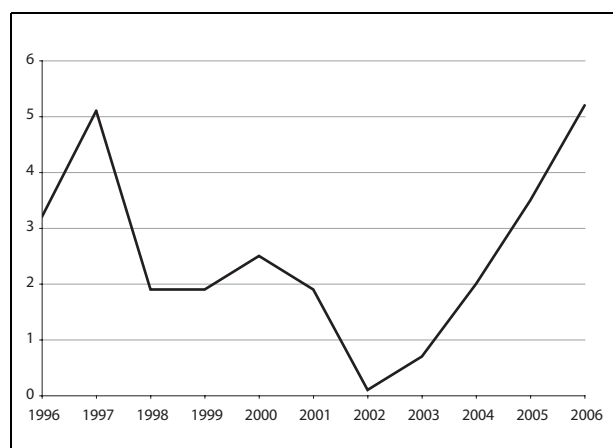
I den videre presentasjon av de finansielle nøkkeltallene er kommunene gruppert etter størrelse og inntektsnivå. For nærmere informasjon vises det til vedlegg 7.

2.1 Netto driftsresultat og akkumulert mer-/mindreforbruk

Netto driftsresultat i 2006 for alle kommunene utenom Oslo var på 5,2 prosent av driftsinntektene. Det betydelige driftsoverskuddet er det høyeste vi har hatt på over 10 år, jf. figur 6.3, og ligger godt over de om lag tre prosent som Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal

økonomi (TBU) anser som nødvendig over tid for at kommunesektoren skal sitte igjen med tilstrekkelig med midler til avsetninger og investeringer.

For de ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger anslås et gjennomsnittlig netto driftsresultat på 12,5 prosent av driftsinntektene. For øvrig viser gjennomsnittstallene for



Figur 6.3 Utviklingen i netto driftsresultat 1996-2006 for kommunene. I prosent av driftsinntektene.

Tabell 6.2 Finansielle nøkkeltall for kommunene gruppert etter kommunestørrelse og inntektsnivå, 2006. I prosent av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat	Akkumulert regnskapsresultat	Arbeidskapital	Netto lånegjeld
Små kommuner med lave inntekter	6,1	2,7	32,3	56
Små kommuner med middels inntekter	5,8	2,5	29,4	55,2
Små kommuner med høye inntekter	6,3	2,6	26,4	53,0
Mellomstore kommuner med lave inntekter	4,2	2,2	29,2	65,3
Mellomstore kommuner med middels inntekter	4,0	2,1	24,2	68,2
Mellomstore kommuner med høye inntekter	5,7	2,2	18,9	60
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyene)	5,3	2,1	29,6	59
Trondheim, Stavanger og Bergen	6	1,6	22,5	18
De ti kommunene med høyest inntekt	12,5	3	53,6	21
Landet utenom Oslo	5,2	2,1	27,3	55

alle kommunegruppene et høyt og relativt jevnt driftsoverskudd. Små kommuner med lave inntekter og de tre største byene utenom Oslo hadde det høyeste overskuddet på om lag seks prosent hver, mens mellomstore kommuner med lave og middels inntekter hadde det laveste gjennomsnittlige overskuddet på rundt fire prosent, jf. tabell 6.2. Innenfor alle gruppene utenom de ti kommunene med høyest inntekt var netto driftsresultatet høyere i 2006 enn i 2005. På landsbasis hadde 17 av de totalt 382 kommunene som har rapportert denne indikatoren, et negativt netto driftsresultat i 2006. Det er en nedgang på over 25 kommuner i forhold til samme tid i fjor, og da hadde færre kommuner rapportert inn i KOSTRA.

Kommunene hadde i 2005 et mindreforbruk på 0,4 prosent, mens de i 2006 hadde et mindreforbruk på hele 2,1 prosent av driftsinntektene. Ingen kommunegruppe hadde et akkumulert merforbruk i gjennomsnitt. Situasjonen vil imidlertid kunne variere mellom enkeltkommunene, men det ser allikevel ut til at det i 2006 var langt færre kommuner med merforbruk enn året før. Det indikerer at de økonomiske utfordringene kommunene står overfor nå er mindre enn i 2005 og de foregående årene.

2.2 Arbeidskapital og netto lånegjeld

Likviditeten ble styrket i løpet av 2006 og utgjorde 27,3 prosent av driftsinntektene. Tabell 6.2 indikerer at det var de ti kommunene med høyest inntekt som også hadde den høyeste prosentvise likviditeten. Et annet trekk er at små kommuner, da spesielt med lave eller middels inntekter, hadde høyere likviditet enn mellomstore kommuner. I de større kommunene og storbyene utenom Oslo kom Trondheim, Bergen og Stavanger ut med lavere likviditet enn de andre store kommunene.

Kommunenes gjeldsbelastning som andel av driftsinntektene, målt ved netto lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser, lå under nivået fra 2005. Gjeldsbelastningen per innbygger økte derimot fra 2005 til 2006. Dette kom som et resultat av at inntektsveksten hadde vært sterkere enn gjeldsveksten, samtidig som befolkningsveksten hadde vært svakere enn gjeldsveksten. Netto lånegjeld utgjorde i 2006 55 prosent av de samlede driftsinntektene.

Tabell 6.2 viser at små kommuner jevnt over hadde lavere gjeldsbelastning enn mellomstore kommuner. De tre største byene utenom Oslo og de ti kommunene med høyeste inntekt hadde betydelig lavere gjeldsbelastning enn de andre kommunegruppene.

Tabell 6.3 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall, 2006. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
Østfold	5,5	3,3	21,4	60	27 033
Akershus	6,5	3	34,3	73	32 247
Oslo	8	3,5	15,3	-36	-20 635
Hedmark	5,5	0,6	22,7	55	26 488
Oppland	4,7	2,7	29,5	52	25 961
Buskerud	4,6	1,1	14,2	36	16 588
Vestfold	5,2	2,2	55,2	50	22 049
Telemark	7,7	1	43,3	67	33 818
Aust-Agder	4,3	1	31,2	71	35 103
Vest-Agder	2,6	1	36	64	30 192
Rogaland	6	3	18,2	25	11 239
Hordaland	4,9	1,7	19,9	32	14 775
Sogn og Fjordane	5,4	1,9	25,3	75	42 135
Møre og Romsdal	3,5	2,4	29,6	69	32 844
Sør-Trøndelag	6,4	1,6	43,3	51	24 661
Nord-Trøndelag	3,4	2,3	11,2	73	36 573
Nordland	4,6	2,3	20,2	69	37 497
Troms-Romssa	2,5	1,3	8,2	72	37 974
Finnmark-Finnmårkku	5,8	2,3	18,4	85	55 002
Landet utenom Oslo	5,2	2,1	27,3	55	26 282

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
0101 Halden	3,6	1,1	7,8	53	23 400
0104 Moss	3,5	1,9	10,0	7	3 225
0105 Sarpsborg	7,8	5,1	26,6	52	22 979
0106 Fredrikstad	5,9	3,3	24,0	80	36 953
0111 Hvaler	7,9	2,5	23,5	85	44 658
0118 Aremark	13,7	7,0	27,3	29	17 100
0119 Marker	7,3	5,8	15,0	76	34 753
0121 Rømskog	17,0	9,3	54,7	41	26 745
0122 Trøgstad	5,9	4,0	36,6	55	24 964
0123 Spydeberg	5,7	5,2	26,9	51	24 623
0124 Askim	8,8	7,5	19,7	59	26 109
0125 Eidsberg	7,2	5,7	27,1	91	39 256
0127 Skiptvet	13,1	7,6	27,8	16	7 253
0128 Rakkestad	3,0	4,1	19,8	99	46 496
0135 Råde	3,4	1,1	22,0	73	29 874
0136 Rygge	-2,6	-2,1	18,6	68	27 498
0137 Våler	5,1	2,1	43,4	55	24 006
0138 Hobøl	-0,9	-6,0	22,7	71	31 035
<i>Østfold</i>	5,5	3,3	21,4	60	27 033
0211 Vestby	12,0	4,5	41,3	80	33 329
0213 Ski	2,6	1,6	20,6	76	32 644
0214 Ås	4,4	0,2	37,6	104	46 810
0215 Frogn	1,8	3,2	20,1	87	35 265
0216 Nesodden	4,6	1,1	14,4	63	24 084
0217 Oppegård	3,9	5,0	18,1	65	27 976
0219 Bærum	10,2	0,7	56,3	62	30 921
0220 Asker	5,8	5,1	46,7	97	44 956
0221 Aurskog-Høland	5,3	4,8	26,4	89	36 946
0226 Sørumsund	4,6	2,6	6,1	-4	-1 501
0227 Fet	4,4	3,0	17,2	121	45 936
0228 Rælingen	3,0	2,7	20,8	74	27 516
0229 Enebakk	3,4	1,8	19,5	58	22 383
0230 Lørenskog	4,4	4,4	8,7	71	30 522
0231 Skedsmo	6,6	3,9	32,6	53	23 087
0233 Nittedal	9,6	12,8	35,8	64	25 993
0234 Gjerdrum	8,2	1,8	48,5	61	25 877
0235 Ullensaker	8,7	2,8	20,4	111	48 980
0236 Nes	3,5	1,9	19,0	72	30 270
0237 Eidsvoll	4,5	1,7	37,3	59	23 608
0238 Nannestad	5,7	3,2	41,0	143	60 903
0239 Hurdal	1,1	0,0	11,3	32	15 535
<i>Akershus</i>	6,5	3,0	34,3	73	32 247
0301 Oslo	8,0	3,5	15,3	-36	-20 635

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
0402 Kongsvinger	2,6	-3,4	13,8	55	23 681
0403 Hamar	9,6	2,6	27,2	49	23 510
0412 Ringsaker	6,8	0,0	32,1	43	18 716
0415 Løten	4,1	4,1	19,9	73	30 494
0417 Stange	4,3	3,0	25,4	51	21 840
0418 Nord-Odal	0,8	0,1	19,4	101	48 306
0419 Sør-Odal	4,6	3,4	9,7	63	27 795
0420 Eidskog	1,2	-11,2	6,5	58	28 356
0423 Grue					
0425 Åsnes	-0,6	-3,3	14,4	66	32 872
0426 Våler	3,2				
0427 Elverum					
0428 Trysil	5,7	4,5	20,9	49	28 298
0429 Åmot	17,4	4,0	37,0	74	50 315
0430 Stor-Elvdal	1,7	1,0	17,6	57	34 671
0432 Rendalen					
0434 Engerdal	4,9	1,6	30,4	42	32 483
0436 Tolga	0,1	0,0	8,1	61	37 675
0437 Tynset	4,1	0,8	21,0	59	35 263
0438 Alvdal	6,4	1,3	24,2	56	32 057
0439 Folldal	6,8	1,4	11,0	41	26 559
0441 Os	2,7	0,8	18,3	66	41 725
<i>Hedmark</i>	5,5	0,6	22,7	55	26 488
0501 Lillehammer	1,0	2,2	16,7	74	36 441
0502 Gjøvik	2,9	2,4	50,8	57	25 289
0511 Dovre	6,0	2,1	30,8	41	22 162
0512 Lesja	10,5	1,6	23,7	9	6 264
0513 Skjåk	10,6	4,4	68,4	30	18 521
0514 Lom	7,3	5,6	35,8	46	28 327
0515 Vågå	4,3	1,5	29,4	39	22 148
0516 Nord-Fron	6,8	2,0	26,7	27	14 659
0517 Sel	6,7	2,1	18,3	45	24 977
0519 Sør-Fron	1,6	0,2	20,6	24	13 283
0520 Ringebu	2,5	2,6	18,0	68	36 280
0521 Øyer	6,7	1,1	22,8	33	15 998
0522 Gausdal	8,1	4,7	32,3	54	26 773
0528 Østre Toten	4,9	0,4	28,6	43	19 871
0529 Vestre Toten	4,8	3,1	18,1	75	32 233
0532 Jevnaker	2,5	1,6	21,8	75	32 485
0533 Lunner	5,0	0,0	18,6	69	29 901
0534 Gran	3,7	0,8	20,0	40	18 647
0536 Søndre Land	4,2	3,3	63,0	57	34 863
0538 Nordre Land	8,0	8,9	35,5	58	29 041
0540 Sør-Aurdal	-0,2	1,0	17,7	71	40 947
0541 Etnedal	6,0	3,5	14,5	-11	-6 498

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
0542 Nord-Aurdal					
0543 Vestre Slidre	8,3	8,1	25,5	19	12 845
0544 Øystre Slidre	13,7	12,0	37,5	22	13 096
0545 Vang	15,9	9,0	33,0	2	2 403
<i>Oppland</i>	4,7	2,7	29,5	52	25 961
0602 Drammen	3,3	0,9	8,8	-3	-1 148
0604 Kongsberg	5,5	-3,5	6,4	70	32 514
0605 Ringerike	2,1	0,0	9,6	65	29 357
0612 Hole	2,2	0,5	16,1	87	39 350
0615 Flå	12,2	4,8	27,5	60	46 670
0616 Nes	7,0	0,0	18,0	23	14 499
0617 Gol	8,1	0,5	4,6	28	18 055
0618 Hemsedal	2,8	4,6	21,0	61	38 301
0619 Ål	13,0	2,5	41,6	21	14 442
0620 Hol	15,1	4,9	47,9	0	119
0621 Sigdal	15,6	4,5	36,0	10	6 026
0622 Krødsherad	10,9	4,3	22,8	13	7 305
0623 Modum	3,9	5,4	20,3	25	11 819
0624 Øvre Eiker	4,0	4,1	24,4	50	20 597
0625 Nedre Eiker	0,0	0,7	12,9	70	26 698
0626 Lier	4,7	3,0	14,5	65	27 258
0627 Røyken	2,5	-2,5	9,3	5	1 915
0628 Hurum	2,6	2,9	5,0	37	16 240
0631 Flesberg	4,1	-3,2	8,4	43	22 457
0632 Rollag	3,7	2,6	14,9	28	21 132
0633 Nore og Uvdal	13,8	3,8	13,1	31	27 769
<i>Buskerud</i>	4,6	1,1	14,2	36	16 588
0701 Horten	1,5	0,8	24,1	28	11 682
0702 Holmestrand	0,2	2,8	50,1	76	33 096
0704 Tønsberg	6,3	1,2	61,2	67	31 882
0706 Sandefjord	8,7	2,9	80,6	19	8 184
0709 Larvik	7,1	3,4	64,9	65	27 844
0711 Svelvik	2,7	0,1	28,1	69	29 355
0713 Sande	4,4	1,5	23,7	61	25 922
0714 Hof	7,6	2,8	37,4	32	15 946
0716 Re	3,1	1,8	68,5	85	39 100
0719 Andebu	3,6	2,1	32,6	56	25 479
0720 Stokke	0,4	-0,9	63,0	49	21 493
0722 Nøtterøy	2,7	2,3	30,8	39	17 345
0723 Tjøme	4,3	5,2	57,6	58	27 242
0728 Lardal	9,5	10,5	60,7	32	15 464
<i>Vestfold</i>	5,2	2,2	55,2	50	22 049
0805 Porsgrunn	5,5	0,0	93,6	108	50 744

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
0806 Skien	10,3	0,4	47,2	71	33 319
0807 Notodden	7,3	-1,8	16,4	57	27 909
0811 Siljan	7,7	7,2	35,5	47	22 011
0814 Bamble	10,2	1,0	52,9	67	30 939
0815 Kragerø	1,7	3,0	8,4	40	19 277
0817 Drangedal					
0819 Nome	3,2	0,5	9,5	79	46 113
0821 Bø	1,7	-0,9	4,3	46	21 725
0822 Sauherad	4,1	-3,7	-5,2	81	43 389
0826 Tinn	10,5	4,7	19,1	33	23 534
0827 Hjartdal	8,4				
0828 Seljord	2,0	1,9	14,5	78	41 834
0829 Kviteseid	8,0	2,6	14,0	-5	-2 597
0830 Nissedal	13,4	3,8	30,5	33	25 188
0831 Fyresdal	13,5	5,0	30,2	11	8 474
0833 Tokke	4,7	1,7	49,5	7	5 056
0834 Vinje	12,6	6,6	22,3	18	15 830
<i>Telemark</i>	7,7	1,0	43,3	67	33 818
0901 Risør	2,1	-1,6	14,9	75	39 447
0904 Grimstad					
0906 Arendal	3,4	0,9	26,5	94	41 338
0911 Gjerstad	5,3	3,0	13,5	68	37 591
0912 Vegårshei	5,5	3,2	63,2	52	31 212
0914 Tvedestrand	0,5	-0,2	19,4	49	23 253
0919 Froland	4,1	-0,7	4,0	55	24 625
0926 Lillesand	1,9	0,7	25,7	85	37 316
0928 Birkenes	1,4	1,2	43,4	76	33 361
0929 Åmli	9,4	1,8	27,2	43	27 967
0935 Iveland	15,0	8,0	51,9	12	7 926
0937 Evje og Hornnes	1,5	0,7	19,1	53	25 173
0938 Bygland	-2,3	-2,3	22,7	55	41 823
0940 Valle	1,2	1,8	49,6	47	45 639
0941 Bykle	30,3	5,5	148,6	-47	-93 945
<i>Aust-Agder</i>	4,3	1,0	31,2	71	35 103
1001 Kristiansand	1,6	0,9	21,2	57	26 467
1002 Mandal	2,2	1,1	32,7	82	34 900
1003 Farsund	0,8	0,0	42,9	64	28 745
1004 Flekkefjord	-1,0	0,0	0,4	70	35 732
1014 Vennesla	2,5	0,6	19,8	70	29 832
1017 Songdalen	1,8	0,0	97,4	95	41 435
1018 Søgne	2,4	-0,7	38,5	90	35 937
1021 Marnardal	16,3	3,9	153,5	52	31 400
1026 Åseral	21,1	16,0	208,4	14	15 473
1027 Audnedal	5,9	1,2	244,3	63	40 416

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
1029 Lindesnes	11,2	3,9	92,1	113	55 921
1032 Lyngdal	0,4	-1,0	12,6	64	27 759
1034 Hægebostad	1,6	3,7	46,7	25	14 417
1037 Kvinesdal	1,8	0,0	29,3	40	23 058
1046 Sirdal	11,2	4,4	55,4	39	49 461
<i>Vest-Agder</i>	2,6	1,0	36,0	64	30 192
1101 Eigersund	5,4	1,8	16,2	51	24 279
1102 Sandnes	6,4	4,1	12,5	-22	-9 101
1103 Stavanger	5,0	2,9	7,5	23	10 599
1106 Haugesund	6,3	1,0	15,1	52	24 179
1111 Sokndal	6,2	0,9	87,3	55	26 581
1112 Lund	5,7	2,2	14,0	36	18 586
1114 Bjerkreim	6,7	8,0	17,4	13	6 256
1119 Hå	7,7	2,7	26,3	11	5 226
1120 Klepp	7,5	3,2	20,9	24	9 615
1121 Time	3,7	4,1	13,4	27	11 409
1122 Gjesdal	9,8	2,8	18,7	79	34 098
1124 Sola	12,1	6,1	39,2	27	12 008
1127 Randaberg	9,2	3,2	23,0	44	20 649
1129 Forsand	2,5	1,8	116,4	44	43 825
1130 Strand	2,7	2,7	18,9	56	24 365
1133 Hjelmeland	0,7	1,9	16,5	33	24 621
1134 Suldal	8,4	4,9	50,1	17	14 430
1135 Sauda	5,7	3,9	38,8	38	23 017
1141 Finnøy	0,7	0,7	5,3	14	8 040
1142 Rennesøy	8,3	4,8	20,1	53	26 682
1144 Kvitsøy	10,7	10,1	15,8	18	12 004
1145 Bokn	10,1	5,1	24,0	62	46 040
1146 Tysvær	4,0	1,8	20,6	45	24 962
1149 Karmøy	4,4	2,4	28,6	25	10 135
1151 Utsira	10,8	2,4	45,1	-9	-10 584
1160 Vindafjord	5,4	1,8	3,9	47	23 292
<i>Rogaland</i>	6,0	3,0	18,2	25	11 239
1201 Bergen	5,7	1,5	11,4	7	3 277
1211 Etne	4,3	3,7	11,7	54	25 921
1216 Sveio	7,0	-0,1	16,7	29	14 038
1219 Bømlo	3,0	2,1	10,6	81	33 579
1221 Stord	3,4	0,3	28,7	67	27 509
1222 Fitjar					
1223 Tysnes	3,1	3,5	13,2	48	26 970
1224 Kvinnherad	4,8	5,0	66,4	97	53 834
1227 Jondal	3,4	2,0	12,3	61	47 752
1228 Odda	1,2	-0,2	12,4	24	15 068
1231 Ullensvang	2,1	0,9	15,3	36	23 035

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
1232 Eidfjord	15,5	6,8	60,6	-18	-23 922
1233 Ulvik					
1234 Granvin	4,6	2,6	70,9	58	38 731
1235 Voss	2,3	0,9	10,8	34	17 148
1238 Kvam	4,8	3,0	52,4	81	44 310
1241 Fusa	3,0	4,2	1,6	40	20 713
1242 Samnanger	6,1	3,6	16,8	46	25 238
1243 Os	6,2	5,7	67,6	75	29 749
1244 Austevoll					
1245 Sund	6,3	2,4	18,6	39	16 105
1246 Fjell	4,7	0,0	43,5	53	19 959
1247 Askøy	2,7	2,8	18,6	79	32 630
1251 Vaksdal	2,8	2,8	45,1	56	33 887
1252 Modalen	25,0	2,5	76,1	34	55 520
1253 Osterøy	2,0	-1,9	42,8	80	35 488
1256 Meland	3,1	-2,9	9,4	70	29 502
1259 Øygarden	-3,1	-3,8	-0,4	47	33 833
1260 Radøy	3,6	0,5	9,6	42	19 714
1263 Lindås	4,4	3,5	20,5	51	24 239
1264 Austrheim	6,4	-1,0	6,3	67	37 728
1265 Fedje	8,4	5,2	85,8	55	44 777
1266 Masfjorden	11,9	5,1	20,8	48	38 378
<i>Hordaland</i>	4,9	1,7	19,9	32	14 775
1401 Flora	1,5	-1,3	7,3	99	51 468
1411 Gulen	7,7	2,2	13,9	39	24 703
1412 Solund	3,2	2,7	19,3	64	51 444
1413 Hyllestad					48 501
1416 Høyanger	4,4	-0,5	-2,2	85	55 639
1417 Vik	6,2	3,2	4,3	57	37 504
1418 Balestrand	6,8	2,2	51,1	46	43 195
1419 Leikanger	4,1	6,4	103,4	87	45 799
1420 Sogndal	7,7	2,8	34,6	68	33 084
1421 Aurland	13,2	0,0	23,1	31	30 454
1422 Lærdal					
1424 Årdal	0,1	2,0	20,0	68	42 848
1426 Luster	15,9	5,3	72,4	56	38 453
1428 Askvoll	4,7	2,6	6,6	80	45 164
1429 Fjaler	5,8	3,3	25,9	60	35 693
1430 Gaular	11,4	1,1	31,2	79	42 762
1431 Jølster	8,3	-3,8	8,2	64	36 916
1432 Førde	3,7	5,9	30,0	97	46 245
1433 Naustdal	4,2				
1438 Bremanger	9,1	0,0	17,5	92	57 760
1439 Vågsøy	4,1	5,3	10,5	84	40 242
1441 Selje	1,6	-3,4	6,9	99	50 427
1443 Eid	4,6	2,9	50,3	74	32 922

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
1444 Hornindal	6,5	1,8	64,1	56	33 298
1445 Gloppen	2,2				
1449 Stryn	4,3	0,0	20,2	61	30 820
<i>Sogn og Fjordane</i>	5,4	1,9	25,3	75	42 135
1502 Molde	1,0	1,4	17,9	91	39 834
1503 Kristiansund	0,2	1,6	14,9	98	49 170
1504 Ålesund	3,6	0,1	9,2	1	447
1511 Vanylven	3,2	0,4	14,1	52	26 841
1514 Sande	2,6	-0,3	37,8	73	43 613
1515 Herøy	6,9	6,0	33,8	63	28 815
1516 Ulstein	3,7	2,8	24,2	23	11 030
1517 Hareid	3,1	-2,2	2,9	190	85 342
1519 Volda	3,2	2,9	38,4	119	54 957
1520 Ørsta	2,3	1,2	35,9	97	44 269
1523 Ørskog	3,9	1,1	19,9	49	31 468
1524 Norddal	1,2	0,2	1,5	65	48 039
1525 Stranda	1,8	-0,4	1,0	6	3 167
1526 Stordal	9,0	0,3	58,6	77	51 724
1528 Sykkylven	6,9	0,3	16,6	86	35 321
1529 Skodje	5,0	5,2	50,8	81	37 679
1531 Sula	4,6	3,9	48,3	67	28 720
1532 Giske	7,7	8,8	56,8	77	33 010
1534 Haram	7,1	15,8	114,6	122	56 872
1535 Vestnes	2,9	2,7	40,1	82	52 027
1539 Rauma	2,4	2,7	13,2	44	21 491
1543 Nesset	3,8	3,9	25,4	54	30 363
1545 Midsund					
1546 Sandøy	15,2	13,4	105,7	31	23 132
1547 Aukra	3,9	4,1	14,2	78	50 663
1548 Fræna	2,1	0,6	44,5	73	33 710
1551 Eide	1,4	1,9	44,0	50	24 355
1554 Averøy	2,4	1,6	119,7	205	90 344
1556 Frei	4,6	2,3	22,4	56	22 585
1557 Gjemnes	3,8	1,7	33,1	72	40 697
1560 Tingvoll	1,9	0,0	20,0	82	47 967
1563 Sunndal	5,6				
1566 Surnadal	2,9	0,8	23,8	63	34 764
1567 Rindal	9,6	3,3	14,1	55	34 588
1571 Halså	3,9	3,1	10,6	52	31 160
1573 Smøla	4,5	1,7	29,9	57	38 818
1576 Aure	7,1	4,0	18,5	53	35 059
<i>Møre og Romsdal</i>	3,5	2,4	29,6	69	32 844
1601 Trondheim	7,1	0,7	49,4	30	14 219
1612 Hemne	8,7	7,5	42,9	63	31 559

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
1613 Snillfjord	1,4	2,3	16,5	57	40 159
1617 Hitra	14,8	5,0	106,4	124	73 803
1620 Frøya	8,3	7,9	57,3	52	28 435
1621 Ørland	-1,9	-2,1	53,4	109	53 325
1622 Agdenes	7,2	3,2	30,8	39	23 371
1624 Rissa	5,0	4,9	35,9	134	63 726
1627 Bjugn	0,7	0,6	17,9	74	38 308
1630 Åfjord	7,8	7,8	48,0	83	49 700
1632 Roan	5,5	6,0	22,2	66	47 954
1633 Osen	9,3	5,3	12,0	117	81 822
1634 Oppdal	13,0	0,0	23,6	68	36 393
1635 Rennebu	4,4	2,1	19,0	67	39 476
1636 Meldal	4,4	3,1	20,7	50	29 213
1638 Orkdal	5,1	3,1	21,8	54	24 100
1640 Røros	0,2	2,3	21,0	66	35 428
1644 Holtålen	0,8	1,3	21,9	52	30 048
1648 Midtre Gauldal	3,4	3,7	74,5	59	30 724
1653 Melhus	6,2	3,9	33,1	108	47 293
1657 Skaun	5,8	2,1	39,5	109	49 594
1662 Klæbu	1,2	0,0	16,8	68	33 248
1663 Malvik	5,4	-1,9	30,6	60	23 925
1664 Selbu	9,6	4,1	28,6	67	38 743
1665 Tydal	3,7	5,2	24,9	28	28 022
<i>Sør-Trøndelag</i>	6,4	1,6	43,3	51	24 661
1702 Steinkjer	1,1	1,1	4,5	62	28 159
1703 Namsos	2,3	2,4	6,1	87	46 812
1711 Meråker	9,7	6,6	39,0	75	52 901
1714 Stjørdal	1,3	0,6	14,4	78	33 255
1717 Frosta	6,0	4,9	14,6	74	37 174
1718 Leksvik					
1719 Levanger	6,4	4,0	12,4	63	30 083
1721 Verdal	2,5	1,2	9,1	80	34 645
1723 Mosvik	7,4	5,7	22,3	55	37 612
1724 Verran	2,9	1,6	8,7	61	36 586
1725 Namdalseid	3,8	2,8	10,9	76	47 173
1729 Inderøy	3,5	1,5	3,3	94	43 146
1736 Snåsa	4,2	2,6	10,7	63	39 132
1738 Lierne	4,9	4,2	16,1	38	29 757
1739 Røyrvik	7,6	0,0	21,7	67	74 306
1740 Namsskogan	12,7	4,5	28,2	60	56 122
1742 Grong	4,9	4,4	16,9	68	49 261
1743 Høylandet	0,8	0,1	13,3	54	36 109
1744 Overhalla	0,9	2,3	14,2	67	34 259
1748 Fosnes	4,1	4,9	15,8	52	39 846
1749 Flatanger					

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
1750 Vikna	3,4	3,2	9,0	82	43 791
1751 Nærøy	3,8	2,6	9,3	99	50 300
1755 Leka					
<i>Nord-Trøndelag</i>	3,4	2,3	11,2	73	36 573
1804 Bodø	4,4	3,0	31,1	93	43 510
1805 Narvik	-0,6	-1,0	6,5	68	36 100
1811 Bindal	15,6	7,4	27,9	53	42 356
1812 Sømna	6,8	3,1	13,9	65	39 270
1813 Brønnøy	3,0	1,7	17,8	70	39 731
1815 Vega	-1,7	2,1	16,5	78	51 031
1816 Vevelstad	4,1	3,6	20,3	25	20 006
1818 Herøy					
1820 Alstahaug	3,4	0,0	4,9	1	280
1822 Leirfjord					
1824 Vefsn	6,7	3,6	18,2	45	22 987
1825 Grane	7,0	1,8	29,8	30	18 894
1826 Hattfjelldal	13,4	6,5	46,0	56	43 360
1827 Dønna	2,1	1,6	11,2	47	31 711
1828 Nesna	6,1	5,7	18,5	41	26 614
1832 Hemnes					61 116
1833 Rana	8,2	5,5	31,3	68	33 600
1834 Lurøy					
1835 Træna					
1836 Rødøy					
1837 Meløy	8,9	5,0	17,4	50	33 765
1838 Gildeskål	5,8	0,5	3,5	65	46 879
1839 Beiarn	9,8	0,0	58,6	51	40 346
1840 Saltdal	5,6	2,0	10,0	39	27 467
1841 Fauske					
1845 Sørfold					
1848 Steigen	2,9	-4,2	-0,5	77	50 256
1849 Hamarøy					
1850 Tysfjord					
1851 Lødingen	3,9	0,8	7,3	60	39 384
1852 Tjeldsund	4,7	3,0	12,2	89	62 712
1853 Evenes	3,2	-0,5	12,1	64	45 088
1854 Ballangen					
1856 Røst	6,6	-0,5	20,1	89	70 213
1857 Værøy					
1859 Flakstad	-0,5	-0,5	9,7	49	29 800
1860 Vestvågøy	-0,7				
1865 Vågan	3,2	0,0	16,8	121	57 420
1866 Hadsel					
1867 Bø					
1868 Øksnes	2,8	-0,1	14,4	57	30 765

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
1870 Sortland	5,4	1,5	11,9	75	40 452
1871 Andøy					
1874 Moskenes					
<i>Nordland</i>	4,6	2,3	20,2	69	37 497
1901 Harstad	-1,2	0,0	0,1	0	0
1902 Tromsø	3,7	3,1	8,0	103	48 407
1911 Kvæfjord	4,6	1,8	14,3	40	40 230
1913 Skånland	3,6	3,1	25,6	63	38 206
1915 Bjarkøy	5,9	2,5	13,4	29	27 560
1917 Ibestad	-1,2	0,9	10,7	53	37 297
1919 Gratangen					
1920 Lavangen					
1922 Bardu					
1923 Salangen					
1924 Målselv					
1925 Sørreisa	5,9	0,9	1,7	106	60 323
1926 Dyrøy					
1927 Tranøy					
1928 Torsken					
1929 Berg	5,8	2,3	16,6	64	54 815
1931 Lenvik	3,7	1,3	14,1	65	36 356
1933 Balsfjord	-0,5	-0,1	4,3	63	31 719
1936 Karlsøy	-0,4	-3,1	7,5	127	77 579
1938 Lyngen	-2,7	-2,2	7,5	121	68 335
1939 Storfjord					
1940 Gaivuotna Kåfjord	4,7	-4,8	9,7	32	22 452
1941 Skjervøy	0,3	-0,6	13,9	100	59 957
1942 Nordreisa	3,4	-3,6	10,0	51	29 156
1943 Kvænangen	5,4	0,0	15,8	40	32 462
<i>Troms</i>	2,5	1,3	8,2	72	37 974
2002 Vardø	4,6	5,3	36,2	76	49 275
2003 Vadsø					
2004 Hammerfest	15,6	4,4	19,7	98	71 595
2011 Guovdageaidnu-Kautokeino	1,5	1,3	13,8	150	93 145
2012 Alta	3,2	1,4	20,2	72	39 885
2014 Loppa	2,8	5,2	21,3	60	51 448
2015 Hasvik	5,3	1,0	8,4	41	32 857
2017 Kvalsund					
2018 Måsøy	6,1	0,8	15,4	47	38 760
2019 Nordkapp	-2,9	0,9	10,2	95	59 276
2020 Porsanger -Porsángu					
2021 Kárásjohka - Karasjok					
2022 Lebesby	0,4	0,0	8,9	91	77 789
2023 Gamvik	1,0	-0,2	8,0	88	74 608
2024 Berlevåg					

Tabell 6.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2006. I prosent av driftsinntektene og kr per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskaps- resultat (prosent)	Arbeids- kapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
2025 Deatnu Tana					
2027 Unjarga-Nesseby					
2028 Båtsfjord					
2030 Sør-Varanger					
<i>Finnmark</i>					
<i>Finnmarárkkku</i>	5,8	2,3	18,4	85	55 002
Landet utenom Oslo	5,2	2,1	27,3	55	26 284

Vedlegg 7

Tjenesteproduksjon

1 Rapporteringsgrunnlag – KOSTRA-statistikk 2006

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. KOSTRA omfatter det meste av virksomhetene i kommunene og fylkeskommunene, herunder økonomi, skoler, helse, kultur, miljø, sosiale tjenester, boliger, tekniske tjenester og samferdsel. Tallene viser prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet ved hjelp av et stort antall nøkkeltall.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserte den 15. mars 2007 ureviderte KOSTRA-data for 2006. Regnskapstallene bygger på rapportering fra nærmere 90 prosent av kommunene og alle fylkeskommunene. For tjenesterapporteringen er svarprosenten fra kommunene på de fleste områdene over 95 prosent. For fylkeskommunene mangler kun et par tjenesteskjema. KOSTRA-tallene for 2006 er i flere av tabellene et anslag for landet, utarbeidet av SSB på bakgrunn av de kommuner som har rapportert til KOSTRA per mars 2007. Anslag for landet gjør at tallene for 2006 blir lettere sammenlignbare med tall fra tidligere år.

KOSTRA-tallene for 2006 som presenteres i dette vedlegget er ureviderte; det kan derfor forekomme feil. SSB vil publisere reviderte tall den 15. juni 2007. Tallene vil da være kontrollert, både av kommunene selv og av SSB. Det er også hentet data fra kilder utenfor KOSTRA.

For nærmere omtale av KOSTRA henvises det til KOSTRA-rapporteringen på SSBs nettsider (www.ssb.no). Her presenteres flere nøkkeltall for den enkelte kommune og fylkeskommune. Kommunene kan gå inn på nettsiden for egen kommune, samt vurdere egne resultater opp mot resultater på nasjonalt nivå og for andre kommuner tilhørende gruppen av sammenliknbare kommuner.

Momskompensasjonsordningen

Korrigerte brutto driftsutgifter gjenspeiler ressursinnsatsen som er knyttet til kommunens egen tjenesteproduksjon. I og med at kjøp av tjenester fra andre er ekskludert, kan korrigerte brutto

driftsutgifter brukes som grunnlag for å sette opp produktivitetsindikatorer. Korrigerte brutto driftsutgifter består av utgifter fra kontoklasse 1, artene (010-290) og art 590 på utgiftssiden. På inntektssiden er artene 690-710 og 790 trukket ut. Dette innebærer også at art 729 (momskompensasjon påløpt i driftsregnskapet) er inkludert. Dette medfører isolert sett lavere korrigerte brutto driftsutgifter for 2004 og framover sammenlignet med 2003 der korrigerte brutto driftsutgifter er benyttet i nøkkeltall knyttet til produktivitet. Dette er det ikke korrigert for i anslagene.

Gruppering av kommuner

For de ulike sektorene er det vist rapporteringsdata for grupper av kommuner. Grupperingen tar utgangspunkt i SSBs gruppering. Kommunene er av SSB ordnet etter innbyggertall, inntektsnivå og nivået på bundne kostnader (utgiftsbehov). I dette vedlegget er det valgt kun å gruppere kommunene etter innbyggertall og inntektsnivå. Av den grunn er noen av SSBs kommunegrupper slått sammen.

For 2006-dataene benyttes den samme kommunegrupperingen som ble benyttet for presentasjonen av 2005-dataene i kommuneproposisjonen for 2007. Kommunene er først delt inn i små og mellomstore kommuner etter innbyggertall. Små kommuner har færre enn 5 000 innbyggere, mens mellomstore kommuner har mellom 5 000 og 19 999 innbyggere. Kommunene grupperes deretter etter nivået på frie disponible inntekter. Frie disponible inntekter er et mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket, og gir en antydning på kommunenes økonomiske handlefrihet. For frie disponible inntekter per innbygger er det brukt kvartilsgrenser for å foreta en gruppering av kommunene. Kommuner med lave inntekter omfatter de 25 prosent av kommunene med lavest nivå på frie disponible inntekter per innbygger. Kommuner med høye inntekter omfatter de 25 prosent av kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger. De øvrige 50 prosent av kommunene har middels inntekter.

Tabell 7.1 Kommunene er gruppert etter innbyggertall og inntektsnivå - i tabellen vises nummereringen av kommunegrupper.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	Gruppe 1 (28 kommuner)	Gruppe 4 (54 kommuner)
Middels inntekter	Gruppe 2 (113 kommuner)	Gruppe 5 (80 kommuner)
Høye inntekter	Gruppe 3 (91 kommuner)	Gruppe 6 (14 kommuner)
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	Gruppe 7 (39 kommuner)	
Bergen, Trondheim og Stavanger	Gruppe 8 (3 kommuner)	
De ti kommunene med høyest inntekt	Gruppe 9 (10 kommuner)	
Oslo	Gruppe 10 (1 kommune)	

Noen kommuner omfattes ikke av grupperingen som er omtalt ovenfor på grunn av høyt innbyggertall, andre er utelatt fra grupperingen fordi de har et høyt inntektsnivå. De ti kommunene med høyest nivå på frie disponible inntekter per innbygger er skilt ut som en egen gruppe. Dette er kommuner med høye løpende inntekter fra kraftanlegg lokalisert i kommunen. Store kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyene) er også skilt ut som en egen gruppe uten nærmere inndeling etter inntekt. Storbyene Bergen, Trondheim og Stavanger er en egen gruppe. I grupperingene vises tall for Oslo separat, og landsgjennomsnittene som presenteres er eksklusive Oslo. Tabell 7.1 viser grupperingen som er benyttet. Tabell 7.25 bak i dette vedlegget viser forholdet mellom SSBs grupperinger og Kommunal- og regionaldepartementets grupperinger.

Størsteparten av de offentlige tjenestetilbudene produseres i kommunesektoren. De siste årene har omfanget av tjenestene økt, og stadig flere mottar tjenester fra kommunen. Generelt er det vanskelig å måle omfanget av produksjonen i kommunal sektor. I privat sektor kan verdien av produksjonen måles gjennom prisfastsetting i et marked, men offentlige tjenester opererer i hovedsak ikke i noe marked. Det må derfor etableres alternative mål.

Omfanget av tjenesteproduksjonen måles ved hjelp av antall leverte tjenester, for eksempel antall plasser, besøk, saker osv. Antall barnehageplasser er et eksempel på et slikt måltall. Tjenesten er i stor grad standardisert gjennom regelverket, slik at man har en felles forståelse av hva en barnehageplass innebærer.

Dersom produksjonen relateres til antall personer i den aktuelle målgruppen, eller behovet, får vi fram dekningsgraden. Her er det valgt å sette lik-

hetstegn mellom målgruppe/behov og alderskategori. Barnehagedekningen måles for eksempel ved andelen barn i alderen 1-5 år med barnehageplass. Vanligvis vil ikke alle i aldersgruppen etter spørre tjenesten. De beregnede dekningsgradene blir derfor gjennomgående lavere enn de reelle dekningsgradene.

Prioritering

Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene (skatteinntekter og rammeoverføringer). I indikatorene er netto driftsutgifter per innbygger for den aktuelle tjenesten, eller prosent av samlede netto driftsutgifter, gjennomgående benyttet for å vise kommunenes prioriteringer.

Produktivitet/enhetskostnader/ressursinnsats per enhet

Ressursinnsatsen vises ved korrigerede brutto driftsutgifter og/eller ved årsverk.

Korrigerede brutto driftsutgifter omfatter driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon, og avskrivninger fratrukket dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter/interkjøp med videre. For å vise kommunenes produktivitet/enhetskostnader for den aktuelle tjenesten, er det i nøkkeltallene gjennomgående benyttet korrigerede brutto driftsutgifter per kommunal bruker eller produsert enhet.

Som mål på ressursinnsatsen i avsnittet som omhandler utvikling over tid, benyttes blant annet årsverksinnsatsen per bruker eller årsverksinnsats

per plass. Hvis ressursinnsatsen per enhet endres fra det ene året til det andre, kan dette skyldes endret produktivitet. Det er imidlertid også flere andre muligheter. Om ressursinnsatsen per enhet øker, kan årsaken være at det har skjedd en standardheving, dvs. at kvaliteten på tjenesten har økt. Økt ressursinnsats på et område kan også skyldes at gjennomsnittsmottakeren av tjenesten blir mer ressurskrevende, med andre ord at behovet har økt. Endringer i regelverk som regulerer kommunale oppgaver kan også bety at ressursinnsatsen må økes, for eksempel på grunn av økt standard. En kombinasjon av de ulike faktorene er også mulig.

2 Produktivitetsutvikling

I høstrapporten fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) er det fra 2001 årlig vist oppdaterte tall for produksjonsindekser for enkeltkommuner basert på KOSTRA-statistikk. Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindikatorer for enkeltsektorer. Indeksen inkluderer sektorene barnehage, grunnskole, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og sosialkontortjenester.

Den siste oppdaterte analyse er basert på 2005-tall og inkluderer 374 kommuner. I tråd med resultatene fra tidligere år, viser analysene en klar sammenheng mellom produksjonsindeksen og økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høy korrigert inntekt har gjennomgående høyere produksjon enn kommuner med lav korrigert inntekt, men det er til dels store forskjeller mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå. Dette vil dels ha sammenheng med svakheter ved produksjonsindeksen og korrigert inntekt og dels med forskjeller i effektivitet.

For perioden 2001–2005 er verdien av produktivetsindeksen stabil for de fleste kommuner. Stabilitet i denne sammenheng betyr at produksjonsøkningen har vært den samme som i andre kommuner.

I TBUs vårrapport for 2007 ble det også, som tidligere, vist beregninger for i hvilken grad kvantitative mål på tjenesteproduksjonen har økt i takt med ressursinnsatsen innen barnehage-, grunnskole- og pleie- og omsorgssektoren. For å måle omfanget av tjenesteproduksjonen er det innen barnehage benyttet korrigerte oppholdstimer, for grunnskolen antall årstimer til undervisning og antall elever i SFO, og for pleie- og omsorgssektoren antall brukere av hjemmetjenester og antall

beboere i kommunale institusjoner. Ressursinnsatsen er for alle sektorer målt ved antall avtalte årsverk. Beregningene baserer seg på nasjonale anslag basert på foreløpige KOSTRA-tall for 2006. Beregningene gir som resultat at det i pleie- og omsorgssektoren var en klar nedgang på -1,7 prosent i kvantitetsindikatoren per årsverk i 2006, og tilsvarende en nedgang med 1,1 prosent i 2005. Resultatene må tolkes med varsomhet fordi det er betydelige problemer med å registrere omfanget av den samlede tjenesteproduksjonen i pleie- og omsorgssektoren. Økt antall årsverk per mottaker av tjenester kan både være resultat av økt innsats per bruker og lavere produksjon per årsverk. Økt innsats per mottaker kan ha sammenheng at brukerne har større behov enn tidligere. Økt behov kan ha sammenheng med flere nittiåringer og flere yngre brukere med omfattende behov.

Det må tas forbehold om at disse anslagene er basert på relativt enkle forutsetninger og at kvaliteten på dataene kan være variabel. Samtidig tas det kun i begrenset omfang hensyn til eventuelle standardendringer fra det ene året til det andre. Analysen er imidlertid interessant og viser hvordan tjenesteyting og økonomidata i KOSTRA kan brukes til å indikere noe om utviklingen i effektivitet i kommunesektoren.

3 Kvalitetsutvikling

Kvalitetsutvikling og måling av kvalitet er sentralt i fornyingsarbeidet. Kvalitet i kommunesektoren omfatter faglig kvalitet, folks tilfredshet, helsefremmende arbeidsmiljø og kontinuerlig kompetanseoppbygging.

Arbeidet med å etablere gode systemer for å måle kvaliteten på tjenestene skjer i dag på flere områder, blant annet i KOSTRA. Ved publiseringen 15. mars 2007 ble det for første gang presentert kvalitetsindikatorer i KOSTRA. Den foreløpige publiseringen i KOSTRA inneholder 66 kvalitetsindikatorer for kommunene og 10 kvalitetsindikatorer for fylkeskommunene. Om lag halvparten av disse indikatorene har tidsserier, det vil si data lengre tilbake enn 2006, slik at en kan se utviklingen over tid. De fleste indikatorene som har tidsserier, viser en positiv utvikling de siste årene. Spesielt kommer dette til uttrykk i barnehager og pleie- og omsorgstjenestene.

Tabell 7.2 inneholder en oversikt over noen sentrale kvalitetsindikatorer for kommunesektoren innenfor henholdsvis oppvekst og pleie- og omsorgssektoren.

Tabell 7.2 Kvalitetsutvikling 2004–2006.

	2004	2005	2006
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	72,2	76,0	80,4
Andel barn 1-2 år med barnehageplass	47,8	53,9	61,9
Andel barn 3-5 år med barnehageplass	87,7	90,6	92,8
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning	89,4	89,2	86,8
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1. til 7. årstrinn	13,4	13,5	13,5
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8. til 10. årstrinn	15,0	15,1	15,2
Antall elever per datamaskin	6,5	5,4	4,7
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning	68	69	69
Legetimer per uke per beboer i sykehjem	0,25	0,27	0,28
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	87,3	89,7	90,9
System for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten ¹	45,4	55,6	60,6
System for brukerundersøkelser i institusjon ¹	44,9	54,7	59,9
Andel grunnkurselever med førstevalget oppfylt	75,4	74,9	81,4

¹ Tallene viser andelen av kommunene som har system for brukerundersøkelser i henholdsvis hjemmetjenesten og institusjon

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Andel barn med barnehageplass har økt betydelig, spesielt for 1- og 2-åringene, men også for aldersgruppen 3-5 år. Det kan imidlertid observeres en nedgang fra 2005 til 2006 i andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning.

I grunnskolen viser indikatorene at gjennomsnittlig gruppestørrelse er relativt konstant. Derimot har antall elever per datamaskin i skolen blitt redusert fra 6,5 elever per datamaskin i 2004 til 4,7 elever i 2006.

Innenfor videregående opplæring har det vært en markert økning i andel grunnkurselever som får førstevalget sitt oppfylt.

Kommunesektoren kan vise til en gjennomgående positiv utvikling når det gjelder indikatorer for pleie- og omsorgstjenestene. Legetilgangen i sykehjemmene har blitt bedre, og andel eneroms-plasser har økt. Både i hjemmetjenesten og i institusjon har andel kommuner som systematisk benytter brukerundersøkelser økt med over 30 prosent fra 2004 til 2006.

Utviklingstrekkene kommenteres i noe større detalj nedenfor. Kvalitetsindikatorer er i tabeller som viser tidsseriedata markert med (K).

Kvalitetsindikatorer vil være gjenstand for ytterligere harmonisering og en videre utvikling i arbeidsgruppene i KOSTRA. Dette vil derfor være et fortsatt satsingsområde i 2007 og 2008.

4 Utvikling over tid

Det meste av kommunenes ressurser går til tjenesteproduksjon. Utviklingen av den kommunale tjenesteproduksjonen over tid kan derfor si mye om kommunens oppgaver, prioriteringer og behov. I dette avsnittet beskrives perioden 2001–2006 med nøkkeltall for utviklingen i ressursinnsats og antallet produserte tjenester på landsbasis. Omtalen konsentrerer seg om barnehagesektoren, de to største kommunale tjenestesektorene grunnskole og pleie og omsorg, samt videregående opplæring. For hver sektor presenteres indikatorer for behov, ressursinnsats, prioritering, dekningsgrad og produktivitet.

KOSTRA-tallene for 2006 er anslag for landet, jf. omtale under avsnitt 7.1. Også for andre år kan det være mangler ved tallene. Når det gjelder beregnede andeler, er det her tatt hensyn til at alle kommunene ikke har rapportert inn data.

Alle regnskapstall som presenteres i tabellene er omregnet til 2006-kroner.

Nærmere om barnehagesektoren

Ved utgangen av 2006 hadde om lag 235 000 barn plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Dette er en økning på om lag 11 500 barn fra 2005. I løpet av perioden 2001–2006 fikk anslagsvis 42 400 flere barn barnehageplass (jf. tabell 7.3). Den største økningen var i 2006.

I tillegg kommer om lag 7 500 barn med tilbud i åpen barnehage. I 2006 var det om lag 330 færre

barn som benyttet et slik tilbud sammenlignet med 2005.

I 2006 hadde 75,4 prosent av barna som gikk i barnehage heltidsplass, det vil si en ukentlig avtalt oppholdstid på 41 timer eller mer. I 2005 hadde 69,6 prosent av barna i barnehage heltidsplass. Den sterke endringen i oppholdsstrukturen har vært synlig siden 2003. Økningen i andelen barn med heltidsplass har vært på om lag fem prosentpoeng årlig siden 2003. Ved utgangen av 2006 hadde noe over 21 500 flere barn heltidsplass enn ved utgangen av 2005. Deler av økningen i antall barnehageplasser fra 2005 til 2006 har dermed blitt brukt til å gi barn som allerede hadde plass i barnehage lengre oppholdstider, slik at kapasitetsveksten har vært større enn det økningen i antall barn med barnehageplass skulle tilsi.

Som vist i tabell 7.3, har andelen privateide barnehager siden 2002 vært høyere enn kommunalt eide barnehager. Andel kommunale barnehager har sunket fra drøyt 50 prosent i 2001 til om lag 44 prosent i 2006. Det er likevel flere barn som har plass i kommunale enn i private barnehager. Dette skyldes at de kommunale barnehagene i gjennomsnitt er større enheter.

Ved utgangen av 2006 hadde 80,4 prosent av alle barn i alderen 1-5 år plass i en ordinær barnehage eller familiebarnehage. Barnehagedekningen for de minste barna er lavere enn for de største, men utviklingen fra 2005 til 2006 viser en betydelig økning i dekningsgraden også for barn i alderen 1-2 år. Ved utgangen av 2006 hadde 61,9 prosent av barn i denne aldersgruppen en barnehageplass, mot i underkant av 54 prosent i 2005.

Nærmere om grunnskole og SFO

Antall barn i alderen 6-15 år har steget i hele perioden 2001 til 2005, mens det fra 2005 til 2006 var en svak nedgang. I 2006 var det om lag 621 800 barn i denne aldersgruppen. Elevtallet i de eldste årstrinnene øker, mens elevtallet på de laveste trinnene går ned.

Antall årsverk i SFO har økt med om lag to prosent fra 2005 til foreløpige anslag for 2006, en noe lavere vekst enn økningen i antall barn i SFO isolert sett skulle tilsi. Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i SFO har holdt seg på et stabilt nivå de siste tre årene.

Antall årsverk til undervisning har gått opp i perioden 2001-2006. Den markerte økningen fra 2003 til 2004 i antall årsverk til undervisning skyldes blant annet at timetallet på barnetrinnet ble økt med fem uketimer høsten 2004.

Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole var på vel 40,8 milliarder kroner i 2005, og foreløpige KOSTRA-tall indikerer en nedgang til om lag 39,6 milliarder kroner i 2006. I gjennomsnitt brukte kommunene 61 765 kroner per elev i 2001. Anslag indikerer at kommunene gjennomsnittlig brukte 68 082 kroner per elev i 2006, en reell vekst i perioden 2001-2006 på om lag 10 prosent.

Antall elever per lærerårsverk ser ut til å ha stabilisert seg på drøyt 11 etter 2002, men foreløpige tall indikerer en liten nedgang fra 2005 til 2006. Gjennomsnittlig gruppestørrelse på barnetrinnet (1.-7. trinn) er uendret fra 2005 til 2006. Også gruppestørrelsen for 8.-10. trinn holder seg stabil. Antall årstimer til undervisning har økt noe de to siste årene.

Nærmere om pleie og omsorgstjenester

I perioden 2001 til 2006 er antall eldre innbyggere over 67 år om lag uendret. Fordelt på ulike aldersgrupper er det likevel betydelig variasjoner. Gruppen 67-79 år er redusert med om lag 17 000, samtidig som antall over 80 år er økt tilsvarende, om lag 17 000. Behovet for pleie- og omsorgstjenester øker betydelig med alderen. I samme periode økte antallet mottakere av hjemmetjenester, mens antallet beboere i institusjon har hatt en liten nedgang. En forklaring på dette er at mange aldershjem er erstattet med omsorgsboliger.

Samtidig har antall yngre mottakere av hjemmetjenester økt betydelig mer enn befolkningsutviklingen skulle tilsi. Veksten har vært på om lag 35 prosent siden 2001, og nesten hver tredje mottaker av hjemmetjenester er nå under 67 år. Blant de eldre har det i samme periode vært en nedgang i antall mottakere i alderen over 67 år, mens antall mottakere i aldersgruppen over 80 år er omlag uendret. Samlet sett viser utviklingen en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene.

I perioden 2001-2006 har antallet beboere i institusjon avtatt svakt. Det har blant annet sammenheng med en bevisst satsing i kommunene på mer bruk av omsorgsboliger og hjemmebaserte tjenester og mindre bruk av sykehjemssopphold som omsorgstilbud. Færre institusjonsplasser gjenspeiles også i at en synkende andel av befolkningen over 80 år bor i institusjon.

For de eldre er altså tjenestetilbudet utvidet i takt med befolkningsveksten i 2006, men det skjer en vridning fra institusjonsbaserte tjenester til omsorgsboliger og hjemmebaserte tjenester, samt i retning av flere mottakere over 90 år.

Tabell 7.3 Utviklingen i barnehagesektoren 2001-2006¹.

	2001	2002	2003	2004	2005	Anslag 2006
<i>Behov</i>						
Antall barn 1-5 år	301 856	298 110	293 957	292 539	290 842	289 318
Antall barn 1-2 år	119 541	117 257	113 871	114 028	115 621	115 946
<i>Produksjon</i>						
Antall barn i barnehage (0-6 år) ²	192 649	198 262	205 172	213 097	223 501	235 005
Antall barn 1-5 år med barnehageplass	190 978	196 552	203 203	211 090	221 116	232 552
Antall barn 1-2 år med barnehageplass	45 070	47 435	49 962	54 559	62 365	71 734
Andel med plass i kommunale barnehager i forhold til alle barn med plass	57,6	56,7	55,4	54,3	52,9	52,4
Antall barnehager	5 776	5 845	5 924	6 035	6 278	6 425
Andel kommunale barnehager	50,1	49,1	47,6	45,9	44,3	43,9
Andel barn med heltidsplass (41 timer eller mer per uke), alle barnehager ³	57,3	58,7	60,8	65,2	69,6	75,4
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	35,5	36,2	36,9	38	39,0	40,2
Antall barn med tilbud i åpen barnehage	5 826	6 209	6 725	7 414	7 881	7 541
<i>Ressursinnsats</i>						
Antall årsverk, alle barnehager	40 901	42 519	44 388	46 540	50 328	55 389
Brutto driftsutgifter i barnehage i pst. av brt. driftsutgifter i alt	6,9	7,2	7,7	8,3	8,8	9,9
Netto driftsutgifter barnehage i pst. av netto driftsutgifter i alt ⁴	3,4	3,5	3,2	2,4	2,4	2,3
<i>Dekningsgrad</i>						
Andel barn 1-5 år med barnehageplass (K)	63,3	65,9	69,1	72,2	76,0	80,4
Andel barn 1-2 år med barnehageplass (K)	37,7	40,5	43,9	47,8	53,9	61,9
Andel barn 3-5 år med barnehageplass (K)	80,1	82,5	85,1	87,7	90,6	92,8
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning (K)	88,5	88,1	91,3	89,4	89,2	86,8
Andel assistenter med førskoleutdanning, fagutdanning eller annen pedagogisk utdanning (K)	13,4	14,3	15,8	17,9	18,8	19,4
<i>Produktivitet</i>						
Antall heltidsplasser per årsverk	2,7	2,7	2,8	3,0	3,1	3,2

¹ Tall for 2001-2005 hentet fra offisiell barnehagestatistikk. For 2006 benyttes foreløpige KOSTRA-tall, da offisiell barnehagestatistikk ikke oppdateres før i juni 2007.

² Barn med plass i ordinære barnehager og familiebarnehager.

³ Verdien for 2006 er for de kommunene som har rapportert foreløpige tall til KOSTRA per mars 2007 (ikke estimerte tall).

⁴ Verdien for 2006 er et anslag for landet basert på de kommuner som har rapportert til KOSTRA per mars 2007.

Tabell 7.4 Utvikling i grunnskole/SFO 2001–2006. Alle tall i 2006-kroner.

	2001	2002	2003	2004	2005	Anslag 2006
<i>Behov</i>						
Antall barn 6-15 år	602 533	612 964	619 717	621 400	622 658	621 765
<i>Produksjon</i>						
Antall elever med plass i SFO	128 017	133 724	131 898	131 007	128 521	135 267
<i>Dekningsgrad</i>						
Andel elever med plass i SFO	52,0	52,6	52,7	52,7	52,3	55,5
<i>Ressursinnsats</i>						
Årsverk i alt	55 009	54 763	53 160	54 614	54 734	55 691
Årstimer i alt ¹	31 821 974	32 208 869	32 153 732	32 547 092	32 574 937	32 753 098
Årsverk av undervisnings- personale ²	53 500	52 800	51 100	52 300	52 200	52 800
Årsverk i SFO		7497	7426	7117	6858	7000
Korrigerte brutto driftsutgif- ter grunnskole i 1 000 kroner ³	38 890 115	38 874 831	42 055 666	41 800 539	40 793 225	39 579 288
<i>Prioritering</i>						
Netto driftsutgifter grunn- skole-opplæring i pst. av netto driftsutg. i alt		30,6	31,1	31,4	31,4	31,3
<i>Produktivitet</i>						
Korrigerte brutto driftsutg. i kr. per elev ³	61 765	65 620	69 505	67 064	67 427	68 082
Korrigerte brutto driftsutgif- ter totalt i SFO per bruker	18 266	19 672	20 943	20 850	20 779	20 622
Elever per årsverk	10,7	10,9	11,4	11,1	11,1	10,8
Gjennomsnittlig gruppestør- relse 1.-7. årstrinn (K) ⁴			13,2	13,3	13,5	13,5
Gjennomsnittlig gruppestør- relse 8.-10. årstrinn (K) ⁴			15,0	14,9	15,1	15,2

¹ Definert som årstimer (60 minutters enheter) til undervisning i kommunale og interkommunale grunnskoler.² Rundet til nærmeste hele 100-tall.³ Verdien for 2006 et anslag for landet basert på de kommuner som har rapportert til KOSTRA per mars 2007.⁴ Frem til 1. august 2003 var organiseringen av opplæringen på den enkelte skole regulert av klassedelingsreglene. Klassedelingsreglene regulerte hvor mange elever det maksimalt kunne være i en klasse, og regulerte dermed en vesentlig del av ressursdisponeringen. Regelen om maksimal klassestørrelse ble erstattet av en regel om pedagogisk forsvarlige undervisningsgrupper fra august 2003. Indikatorer på klassestørrelse er derfor erstattet av indikatorer for beregnet gjennomsnittlig størrelse på undervisningsgruppene.

Tabell 7.5 Utvikling i pleie og omsorg 2001-2006. Alle tall i 2006-kroner.

Variabelnavn	2001	2002	2003	2004	2005	Anslag 2006
<i>Behov</i>						
Antall eldre 80 år og over	201 459	205 063	209 186	213 155	215 876	218 162
Antall eldre 67 år og over	609 607	605 143	603 330	603 934	606 210	609 747
<i>Produksjon</i>						
Antall mottakere av hjemme- tjenester i alt ²	161 169	162 112	161 094	163 415	164 623	170 897
Antall mottakere av hjemme- tjenester under 67 år ¹	39 788	41 634	43 757	47 326	50 053	53 759
Antall mottakere av hjemme- tjenester over 67 år ¹²	121 381	120 478	117 337	116 089	114 570	117 138
Antall beboere i institusjon ^{3,4}	41 894	41 635	41 013	40 985	40 719	40 320
Antall beboere i pleie- og omsorgsboliger ²	46 023	46 414	48 087	47 569	47 195	48 232
<i>Dekningsgrad</i>						
Andel brukere av institusjons- plasser 80 år og over ¹	15,6	15,4	14,8	14,5	14,6	14,2
Andel brukere hjemme- tjenesten 67 år og over ¹	20,0	19,9	19,4	19,2	18,9	19,2
Andel brukere hjemme- tjenesten 80 år og over ¹	38,4	37,8	36,8	36,5	36,1	37,0
Andel enerom, pleie- og omsorgsinstitusjoner ^{1,5}	88,0	89,0	91,0	93,0	94,6	95,4
Andel rom for to beboere ⁷	12,0	11,0	9,0	7,0	5,3	
<i>Ressursinnsats</i>						
Avtalte årsverk i alt	91 820	93 690	105 883	106 837	110 966	114 847
Korrigerte brutto driftsutgifter i hjemmetjenesten i 1 000 kroner ¹	19 204 390	21 199 423	21 565 246	21 810 328	22 922 291	24 384 624
Korrigerte brutto driftsutgifter i institusjon i 1 000 kroner ¹	23 589 785	25 147 903	25 328 681	24 247 197	24 166 086	25 397 310
<i>Prioritering</i>						
Netto driftsutgifter pleie og omsorg i prosent av netto driftsutgifter i alt ⁶	30,5	34,0	33,4	34,1	33,9	33,9
<i>Produktivitet</i>						
Årsverk pr. 100 innbygger 80 år og over	45,6	45,7	50,6	50,1	43,3	43,8
Årsverk i brukerrettede tjenes- ter per mottaker			0,49	0,50	0,51	0,45
Korrigerte brutto driftsutgift i kr. per mottaker i institusjon ¹	557 222	591 959	653 694	638 870	620 241	629 894
Legeårsverk per 10 000 innbyg- ger, kommunehelsetj.	8,9	8,9	8,8	8,8	8,9	9,0
Korrigerte brutto driftsutgift i kr. per mottaker i hjemme- tjenesten ¹	119 102	130 672	133 866	133 466	139 241	142 686

¹ Verdien for 2006 er et anslag for landet basert på de kommuner som har rapportert til KOSTRA per mars 2007.² Tallene er usikre pga. partielt frafall ved institusjonsrapporteringen.³ Verdien for 2006 er for de kommuner som har rapportert foreløpige tall til KOSTRA ved publiseringen 15.3.2007 (ikke estimert)⁴ Omfatter ikke barneboliger og avlastningsinstitusjoner⁵ Beregnet ut fra indikatorene Rom for én beboer i institusjon / Rom i institusjon⁶ Tallet er et anslag for landet uten Oslo. Anslaget er basert på kommuner som har rapportert til KOSTRA per mars 2007⁷ På grunn av stor usikkerhet i tallene kan ikke anslag for 2006 utgis.

Ressursinnsatsen i form av antall årsverk har gått kraftig opp i løpet av 2006. Økningen er på 3 900 nye årsverk, som tilsvarer en vekst på 3,5 prosent.

Korrigerte brutto driftsutgifter til hjemmetjenesten var på om lag 24,4 milliarder kroner i 2006. Utgift per mottaker i hjemmetjenesten var om lag 142 600 kroner for kommunene som har rapportert. Utvalgsundersøkelser (blant annet Borge og Haraldsvik 2005) kan tyde på at kommuner som organiserer hoveddelen av sitt tjenestetilbud som hjemmebaserte tjenester, har lavere ressursinnsats per innbygger enn kommuner som organiserer hoveddelen av sitt tjenestetilbud på institusjonsbaserte tjenester. De hjemmetjenesteorienterte kommunene har også høyere dekningsgrad enn de kommunene som baserer hoveddelen av sitt tilbud på institusjonstjenester. Disse kommu-

nene kan til lavere kostnader gi flere innbyggere tilbud om hjemmetjenester enn de kommunene som baserer hoveddelen av sitt tilbud på institusjonstjenester.

Driftsutgiftene per tjenestemottaker har økt. Dette kan skyldes at både andelen tjenestemottakere over 90 år og andelen yngre særlig ressurskrevende tjenestemottakere øker år for år.

Nærmere om videregående opplæring

Tabell 7.6 viser at antall elever og lærlinger i alt har økt med i underkant av 29 000, tilsvarende 15 prosent, fra 2001 til 2006. Mens antall lærlinger har økt med om lag 4 200, har antallet elever økt med om lag 24 500. Økningen skyldes i hovedsak den sterke veksten i antall unge mellom 16 og 18 år, men også det faktum at en stadig større andel av de

Tabell 7.6 Utvikling i videregående opplæring. Alle tall i 2006-kroner.

	2001	2002	2003	2004	2005	Anslag 2006
<i>Produksjon</i>						
Antall elever	162 607	167 694	178 773	173 645	181 594	187 119
Antall lærlinger	29 623	29 375	28 406	28 954	31 280	33 781
<i>Dekningsgrad</i>						
Andel 16-18 åringer i videregående opplæring	88,3	88,8	89,7	89,5	90,1	90,9
Andel elever 20 år og eldre ¹	12,1	12,8	15,1	11	10,1	8,9
<i>Ressursinnsats</i>						
Lærerårsverk i alt (avtalte årverk minus fravær) ²					22 700	23 200
Lærerårsverk i alt ²					24 100	24 400
Korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæring	17 328 107	17 414 945	18 180 060	17 404 759	17 702 875	18 256 797
Netto driftsutg. til videregående opplæring per innbygger 16–18 år	117 899	115 052	119 650	108 531	109 931	108 493
<i>Produktivitet</i>						
Korrigert brutto driftsutgifter per elev i kroner		109 568	117 166	110 195		
Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i VGO i kr.					109 468	109 128
Korrigerte brutto driftsutgifter per student i fagskoleutd. i kr.					85 537	87 723
Elever per lærerårsverk ²					8,0	8,1

¹ Nasjonale tall. Viser andel 20 år og eldre av alle elever i videregående opplæring. Beregnet på grunnlag av utdanningsstatistikk. Fra og med 2005 avviker tallet fra angitte indikatorbetegnelse i KOSTRA.

² Grunnet bedret kvalitet på dataene og definisjonsendring er ikke tallene for 2001-2004 sammenliknbare med 2005 og 2006. SSB publiserer oppdaterte tall i juni 2007.

unge tar videregående opplæring; andelen 16-18 åringer i videregående opplæring har økt fra 88,3 prosent i 2001 til 90,9 prosent i 2006.

Parallelt med den sterke elevtallsveksten har det fra 2005 til 2006 også vært en økning i antall lærerårsverk, men den prosentvise veksten i lærerårsverkene har vært noe lavere enn veksten i antall elever. Blant annet som følge av endringer i datakvalitet foreligger det ikke oppdaterte tidsseriedata for lærerårsverk før i juni 2007. Foreløpige tall for 2005 og 2006 er tilgjengelige, og viser en styrking av ressursinnsatsen i 2006 tilsvarende 300 årsverk.

Korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæring var på 17,7 milliarder kroner i 2005, mens anslaget for 2006 indikerer at nivået er økt til om lag 18,3 milliarder kroner. Netto driftsutgifter per innbygger 16-18 år gikk ned med om lag 11 100 kroner fra 2003 til 2004, men har siden holdt et relativt stabilt nivå.

Når det gjelder produktivitet viser tabell 7.6 at korrigerte brutto driftsutgifter per elev gikk ned med om lag 7 000 kroner fra 2003 til 2004, for så å holde seg på et relativt stabilt nivå. Denne utviklingen kan ha sammenheng med at elevtallsveksten i videregående opplæring gir enkelte stordriftsfordeler. For 2006 skiller denne indikatoren mellom korrigerte brutto driftsutgifter per elev i videregående opplæring og per student i fagskoleutdanning.

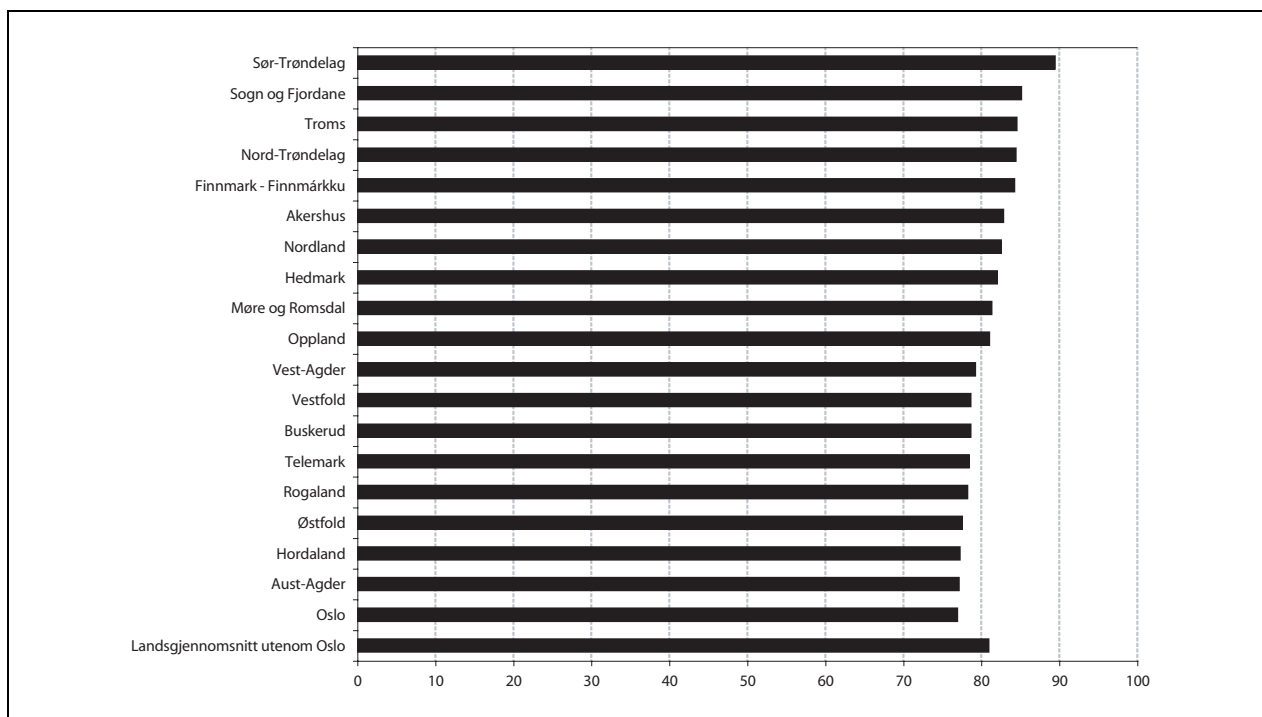
5 Tjenesteproduksjon i 2006 - kommunene

5.1 Barnehager

Figur 7.1 viser dekningsgraden for barn i alderen 1-5 år for kommunene, gruppert fylkesvis. Det er visse forskjeller i barnehagedekningen. Kommunene i Sør-Trøndelag har høyest dekningsgrad, med et gjennomsnitt på 89 prosent dekning. Deretter kommer Finnmark, Troms, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane som har mellom 84 og 85 prosent dekning. Kommunene i Hordaland og Aust-Agder, og Oslo har lavest barnehagedekning, alle med et gjennomsnitt på 77 prosent.

Tabell 7.7 viser at barnehagedekningen for 1-5 åringer er høyest i kommuner med høye inntekter uansett kommunestørrelse. Samme mønster viser seg i tabell 7.8 over dekningsgrad for 1-2-åringer. Bergen, Trondheim og Stavanger har en dekningsgrad litt under landsgjennomsnittet for både 1-5-åringer og 1-2-åringer. Oslo har et tilbud noe under landsgjennomsnittet for 1-5-åringer, men for 1-2-åringer plasserer Oslo seg omtrent på landsgjennomsnittet.

Tabell 7.9 viser at det er en viss tendens til at utgiftene per plass i kommunal barnehage øker med økende inntekt og økende folketall. Landsgjennomsnittet utenom Oslo ligger på i overkant av 102 000 kroner per kommunal barnehageplass, mens de samme ugiftene i Oslo er i underkant av



Figur 7.1 Dekningsgrader barnehager 1-5 år (kvalitetsindikator). Prosent. Kommunene gruppert etter fylke.

Tabell 7.7 Andel barn 1-5 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1-5 år (kvalitetsindikator).

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	78,7	81,8
Middels inntekter	82,2	80,8
Høye inntekter	83,8	85,7
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	80,1	
Bergen, Trondheim og Stavanger	79,7	
De ti kommunene med høyest inntekt	87,5	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	80,9	
Oslo	76,9	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.8 Andel barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1-2 år (kvalitetsindikator).

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	58,0	63,0
Middels inntekter	61,9	60,5
Høye inntekter	67,9	70,9
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	61,2	
Bergen, Trondheim og Stavanger	61,3	
De ti kommunene med høyest inntekt	69,7	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	61,9	
Oslo	61,6	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.9 Korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	91 091	99 269
Middels inntekter	92 384	98 607
Høye inntekter	106 040	101 699
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	103 741	
Bergen, Trondheim og Stavanger	120 710	
De ti kommunene med høyest inntekt	127 360	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	102 577	
Oslo	123 790	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

124 000 kroner. Gjennomsnittet for kommuner over 20 000 innbyggere (uten storbyene) er noe i underkant av 104 000 kroner, og for Bergen, Trondheim og Stavanger er snittet om lag 121 000 kroner. Forskjellene kan ha sammenheng med ulikheter i effektivitet, men også kvalitetsforskjeller som mer kvalifisert bemanning eller høyere driftsutgifter (for eksempel på grunn av høyere husleie) i sentrale strøk.

Tabell 7.10 viser at andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning generelt er økende med økende folketall, uavhengig av inntekt. Oslo utgjør et unntak fra trenden og ligger omtrent 10 prosentpoeng under landsgjennomsnittet på 88 prosent. De andre store byene, Bergen, Trondheim og Stavanger, har en gjennomsnittlig andel styrere og ledere med godkjent førskolelærerutdanning på noe over 93 prosent.

Tabell 7.11 viser at landsgjennomsnittet (utenom Oslo) for leke- og oppholdsareal inne per barn er 5,2 m². Det er en viss tendens til at gjen-

nomsnittlig leke- og oppholdsareal er størst i gruppen av små kommuner. Forklaringen kan være at små kommuner ikke har de samme begrensningene i tomtearealer som de store kommunene og særlig de store byene.

5.2 Grunnskole

Demografi og bosettingsmønster er med på å bestemme skolestrukturen i kommunene, og skolestrukturen vil påvirke ressursinnsatsen innenfor grunnskolen. De siste årene har elevtallet på landsbasis økt, men utviklingen er ikke lik i alle kommuner. Sentrale kommuner har opplevd vekst og utbyggingspress innenfor de sentrale velferdstjenestene, mens mange distriktskommuner har opplevd fraflytting.

Tabell 7.12 viser en tendens til at andelen elever med spesialundervisning er størst i små kommuner. Det kan også se ut til at kommuner med høye inntekter har en høyere andel elever med spesialundervisning enn kommuner med lave inntekter.

Tabell 7.10 Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning (kvalitetsindikator), prosent.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	78,5	85,7
Middels inntekter	83,4	88,4
Høye inntekter	79,7	92,4
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	89,3	
Bergen, Trondheim og Stavanger	93,4	
De ti kommunene med høyest inntekt	82,0	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	88,0	
Oslo	78,3	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.11 Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage (kvalitetsindikator), m².

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	5,7	5,2
Middels inntekter	5,5	5,2
Høye inntekter	6,8	5,7
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	5,0	
Bergen, Trondheim og Stavanger	5,3	
De ti kommunene med høyest inntekt	10,0	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	5,2	
Oslo	5,2	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.12 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	6,9	5,5
Middels inntekter	7,3	6,9
Høye inntekter	8,5	6,9
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	5,4	
Bergen, Trondheim og Stavanger	4,6	
De ti kommunene med høyest inntekt	7,8	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	5,9	
Oslo	5,4	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.13 Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-7. årstrinn (kvalitetsindikator).

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	12,5	14,0
Middels inntekter	11,1	12,7
Høye inntekter	10,0	11,2
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	14,5	
Bergen, Trondheim og Stavanger	15,4	
De ti kommunene med høyest inntekt	8,5	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	13,4	
Oslo	14,7	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.14 Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.-10. årstrinn (kvalitetsindikator).

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	13,9	16,0
Middels inntekter	12,2	14,5
Høye inntekter	10,7	12,7
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	16,2	
Bergen, Trondheim og Stavanger	17,1	
De ti kommunene med høyest inntekt	11,0	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	15,0	
Oslo	17,4	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er store variasjoner mellom kommuner når det gjelder andelen elever som mottar spesialundervisning. Dette tyder på store lokale forskjeller og

ulike oppfatninger av hvordan opplæringen skal skje, herunder organisering og tilrettelegging av tilbudet til elever med spesielle behov.

Tabell 7.15 Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring per innbygger 6-15 år, kroner.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	72 972	65 510
Middels inntekter	82 307	71 211
Høye inntekter	94 975	83 259
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	64 461	
Bergen, Trondheim og Stavanger	63 442	
De ti kommunene med høyest inntekt	116 253	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	68 708	
Oslo	86 750	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I 2006 var gjennomsnittlig gruppestørrelse (eksklusiv Oslo) i grunnskolen 13,4 elever. Tabell 7.13 indikerer at gjennomsnittlig gruppestørrelse for barnetrinnet (1.-7. årstrinn) påvirkes både av kommunestørrelse og inntekt. Synkende folketall gir mindre elevgrupper, og betydningen av kommunestørrelse kan blant annet ha sammenheng med bosettingsmønster og elevgrunnlag. Oslo var med en gruppestørrelse på 14,7 noe over landsgjennomsnittet, og var på samme nivå som kommuner med mer enn 20 000 innbyggere (eksklusive de andre storbyene). Bergen, Trondheim og Stavanger har en noe større gjennomsnittlig gruppestørrelse enn Oslo. Kombinasjonen av liten kommunestørrelse og høye inntekter gir minst gruppestørrelse. Det er generelt en tendens til at gjennomsnittlig gruppestørrelse synker med økende kommunale inntekter. Kommunestørrelse og inntekt har samme effekt på gruppestørrelse for 8.-10. årstrinn, jf. tabell 7.14.

Mønsteret i forhold til gruppestørrelse finner en igjen i fordelingen av ressursbruk/prioritering.

Tabell 7.15 viser en tendens til at netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring per innbygger 6-15 år øker med synkende folketall (med unntak av Oslo) og med økende inntekter.

5.3 Helse

Tabell 7.16 viser gjennomsnittlig antall legeårsverk per 10 000 innbyggere i kommunehelsetjenesten for grupper av sammenliknbare kommuner. Med leger menes i denne sammenhengen kommunalt ansatte (fastleger og tilsynsleger i sykehjem) og privatpraktiserende leger, samt turnuskandidater. Tabellen viser en tendens til at legedekningen er bedre i små kommuner enn i mellomstore kommuner. Videre er det en tendens til at legedekningen øker med stigende inntektsnivå. Kommunenes utgifter til legetjenesten er etter innføringen av fastlegeordningen knyttet til lønn til fastleger i ansettelsesforhold og basistilskudd til private fastleger. Basistilskuddet er et fast tilskudd per innbygger som er med i fastlegeordningen, og som

Tabell 7.16 Legeårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	9,4	8,4
Middels inntekter	11,7	9,2
Høye inntekter	13,4	10,7
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	8,2	
Bergen, Trondheim og Stavanger	8,2	
De ti kommunene med høyest inntekt	17,2	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	9,0	
Oslo	8,6	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.17 Korrigerte brutto driftsutgifter per hjemmetjenestemottaker, kroner.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	117 354	142 307
Middels inntekter	126 139	151 091
Høye inntekter	133 557	155 999
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	151 314	
Bergen, Trondheim og Stavanger	150 003	
De ti kommunene med høyest inntekt	255 756	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	146 221	
Oslo	113 398	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.18 Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, per kommunal plass.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	667 632	649 080
Middels inntekter	657 377	657 934
Høye inntekter	708 700	732 688
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	685 623	
Bergen, Trondheim og Stavanger	622 137	
De ti kommunene med høyest inntekt	732 292	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	668 184	
Oslo	645 383	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

står på en liste til privatpraktiserende fastleger. I tillegg kommer lønn og godtgjørelse til offentlig allmennmedisinsk arbeid og til legevakt. Forskjellene mellom de ulike kommunegruppene er relativt store. Noen av forskjellene knyttet til befolkningsstørrelse skyldes at en relativt høy legedekning er nødvendig i kommuner med et lavt innbyggertall for at kommunene skal kunne ivareta organisert legevakt hele døgnet.

5.4 Pleie- og omsorgstjenesten

I tabell 7.17 vises variasjoner i driftsutgifter per mottaker for kommunenes hjemmetjenester. De små kommunene bruker generelt mindre på hjemmetjenester per mottaker enn mellomstore og store kommuner. En mulig forklaring er at terskelen for institusjonsplasser er lavere i de mindre kommunene. Oslo bruker ifølge de foreløpige tallene vel 113 000 kroner per hjemmetjenestemottaker, noe som er betydelig under landsgjennomsnittet. Når innbyggertall og kommunenes inntekter

ses i sammenheng, er tendensen generelt at innenfor gruppene av små og mellomstore kommuner øker driftsutgiftene med økt inntekt.

Tabell 7.18 viser sammenhengen mellom korrigerte brutto driftsutgifter per kommunale plass i institusjon og henholdsvis kommunestørrelse og inntektsnivå. Tabellen viser en viss tendens til at kommuner med høye inntekter har høyere driftsutgifter for institusjonsplasser.

5.5 Sosialtjenesten

Tabell 7.19 viser gjennomsnittlig andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år for gruppene av sammenliknbare kommuner. Det er en tendens til at andelen sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen øker med økende kommunestørrelse. Andelen sosialhjelpsmottakere er på landsbasis (utenom Oslo) 4,1 prosent. Oslo har høyest andel sosialhjelpsmottakere med 5,2 prosent, mens Bergen, Trondheim og Stavanger også ligger over landsgjennomsnittet med en gjennomsnittlig andel på

Tabell 7.19 Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggere 20-66, prosent.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	3,4	3,4
Middels inntekter	3,9	4,2
Høye inntekter	4,7	4,4
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	4,3	
Bergen, Trondheim og Stavanger	4,6	
De ti kommunene med høyest inntekt	4,6	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	4,1	
Oslo	5,2	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.20 Gjennomsnittlig stønadslengde (kvalitetsindikator), måneder.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	4,1	4,5
Middels inntekter	3,8	4,4
Høye inntekter	3,6	4,4
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	5,2	
Bergen, Trondheim og Stavanger	5,5	
De ti kommunene med høyest inntekt	3,1	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	4,2	
Oslo	5,2	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.21 Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, kroner.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	3 698	3 327
Middels inntekter	3 472	3 899
Høye inntekter	4 421	4 133
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	4 246	
Bergen, Trondheim og Stavanger	7 225	
De ti kommunene med høyest inntekt	4 990	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	4 346	
Oslo	6 896	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

4,6 prosent. Under landsgjennomsnittet finner vi små og mellomstore kommuner med lave inntekter. Innenfor gruppene av små og mellomstore kommuner er det en tendens til at kommuner med høyere inntekt yter sosialhjelp til en større andel av sine innbyggere.

Tabell 7.20 viser at gjennomsnittlig stønadslengde for sosialhjelpsmottakere for hele landet (utenom Oslo) er på 4,2 måneder. Oslo ligger på 5,2 måneder. Lengst stønadslengde har imidlertid storbyene Bergen, Trondheim og Stavanger med 5,5 måneder. Disse tre byene har hatt en reduksjon i andelen sosialstønadsmottakere fra 2005 til 2006,

Tabell 7.22 Netto driftsutgifter per innbygger i kroner, administrasjon, styring og fellesutgifter.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	3 577	2 641
Middels inntekter	4 405	2 963
Høye inntekter	6 269	4 196
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	2 231	
Bergen, Trondheim og Stavanger	1 315	
De ti kommunene med høyest inntekt	10 560	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	2 687	
Oslo	2 932	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

men gjennomsnittlig stønadslengde har vært stabil. Dette kan tyde på at reduksjonen i hovedsak har vært av gruppen sosialhjelpsmottakere med kort stønadslengde. Klart lavest stønadslengde har gruppen av kommuner med høyest inntekt, her er stønadslengden i gjennomsnitt på 3,1 måneder.

5.6 Barnevern

Tabell 7.21 viser kommunenes gjennomsnittlige netto driftsutgifter i barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år for gruppene av sammenliknbare kommuner. Nettoutgiftene var på landsbasis (utenom Oslo) om lag 4 300 kroner. Tabellens hovedfunn er at de største byene har klart større utgifter enn resten. Bergen, Trondheim og Stavanger ligger godt over landsgjennomsnittet med om lag 7 200 kroner per innbygger i aldersgruppen 0-17 år. Oslo ligger noe lavere enn de andre storbyene med om lag 6 900 kroner. Små og mellomstore kommuner har jevnt over et utgiftsnivå som ligger under landsgjennomsnittet.

5.7 Administrasjon

Tabell 7.22 viser gjennomsnittlige netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter for gruppene av sammenliknbare kommuner. Tabellen viser at små kommuner har betydelig høyere administrasjonskostnader enn andre kommuner. Det er videre en sammenheng mellom stigende inntektsnivå og høye kostnader til administrasjon, særlig for gruppene av små kommuner. De ti kommunene med høyest inntekt har et utgiftsnivå som er om lag fire ganger høyere enn landsgjennomsnittet (utenom Oslo).

5.8 Kirke

Tabell 7.23 viser gjennomsnittlige kommunale netto driftsutgifter per innbygger til kirkelige formål for grupper av sammenliknbare kommuner. De kommunale driftsutgiftene vil i hovedsak være bevilgninger som kirkelige fellesråd og menighetsråd forvalter nærmere. Tabellen viser at små kommuner bruker vesentlig mer enn mellomstore og

Tabell 7.23 Netto driftsutgifter til funksjon 390 og 393 per innbygger, kroner.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	551	357
Middels inntekter	646	447
Høye inntekter	854	511
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	363	
Bergen, Trondheim og Stavanger	390	
De ti kommunene med høyest inntekt	1 167	
Landsgjennomsnitt utenom Oslo	426	
Oslo	240	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

store kommuner. Det er også en tendens til at kommuner med høyt inntektsnivå bruker mer enn kommuner med lave inntekter. De ti kommunene med høyest inntekt bruker nesten tre ganger mer på kirker enn landsgjennomsnittet utenom Oslo og fem ganger mer enn Oslo.

Netto kommunale driftsutgifter til kirken målt per innbygger, eksklusiv Oslo, har økt med 23 kroner eller 5,7 prosent i forhold til 2005. Økningen har vært særlig stor for små og mellomstore kommuner med høye inntekter og for Bergen, Trondheim og Stavanger samlet. For kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer) er økningen på 0,5 prosent. For Oslo er økningen per innbygger på 5,2 prosent fra 2005 til 2006.

6 Fylkeskommunene

6.1 Videregående opplæring

For di yrkesfaglige studieretninger generelt er mer kostnadskrevende enn studieretninger som fører fram til generell studiekompetanse (allmennfag), vil sammensetningen og dimensjoneringen av de ulike studieretningene påvirke de totale utgiftene fylkeskommunene har ved å drive videregående opplæring. I tillegg vil faktorer som skolestruktur og demografi påvirke kostnadene.

Foreløpige tall for 2006 viser at i gjennomsnitt hadde fylkeskommunene (uten Oslo) om lag 108 500 kroner i netto driftsutgifter per innbygger 16-18 år i videregående opplæring. Tabell 7.24 viser at Troms og Sogn og Fjordane bruker mest ressurser på videregående opplæring i forhold til antall innbyggere 16-18 år. Nordland og Nord-Trøndelag kommer på de neste plassene.

Tabell 7.24 Fylkeskommunene, videregående opplæring og administrasjon.

	Videregående opplæring		Fagskole	Administrasjon	
	Netto driftsutgifter per innb. 16-18 år (kr)	Korrigerte brutto driftsutgifter per helårsekvivalent (kr)	Korrigerte brutto driftsutgifter per student (kr)	Andel 16-18-åringer i videregående opplæring	Netto driftsutgifter per innbygger (kr)
2006					
Østfold	114 139	118 435	96 911	89,6	377
Akershus	102 195	107 525	52 088	92,4	307
Oslo	102 511	80 393	89 491	87,8	219
Hedmark	107 945	114 489		90,1	485
Oppland	114 299	125 339	78 147	91,5	413
Buskerud	97 023	102 154	91 844	90,9	411
Vestfold	100 826	101 863	114 596	90,2	323
Telemark	101 548	99 764	119 890	90,1	401
Aust-Agder	111 514	115 717	91 882	90,7	460
Vest-Agder	91 344	98 396	83 404	90,7	568
Rogaland	95 919	98 220	72 054	92,1	404
Hordaland	102 636	109 307	90 405	92,4	320
Sogn og Fjordane	137 571	133 761	165 641	91,2	671
Møre og Romsdal	110 950	110 885	97 841	92,6	349
Sør-Trøndelag	107 569	108 916	97 987	91,4	310
Nord-Trøndelag	125 323	123 438	42 412	92,2	676
Nordland	134 068	128 460	110 984	89,7	616
Troms	136 917	138 117	80 151	89,0	548
Finnmark - Finnmarkku	116 763	130 058	79 984	84,9	1222
Gj.snitt fylkeskommuner utenom Oslo	108 493	111 818	87 621	91,1	426

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.25 Gruppering av kommuner.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner
Lave inntekter	Gruppe 1 = SSB Gr. 1	Gruppe 4 = SSB Gr. 7+10
Middels inntekter	Gruppe 2 = SSB Gr. 2+5	Gruppe 5 = SSB Gr. 8+11
Høye inntekter	Gruppe 3 = SSB Gr. 3+6	Gruppe 6 = SSB Gr. 9+12
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyer)	Gruppe 7 = SSB Gr. 13	
Bergen, Trondheim og Stavanger	Gruppe 8 = SSB Gr. 14	
De ti kommunene med høyest inntekt	Gruppe 9 = SSB Gr. 16	
Oslo	Gruppe 10 = SSB Gr. 15	

Tabell 7.24 viser foreløpige tall for korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæring per elev og korrigerte brutto driftsutgifter til fagskoleutdanning per student i 2006. Utgiftene er korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter og internkjøp og inkluderer ikke utgifter til lærlinger. Bruttoutgifter til videregående opplæring er høyest i Troms og Sogn og Fjordane og lavest i Oslo og Rogaland. Bruttoutgifter til fagskoleutdanning er høyest i Sogn og Fjordane og Telemark og lavest i Akershus og Nord-Trøndelag.

Tabell 7.24 viser at andelen av 16-18-åringene som er i videregående opplæring er høyest i Møre og Romsdal, Hordaland og Akershus og lavest i Finnmark, Oslo og Troms.

6.2 Administrasjon

Tabell 7.24 viser netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon, styring og fellesutgifter. Nivået

på fylkeskommunenes utgifter per innbygger til administrasjon mv. varierer sterkt. Finnmark er den fylkeskommunen som bruker mest med 1222 kroner per innbygger, og Oslo bruker minst med 219 kroner per innbygger. Indikatoren omfatter føring av premieavvik. Dette gjør at indikatorens verdi for sammenlikninger mellom fylkeskommunene reduseres noe.

7 Gruppering av kommuner

Tabell 7.25 viser sammenhengen mellom Kommunal- og regionaldepartementets og SSBs kommunegrupper. Førstnevntes kommunegrupper består for de små og mellomstore kommunene av sammenslåtte SSB-grupper. Det henvises til SSBs nettsider (www.ssb.no) for oversikt over plassering av enkeltkommuner i kommunegrupper.

