



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 113 S

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2020



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 113 S

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2020

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	4.3.2	Forskningsprosjekt om demokrati, tillit og politisk ulikhet	28
1.1	Innledning	7	4.3.3	Hvor representative er kommunestyrene og fylkestingene?	28
1.2	Utfordringer i kommunesektoren	8	4.4	Folkevalgt styring i kommunene ..	31
1.3	Sterkt lokaldemokrati	8	4.4.1	Innledning	31
1.4	En brukerorientert og effektiv offentlig forvaltning	10	4.4.2	Folkevalgtes syn på sitt forhold til administrasjonen	31
1.5	Kommunesektoren som næringsutvikler	10	4.4.3	Noen utviklingstrekk i politisk organisering og organisering av beslutningsprosesser	31
1.6	Klima og miljø	11	4.4.4	Om organisering av budsjettprosesser	33
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2019 og 2020	13	4.4.5	Interkommunale ordninger	34
			4.4.6	Folkevalgtes styring og økonomisk situasjon i kommunen	34
2	Det økonomiske opplegget for 2020	15	4.5	Innbyggerinvolvering	35
2.1	Inntektsrammene for 2020	15	4.5.1	Innbyggerinvolvering. Et generelt bilde	35
2.2	Pensjonskostnader	15	4.5.2	Folkeavstemninger	35
3	Endringer i det økonomiske opplegget for 2019	17	4.5.3	E-demokrati	36
3.1	Inntektsveksten i 2019	17	4.5.4	Obligatoriske medvirkningsordninger for unge, eldre og personer med funksjonsnedsettelse.	37
3.2	Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019	17	4.6	Innbyggernes syn på lokaldemokratiet	37
3.2.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	17	4.7	Informasjon, mediene og åpenhet i lokaldemokratiet	38
3.2.2	Arbeids- og sosialdepartementet ...	18	4.8	Oppsummeringer og vurderinger	39
3.2.3	Helse- og omsorgsdepartementet	18			
3.2.4	Klima- og miljødepartementet	19			
Del II	Levende lokaldemokrati	21			
4	Lokaldemokrati i utvikling – statusrapportering	23	5	Forholdet mellom stat og kommune	41
4.1	Innledning og bakgrunn	23	5.1	Innlemming av øremerkede tilskudd	41
4.2	Utvikling i forholdet mellom stat og kommune	23	5.2	Ny kommunelov	42
4.2.1	Utvikling i økonomiske og rettslige rammebetingelser	23	5.2.1	Generelt om ny kommunelov	42
4.2.2	Rammestyring i teori og praksis ...	25	5.2.2	Internkontroll	42
4.2.3	Konsultasjonsordningen	25	5.3	ESA-sak om skattefritak og konkursimmunitet og arbeidet med like konkurransevilkår	43
4.2.4	Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren	25	5.4	Valglovutvalget	43
4.2.5	Tiltak for å støtte utviklingen av lokaldemokratiet i nye kommuner	26	6	Kommunereform	44
4.2.6	Stat-kommune i et europeisk og nordisk perspektiv	26	6.1	Status for kommunereformen	44
4.3	Valg og representasjon	27	6.1.1	Tilbud og støtte til sammenslåingskommunene	44
4.3.1	Valgdeltakelse	27	6.1.2	Eiendomsskatt ved kommunesammenslåing – høring	45
			6.2	Det norske kommunesystemet ...	46

6.2.1	Situasjonen etter 1. januar 2020	46	Del III	Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	85
6.3	Kommunereformen fortsetter	50			
6.3.1	Muligheter ved større kommuner	50			
6.3.2	Rammer for kommuner som ønsker å slå seg sammen	51	10	Inntektssystemet for kommunene	87
6.3.3	Langsiktige og gode økonomiske virkemidler	51	10.1	Kostnadsnøkkelen for kommunene – vekting av gradert basiskriterium	87
6.4	Grensejusteringer	52	10.2	Prosjekt om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og rapportering av psykisk utviklingshemmede til inntektssystemet	87
6.4.1	Vedtatte grensejusteringer	53			
6.4.2	Fylkesgrensejusteringer	53			
7	Gjennomføring av regionreformen	55			
7.1	Oppgaver til fylkeskommunene	55	10.3	Distriktsindeksen og regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet	88
7.1.1	Arbeids- og sosialdepartementet...	56	10.4	Anmodningsvedtak	88
7.1.2	Barne- og familiedepartementet	57	10.4.1	Anmodningsvedtak nr. 274 om regionsentertilskudd	88
7.1.3	Helse- og omsorgsdepartementet	57	10.4.2	Anmodningsvedtak nr. 929 om utilsiktede virkninger i inntektssystemet for kommuner som slår seg sammen	88
7.1.4	Klima- og miljødepartementet	58			
7.1.5	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	59	11	Nytt inntektssystem for fylkeskommunene	91
7.1.6	Næringspolitiske virkemidler under Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet	59	11.1	Innledning	91
7.1.7	Kulturdepartementet	60	11.2	Oppsummering av høringen	91
7.1.8	Kunnskapsdepartementet	61	11.3	Generelt om inntektssystemet	93
7.1.9	Landbruks- og matdepartementet .	62	11.3.1	Dagens inntektssystem	93
7.1.10	Samferdselsdepartementet	63	11.3.2	Utgiftsutjevningen i inntektssystemet	94
7.1.11	Utenriksdepartementet	64	11.4	Forslag til ny kostnadsnøkkel	96
7.2	Regional planlegging	64	11.4.1	Videregående opplæring	96
7.3	Regional stats inndeling	65	11.4.2	Tannhelse	98
			11.4.3	Fylkesvei	100
8	En brukerorientert, moderne og effektiv offentlig forvaltning ...	68	11.4.4	Buss og bane	102
8.1	Innovasjon og digitalisering	68	11.4.5	Båt og ferje	104
8.1.1	En mer innovativ og brukerorientert offentlig sektor	68	11.4.6	Samlet kostnadsnøkkel	106
8.1.2	Digitalisering i offentlig sektor	70	11.5	Kompensasjons- og overgangsordninger	107
8.2	Effektivitet i kommunale tjenester..	71	11.5.1	Kompensasjon for endringer i inntektssystemet	107
9	Befolkningsutvikling og kommunenes utgiftsbehov	75	11.5.2	Overgangsordning	108
9.1	Kommunesektorens utgifter, sektorer og aldersgrupper	75	11.6	Øvrige forslag	108
9.2	Befolkningsutviklingens betydning for kommunesektorens utgiftsbehov – et tilbakeblikk	78	11.6.1	Nord-Norgetilskuddet	108
9.3	Befolkningsutviklingens betydning for kommunesektorens utgiftsbehov – utviklingen framover	80	11.6.2	Omfordeling av saker med særskilt fordeling	108
9.4	Flere friske leveår?	82	11.7	Anslag på fordelingsvirkninger	109
9.5	Geografiske forskjeller i de demografiske utfordringene	83	12	Skjønnstilskuddet	111
			12.1	Skjønnstilskuddet i 2020	111
			12.2	Anmodningsvedtak nr. 72 om naturskader	113

Del IV	Statlige styringssignaler	115	13.6.7	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	122
13	Oppgavefordeling og regelverk	117	13.7	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	122
13.1	Arbeids- og sosialdepartementet ..	117	13.7.1	Forskrifter til ny kommunelov	122
13.1.1	Forsøk med kommunalt ansvar for deler av trygdeordningene	117	13.7.2	Innlemming av tilskudd og oppgaveoverføring til kommunene – etablering og tilpasning av bolig	123
13.2	Barne- og familiedepartementet ...	117	13.7.3	Innlemming av tilskudd til inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn og regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang på kompetanse	123
13.2.1	Gjennomføring av barnevernsreformen	117	13.8	Kulturdepartementet	123
13.3	Finansdepartementet	117	13.8.1	Tilskudd til idrettsanlegg i kommunene	123
13.3.1	Eiendomsskatt ved kommunesammenslåing – høring	117	13.8.2	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning	123
13.4	Helse- og omsorgsdepartementet ..	117	13.9	Kunnskapsdepartementet	124
13.4.1	Leve hele livet	117	13.9.1	Endringer i barnehageloven med forskrifter	124
13.4.2	Innlemming av tilskudd og plikt til å tilby dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens	118	13.9.2	Endringer i opplæringsloven og friskoleloven	124
13.4.3	Omsorg 2020	119	13.9.3	Integreringsstrategien og reform av kvalifiseringsordningene for nyankomne innvandrere	124
13.4.4	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	119	13.9.4	Pedagognorm i barnehage	124
13.4.5	Investeringsstilskudd til heldøgns omsorgsplasser	119	13.9.5	Fagfornyelsen	125
13.4.6	Stortingsmelding om lindrende behandling og omsorg	119	13.9.6	Lærernorm i grunnskolen	125
13.4.7	Innlemming av tilskudd og krav om psykologkompetanse	119	13.9.7	Innlemming av tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater med særskilte behov	126
13.4.8	Digitalisering av helse- og omsorgstjenesten	119	13.9.8	Innlemming av tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning	126
13.4.9	Allmennlegetjenesten	120	13.10	Landbruks- og matdepartementet	126
13.4.10	Spesialistutdanning og spesialistgodkjenning av leger	120	13.10.1	Overføring til kommunene av forvaltningsansvar for ulike landbrukspolitiske tilskudd	126
13.4.11	Masterutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie	120	13.10.2	Innlemming av tilskudd til veterinærvakt	127
13.4.12	Pårørendestrategi	120	13.11	Samferdselsdepartementet	127
13.5	Justis- og beredskapsdepartementet	120	13.11.1	Lov om overføring av ansvar for kollektivtransport	127
13.5.1	Kompetanse til å utføre enkle notarialforretninger	120	13.11.2	Drosje- og ekspressbussregelverket	127
13.5.2	Innlemming av tilskudd til samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak	121	13.11.3	Ny havne- og farvannslov	127
13.6	Klima- og miljødepartementet	121	13.11.4	Innlemming av tilskudd til skredsikring av fylkesveier	128
13.6.1	Forvaltning av de små verneområdene	121	13.11.5	Innlemming av tilskudd til gang- og sykkelveier	128
13.6.2	Viltforvaltning	121			
13.6.3	Innlandsfisk	121			
13.6.4	Behandling av støy framotorsportbaner, skytebaner og vindmøller ..	121			
13.6.5	Endringer i friluftsløven	122			
13.6.6	Oppfølging av overvannsutvalgets utredning	122			

Del V	Resultater i kommunal sektor	129	15.4	Barnevern	151
14	Utviklingen i kommune-økonomien	131	15.5	Sosialtjenester	154
14.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	131	15.6	Boliger for vanskeligstilte	154
14.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	131	15.7	Omsorgstjenestene	154
14.3	Inntekt- og aktivitetsutvikling	133	15.8	Kommunale helsetjenester	157
14.4	Økonomisk balanse	134	15.9	Administrasjon	158
14.4.1	Netto driftsresultat	134			
14.4.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)	135	Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2020	159	
14.5	Investeringer og gjeld	138	Vedlegg		
14.5.1	Investeringer	138	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2016–2019	160
14.5.2	Nettofinansinvesteringer	138	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2018	161
14.5.3	Gjeld	139	3	Finansielle indikatorer	180
15	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester.....	146	4	Skjønnstilskudd i 2018	204
15.1	Barnehage	147	5	Dokumentasjon av analyser for nytt inntektssystem for fylkeskommunene	210
15.2	Grunnskole	149			
15.3	Videregående opplæring	151			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 113 S

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2020

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. mai 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Innledning

Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn i hele landet. Vi vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Kommunene er grunnmuren i det norske velferdssamfunnet og spiller derfor en viktig rolle innenfor alle samfunnsområder.

Regjeringen vil legge til rette for at kommunene kan tilby gode tjenester, legge til rette for verdiskaping og arbeidsplasser, og at vi har et sterkt lokalt folkestyre som gir alle innbyggere mulighet til å påvirke både sin egen hverdag og samfunnsutviklingen.

Det er viktig at kommunene arbeider for å være godt rustet til å møte dagens og framtidens utfordringer. Større og sterkere kommuner kan gi bedre velferdstjenester, en mer bærekraftig samfunnsutvikling og et sterkere lokalt selvstyre. Derfor må kommunereformen fortsette, gjennom positive insentiver og verktøy for gode lokale prosesser.

Regionreformen skal gjennomføres. Færre fylkeskommuner vil gi grunnlag for sterkere regio-

ner som kan gi bedre tjenester og drive en mer samordnet samfunnsutvikling. Dette legger til rette for utbygging av attraktive bo- og næringsområder og gode, miljøvennlige transportløsninger. Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør styrkes som følge av regionreformen.

Siden regjeringen Solberg tiltrådte i 2013 har kommunesektorens frie inntekter økt med 30 mrd. kroner (8,7 prosent). Kommunesektoren har derfor et godt økonomisk fundament, og har de siste årene hatt gode netto driftsresultat. Dette gjenspeiles i at antallet kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er historisk lavt, med en nedgang fra 47 kommuner i registeret ved inngangen til 2017 til 17 kommuner ved utgangen av 2018. Det forventes at antallet vil bli redusert til 10 i 2019.

Regjeringen foreslår en vekst i frie inntekter på 1,0–2,0 mrd. kroner i 2020. Veksten må ses i lys av at veksten i demografi- og pensjonskostnader er betydelig lavere enn det den har vært de senere årene.

Regjeringen vil føre en politikk som legger til rette for at alle barn og unge får en trygg og god

oppvekst. Gode barnehager og skoler er grunnleggende for å sikre like muligheter og gode levekår for alle. Regjeringen viderefører redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid i barnehagen, og vil innføre ordninger med redusert foreldrebetaling og gratis opphold på SFO/AKS etter skoletid for barn av foreldre med lav inntekt. Satsingen på tidlig innsats fortsetter. Regjeringen vil innlemme midlene til tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsetning i rammetilskuddet. Samlet sett legges det opp til at midler som kan benyttes til flere lærerårsverk som følge av lærernormen, videreføres på om lag samme nivå i 2020 som i 2019.

Opptappingsplanen for rusfeltet og styrking av tjenestetilbudet innenfor psykisk helse er noen av regjeringens viktigste satsingsområder. Kommunene har en viktig oppgave med forebygging og behandling av utfordringer knyttet til rus og psykisk helse.

Regjeringen vil arbeide for at alle skal ha et trygt og godt sted å bo, og boligsosiale ordninger er en viktig del av det sosiale sikkerhetsnettet. Regjeringen vil derfor forsterke det boligsosiale arbeidet og styrke bostøtten for barnefamilier.

1.2 Utfordringer i kommunesektoren

Det er god vekst i norsk økonomi, med økt sysselsetting, flere i arbeid og færre arbeidsledige i hele landet. Vi ser en bedring av konkurransevnen i norsk næringsliv etter oljeprisfallet i 2014. Høyere kjøpekraft bidrar til fortsatt vekst, men god økonomisk vekst tilsier en strammere finanspolitikk.

Endringer i befolkningen har over flere år trukket i retning av lavere utgiftsbehov i kommunesektoren, men dette vil snu i løpet av få år. Kommunesektoren vil de neste tiårene stå overfor en utvikling der andelen eldre i befolkningen vil øke kraftig. Dette vil gi utfordringer for både finansieringen av velferdsstaten og for kommunesektoren.

Økte utgifter som følge av aldring i befolkningen vil sette sektorens handlingsrom under press, og stiller krav til at oppgavene løses på en effektiv måte.

119 kommuner er i perioden 2014–2017 sammenslått til 47 nye kommuner. Fra 1. januar 2020 vil vi ha 356 kommuner i Norge, og én av tre innbyggere vil tilhøre en ny kommune. Til tross for et høyt antall sammenslåinger, er ikke hovedtrekkene i kommunestrukturen endret. Fortsatt vil om lag halvparten av kommunene ha færre enn 5 000 innbyggere, og flere enn 120 kommuner vil ha færre enn 3 000 innbyggere.

Etter 2020 vil det bli mange nye større kommuner med sterkere organisasjoner og større fagmiljøer, som både kan levere gode tjenester og ta en aktiv rolle for samfunns- og næringsutvikling i den nye kommunen, men mange av de mindre kommunene vil ha små og sårbare organisasjoner. Mange små kommuner har allerede i dag utfordringer med å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i organisasjonen til å levere gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Befolkningsnedgangen og aldringen er størst i de små kommunene, noe som vil gjøre at utfordringene knyttet til å håndtere de kommunale oppgavene vil bli svært krevende i tiden framover. Etter regjeringens syn understreker dette behovet for flere sammenslåinger.

Norge ligger i toppen i europeisk sammenheng når det gjelder grad av kommunalt selvstyre. Det er likevel fortsatt et mål å øke valgdeltakelsen ved kommunestyrevalg, som nå ligger på om lag 60 prosent. I tillegg er det stor variasjon i valgdeltakelsen mellom ulike samfunnsgrupper, og blant de folkevalgte i kommunestyrene er fortsatt kvinner, unge og eldre underrepresentert. Det samme gjelder innvandrere og innbyggere med lav utdanning.

Det må legges til rette for at alle grupper føler seg inkludert og representert, og vi må ha en åpen forvaltning og et system med stor tillit, for å unngå at det etablerer seg en mistro til de etablerte politiske institusjonene.

1.3 Sterkt lokaldemokrati

Rammestyring er hovedprinsippet for statens styring av kommunesektoren. Ny kommunelov trer i kraft høsten 2019. Det kommunale selvstyret er lovfestet, og med det er det tydeliggjort at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter med egen folkevalgt ledelse, som ikke kan styres eller instrueres av statsforvaltningen uten hjemmel i lov. Kommuneloven gir grunnlag for juridisk rammestyring.

Regjeringen mener at statlig detaljstyring og byråkrati må reduseres og mer makt og myndighet må desentraliseres til lokalsamfunn og deres folkevalgte. Her er økt bruk av rammefinansiering viktig. Rammefinansiering bidrar til effektiv bruk av offentlige ressurser og til at innbyggerne får et best mulig tilbud innen gitte økonomiske rammer. Tjenester kan produseres på en mer kostnadseffektiv måte, og effektiviseringsgevinster går direkte tilbake til egen kommune, i motsetning til ved øremerking, hvor kommunene ikke får

beholde effektiviseringsgevinster selv, og dermed ikke har samme insentiv til å produsere så effektivt som mulig.

Regjeringen vil innlemme en rekke øremerkede tilskudd i rammetilskuddet i 2020 og avvikle flere tilskudd over tid. Regjeringen vil videre fortsette arbeidet med å forenkle øremerkede ordninger. Dette vil gi større økonomisk handlingsrom for kommunene og fylkeskommunene og mindre byråkrati i stat og kommune. Lokalt handlingsrom er en forutsetning for at kommunene kan jobbe med innovasjon og lokalt tilpassede løsninger.

Regjeringen vil sørge for at vi har et inntektssystem som legger grunnlaget for at kommuner og fylkeskommuner kan gi innbyggerne gode, likeverdige tjenester over hele landet, og som ikke forhindrer frivillige endringer i kommunestrukturen. Fra 2020 innføres et nytt inntektssystem for fylkene som er tilpasset den nye fylkesstrukturen etter regionreformen.

Gjennom regionreformen desentraliseres makt når fylkeskommunene får nye oppgaver og skal bygge nye organisasjoner. Samtidig skal de ivareta viktige samfunnsoppgaver de allerede har. Det er lagt stor vekt på at fylkeskommunene skal ha stabile og forutsigbare inntekter, og det foreslås derfor at fordelingsvirkningene ved innføringen av nytt inntektssystem dempes gjennom kompensasjons- og overgangsordninger.

Regjeringen ønsker sterke velferdskommuner med stort handlingsrom som kan gi gode og likeverdige velferdstjenester til sine innbyggere, og som bidrar til å styrke lokalsamfunnene. En forutsetning for dette er kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og at det legges til rette for at kommuner kan drive en helhetlig og bærekraftig nærings- og samfunnsutvikling.

Regjeringen mener at kommunesammenslåing fortsatt bør være strategien for styrking av kommunesektoren. Arbeidet med å legge til rette for sammenslåing av kommuner vil derfor fortsette. Det er fortsatt gode og forutsigbare økonomiske rammer for kommuner som ønsker å slå seg sammen. Det utbetales blant annet engangstilskudd ved sammenslåing av kommuner, og nye kommuner får inndelingstilskudd gjennom inndelingslova som kompenserer for bortfall av rammetilskudd som følge av sammenslåingen. Kommuner som slår seg sammen, og som får en reduksjon i veksttilskuddet som følge av sammenslåingen, vil få dette delvis kompensert gjennom en egen kompensasjonsordning innenfor skjønnstilskuddet fra 2020. For kommuner som får en reduksjon i utgiftsutjevningen som følge av sammenslåingen, eller i særskilte tilfeller der en kom-

mune kommer økonomisk uheldig ut av en sammenslåing, må kompensasjon for dette vurderes i det enkelte tilfelle. Departementet vil be fylkesmennene foreta en slik vurdering, og kompensasjonen avgjøres og fastsettes av fylkesmannen.

Regjeringen vil opprettholde regionsentertilskuddet i inntektssystemet som et økonomisk virkemiddel ved nye sammenslåinger, og foreslår at også kommuner som slår seg sammen framover vil kunne motta tilskuddet.

For å stimulere til at kommunene fortsatt skal sette spørsmålet om kommunesammenslåing på dagsorden, gjeninnfører regjeringen støtte til utredning av sammenslåing.

Evalueringer av tidligere sammenslåinger viser at kommunene etter sammenslåingen er blitt bedre rustet til å møte framtidige utfordringer innenfor både tjenesteproduksjon og til nærings- og samfunnsutvikling.

Regionreformen skal gjennomføres og nye oppgaver overføres til større fylkeskommuner i tråd med det som tidligere er varslet i oppgavemeldingen. Fylkeskommunene får fra 2020 en minstestørrelse i innbyggertall som gir mulighet til å overføre oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Slik desentraliseres makt og myndighet, og beslutninger tas nærmere innbyggerne.

Flytting av oppgaver skal gi bedre tjenester og en styrket samfunnsutvikling regionalt. Fylkeskommunene får et større ansvar innenfor områder som kompetanse og integrering, folkehelse, klima og miljø, næringsutvikling og landbruk, forskning, samferdsel, planlegging og kultur. Dette er viktige områder for utviklingen av samfunnet i det enkelte fylke, og er oppgaver som fylkeskommunene har gode forutsetninger for å løse.

Lokaldemokratiet er en grunnleggende del av det norske demokratiet og styringssystemet. For å opprettholde tilliten til lokaldemokratiet er det viktig at alle samfunnsgrupper føler seg representert. Forskning viser at det er stor variasjon i valgdeltakelsen mellom ulike samfunnsgrupper. Departementet har satt i gang et forskningsprosjekt som skal undersøke hva som er årsaken til dette.

Før valget i 2015 ble det gjennomført tre eksperimenter for å øke valgdeltakelsen. Et tilfeldig utvalg velgere fikk enten en tekstmelding, endret tekst på valgkortet eller et brev med oppfordring til å bruke stemmeretten. Eksperimentene tyder på at utsendelse av tekstmelding og brev til velgere med innvandrerbakgrunn bidro til at valgdeltakelsen økte i grupper med lav deltakelse. Ved lokalvalget i 2019 vil disse to tiltakene bli videreført slik at alle velgere blir oppfordret til å bruke stemmeretten sin.

1.4 En brukerorientert og effektiv offentlig forvaltning

Regjeringen vil jobbe for en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning. Dette gir bedre tjenester til innbyggerne og effektiv bruk av offentlige ressurser. En satsing på innovasjon er nødvendig for å møte de store utfordringene offentlig sektor står overfor, med blant annet strammere økonomiske rammer, demografiske endringer og større sektorovergripende utfordringer, som klimaendringene. Dette er også et sentralt budskap i Meld. St. 29 (2016–2017) – *Perspektivmeldingen 2017*. Vi står overfor betydelige utfordringer i årene framover, og vi må arbeide systematisk med å utnytte fellesskapets ressurser best mulig. Gode offentlige tjenester sikrer åpenhet og demokratisk kontroll, og legger til rette for en offentlig sektor som er bærekraftig, nyskapende, kunnskapsbasert og omstillingsdyktig.

Regjeringen er derfor i gang med å utarbeide en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. Målet med meldingen er å bidra til en mer brukerrettet og effektiv offentlig sektor med høy tillit, gjennom å øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i hele offentlig sektor.

Husbanken har gått foran med gode eksempler på nye løsninger, og har siden 2012 prioritert å lage effektive og brukervennlige løsninger for kommunene. I denne perioden er det blant annet utviklet digitale løsninger for bostøtte og startlån (Startskudd) og digital behovsmelding. Samtidig har tilgjengeligheten til data og statistikk om Husbankens ordninger blitt bedre.

Digitale løsninger for bostøtte og startlån er gode eksempler på samarbeid mellom stat og kommune hvor et digitalt verktøy gjør hele arbeidsprosessen enklere og bedre. Effektene av nye verktøy har vært svært positive ved at både Husbanken og kommunene har spart arbeidstimer, og innbyggerne har fått tilgang til god veiledning og gode tjenester.

Formålet med digitaliseringspolitikken er å forenkle og effektivisere offentlig sektor, gi bedre tjenester til innbyggerne, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet og å utvikle et bærekraftig og inkluderende velferdssamfunn. Digitalisering er ikke et mål i seg selv, men et middel for å nå disse målene. Regjeringen lager en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor for å forsterke innsats, samarbeid og samordning. Strategien utarbeides i tråd med Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Det tas

sikte på at digitaliseringsstrategien skal legges fram i 2019.

Analysen utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) viser at samlet effektivitet i gjennomsnitt økte med omlag 0,3 prosent per år i perioden 2008–2017 innenfor sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. En årlig effektivisering på 0,5 prosent, som er et realistisk mål, vil kunne frigjøre 1,3 mrd. kroner i året til styrking av tjenestene i kommunesektoren.

Det gjøres i dag et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren. Kommunenes tjenestetilbud er i hovedsak godt over hele landet, men det er store forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet mellom kommuner.

Effektivisering oppnås også ved at kommunesektoren har et økonomisk handlingsrom til å gjøre egne prioriteringer lokalt, og at eventuelle effektiviseringsgevinster beholdes i kommunen.

1.5 Kommunesektoren som næringsutvikler

Regjeringen vil skape bærekraftige velferdssamfunn ved å legge til rette for vekst og flere arbeidsplasser i hele landet. Bærekraften i velferdsordningene avhenger av at flere er yrkesaktive og at vi omstiller oss og finner nye løsninger. Norge har rike naturressurser som gir grunnlag for aktivitet og næringsutvikling i hele landet.

Kommunene har flere sentrale oppgaver som tilretteleggere for en ønsket samfunns- og næringsutvikling. Utbygging av infrastruktur, gode kommune- og reguleringsplaner, og effektiv saksbehandling av byggesøknader er viktig for lokale bedrifter og for at nye bedrifter skal etablere seg i en kommune. Regjeringen arbeider med endring av dispensasjonsbestemmelsen i tråd med Granavolden-plattformen. Et godt kommunalt tjenestetilbud er viktig for å tiltrekke seg, og beholde kompetent arbeidskraft.

Mange lokalsamfunn står i dag overfor demografiske endringer med sterk økning i andelen eldre. Det setter den lokale omstillingskapasiteten under økende press. Tilgang på arbeidskraft og relevant kompetanse er en forutsetning for nødvendig omstilling i offentlig sektor og for utvikling av nye næringer. Det er store forskjeller mellom distriktene når det gjelder forutsetningene for omstilling og næringsutvikling. Regjeringen arbeider nå med en egen melding om distriktpolitikken, som det tas sikte på å legge fram for Stortinget sommeren 2019.

1.6 Klima og miljø

Klimaendringene har gitt oss et villere, våtere og mer uforutsigbart klima. Vi kan forvente at dette vil tilta i framtiden. Regjeringen har flere tiltak som skal forberede samfunnet på det nye klimaet, og hvor kommunesektoren er en viktig bidragsyter. Kommunesektoren har et spesielt ansvar med hensyn til arealplanlegging og planarbeid, og det er gjennomført flere tiltak for å bistå kommunene i dette arbeidet. Nytt rundskriv H-5/18 om Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, redegjør for de reglene i plan- og bygningsloven som ivaretar hensynet til samfunnssikkerhet. Nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning presiserer hva kommunene, regionalt nivå og nasjonale organer skal bidra til i planprosessen. Det er også foretatt endringer i plan- og bygningsloven for håndtering av overvann i arealplanleggingen. Endringene vil gi kommunene flere muligheter og en tydeligere hjemmel for å ta i bruk kommuneplaner og reguleringsplaner for å ivareta hensynet til vanddisponering. I tillegg er det satt i gang et kartleggingsarbeid med en detaljert nasjonal høydemodell, som skal dekke hele landet innen utgangen av 2021. Denne høyde- og terrengmodellen skal bidra til forenkling og forbedring for blant annet utarbeiding av flomsonekart, avrennings- og rasfareanalyser, og vil være et viktig verktøy for kommunene. Arbeidet med forebygging av flom- og skredskader gjennom kartlegging, varsling, sikringstiltak og arealplanlegging vil fortsette, og samordning av veiledning og kompetanseheving av kommunene vil bli prioritert.

Tilskuddet til skredsikring av fylkesveier blir innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommu-

nene fra 2020. Midler til skredsikring er et viktig bidrag til å sikre trygg ferdsel langs fylkesveiene.

I 2018 ble rammetilskuddet til fylkeskommunene styrket med 100 mill. kroner som en særskilt satsing på båt- og ferjesektoren. Satsingen skal blant annet legge til rette for investeringer i miljøvennlig teknologi. Fylkeskommunene har tatt et tydelig ansvar for å redusere klimagassutslippene, og har stilt krav om null- og lavutslippsløsninger i en rekke nye ferjebud. Dette kan på kort sikt bidra til økte kostnader, og foreløpige regnskapstall for 2018 viser at fylkeskommunene har hatt en sterkere vekst i utgiftene til båt og ferje enn til øvrige sektorer. Regjeringen legger opp til å videreføre midlene innenfor rammetilskuddet.

De seneste årene har det vært en formidabel utvikling i retning av nullutslippsferjer, blant annet som resultat av at staten og fylkeskommunene har stilt miljøkrav i offentlige innkjøp. Dette har bidratt til å redusere klimagassutslippene. Regjeringen satser på grønn skipsfart, og ønsker at hurtigbåtene følger etter. For å utløse økt bruk av null- og lavutslipp i kommende anbud på hurtigbåter har regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2019 foreslått å bevilge 24 mill. kroner til en midlertidig støtteordning innenfor Klimasatsordningen.

Regjeringen anser FNs bærekraftsmål som grunnleggende for å løse vår tids utfordringer. Kommuner og fylkeskommuner er nøkkelaktører for å realisere bærekraftsmålene i Norge. Flere kommuner og fylkeskommuner bruker i dag bærekraftsmålene som rammeverk for sin planlegging. Regjeringen vil bidra til at bærekraftsmålene blir et godt verktøy for kommunesektoren gjennom blant annet informasjon og kunnskapsformidling.

Del I

*Det økonomiske opplegget for kommuner og
fylkeskommuner i 2019 og 2020*

2 Det økonomiske opplegget for 2020

2.1 Inntektsrammene for 2020

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på mellom 1 og 2 mrd. kroner i 2020. Dette tilsvarer en vekst på mellom 0,3 og 0,5 prosent.

Inntektsveksten for 2020 som varsles i denne proposisjonen er regnet fra anslått inntektsnivå i 2019 i revidert nasjonalbudsjett 2019, jf. kapittel 3. Det innebærer at regjeringen nå varsler et nivå på kommunesektorens inntekter i 2020. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2019 er endret når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2020 som nå varsles kunne bli endret.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 1 og 2 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Et stort intervall i veksten i de frie inntektene må ses i lys av usikkerhet knyttet til handlingsrommet i budsjettpolitikken framover.

Regjeringen legger opp til en realvekst i fylkeskommunenes frie inntekter på -0,2–0,1 mrd. kroner i 2020. Dette må ses i sammenheng med at fylkeskommunene antas å få en nedgang i sine demografiutgifter som følge av anslåtte endringer i befolkningens sammensetning.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er anslått til mellom 0,2 og 1,5 mrd. kroner. Dette tilsvarer en vekst på mellom 0 og 0,3 prosent.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2020 på om lag 1,3 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Herunder er 0,9 mrd. kroner knyttet til tjenester som finansieres av de frie inntektene. Kommunesektorens økonomiske handlingsrom må også ses i sammenheng med pensjonskostnadene, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.2.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for noe styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I tillegg vil en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren kunne øke handlingsrommet.

Analyser utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) viser at samlet effektivitet i gjennomsnitt økte med om lag 0,3 prosent per år i peri-

oden 2008–2017 innenfor sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. En effektivisering på 0,5 prosent, som er et realistisk mål, vil kunne frigjøre 1,3 mrd. kroner til styrking av tjenestene i kommunesektoren. Beregningsgrunnlaget er den delen av de frie inntektene utenom eiendomsskatt som går til å dekke driftsutgiftene.

Det gjennomføres i dag et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser til å kunne gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Kommunenes tjenestetilbud er i hovedsak godt over hele landet, men det er store forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet mellom kommuner. Det er viktig at kommunesektoren fortsetter å prioritere omstillings- og effektiviseringsarbeidet.

Regjeringen bygger sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. Regjeringen innførte derfor fra og med 2015 en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reform) i statlig sektor. Deler av gevinsten fra redusert byråkrati og mer effektiv bruk av pengene kommer fellesskapet til gode i de årlige budsjettene. I statsbudsjettet for 2019 er overføringen satt til 0,5 prosent av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2020 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2020. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 prosent av kommunenes samlede inntekter.

2.2 Pensjonskostnader

Pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette har gitt en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2018. Premieavviket er en regnskapsmessig forpliktelse som sektoren skal amortisere årlig de kommende årene. Ved utgangen av 2018 var det akkumulerte premieavviket på om lag 30,3 mrd. kroner. Størrel-

sen på det akkumulerte premieavviket ved utgangen av 2018 vil ikke medføre vekst i pensjonskostnadene fra 2020, utover nivået på amortiseringskostnadene i 2019.

Pensjonskostnadene for 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår en negativ vekst i kommunesektorens samlede pensjonskostnader i størrelsesorden 450 mill. kroner i 2020, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Departementet har for 2020 ikke foretatt endringer i de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner.

Lavt rentenivå har over tid bidratt til veksten i pensjonspremier og pensjonskostnader. Kommunesektoren har samtidig betydelig gjeld, og har dermed også fordeler av det lave rentenivået. Departementet vil understreke at kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for pensjon, som er en del av lønns- og avtalevilkårene i kommunesektoren.

Arbeidsgruppe om pensjon

I juni 2018 nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samarbeid med Finansdepartementet, en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra staten, kommunesektoren og pensjonsleverandørene. Arbeidsgruppen tok for seg to spørsmål som gjelder kommunesektorens pensjonskostnader. Det første spørsmålet handler om hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan forbedre sine årlige anslag for veksten i pensjonskostnadene i kommunesektoren, til bruk i regjeringens arbeid med statsbudsjettet. Det andre spørsmålet handler om hvilke økonomiske konsekvenser ny offentlig tjenestepensjon og nye samordningsregler vil ha for kommunesektoren.

Ny offentlig tjenestepensjon

Ny offentlig tjenestepensjon innføres fra 2020. Dette vil påvirke pensjonspremiene og kravet til premiereservene i kommunesektoren, både på

kort og noe lengre sikt. Også de regnskapsmessige pensjonskostnadene og pensjonsforpliktelsene påvirkes.

Virkningene av ny offentlig tjenestepensjon må ses i sammenheng med at det også innføres nye regler for samordning av ytelsene fra tjenestepensjonen med ytelsene fra folketrygden.

KLPs beregninger viser at det totale premienivået vil ligge noe høyere fra 2021 til 2025 enn premienivået ville vært med dagens regime. Fra 2025 viser beregningene en nedgang i det samlede premienivået, etterfulgt av en økning fram mot 2031. Deretter beveger premienivået seg noe ned igjen mot et mer stabilt nivå, om lag på nivå med det premiene anslagsvis ville vært gitt at dagens regime ble videreført. I denne framskrivingen inngår imidlertid ikke årlig reguleringspremie fullt ut. Overgangen til nye samordningsregler medfører, ifølge beregninger fra KLP, en vesentlig reduksjon i kravet til premiereserve. Størrelsen eller tidspunktet for frigjøringen er ikke avklart på nåværende tidspunkt. Det er derfor ikke tatt hensyn til dette i premieprognosene nevnt over. Det må ventes at en stor del av de frigjorte midlene vil gå med til å finansiere premiene de påfølgende årene og vil dempe effekten av ny offentlig tjenestepensjon og nye samordningsregler på premiene. Den årlige besparelsen som vil ligge i dette avhenger av størrelsen på de frigjorte midlene, og i hvilken takt dette benyttes til å finansiere de årlige premiene.

KLPs beregninger viser at dersom man i årene framover legger til grunn uendrede økonomiske forutsetninger, demografiske forutsetninger og uendret pensjoneringsmønster og så videre, vil netto pensjonskostnad bli redusert i 2020 og ventelig deretter være stabilt på det nivået. Bildet vil riktignok kunne endres av endrede forutsetninger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets anslag for vekst i pensjonskostnadene

Arbeidsgruppen mener at det kan gjøres enkelte justeringer i måten Kommunal- og moderniseringsdepartementet beregner sine makroanslag på, blant annet slik at beregningene bygges på mer realistiske forutsetninger. Departementet har tatt hensyn til dette i beregningene for 2020.

Arbeidsgruppens rapport kan leses her: www.regjeringen.no/no/dokumenter/pensjonskostnader-i-kommunesektoren/id2637711/

3 Endringer i det økonomiske opplegget for 2019

Samtidig med kommuneproposisjonen har regjeringen lagt fram revidert nasjonalbudsjett 2019 og forslag til bevilgningsendringer i statsbudsjettet 2019. De viktigste endringene av betydning for kommunesektoren er gjengitt i punkt 3.1 og 3.2.

3.1 Inntektsveksten i 2019

Stortingets budsjettvedtak for 2019 (saldert budsjett) innebar at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble anslått til 0,2 mrd. kroner. Det ble anslått en reell reduksjon i de frie inntektene på 0,1 mrd. kroner. Endringene ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2018. Vekstanslaget må ses i sammenheng med at anslaget på kommunesektorens skatteinntekter for 2018 ble oppjustert med 2,4 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet 2019.

I revidert nasjonalbudsjett 2019 er nye anslag på inntektsveksten for kommunesektoren i 2019 lagt fram. De nye anslagene bygger på følgende informasjon:

- Regnskapstall viser at kommunesektorens skatteinntekter i 2018 ble 2,3 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2019. Det er særlig høye innbetalinger i 2018 av restskatter i forbindelse med skattelikningen for inntektsåret 2017 som trekker opp skatteinntektene. En gjennomgang av skattegrunnlagene viser at dette blant annet er knyttet til formuesskatter og aksjegevinster. De ekstra skatteinntektene er bare i noen grad videreført i inntektsanslagene for 2019.
- Hittil i år er det registrert god skatteinngang. Anslaget på kommunesektorens skatteinntekter for 2019 er derfor oppjustert med om lag 1½ mrd. kroner.
- Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2019 er oppjustert fra 2,8 til 3,0 prosent. Oppjusteringen skyldes at prisveksten på varer og tjenester nå anslås høyere enn i nasjonalbudsjettet 2019. Økningen i deflator trekker isolert sett ned realinntektsveksten i 2019 med om lag 1 mrd. kroner.

- Regjeringen foreslår netto om lag uendrede bevilgninger til kommunesektoren. Enkelte bevilgningsendringer er omtalt i punkt 3.2.

Etter dette anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2019 til 0,4 mrd. kroner, som er 0,2 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett. Det anslås en reell nedgang i de frie inntektene på 1,8 mrd. kroner. Nedgangen i frie inntekter må ses i sammenheng med at de ekstra skatteinntektene i 2018 i hovedsak ikke videreføres. Som følge av økte skatteinntekter i 2018 går kommunesektoren inn i 2019 med et høyt inntektsnivå.

Tabell 3.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2018 og anslag for 2019 i nominelle priser. Frie inntekter er summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Inntektene i 2018 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd med videre, slik at inntektsnivået i 2018 og 2019 er sammenliknbart.

3.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019

Forslag til bevilgningsendringer er fremmet i Prop. 114 S (2018–2019) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019*. Nedenfor redegjøres det for enkelte saker som har betydning for kommunesektoren.

3.2.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Pensjonspremie i Statens pensjonskasse – kompensasjon til fylkeskommunene

Ansvaret for den delen av riksveinettet som ble omklassifisert til fylkesvei, ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1. januar 2010. Det ble bestemt at utgiftene til felles (sams) veiadministrasjon for riks- og fylkesveier skulle bli værende i Statens vegvesen, jf. St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010*.

Tabell 3.1 Kommunesektorens frie inntekter i 2018¹ og 2019². Mill. kroner og endring i prosent.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommunesektoren i alt		
	2018	2019	Endr. i prosent	2018	2019	Endr. i prosent	2018	2019	Endr. i prosent
Skatteinntekter	177 294	179 613	1,3	33 450	34 150	2,1	210 744	213 763	1,4
<i>Herav skatt på inntekt og formue</i>	<i>162 537</i>	<i>164 520</i>	<i>1,2</i>	<i>33 450</i>	<i>34 150</i>	<i>2,1</i>	<i>195 987</i>	<i>198 670</i>	<i>1,4</i>
Rammetilskudd	131 465	136 990	4,2	33 700	34 677	2,9	165 165	171 667	3,9
Frie inntekter	308 759	316 603	2,5	67 150	68 827	2,5	375 909	385 430	2,5

¹ Inntektene i 2018 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2019 er 3,0 prosent.

³ Oslo er delt inn i en kommunedel og en fylkesdel.

For investeringsoppgaver på fylkesveinettet skal Statens vegvesen stille nødvendige ressurser til disposisjon, men den enkelte fylkeskommune dekker alle kostnader i tilknytning til disse oppgavene. Det er fastsatt en kalkulatorisk timepris som fylkeskommunene skal betale. Timeprisen omfatter lønns- og personalkostnader, reisekostnader og felleskostnader.

Fra 2017 betaler den enkelte statlige virksomhet pensjonspremie til Statens pensjonskasse. Virksomhetene ble kompensert for dette i statsbudsjettet for 2017. Kompensasjonen til Statens vegvesen omfattet også arbeid vegvesenet utfører for fylkeskommunene. Samtidig ble pensjonskostnader inkludert i lønns- og personalkostnadene i den kalkulatoriske timeprisen fra 2017. Kompensasjonen til Statens vegvesen i statsbudsjettet for 2017 ble dermed for høy, mens kompensasjonen til fylkeskommunene ble for lav.

På denne bakgrunn foreslås det at fylkeskommunene kompenseres for betalt pensjonspremie for 2019 med 56 mill. kroner. Midlene overføres fra Samferdselsdepartementets budsjett og bevilges over rammetilskuddet (kap. 572, post 60).

Fylkeskommunene mottok kompensasjon for pensjonspremie for både 2017 og 2018 ved nysalderingen av statsbudsjettet 2018.

3.2.2 Arbeids- og sosialdepartementet

Kompensasjon for endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

Med virkning fra 1. januar 2018 ble det gjennomført endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger, jf. Prop. 74 L (2016–2017) *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og til-*

leggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.). I lovproposisjonen framkommer følgende: «Arbeids- og sosialdepartementet og KS er enige om å kartlegge i hvilken grad endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger har betydning for kommunenes utgifter til økonomisk stønad. Det legges til grunn at eventuelle større merutgifter for kommunene skal kompenseres.»

Ved nærmere analyser av de foreløpige KOSTRA-tallene for 2018 finner Arbeids- og velferdsdirektoratet at endringen i unntaksbestemmelsen fra maksimal varighet på arbeidsavklaringspenger har medført en økning i den samlede utbetalingen av økonomisk sosialhjelp i 2018 på om lag 90 mill. kroner, og at dette gjelder om lag 1 900 personer. Det foreligger per i dag ikke datagrunnlag for å kunne vurdere om disse merutbetalingene vil ha et annet nivå i 2019 enn i 2018.

I Prop. 114 S (2018–2019) foreslås det derfor å øke bevilgningen på kap. 571, post 60 med 90 mill. kroner for å kompensere kommunene for anslåtte merutgifter til økonomisk sosialhjelp i 2019 som følge av endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger.

3.2.3 Helse- og omsorgsdepartementet

Investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser

På grunn av stor søknadsinngang til investerings-tilskuddet til heldøgns omsorgsplasser foreslås det i Prop. 114 S (2018–2019) å øke bevilgningen i 2019 med 78,4 mill. kroner, tilsvarende om lag 900 heldøgns omsorgsplasser i 2019. Tilsagnsrammen i 2019 foreslås økt med 1 567,6 mill. kroner. Stortinget har tidligere vedtatt en lik fordeling av

investeringstilskuddet mellom rehabilitering og netto tilvekst, og bevilgningen og tilsagnsrammen fordeles likt mellom kap. 761, post 63 Rehabilitering og kap. 761, post 69 Netto tilvekst.

Tilskudd til lokalkjøkken

Det foreslås i Prop. 114 S (2018–2019) å opprette et investeringstilskudd til lokale kjøkkenløsninger med eget produksjonskjøkken fra 1. oktober 2019. Det foreslås en tilsagnsramme på 12,5 mill. kroner og bevilgning på 625 000 kroner over kap. 761, post 63 til første års utbetaling i 2019. Ordningen gjelder tilskudd til etablering eller gjenetablering av lokale kjøkkenløsninger med eget produksjonskjøkken ved eksisterende sykehjem og omsorgsboliger for personer med heldøgns tjenestetilbud. Tilskuddet skal forvaltes av Husbanken.

Opprettelsen av et tilskudd til lokalt produksjonskjøkken er en del av kvalitetsreformen for eldre Leve hele livet (2019–2023).

3.2.4 Klima- og miljødepartementet

Grønn skipsfart

Regjeringen satser på grønn skipsfart. De seneste årene har det vært en formidabel utvikling i retning av nullutslippsferjer, blant annet som et resultat av at staten og fylkeskommunene har stilt miljøkrav i offentlige innkjøp. Dette har bidratt til å redusere klimagassutslippene. Regjeringen ønsker at hurtigbåtene følger etter. Hurtigbåter er i dag blant transportsegmentene som har høyest utslipp per passasjerkilometer. Samtidig er ny utslippsfri teknologi under utvikling.

Regjeringen foreslår i Prop. 114 S (2018–2019) å bevilge 24 mill. kroner til en midlertidig øremerket satsing innenfor Klimasatsordningen for å utløse økt bruk av null- og lavutslippsløsninger i fylkeskommunale hurtigbåtsamband (kap. 1420, post 61). For drift av den øremerkede satsingen foreslås det at Miljødirektoratet tildeles 1 mill. kroner (kap. 1420, post 01).

Del II
Levende lokaldemokrati

4 Lokaldemokrati i utvikling – statusrapportering

Lokaldemokratiet er en grunnleggende del av det norske demokratiet og styringssystemet. Lokaldemokratiet i Norge har en stolt tradisjon gjennom mer enn 180 år fra de første formannskapslovene ble vedtatt. Innbyggerne skulle selv velge sine ledere og være med å bestemme over og ta ansvar for saker som gjaldt lokalsamfunnet. Lokaldemokratiet ble etter hvert en viktig del i utviklingen av velferdssamfunnet, hvor lokale folkevalgte stod i spissen for utvikling av velferdstiltak for innbyggerne. Lokaldemokratiet gir også i dag innbyggerne anledning til å bestemme over utviklingen i lokalsamfunnet gjennom valg og ved innbyggerinvolvering.

Formålet med dette kapitlet er å gi en status for lokaldemokratiet i dag, og vise noen sentrale utviklingstrekk de siste årene.

4.1 Innledning og bakgrunn

Kommuneproposisjonen for 2016 inneholdt en statusrapportering om situasjonen for lokaldemokratiet, og det ble varslet at en slik rapportering skulle skje minimum en gang i hver valgperiode.

Kapitlet gir først en beskrivelse av utviklingstrekk ved forholdet mellom staten og kommunen. En grunnleggende forutsetning for et godt lokaldemokrati er at kommunene har oppgaver og frihet til å ta egne politiske valg.

Videre vil det bli redegjort for valg, valgdeltakelse og representativitet i kommunene og fylkeskommunene. Valgdeltakelse er et uttrykk for legitimiteten til de folkevalgte. For å opprettholde tilliten er det viktig at ulike samfunnsgrupper føler seg representert i kommunestyret.

Deretter redegjøres det for trekk ved kommunal organisering og utforming av beslutningsprosesser, samt mulige konsekvenser det har for den folkevalgte styringen av kommunene.

Dernest omtales innbyggernes involvering i kommunale beslutningsprosesser. Innbyggerinvolvering gir som regel bedre beslutninger og resultater tilpasset innbyggernes forventninger og behov. Det gir også beslutninger med en sterkere demokratisk forankring.

Det redegjøres tilslutt om hvordan kommunene opptrer i informasjonssamfunnet, hvordan kommunene ivaretar prinsippet om åpenhet i forvaltningen, og hvordan innbyggernes informasjonsbehov ivaretas når det gjelder kommunal virksomhet og lokalpolitikk.

4.2 Utvikling i forholdet mellom stat og kommune

4.2.1 Utvikling i økonomiske og rettslige rammebetingelser

Rammestyring er hovedprinsippet for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring gir kommunen frihet – innenfor rammen av nasjonal politikk – til å organisere sitt arbeid i tråd med lokale forhold og behov.

Utvikling i økonomiske rammebetingelser

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge har kommunesektorens inntekter ligget i overkant av 18 prosent de siste årene. Den kommunale sysselsettingen (målt i timeverk) som andel av landets sysselsetting utgjorde i overkant av 16 prosent i 2018, mens nærmere én av fem er ansatt i en kommune.

Det er et demokratisk krav at de som erfarer konsekvensene av offentlig politikk også skal ha anledning til å øve innflytelse på politikken. For at lokaldemokratiet skal være reelt må lokale politiske organer derfor kunne ta beslutninger om hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvordan løsningene skal utformes. Lokal handlefrihet oppnås best ved økonomisk rammestyring, det vil si at kommunesektoren i størst mulig grad finansieres gjennom frie inntekter, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter. Rammefinansiering bidrar til mer effektiv bruk av offentlige ressurser, siden kommunesektoren på en bedre måte enn staten kan tilpasse oppgaveløsningen

til lokale preferanser og lokale kostnadsforhold.¹ Samtidig legges det til rette for kostnadseffektivisering gjennom det finansielle ansvarsprinsippet, det vil si at det forvaltningsnivået som utfører tjenesten også har ansvaret for å finansiere den.²

Størrelsen på de frie inntektene, og andelen frie inntekter av samlede inntekter, er en indikasjon på kommunesektorens økonomiske handlingsrom. Kommunesektoren har hatt god vekst i de frie inntektene de siste årene. I perioden 2013–2018 hadde kommunesektoren en gjennomsnittlig årlig realvekst i frie inntekter på 1,7 prosent i alt, og 0,8 prosent per innbygger. Som helhet har kommunesektoren de siste årene hatt netto driftsresultat (hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren) godt over anbefalt nivå, og antall kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er på et historisk lavt nivå. Ved utgangen av 2018 var det bare 17 kommuner i ROBEK.

Utviklingen i andel frie inntekter av samlede inntekter sier noe om graden av rammefinansiering. Etter innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager i de frie inntektene i 2011 økte andelen frie inntekter til om lag 75 prosent. Etter dette har andelen gått litt ned til knapt 73 prosent i 2018. Se for øvrig omtale av områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd i kapittel 5.

Utvikling i rettslige rammebetingelser

Kommuneloven er viktig for rammestyringen av kommunene. Dagens kommunelov er fra 1992, og 22. juni 2018 ble en ny kommunelov vedtatt. Deler av loven trer i kraft ved den enkelte kommunes eller fylkeskommunes første konstituerende kommunestyre- eller fylkestingsmøte etter valget i 2019. Resten av loven trer i kraft 1. januar 2020.

I den nye loven er det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet styrket, jf. formålsbestemmelsen i § 1-1. Her framheves det blant annet at formålet med loven er å «fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret», og at loven «skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse».

Videre er det i § 2-1 slått fast at Norge er delt opp i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse. De er egne rettssubjekter som kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Dette lovfester det kommunale selvstyret og synliggjør at kommunene ikke er forvaltningsorganer innenfor statens forvaltningshierarki. Bestemmelsen lovfester også et prinsipp om at kommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, og at begrensninger i selvstyret «må ha hjemmel i lov».

Når det gjelder involvering av innbyggerne, lovfester den nye kommuneloven at kommunene må opprette et elderråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsråd for ungdom. De konkrete bestemmelsene om innbyggerforslag er videreført i § 12-1.

Hensynet til åpenhet og informasjon er viktig i loven. Alle saksbehandlingsreglene, inkludert møteoffentlighet, vil gjelde for alle folkevalgte organer kommunen oppretter. Det er ikke lenger mulig å opprette organer som gjør unntak fra disse reglene. Saksbehandlingsreglene videreføres i stor grad, men det presiseres blant annet at møteboken skal være tilgjengelig for allmennheten. Det skal også bli enklere å gjennomføre lyd- og bildeopptak, samt å strøme fra møter i folkevalgte organer.

Kommuneloven er en rammelov, og de fleste av kommunens oppgaver er regulert i særlovene. De siste årene har det vært eksempler på økt detaljregulering i særlovene, blant annet krav til bemanning og kommunal organisering.

I 2016 ble det kommunale selvstyret grunnlovfestet. Grunnloven § 49 andre ledd slår fast at «innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer». Hensikten er å synliggjøre prinsippet, men grunnlovfesting skulle ikke begrense statens mulighet til blant annet å bestemme hvilke oppgaver kommunen skal ha, hvordan virksomheten skal kontrolleres og vedtak overprøves.

I tvisteloven er det kommet en bestemmelse som klargjør at kommuner og fylkeskommuner kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av enkelte statlige avgjørelser. Dette gjelder blant annet når staten opphever eller endrer kommunens eller fylkeskommunens vedtak etter en klage, omgjør vedtak uten at det foreligger klage eller opphever en kommunal eller fylkeskommunal avgjørelse etter en lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59.

¹ Se f.eks. Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2011): *Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring* (TF-rapport nr. 290/2011), og Delrapport fra ekspertutvalg (2014) *Kriterier for god kommunestruktur* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Se også drøftelse i NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring

² Ibid.

Styrket lokalt selvstyre i arealpolitikken

Plan- og bygningsloven av 2008 gir kommunene hovedansvaret for egen samfunnsplanlegging og for planlegging og forvaltning av arealer i kommunene.

Regjeringen har gitt tydelige signaler om at lokaldemokratiet skal tillegges stor vekt når statlige myndigheter vurderer om det skal fremmes innsigelse til kommunale arealplaner. Det har vært arbeidet mye med å avklare kriterier for å fremme innsigelse, og med å sikre god og tidlig medvirkning fra statlige og regionale myndigheter i planprosessene. Blant annet er det innført krav i plan- og bygningsloven om etablering av regionalt planforum i alle fylkeskommuner.

Andel planer møtt med innsigelse har gått ned de senere årene, og flere saker løses gjennom dialog og megling lokalt. Langt de fleste arealplanene vedtas av kommunestyrene selv, om lag 98–99 prosent av alle arealplaner. Bare 25–30 saker sendes hvert år til departementet for avgjørelse. I slike saker har denne regjeringen lagt større vekt på lokale hensyn enn det den forrige regjeringen gjorde. Siden regjeringsskiftet i 2013 har kommunene fått medhold i vel 50 prosent av sakene. Departementet har kommet fram til en mellomløsning i nær 30 prosent av sakene, og innsigelsene er tatt helt til følge i om lag 20 prosent av sakene.

Ved en lovendring i 2017 fikk kommunene mulighet til å reise søksmål om gyldigheten av innsigelse og departementets avgjørelse i innsigelsessaker. Denne har hittil ikke vært benyttet.

4.2.2 Rammestyring i teori og praksis

By- og regionforskningsinstituttet NIBR gjennomfører prosjektet Nasjonal standardisering versus lokal autonomi: Rammestyring i prinsipp og praksis. Dette skjer på oppdrag fra KS og med delfinansiering fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prosjektets første delrapport, som er en analyse av styringsdiskurser og styringspraksis, ble publisert i april 2019.³ Rapporten presenterer funn fra en studie av statlig styring av kommunene på områdene helse og omsorg og opplæring. Analysen viser at ulike partier og regjeringskonstellasjoner i stor grad forfekter rammestyring i programerklæringer, men blir gjennomgående mer orientert mot detaljstyring når generelle styringsidéer skal omsettes til praktisk politikk.

³ Danielsen, Ole Andreas, Jan Erling Klausen og Sigrid Stokstad: *Nasjonal standardisering og lokal autonomi. Rammestyring i prinsipp og praksis*. NIBR 2019.

Videre viser analysen at det jevnlig avvikes fra retningslinjene for statlig styring av kommunesektoren. Studier av utvalgte representantforslag på Stortinget i perioden 2008–2019 viser at hensynet til det lokale selvstyret over tid er tillagt mer vekt i den politiske diskursen, uten at dette nødvendigvis betyr mer rammestyring i praksis. Del 2 av prosjektet, som tar for seg effekter og implikasjoner av statlig styring i kommunene, vil etter planen bli publisert i juni 2019.

4.2.3 Konsultasjonsordningen

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS. Ordningen består av faste møter mellom KS og regjeringen ved relevante departementer, og legger til rette for en samordnet dialog om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Ordningen bidrar til god kontakt mellom KS og staten, og enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren. Ordningen inneholder også rutiner for involvering av KS i statlige lovutredninger og ved kostnadsberegninger av statlige reformer med konsekvenser for kommunesektoren.

Bilaterale samarbeidsavtaler er blitt et vanlig virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Bilaterale samarbeidsavtaler inngås mellom KS og ett eller flere departementer, og skal bidra til tjenesteutvikling og måloppnåelse innenfor sentrale områder som kommunesektoren har ansvaret for. Et annet formål med samarbeidsavtalene er å fremme samordning mellom ulike fagområder og sektorer. Avtalene er et alternativ til sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking. En avtale tar utgangspunkt i at staten og kommunesektoren har sammenfallende interesser innenfor et område, og definerer felles mål for samarbeidet. Gjeldende samarbeidsavtaler er avtaler om kvalitetsutvikling og samhandling mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom forvaltningsnivåene. Både staten og KS kan foreslå nye avtaler.

4.2.4 Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Regjeringen mottok i desember 2017 en rapport fra en ekspertgruppe som gjennomførte en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. I rapporten framholder ekspertgruppen at det er bred politisk tilslutning til at kommunesektoren i hovedsak skal rammestyr

og at øremerkede tilskudd kun skal benyttes i særskilte tilfeller. Etter ekspertgruppens syn gir dagens situasjon med svært mange tilskuddsordninger en dårlig og lite effektiv statlig styring av kommunesektoren. Ekspertgruppen har foreslått en rekke tiltak som:

- rydder opp i dagens uoversiktlige mengde av tilskudd
- bidrar til en bedre etterlevelse av dagens retningslinjer
- gir en mer hensiktsmessig forvaltning.

Se forøvrig omtale av innlemminger av øremerkede tilskudd i kapittel 5.

4.2.5 Tiltak for å støtte utviklingen av lokaldemokratiet i nye kommuner

Et sterkt lokaldemokrati er en av regjeringens mål for kommunereformen. Når kommuner skal slå seg sammen vil det påvirke rammene for lokaldemokratiet og det politiske lederskapet.

I 2015 lanserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet en lokaldemokrati veileder om kommunen som demokratisk institusjon, politisk organisering og de folkevalgtes rolle og spillet mellom kommunen og innbyggerne. Veilederen ligger på www.kommunereform.no.⁴

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også gjennomført prosjektet *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner*. Prosjektets formål har vært å mobilisere og inspirere kommuner med vedtak om sammenslåing til å sette demokratispørsmål på dagsorden når de skal «bygge» sin nye kommune. Blant annet ble det gjennomført fire konferanser i 2017 og 2018.

88 sammenslåingskommuner som snart blir 32 nye kommuner, deltar i prosjektet. Tema i prosjektet er politisk organisering, arbeidsmåter, innbyggermedvirkning og nye digitale løsninger.

Det blir gitt en fyldigere omtale av prosjektet i kapittel 6.

4.2.6 Stat-kommune i et europeisk og nordisk perspektiv

I den siste kommunestyrevalgperioden har det lokale selvstyret i Norge utviklet seg i positiv retning, sett i et europeisk og nordisk perspektiv. Dette kan hevdes på bakgrunn av en studie gjennomført på oppdrag av Europakommisjo-

nen⁵, sammen med oppdaterte beregninger⁶, og en studie basert på tilsvarende metodikk for de nordiske landene⁷. I studien fra 2014 som måler graden av kommunalt selvstyre, og omfattet 39 land i Europa, ble Norge rangert som nummer fem.

Disse studiene baserer seg på en indeks og senere utvikling av denne indeksen for måling av kommunal autonomi. Indeksen er bygget opp rundt to dimensjoner. Den ene dimensjonen, *egenstyre*, gjelder makten som lokale styreorganer har til å regulere seg selv og andre innenfor eget territorium. Egenstyre gir rammene for lokaldemokratiet, forstått som kompetansen lokalt folkevalgte er tilkjent når de skal velge mål og midler i lokal problemløsning. Den andre dimensjonen, *interaktivt styre*, omhandler rettslig vern gjennom for eksempel grunnloven, hvor detaljert tilsyn som utøves og i hvilken grad kommunesektoren kan påvirke staten.

Studien av de nordiske landenes autonomi fra 2019 bygger på en modifisert utgave av metoden brukt i den europeiske studien fra 2014. I studien fra 2019 rangeres Norge bak Finland, Sverige og Island i kommunal frihet, men foran Danmark. Det er likevel bare Norge som har hatt en positiv utvikling av autonomien de siste fire årene.⁸ Det er særlig det rettslige vernet knyttet til grunnlovsfesting av det norske lokale selvstyret, og innføring av en tvisteløsningsordning, der kommunene kan gå til søksmål mot staten om gyldigheten av statlige avgjørelser, som gir en positiv utvikling i Norge. Også styrking av klagemulighetene kommunene har ved tilsynsvedtak trekkes fram, jf.

⁵ Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer and Harald Baldersheim: Tender No 2014.CE16.BAT.031: *Self-rule Index for Local Authorities*

⁶ Baldersheim, Harald: *Kommunereform og ny kommunelov: Meir desentralisering? Ein kommentar i komparativt perspektiv*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr 04 2018. I denne kommentaren kommer Norge på topp når det gjelder grad av kommunalt selvstyre i Europa.

⁷ Baldersheim, Harald, Kurt Houlberg, Anders Lidstrøm, Eva-Marin Hlynisdottir og Pekka Kettunen. *Local Autonomy in the Nordic Countries. A report for the Norwegian Association of Local and Regional Authorities*. Universitetet i Agder. Rapport april 2019. <https://www.ks.no/contentassets/c1f03188460a46e5aad5550a730c13bf/Nordic-LAI-N-Rapport-final-3-11apr19.pdf>

⁸ Ibid. I Baldersheims oppdaterte beregninger i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr 4 2018 (Op. cit.) ligger Norge på topp i lokal autonomi i Europa. I den siste studien fra Universitetet i Agder i 2019 (op. cit.), hvor Baldersheim er medforfatter, er metodikken justert og Norge kommer på en fjerdeplass i Norden. Dette samsvarer med en rangeringen fra 2014 for Europa hvor Norge ble rangert som nummer fem, men etter Finland, Sverige og Island.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrati/veilederen/id2424152/>

den nye kommuneloven § 30-5. Innføringen av nye bemanningsnormer og kompetansekrav de siste årene svekker derimot kommunal frihet i Norge. De andre nordiske landene har en lik eller litt svekket autonomi.

4.3 Valg og representasjon

4.3.1 Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen er ett av flere mål som sier noe om tilstanden i demokratiet. Deltakelsen i lokalvalg kan reflektere oppslutningen om lokaldemokratiet og hvordan innbyggerne vurderer kommunen som politisk arena og dens betydning for dagligliv og utvikling i nærmiljøet.

Deltakelsen i lokalvalg hadde i 2003 sitt hittil laveste nivå. Ved valgene i 2007 og 2011 økte deltakelsen igjen. Valget i 2011 ble gjennomført under spesielle omstendigheter, kort tid etter terrorangrepene 22. juli. Det førte til en mobilisering for demokratiet. Ved lokalvalget i 2015 falt valgdeltakelsen til 60 prosent, 4,2 prosentpoeng lavere enn i 2011. I fylkestingsvalget 2015 var valgdeltakelsen 55,9 prosent, en nedgang på 4 prosentpoeng fra 2011.

Hvem deltar?

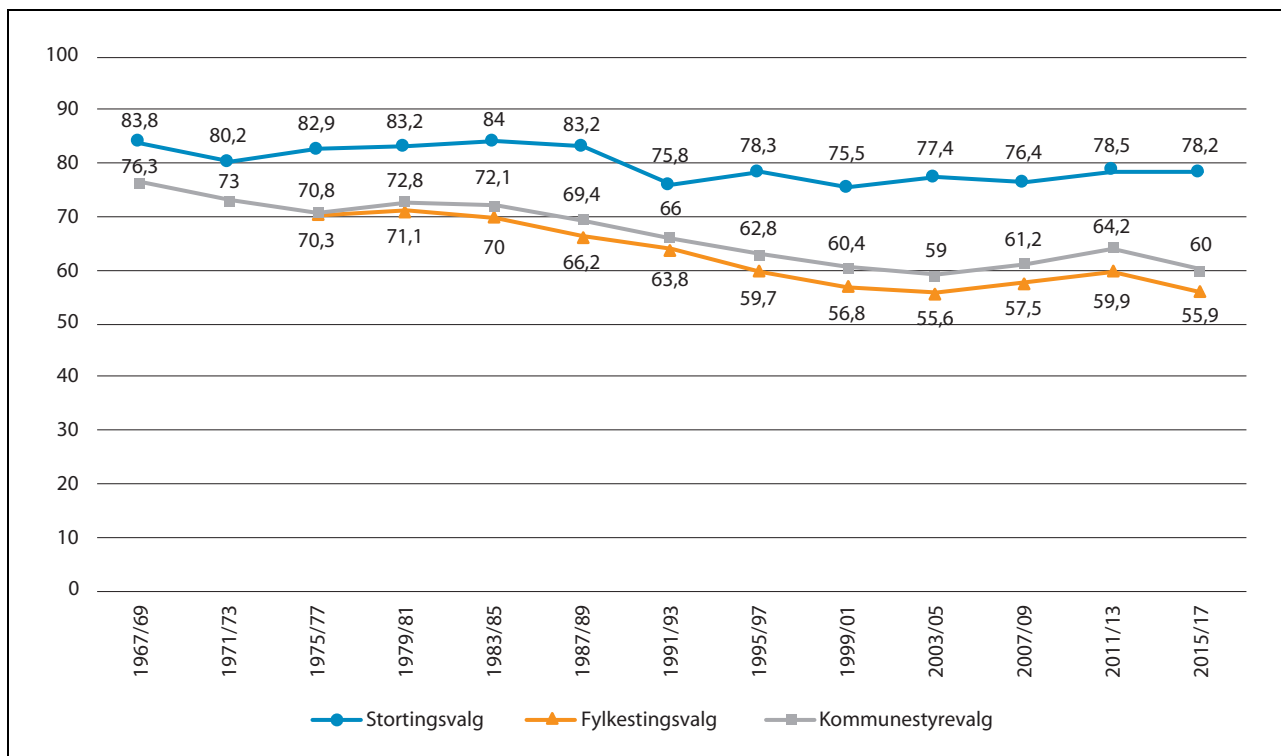
Valgforskningsprogrammet ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) og Statistisk sentralbyrå har siden 2011 fulgt et tilfeldig utvalg på 10 000 velgere og deres bruk av stemmeretten gjennom fire valg, to lokalvalg og to stortingsvalg.^{9 10}

Av de som hadde stemmerett i de fire siste valgene er det 45 prosent av velgerne som stemte ved alle valgene, mens 55 prosent holdt seg hjemme under minst ett valg. 90 prosent av velgerne har stemt ved minst ett av de siste fire valgene. Det betyr at én av ti velgere kan karakteriseres som «vedvarende hjemmesittere».¹¹ Gruppen som ikke stemte ved noen av de fire siste valgene, har noen klare kjennetegn sammenliknet med de som stemmer ved alle eller noen valg. Denne gruppen består i stor grad av stemmeberettigede med grunnskoleutdanning som høyeste utdan-

⁹ Bergh, Johannes og Dag Arne Christensen (2017): «Hvem er hjemmesitterne? En analyse av valgdeltakelse ved tre påfølgende valg». I Saglie, Jo og Dag Arne Christensen (red.): *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Oslo: Abstrakt forlag

¹⁰ Kleven, Øyvinn (2019): «Hver tredje med lite utdanning sitter hjemme i valg etter valg». *Statistisk sentralbyrå*. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/hver-tredje-med-lite-utdanning-sitter-hjemme-i-valg-etter-valg>.

¹¹ Ibid.



Figur 4.1 Valgdeltakelse ved lokalvalg og stortingsvalg 1967–2017.

Kilde: Bergh og Christensen (2017) og SSB.

ning. For de yngste velgerne i denne gruppen (mellom 24–44 år i 2017), er det litt over 30 prosent som ikke har brukt stemmeretten ved noen av de siste fire valgene. Valgdeltakelsen øker med utdanning og alder, med unntak av de eldste velgerne (over 80 år), som har lavere valgdeltakelse.

De sosiale ulikhetene i valgdeltakelsen har en tendens til å øke ved valg med lav valgdeltakelse. Det er særlig de yngre og de eldste velgere, og velgere med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning som holder seg hjemme. Fordi valgdeltakelsen gikk ned fra 2011 til 2015 var den sosiale ulikheten i deltakelsen større ved lokalvalget 2015 enn ved lokalvalget i 2011. I stortingsvalg, som har høyere deltakelse enn lokalvalg, er den sosiale skjevheten mindre enn ved lokalvalg.

En analyse av kommunestyrevalget 2015 viser at valgdeltakelsen er klart lavere blant personer med innvandrerbakgrunn enn blant ikke-innvandrere.¹² Slik har det vært siden SSB startet å undersøke dette i forbindelse med kommunestyrevalget i 1983. Det er store forskjeller, både mellom kommuner og mellom ulike innvandrergrupper. I den største gruppen av innvandrere med norsk statsborgerskap, pakistanere, var deltakelsen i 2015 på 52 prosent. Blant arbeidsinnvandrere fra Polen, en gruppe som i stor grad har utenlandsk statsborgerskap, deltok bare sju prosent. Stemmene fra velgere med innvandrerbakgrunn utgjorde i 2015 åtte prosent av stemmene.

Eksperiment for å øke valgdeltakelsen

I forbindelse med lokalvalget i 2015 ble det gjennomført et eksperiment hvor et tilfeldig utvalg av velgere fikk en tekstmelding den siste uken før valget med påminnelse om valget. Velgere som ikke mottok tekstmelding ble brukt som kontrollgruppe.¹³ Tiltaket hadde en effekt særlig i to grupper. I gruppen unge under 30 år var valgdeltakelsen 4,6 prosentpoeng høyere blant de som mottok tekstmelding. Velgere med innvandrerbakgrunn som mottok tekstmelding, hadde tre prosentpoeng høyere valgdeltakelse enn de som ikke fikk.

Det ble også gjennomført et eksperiment for å undersøke om brev til innvandrerverelgere med

ulike budskap om å bruke stemmeretten kunne påvirke valgdeltakelsen. Avhengig av innholdet i budskapet bidro disse til at valgdeltakelsen økte med mellom 5,5 og 6,7 prosentpoeng blant velgere med innvandrerbakgrunn.

På bakgrunn av de positive resultatene fra eksperimentene vil det i forbindelse med lokalvalget i 2019 iverksettes fullskala tiltak med utsending av tekstmelding til alle velgerne og brev til velgere med innvandrerbakgrunn.

4.3.2 Forskningsprosjekt om demokrati, tillit og politisk ulikhet

Forskningen viser at det er grupper i befolkningen som aldri eller sjelden deltar i valg. Derfor har Kommunal- og moderniseringsdepartementet satt i gang et forskningsprosjekt for å øke kunnskapen om hva som er årsaken til dette. Blant problemstillingene som skal undersøkes er hvorvidt sosialt, etnisk og økonomisk marginaliserte grupper også er politisk marginaliserte, og hvor sosialt lagdelt norske velgeres tillit til demokratiet er.

I forskningsprosjektet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet etterspurt kunnskap om tre overordnede temaer: 1. sammenhengen mellom valgdeltakelse og politisk tillit, 2. betydningen nye medvirkningsformer har for politisk tillit, og 3. hvordan politisk tillit henger sammen med ulike individuelle kjennetegn, blant annet sosiale og økonomiske.¹⁴ Den første rapporten skal leveres sommeren 2019, og sluttrapporten leveres september 2020.

4.3.3 Hvor representative er kommunestyrene og fylkestingene?

Det har vært lite endring i den sosiale representativiteten fra valget i 2011 til valget i 2015. I den forrige valgperioden var kvinner, yngre velgere under 25 år, eldre velgere over 67 år, innbyggere uten norsk statsborgerskap, innbyggere med mindre utdanning enn videregående utdanning samt ikke-yrkesaktive, underrepresentert i både kommunestyrene og fylkestingene sett i forhold til deres andel av befolkningen.

Den typiske kommunestyrerepresentanten valgperioden fra 2015 til 2019 er fortsatt en godt utdannet mann mellom 40 og 60 år, jf. tabell 4.1.

¹² Kleven, Øyvin og Vebjørn Aalandslid (2016): «Ap står støtt blant innvandrere fra sør». *Samfunnsspeilet* 3/2016. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

¹³ Bergh, Johannes, Dag Arne Christensen og Richard E. Matland (2016): *Getting Out the Vote. Experiments in voter mobilization among immigrants and natives in Norway*. Rapport 2016:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

¹⁴ Institutt for samfunnsforskning (ISF), i samarbeid med NORCE (Norwegian Research Centre AS) og Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen skal gjennomføre oppdraget.

Tabell 4.1 Representasjon av ulike grupper i kommunestyre og fylkesting, perioden 2015–2019. Prosent.

		Innbyggere over 17 år 1.1.2016	Kommunestyre- representanter	Fylkestings- representanter
Kjønn	Kvinne	49,9	39,0	44,3
	Mann	50,1	61,0	55,7
Alder	18–24	11,7	5,4	7,6
	25–44	34,9	32,4	30,7
	45–66	35,2	54,2	56,3
	67 og over	18,2	8,0	5,4
Statsborgerskap	Norsk	89,3	99,1	99,6
	Ikke-norsk ¹	10,7	0,9	0,4
Utdanning per oktober 2011	Obligatorisk utdanning	26,9	9,0	6,9
	Videregående	40,9	39,5	33,2
	Universitet/høyskole/ lavere grad	23,0	38,0	43,2
	Universitet/høyskole/ høyere grad	9,2	13,2	15,6
	Ikke oppgitt ²		0,3	1,1
Yrkesaktiv	Ja	70,5	92,8	94,0
	Nei	29,5	6,4	4,6

¹ Omfatter også de som ikke har stemmerett, for eksempel med mindre enn tre års botid

² Ikke medregnet personer med uoppgitt eller ingen fullført utdanning

Kilde: SSB

Representasjon av kvinner i lokalpolitikken – utviklingen 1963–2015

Det er fortsatt stor variasjon i representasjonen av kvinner i lokalpolitikken mellom ulike kommuner. Det har vært et sentralt mål for regjeringen de siste valgperiodene å få en balansert representasjon av kvinner og menn i lokale folkevalgte organer og i ledende verv.

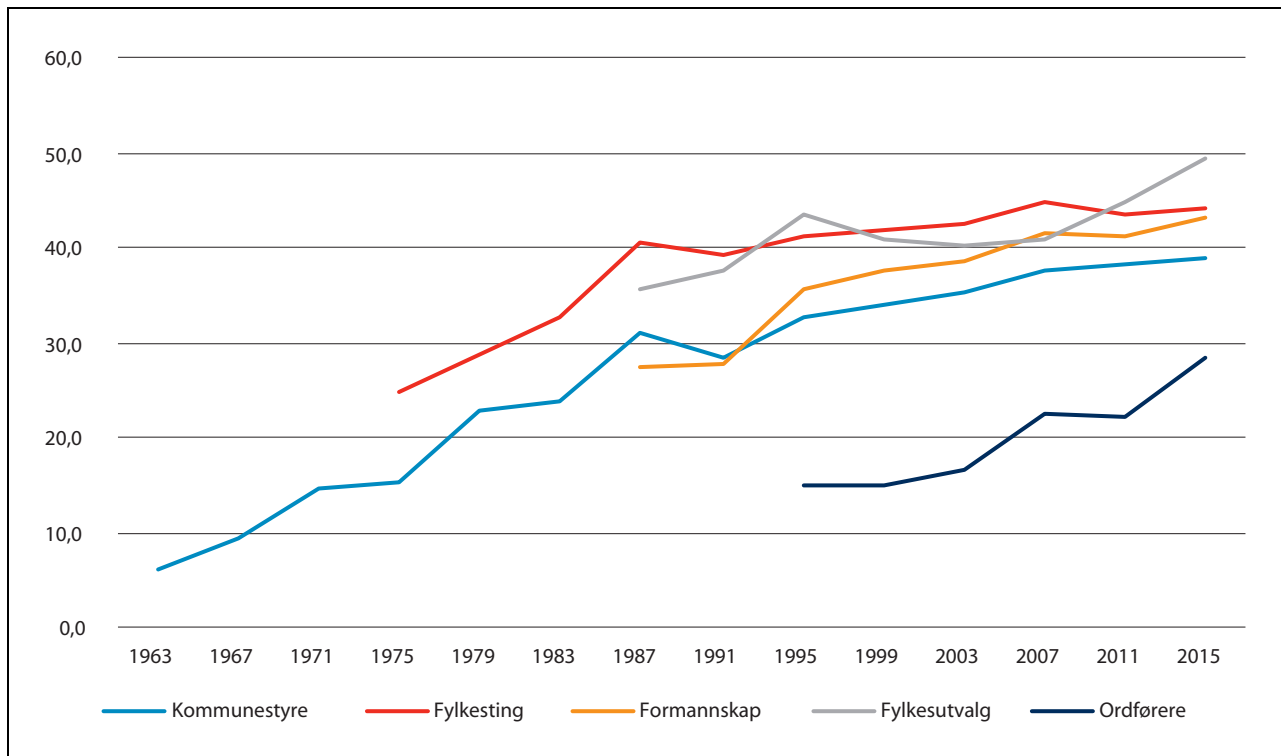
Langtidsutviklingen for kvinners representasjon i fylkestingene og i kommunestyrene er stigende, jf. figur 4.2. Mens utviklingen fra 1975-valget til 1987-valget var preget av stegvis utvikling, har utviklingen fra 1995-valget og fram til siste valg i 2015 vært mye svakere, men likevel positiv. Kvinnenes representasjon i fylkesutvalgene steg fra 45 prosent i 2011 til 49 prosent i 2015, som betyr en tilnærmet kjønnsbalanse.

Kvinneandelen i kommunestyrene har derimot stagnert ved de tre siste valgene. Kommunestyrene fikk i gjennomsnitt en kvinneandel på 39 prosent ved siste valg, ett prosentpoeng opp fra 2011-valget. Det er store variasjoner mellom kommunene. Ved siste kommunestyrevalg var det 66 kommunestyreter som fikk mindre enn 30 prosent kvinner.

Det var en økning på 6 prosentpoeng i andel kvinnelige ordførere fra 2011 til 2015. Etter valget i 2015 er det 28 prosent kvinnelige ordførere.

Tiltak for å få en balansert representasjon av kvinner og menn i kommunestyrene, og å øke andelen kvinner i ledende verv

I forbindelse med den internasjonale kvinnedagen 8. mars 2018, lanserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet et digitalt kommunebarmeter som viser representasjonen av kvinner i lokal-



Figur 4.2 Utviklingen i andelen kvinner i kommunestyre, fylkesting, formannskap og fylkesutvalg, samt andel kvinner som er ordførere i landet. Prosent

Kilde: SSB

politikken i alle landets kommuner.¹⁵ Målet er å bidra til en god balanse av kvinner og menn i alle kommunestyre, og å øke andelen kvinner i ledende verv i lokalpolitikken. Det digitale kommunebarometeret gir oversikt over representasjon av kvinner i alle kommunestyre, formannskap, i ordførervervet, og andelen kvinner som partiene har gitt stemmetillegg på valglistene. Verktøyet gir kommunene anledning til å sammenlikne seg med andre kommuner i hele landet. Journalister og offentligheten kan følge med på hvordan kommunene ligger an når det gjelder kvinnerepresentasjon i lokalpolitikken.

Evalueringer av tidligere tiltak for å øke kvinneandelen, tilsier at oppmerksomhet om temaet i offentligheten kan øke kvinneandelen i lokalpolitikken.

Motivasjonskampanje

I forkant av nominasjonene til listene til kommunevalget, gjennomførte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2018 en motivasjonskampanje. Det ble sendt ut brev til i alt 3604 lokale par-

tier/lister som kan stille ved lokalvalget i 2019. I tillegg sendte statsråden brev til alle partiene på Stortinget. Brevene framhevet to forhold. For det første partienes nøkkelrolle i arbeidet med å skape en jevnere kjønnsfordeling i kommunestyre og i kommunepolitiske maktposisjoner. Dette kan eksempelvis gjøres ved å gi like mange kvinner som menn stemmetillegg, og huske på at den mest synlige plassen er førsteplassen. For det andre synliggjorde brevet representasjonen av kvinner i lokalpolitikken ved å vise til det digitale kommunebarometeret.

Representasjon av eldre

Som det går fram av tabell 4.1 er innbyggere over 67 år underrepresentert i lokalpolitikken. Eldre innbyggere er en viktig brukergruppe når det gjelder kommunale tjenester. Da er det viktig at de er godt representert i folkevalgte organer, fortrinnsvis kommunestyre og formannskap.

I forbindelse med lokalvalgundersøkelsen etter lokalvalget i 2015 ble det gjennomført en studie av de eldres rolle i lokalpolitikken.¹⁶ Denne studien finner at når man spør innbyggerne om hva som er viktigst å prioritere av skole eller eldreomsorg, så prioriterer innbyggerne over 70

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/lokaldemokrati/kvinner-i-lokalpolitikken/id2605288/>

år eldreomsorg høyest, mens alle grupper under 60 år prioriterer skole høyest. Også innbyggere mellom 60 og 70 år vil prioritere eldreomsorg over skole, men i denne gruppen er det liten forskjell i prioriteringen mellom disse. I alle gruppene under 60 år prioriteres eldreomsorg lavere enn skole. For å kunne ivareta sine interesser bør den eldste delen av befolkningen være godt representert i beslutningstakingende folkevalgte organer. Mens de over 70 år er underrepresentert, med en andel på 0,26 av kommunestyrerepresentantene i forhold til deres andel av befolkningen, er aldersgruppen 60 til 70 år overrepresentert. Deres andel av kommunestyrerepresentantene er det dobbelte av deres andel av befolkningen.

Som et tiltak for å gi eldre muligheter til å bli hørt i saker som berører dem, er kommunene pålagt i lov å etablere eldreråd. Denne ordningen er nå inkorporert i den nye kommuneloven.

4.4 Folkevalgt styring i kommunene

4.4.1 Innledning

Kommuneloven slår fast at kommunestyret er kommunens øverste organ og har ansvar for alle oppgavene kommunen har. Kommuneloven gir kommunene stor frihet til å organisere virksomheten både politisk og administrativt. Prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet er videreført i den nye kommuneloven. Hvilke organisasjonsformer kommunene velger, vil i mange tilfeller påvirke de folkevalgtes rolle i styringen av kommunen. Høyt antall interkommunale samarbeid kan for eksempel svekke kommunepolitikernes kontroll med kommunens virksomhet.

Ny kommunelov legger til rette for en styrket egenkontroll hos kommunene som de folkevalgte har og bør ta en sentral rolle i. Kommunestyret har det overordnede kontrollansvaret og skal dessuten velge et kontrollutvalg med minst fem medlemmer som skal føre løpende kontroll på deres vegne. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen, men skal rapportere om denne til kommunestyret.

I dette avsnittet skal vi redegjøre for elementer ved folkevalgt styring i kommunene.

4.4.2 Folkevalgtes syn på sitt forhold til administrasjonen

I en undersøkelse gjennomført i regi av KS og finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, blir lokalt folkevalgte bedt om å ta stilling til en rekke utsagn om sin styringsrolle.¹⁷ Undersøkelsen viser at de folkevalgte er mer fornøyde enn misfornøyde med forholdet til administrasjonen. Tabell 4.2 viser at kommunestyremedlemmene har et positivt forhold til administrasjonen, med en skår på godt over midtpunktet 2,5 (på en skala fra 1 til 4). Samtidig er det store forskjeller mellom kommuner, og i noen kommuner opplever de folkevalgte større begrensninger i styringsmulighetene.

Den samme undersøkelsen viser også et positivt syn hos politikerne på egen rolle som politiske ledere, blant annet med gode muligheter for å få en sak på dagsorden og at politikerne i stor grad mener de får gjort nytte for seg som folkevalgt. Resultatet i undersøkelsen i 2017/2018 ligger på samme nivå som i 2014.

4.4.3 Noen utviklingstrekk i politisk organisering og organisering av beslutningsprosesser

I kartlegginger som er gjort siden 1995 om hvordan kommunene organiserer seg, kunne man på 90-tallet se omfattende endringer i den politiske organiseringen.¹⁸ I det siste ti-året har denne endringstakten bremsset opp. Kommunene ser ikke ut til å se det samme behovet for endringer i den politiske organiseringen som de gjorde på 90-tallet og på begynnelsen på 2000-tallet.

Kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 åpnet for bruk av parlamentarisme. I dag er det bare to kommuner, Oslo og Bergen, som har parlamentarisk styreordning. Dette er én mindre enn i perioden 2011–2015. Fire fylkeskommuner er organisert etter et parlamentarisk prinsipp. Dette tyder på at det felles politiske ansvaret for kommunal virksomhet på tvers av politiske skillelinjer, som formannskapsmodellen uttrykker, står sterkt i kommunene.

Andelen kommuner som har faste politiske utvalg er på samme nivå i denne kommunestyreperioden sammenliknet med forrige kommune-

¹⁶ Bjørklund, Tor og Signe Bock Seggaard: *Representasjon av eldre i lokalpolitikken: Parti- versus velgerinnflytelse ved valget i 2015* i Jo Saglie og Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Abstrakt forlag 2017.

¹⁷ Winsvold, Marte: *KS' Lokaldemokratiundersøkelse*. Universitetet i Oslo/Institutt for samfunnsforskning 2019

¹⁸ Monkerud, Lars Chr., Marte Indset, Sigrid Stokstad og Jan Erling Klausen: *Kommunal organisering 2016*. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2016:20

Tabell 4.2 Gjennomsnittsskår for påstander om folkevalgtes forhold til administrasjonen. Skala 1 (passer svært dårlig) til 4 (passer svært godt). Tallene i parentes viser bredden i svarene mellom kommunene

	2017/2018	2014
De folkevalgtes styring og kontroll med kommunale selskaper fungerer tilfredsstillende (N=1797)	2,7 (2,3 – 3,6)	2,8
De folkevalgtes styring og kontroll med interkommunale samarbeidstiltak fungerer tilfredsstillende (N=1776)	2,8 (2,2 – 3,4)	2,7
Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte (N=1861)	3,0 (2,0 – 3,5)	2,9
Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten (N=1874)	2,9 (2,3 – 3,5)	2,8
Administrasjonen legger for mange føringer i sakene ¹	2,3 (1,7 – 2,8)	
Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon (N=1882)	3,0 (2,4 – 3,4)	3,0
De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende (N=1862)	2,9 (2,1 – 3,3)	2,8
Rådmannens saksframlegg er lettfattelige (N=1896)	3,1 (2,3 – 3,8)	3,0

¹ Det gjøres oppmerksom på at tallverdien som er negativt stilt er snudd, slik at høy skår er uttrykk for en positiv vurdering
Kilder: Winsvold, Marte: *KS' Lokaldemokratiundersøkelse*. Universitetet i Oslo/Institutt for samfunnsforskning 2019 og KS

styreperioden. Det er en økning i organisering av utvalgene etter formål og en reduksjon av organisering etter en funksjonsmodell. Dette kan bety at sektorprinsippet i organiseringen av den politiske styringen er blitt mer framtrepende.

I organisasjonsdatabasen er det bare to prosent av kommunene som oppgir at de har opprettet kommunedelsutvalg valgt direkte av innbyggerne¹⁹ eller oppnevnt av kommunestyret etter hjemmel i kommuneloven § 12. Det er mer utbredt at kommunen har mindre formaliserte ordninger med andre former for kommunedelsutvalg (fire prosent i 2016) eller samarbeider med lag og foreninger på distriktsnivå (24 prosent)²⁰ og på denne måten ivaretar nærmiljøaspektet ved lokaldemokratiet.

I St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* ble forholdet mellom lokalpolitikkerne og administrasjonen vurdert. Bakgrunnen var en utvikling hvor blant annet kommunestyrene etter hvert behandlet færre saker og delegerte til administrasjonen å fatte mange beslutninger. Begrunnelsen for dette er ofte å gi kommunestyret en

mer strategisk rolle slik at de kan ta seg av de overordnede sakene i kommunen.

Det har vært en liten nedgang i gjennomsnittlig antall kommunestyremedlemmer per kommune fra 25,1 til 24,8 medlemmer fra valget i 2011 til valget i 2015. Dette er en lavere nedgang enn rundt årtusenskiftet. Den gjennomsnittlige størrelsen på formannskapet har blitt redusert fra 7,4 til 7,2 medlemmer. Vi kan ikke slå fast om nedgangen i representanter har konsekvenser for den politiske styringen. Kommunereformen vil trolig føre til at den gjennomsnittlige størrelsen på kommunestyrene og formannskapene vil øke. Samtidig vil det samlede antallet kommunestyrerepresentanter og formannskapsmedlemmer gå ned.

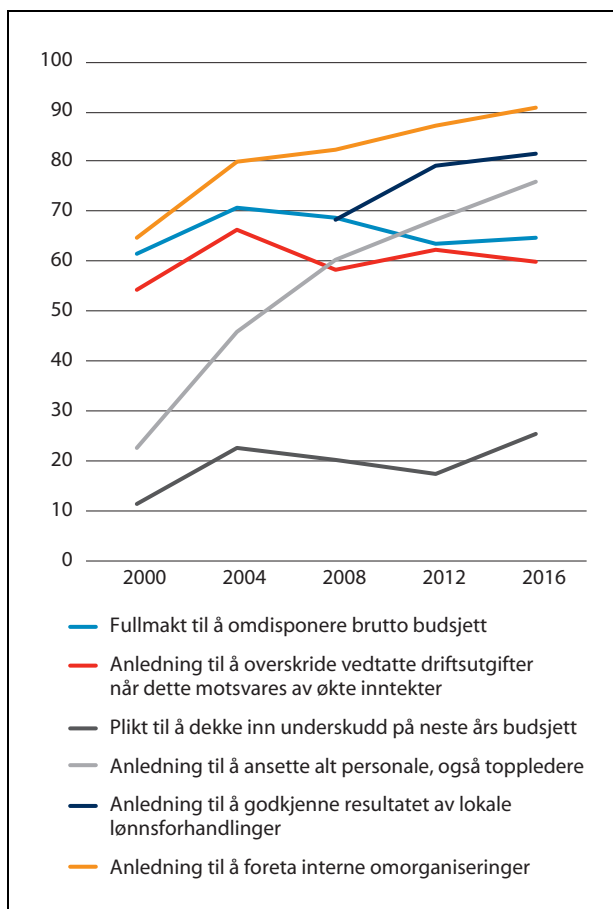
I gjennomsnitt har kommunene ni kommunestyremøter i året (2015). Dette har holdt seg stabilt siden årtusenskiftet. Samtidig kan vi registrere en nedgang i antall formannskapsmøter fra gjennomsnittlig 14,6 møter i 2011 til 13,6 i 2015. Dette har vært en utvikling helt siden 1995 da det i gjennomsnitt var nesten 21 formannskapsmøter. Denne utviklingen kan tolkes som at formannskapet som organ i større grad overlater mindre saker til administrasjonen eller underliggende politiske organer. En slik tolkning samsvarer med nedgang i saksomfanget, som i perioden fra 1995 til 2015 nærmest ble halvert fra i gjennomsnitt 210 saker til 109 saker.

¹⁹ Det er bare Oslo kommune som har direkte valg til kommunedelsutvalg.

²⁰ Indset, Marthe, Lars Chr. Monkerud og Sigrud Stokstad. *Kommunedelsutvalg og andre geografisk begrensede utvalg i norske kommuner*. NIBR. NIBR-notat 2019:102.

En slik utvikling med færre politikere, møter og saker kan tolkes som at de ledende politiske organene i større grad har en strategisk rolle. En konsekvens kan være at mange saker som direkte rører ved innbyggernes hverdagsliv ikke behandles politisk. Dermed befatter politikerne seg i mindre grad med konkrete enkeltsaker som ofte opptar innbyggerne. Slike saker overlates til administrasjonen. På den andre siden kan det tolkes som at vektlegging av den strategiske rollen kan gi en bedre samfunnsutvikling som også kommer innbyggerne til gode. Kommunen har også god anledning til å satse på innbyggerinvolvering, som kan kompensere for denne utviklingen. Det omtales senere i kapitlet.

En av kommunestyrets viktigste oppgaver er å ta stilling til hvilke beslutninger som skal delegeres til underliggende politiske og administrative organer. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase for kommunal organisering, registreres også enkelte deler av kommunestyrets delegeringspraksis. Denne prak-



Figur 4.3 Delegering fra kommunestyret til kommuneadministrasjonen i budsjettsaker og personal- og organisasjonssaker, utvikling 2000–2016. Andel kommuner i prosent.

sisen i budsjett-, organisasjons- og personalsaker framgår av figur 4.3 som illustrerer utviklingen av delegering fra kommunestyret til administrasjonssjefen.

Vi har tidligere registrert at kommunestyret i større grad gir administrasjonssjefen mer frihet i budsjett-, organisasjons- og personalsaker. Denne utviklingen fortsetter, men med en viss utflating.

4.4.4 Om organisering av budsjettprosesser

Kartleggingen av organiseringen av budsjettprosessen i kommunene viser at administrasjonssjefen har fått en sterkere rolle. Mer enn 76 prosent av kommunene valgte i 2016 en «sentralisert administrativ prosess». Dette betyr at administrasjonssjefen i stor grad styrer budsjettprosessen. 17 prosent av kommunene velger en «sentralisert politisk prosess», hvor det er formannskapet eller et annet sentralt politisk organ som har ansvaret for å lede budsjettprosessen. Denne utviklingen har pågått siden begynnelsen av 2000-tallet: en «sentralisert administrativ» prosess dominerer både i kommunene og i fylkeskommunene. Minst utbredt er en «fragmentert prosess», hvor kommunale fagenheter spiller en mer initierende rolle i budsjettprosessen.

Det har de siste 30 årene vært en klar utvikling bort fra en fragmentert budsjettprosess, hvor sektorene spiller en viktig rolle i tidlige faser i budsjettarbeidet, til en sentralisering hvor da særlig administrasjonssjefen styrer prosessen og at sektorene i mindre grad slipper til. Bakgrunnen for dette har trolig vært at kommunene har ønsket seg større kontroll over pengebruken og bedre budsjett disiplin. Tidligere studier²¹ viser at kommuner med en fragmentert prosess har svakere økonomiske resultater og mer gjeld. Nyere analyser²² påpeker at det ikke nødvendigvis er en slik sammenheng. En fragmentert prosess kan gi sektorene bedre muligheter for å komme med sektor-

²¹ Se Per Tovmo: *Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments*. Economics of Governance (2007) 8:37–49 og Hagen, Terje og Signy Vabo: *Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991–1998*. European Journal of Political Research 44: 43–64, 2005

²² Monkerud, Lars og Trond Tjerbo (2017) *Budsjettprosesser og budsjett-disiplin – en studie av norske kommuner i perioden 2002–2007* i Michael 2017 ; 14: Supplement 19 om Helsepolitikens faglige premisser. Dette underbygges av ytterligere analyser av Monkerud (upublisert manuskript 2019)

spesifikk informasjon som kan utnyttes i arbeidet med å få til et godt tilpasset budsjett.

4.4.5 Interkommunale ordninger

På viktige områder samarbeider kommuner om tjenestene. Årsaken er ofte at kommuner er for små til å løse oppgaven alene. Det kan være et demokratisk problem når viktige saksfelt ligger utenfor direkte politisk styring og kontroll i det enkelte kommunestyret. Også innbyggerne vil oppleve at politikerne i egen kommune ikke kan stilles direkte til ansvar når oppgaveløsningen legges til andre kommuner, blant annet gjennom vertskommunemodellen. Det har ikke vært en økning i omfanget av kommuner som har inngått interkommunalt samarbeid i perioden fra 2008 og fram til i dag, men dette varierer mellom tjenesteområdene. I barnevernet har det vært en betydelig økning i antallet kommuner som inngår i slikt samarbeid. Det er ofte de store kommunene i samarbeidet som er vertskommune.²³

Trolig vil omfanget av kommuner som inngår i interkommunale ordninger reduseres som en følge av kommunereformen. Således vil også kommunereformen bidra til å tydeliggjøre for velgerne hvem som har ansvaret for oppgaveløsningen på områder hvor den sammenslåtte kommunen alene tar ansvar for oppgaven.

4.4.6 Folkevalgtes styring og økonomisk situasjon i kommunen

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De siste årene har kommunesektoren som helhet hatt et netto driftsresultat godt over det anbefalte nivået. Dette skyldes blant annet at sektoren har hatt en betydelig større vekst i skatteinntektene enn det som var forutsatt da statsbudsjettet for det enkelte år ble lagt fram. Ved siden av gode økonomiske rammer har også kommunene forvaltet sine økonomiske ressurser godt. Dette har bidratt til at antall kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) nå er på et historisk lavt nivå.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet undersøkt hvorfor mange kommuner har utfordringer med å oppnå god økonomisk balanse, og derigjennom bli meldt ut av ROBEK-

listen, samt hva kommuner gjør for å hindre ny ROBEK-innmelding.²⁴ I rapporten trekkes fram betydningen av den politiske situasjonen. Dersom kommunestyret er fragmentert med mange partier med relativt lik politisk makt i form av antall seter, øker sannsynligheten både for innmelding på ROBEK-listen, samt varigheten man er innmeldt. Forskerne påpeker at politisk fragmentering kan være utfordrende å måle ettersom kvantitative indikatorer kun tar utgangspunkt i fragmentering mellom partier. Politisk fragmentering kan like gjerne forekomme innad i partier, særlig i kommuner med flere tettsteder/sentrum, hvor det ofte blir kamp mellom grender og tettsteder om lokaliseringen av kommunale tjenester. Ofte har også dette gitt utspring i etablering av bygde- og felleslister.

Ifølge rapporten er et av de viktigste suksesskriteriene for å sikre utmelding, eventuelt forhindre ny innmelding i ROBEK, at kommunestyremedlemmene samles om en felles forståelse og legger partiprogrammer og kjernesaker til side. Fylkesmannen kan bidra til situasjonsforståelsen og slik gi økt legitimitet til behovet for endringer.

I den nye kommuneloven er det gjort flere endringer hvor formålet er å bidra til en langsiktig økonomiforvaltning i kommunene. § 14-1 slår fast at kommunene skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handlingsevnen blir ivaretatt over tid. Dette markerer kommunestyrets ansvar for å ivareta grunnlaget for å yte et godt tjenestetilbud over tid, samtidig som det skapes økonomisk handlingsrom for å utøve lokal politikk. I sammenheng med dette stiller den nye loven § 14-2 krav om at kommunestyret skal vedta finansielle måltall for kommunens langsiktige økonomiske utvikling. I dette ligger det et krav om at kommunene etablerer en lokal økonomisk politikk og lokale «handlingsregler» som skal gi grunnlag for mer langsiktighet i budsjett- og økonomiplanarbeidet. Det gjøres også flere andre endringer i den nye loven som skal bidra til god økonomistyring.

I hovedsak videreføres dagens ROBEK-ordning med statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning for kommuner i økonomisk ubalanse. Vil-kårene for å bli registrert i ROBEK er imidlertid justert noe, slik at systemet kan fange opp kommuner med dårlig økonomi på et tidligere tidspunkt. Dette vil isolert sett kunne medføre en

²³ Monkerud, Lars Chr., Marte Indset, Sigrid Stokstad: *Bruk av vertskommunemodellen blant norske kommuner 2008–2016*: NIBR-notat 2019 Upublisert

²⁴ Haraldsvik, Marianne, Arnt O. Hopland og Ole Henning Nyhus: *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?* SØF-rapport 03/18.

økning i antall ROBEK-kommuner på kort sikt, samtidig som dette må kunne forventes å gi bedre økonomisk styring på lengre sikt. Den nye loven § 28-4 innfører en ny plikt for ROBEK-kommuner til å fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien kommer i balanse. Dette understreker kommunenes eget ansvar for å håndtere økonomiske utfordringer.

4.5 Innbyggerinvolvering

En viktig del av lokaldemokratiet er samspillet mellom kommunen og innbyggerne mellom valg. Mange saker kommunen må ta stilling til fører til debatt i lokalsamfunnet. Det kan få grupper og interessenter til å mobilisere støtte eller vise motstand. Den nye kommuneloven fastslår at kommunene og fylkeskommunene skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

4.5.1 Innbyggerinvolvering. Et generelt bilde

Hvert fjerde år gjennomføres Lokaldemokratiundersøkelsen²⁵, som stiller spørsmål til innbyggere om deltakelse for å påvirke kommunale beslutninger. Fra 1995 og fram til 2011 ser vi en jevn økning i andel innbyggere som deltok i ulike aktiviteter for å påvirke kommunen, som å skrive under på opprop, ta kontakt med en politiker eller delta i en aksjon, protestmøte eller demonstrasjon. Selv om det har vært en økning i slike aktiviteter de siste 20 årene, var det fra 2011 til 2015 en svak nedgang.

I stor grad legger kommunene også til rette for at innbyggerne skal kunne uttrykke sin mening om kommunale saker, se tabell 4.3. Omfanget av tilrettelagt deltakelse ligger på et stabilt nivå. I perioden ser vi et klart større innslag av bruk av befolkningsundersøkelser om for eksempel politisk deltakelse og holdninger til kommunen, samt tiltak for å styrke lokalpolitisk deltakelse blant enkeltgrupper som for eksempel unge, eldre og innvandrere.

Innbyggerinvolvering har vært et særlig satsingsområde i mange av kommunene som skal danne større og sterkere kommuner, og departementet har i kommunereformen hatt et eget

utviklingsprosjekt for å støtte lokalt arbeid med å utvikle lokaldemokratiet i de nye kommunene, jf. omtale i kapittel 6.

4.5.2 Folkeavstemninger

Med hjemmel i kommuneloven kan en kommune eller fylkeskommune selv bestemme å gjennomføre lokal rådgivende folkeavstemning om saker som angår egen virksomhet. Målform og alkoholspørsmål har tidligere vært de vanligste temaene for lokale folkeavstemninger, men de siste årene er det kommunesammenslåing som har vært det vanligste temaet.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utført et forskningsoppdrag om lokale folkeavstemninger.²⁶ Prosjektet kartla forberedelser, gjennomføring og tolkning av resultater fra folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen. I tillegg vurderte forskerne om kommunene trenger mer veiledning i organiseringen av lokale folkeavstemninger.

Gjennomsnittlig deltakelse i de undersøkte folkeavstemningene var 48,8 prosent, der høyeste deltakelse var 77,7 prosent og laveste deltakelse 10 prosent. Små, spredtbygde kommuner hadde størst deltakelse. ¾ av kommunene gjennomførte folkeavstemningen med en stemmerettsalder på 16 år.

Flere kommuner hadde utfordringer med utforming av stemmesedlene, og hadde spørsmålsformuleringer og svaralternativer som ikke oppfyller anbefalingene til Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgiving (Venezia-kommisjonen). Det var blant annet uklarerhet om hvilke kommuner det var aktuelt å slå seg sammen med, manglende nei-alternativ på stemmeseddelen og subsidiær stemmegivning uten klare regler for og informasjon om optelling.

Selve gjennomføringen av folkeavstemningene foregikk uten store utfordringer. Kommunene benyttet erfaring fra valggjennomføring og egne og andres erfaringer med folkeavstemninger.

Intervjuer med lokalpolitikere viser en utbredt holdning om at resultatet fra en gjennomført folkeavstemning må respekteres av kommunestyret. Rapporten analyserte også data fra Norsk med-

²⁵ Winsvold, Marte, Lawrence E. Rose og Jan Erling Klausen: *Politisk deltakelse mellom valg* i Jo Saglie og Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Abstrakt forlag 2017.

²⁶ Saglie, Jo og Signe Bock Seggaard (red., 2017): *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Praksis og prinsipper*. Rapport 2017:08. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Tabell 4.3 Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen» på andre måter enn gjennom kommunevalgene 2008–2016. Prosentandeler (antall i parentes).

	2008	2012	2016
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan)	75,5 (235)	78,7 (262)	76,4 (230)
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med andre typer saker (ikke plansaker)	57,2 (171)	56,5 (188)	79,3 (238)
«Ordførerbenk», «politikerdag» e.l. hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	20,2 (62)	19,9 (66)	25,3 (75)
Innbyggernes spørretime/«åpen post» i kommunestyret, utvalg eller komiteer	32,3 (99)	32,5 (109)	29,5 (88)
Befolkningsundersøkelser, f.eks. om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	8,3 (25)	23,8 (79)	38,5 (114)
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	58,2 (117)	64,6 (215)	67,6 (200)
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	32,6 (98)	41,3 (136)	41,8 (123)
Idédugnad hvor innbyggere og/eller organisasjoner er invitert	49,1 (149)	51,4 (169)	52,1 (152)
Møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner («frokostmøter», temamøter med mer) ¹	79,8 (244)	86,8 (290)	87,3 (261)
Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner ²	78,1 (232)	77,3 (156)	85,1 (246)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (f.eks. eldre, unge, innvandrere, kvinner)	34,7 (102)	36,3 (120)	47,6 (139)

¹ I 2008 ble det spurt om kommunene hadde gjennomført gjentatte eller jevnlig møter med næringslivet og/eller dets organisasjoner, i 2012 spurte vi om det var gjennomført møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner.

² I 2008 ble det spurt om det var gjennomført gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner, i 2012 spurte vi om det var gjennomført slike møter.

borgerpanel²⁷, som viser en større aksept blant innbyggerne enn man kunne forvente for at kommunestyret kan fatte vedtak som går imot resultatet fra en folkeavstemning.

På bakgrunn av prosjektet arbeider Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå med en nasjonal veileder for gjennomføring av lokale rådgivende folkeavstemninger. En slik veileder er ønsket av kommunene, og skal bidra til at lokale folkeavstemninger gjennomføres slik at det gir legitimitet til både prosessen og resultatet. Veilederen er planlagt ferdigstilt høsten 2019.

²⁷ Norsk medborgerpanel er en internettbasert undersøkelse om nordmenns holdninger til ulike tema. Panelet drives av Universitetet i Bergen og NORCE.

4.5.3 E-demokrati

E-demokrati er å bruke digitale plattformer for å involvere innbyggere i demokratiske prosesser. Ulike digitale løsninger kan gjøre kunnskap om kommunepolitikk lettere tilgjengelig for innbyggerne, og tilby innbyggerne å påvirke og delta i politikken på nye måter.

Minsak.no

Nettportalen minsak.no gjør det mulig for innbyggere i hele landet å fremme innbyggerforslag på internett. Etter den nye kommuneloven § 12-1, som er en videreføring fra loven av 1992, kan innbyggerne i en kommune eller fylkeskommune

fremme innbyggerforslag. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst to prosent av innbyggerne står bak forslaget eller minst 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylkeskommunen.

Siden opprettelsen av nettsiden i 2013 har det til sammen blitt sendt inn i overkant av 410 saker. Oslo kommune har mottatt flest innsendte forslag, med om lag 90 innsendte innbyggerforslag. Brukere har til sammen opprettet over 1600 saker, men mange er blitt trukket eller har ikke oppnådd det nødvendige antall underskrifter.

Flesteparten av brukerne ankommer nettsiden via sosiale medier som Facebook. Minsak.no har i overkant av 250 000 brukere i året. Saker som har vært sendt inn det siste året har blant annet dreid seg om forhold rundt skoler og barnehager, trafikksikring av veier, bevaring av bygninger og naturvern.

1. mars 2018 ble minsak.no lansert på nord-samisk.

Kartlegging av løsninger og kommunenes bruk av verktøy for e-demokrati

Det finnes mange ulike verktøy for e-demokrati som kommunene kan benytte for å gi informasjon og få tilbakemeldinger og innspill fra innbyggerne. Dette spenner fra egne hjemmesider og bruk av sosiale medier, til mer avanserte løsninger som gir innbyggere mulighet til å komme med forslag, debattere og veie ulike alternativer opp mot hverandre gjennom avstemning. I en kartlegging gjennomført av Funka på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ble 43 ulike verktøy for e-demokrati identifisert.²⁸

Samme kartlegging finner også at mange kommuner har stor interesse for verktøy for e-demokrati, men synes det er vanskelig å implementere dem. Flere av systemene er komplekse og kommunene støter på uforutsette problemer. I kommunene er det først og fremst enklere verktøy som benyttes, som Facebook og egne skjemaer på kommunens nettside.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase for kommunene viser at det har blitt vanligere for kommuner å strøme møter i kommunestyret og andre åpne møter på internett, nærradio eller lokal-TV. Denne formen for å skape mer åpenhet om kommunens politikk og virksomhet har økt fra 28 prosent av kommunene i 2004 til 49 prosent i 2016.²⁹

²⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-bli-det-lettere-for-kommunene-a-involvere-innbyggerne/id2616766/>

4.5.4 Obligatoriske medvirkningsordninger for unge, eldre og personer med funksjonsnedsettelse.

I 1991 vedtok Stortinget en egen lov om obligatoriske eldreråd i kommunene og fylkeskommunene. I 2005 kom en egen lov som påla kommunene og fylkeskommunene å ha råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsett funksjonsevne. Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd er lovfestet i ny kommunelov. Ved å inkludere disse ordningene i kommuneloven og utvide ordningene med obligatoriske representasjonsordninger til også å gjelde ungdom, styres disse grupperes muligheter til å bli hørt i saker som gjelder dem.

4.6 Innbyggernes syn på lokaldemokratiet

Innbyggernes tillit og oppfatning av lokaldemokratiet

Dette avsnittet omtaler to studier som belyser innbyggernes tillit til og syn på lokaldemokratiet. I Lokaldemokratiundersøkelsen som gjennomføres i forbindelse med lokalvalgene, studerte man i 2015 blant annet politisk tillit.³⁰

Politisk tillit innebærer at innbyggerne opplever at politikerne er kompetente og til å stole på.³¹ I undersøkelsen stilte forskerne blant annet spørsmål til innbyggere om «de folkevalgte i kommunen er dyktige folk som vanligvis vet hva de gjør». 82 prosent av de som svarte på undersøkelsen sa seg «helt enig» eller «nokså enig» i påstanden. Som svar på spørsmål om «hvor mange av de folkevalgte tror du misbruker sin makt til personlig fordel», var det fire prosent som svarte «nokså mange» og seks prosent «de aller fleste eller samtlige». 80 prosent svarte «ingen» eller «kun et mindretall». Svarfordelingen på begge disse spørsmålene tyder på en generell høy tillit blant innbyggerne til lokalpolitikere både når det gjelder dyktighet og kompetanse og tro på at politikere ikke bruker vervet til egen fordel.

²⁹ Monkerud, Lars Chr., Marthe Indset, Sigrid Stokstad og Jan Erling Klausen (2016): *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2016:20. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

³⁰ Winsvold, Marte, Lawrence E. Rose og Jan Erling Klausen: *Politisk deltakelse mellom valg i Jo Saglie og Dag Arne Christensen (red.) Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Abstrakt forlag 2017.

³¹ Ibid.

Et annet uttrykk for tillit er om innbyggerne oppfatter de folkevalgte som lydhøre for innbyggernes meninger og innspill. 68 prosent sa seg enig eller nokså enig i påstanden om at «de som sitter i kommunestyret og bestemmer tar som oftest hensyn til det vanlige folk tror og mener». Ni prosent sa seg helt uenig. Dette tyder på at en stor del av befolkningen har tro på at lokalpolitikkerne ivaretar innbyggernes interesser.

KS' lokaldemokratiundersøkelse i 2017/2018, utført med økonomisk støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, var en oppfølging av undersøkelser gjennomført i 2010³² og 2014³³. Dette er en spørreundersøkelse både blant innbyggerne og folkevalgte om kvaliteter ved lokaldemokratiet. I 2010 deltok 92 kommuner i undersøkelsen. I 2014 gjennomførte 43 kommuner undersøkelsen, mens i 2017–18 var 78 kommuner med.³⁴

Resultater under en skår på 2,5 indikerer en negativ vurdering og over 2,5 en positiv vurdering av påstander knyttet til kvaliteter ved lokaldemokratiet i en kommune. Resultatene viser at innbyggerne har mest tillit til kommunen som effektiv produsent av tjenester. Det er en gjennomsnittlig skår på 2,9 på en skala fra 1 til 4 når innbyggerne blir spurt om de er fornøyd med kommunens tjenestetilbud. På den samlede indeksen for effektivitet, der det blant annet spørres om forvaltning av økonomiske ressurser og kommunens evne til takle utfordringer i lokalsamfunnet, er gjennomsnittlig skår på 2,6. Det er imidlertid stor spredning i resultater mellom kommunene. I enkelte kommuner er det dermed gode grunner for å drive tillitsskapende arbeid.

Dimensjonen som gir laveste gjennomsnittsskår blant innbyggerne er pålitelighet til politikernes redelighet, at den politiske styringen preges av likebehandling og respekt for politiske spillereglene. Det som særlig trekker ned er påstanden om at de som har gode personlige forbindelser i kommunen lettere får ivaretatt sine interesser.

Ansvarlig styre vil si at innbyggerne kan følge med i politikken, få informasjon om aktuelle saker, hvordan kommunens inntekter brukes og få kunnskap nok til å bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte i kommunevalget. Her er over-

vekten av innbyggerne fornøyd når vi ser på den samlede skåren for ansvarlighet. De er minst fornøyd med informasjon kommunen gir om hvordan økonomiske ressurser forvaltes, hvor det er en overvekt av dem som er misfornøyd.

Borgernærhet er et uttrykk for hvor gode kommunene er til å invitere innbyggerne til å delta og påvirke politikken som utøves også mellom valgene. Her er det spredning mellom kommunene, noen kommuner skårer lavt særlig på spørsmålet om involvering, mens andre kan vise til gode resultater.

4.7 Informasjon, mediene og åpenhet i lokaldemokratiet

De folkevalgte har et ansvar for at kommunen og fylkeskommunen aktivt informerer innbyggerne om aktuelle saker i lokalpolitikken, gir god tilgjengelighet til journaler og dokumenter om saker som er til behandling, innøtekommer innsynskrav og praktiserer prinsippet om møteoffentlighet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase³⁵ viser utviklingen i bruken av ulike informasjonstiltak i kommunene. Over halvparten av kommunene (54 prosent) oppga i 2016 at de har en informasjonsarbeider, 30 prosent har en egen informasjonsavis og 22 prosent har en fast informasjonsspalte i lokalpressen. Dette har holdt seg stabilt i forhold til forrige fireårsperiode. Bruk av nærradio-/lokal-TV-/internettssendinger fra kommunestyremøter (49 prosent av kommunene) øker og flere kommuner (38 prosent) gir ut informasjon på flere språk. Det er relativt få, men økende andel kommuner som leverer informasjon tilrettelagt for blinde (18 prosent).

Stokstad, Indset og Monkerud³⁶ analyserer åpenhet i kommunene ved hjelp av Pressens offentlighetsutvalgs Åpenhetsindeks³⁷. Den fanger opp om kommunene innfrir innsynskrav og tilgjengeligheten til journaler og dokumenter og annen informasjon. Resultatene viser at kommunene er mer åpne i 2018 enn de var i 2011. Under-

³² Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2011): *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes erfaringer og oppfatninger*. Notat.

³³ Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2015): *Lokaldemokratiet og godt lokalt styre 2014. Innbyggerne og folkevalgtes vurderinger*. Notat.

³⁴ Winsvold, Marte 2019: *KS' Lokaldemokratiundersøkelse*. Universitetet i Oslo/Institutt for samfunnsforskning

³⁵ Monkerud, Lars Chr., Marthe Indset, Sigrid Stokstad og Jan Erling Klausen (2016): *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2016:20. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR

³⁶ Sigrid Stokstad, Marthe Indset og Lars Chr. Monkerud 2019: *Åpen eller lukket? Hvordan bidrar borgermedvirkning til at kommuner lar seg kikke i kortene?* By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet (ikke publisert)

³⁷ <https://presse.no/dette-mener-np/apenhetsindeksen-2018/>

søkelsen viser også at det er en positiv sammenheng mellom åpenhet og kommunenes bruk av tiltak for å involvere innbyggerne. Lovregelen det er mest klage på til Sivilombudsmannen, er ifølge Leirseth³⁸ kravet i kommuneloven § 31 nr. 1 om møteoffentlighet. Kommunene kritiseres blant annet for å lukke økonomiutvalgsmøter og møter om kontroversielle saker, som for eksempel skolestruktur.

I Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 til KS, blir innbyggerne spurt om hvordan de opplever informasjonen fra kommunen.³⁹ Resultatene fra undersøkelsen varierer mellom kommuner, men innbyggerne er i gjennomsnitt positive til hvordan kommunen informerer om aktuelle saker. De svarer imidlertid negativt på spørsmål om kommunen gjør en god jobb med å informere om hvordan kommunenes inntekter brukes. Innbyggerne gir likevel et positivt svar på spørsmålet om «innbyggerne vet nok om forholdene her i kommunen til å bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte i kommunevalget».⁴⁰ Winsvold⁴¹ tolker dette som at innbyggerne vurderer egen kunnskap om lokalpolitikk høyere enn kommunens informasjonsarbeid. Tidligere forskning har vist at mediene, med lokalavisene på førsteplass, generelt er viktigste informasjonskanal om lokalpolitikken.⁴²

Mediene er også den viktigste informasjonskilden for velgerne i valg av parti og kandidater. Studier av velgernes mediebruk i forbindelse med lokalvalgkampen i 2015, viser at hver enkelt velger benytter en rekke ulike mediekkanaler for å følge med på nyheter om valget. I den siste uken av valgkampen sa over halvparten av utvalget som ble spurt, at de fikk med seg nyheter fra fem forskjellige mediekkanaler hver dag med nasjonalt fjernsyn og lokalaviser som de viktigste.⁴³ Partienes valgkampmateriale blir oppgitt som viktigere enn Facebook – som blir oppgitt som minst viktig.

³⁸ Leirseth, Espen: *Er norske kommuner for åpne?* I Nytt Norsk Tidsskrift Nr. 01, 2019.

³⁹ Winsvold, Marte: *KS' Lokaldemokratiundersøkelse*. Universitetet i Oslo/Institutt for samfunnsforskning 2019

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Ibid

⁴² Rune Karlsen: *Nasjonalt fokus i lokalvalgkamp? Om velgernes lokalpolitiske mediemiks* i Jo Saglie (red.) *Det Nære demokratiet- lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt forlag 2009

⁴³ Rune Karlsen: *Mediebruken i lokalvalgkampen 2015: informasjon om politikk og kandidater* i Jo Saglie og Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Abstrakt forlag 2017.

4.8 Oppsummeringer og vurderinger

I siste fireårsperiode har det kommunale selvstyret blitt grunnlovfestet. Det er blitt etablert en tvisteløsningsordning som gir kommunene anledning til å få rettslig prøvd gyldigheten av statlige vedtak. I den nye kommuneloven understrekes det lokale selvstyrets plass i styringen av landet. Til sammen styrker dette kommunenes og fylkeskommunenes rettslige vern mot statlige inngrep. I perioden fra 2013 til 2018 hadde kommunene en gjennomsnittlig årlig realvekst i frie inntekter på 1,7 prosent eller 0,8 prosent per innbygger. Den gode veksten har blant annet medført at kommunesektoren de siste årene har hatt netto driftsresultat godt over anbefalt nivå, og at antall kommuner i ROBEK er på et historisk lavt nivå. Det er også utviklet gode rutiner for å trekke kommunesektoren inn i prosessen i arbeidet med nye eller reviderte lover og regelverk.

Ved kommunestyrevalget i 2015 ble valgdeltakelsen redusert til 60 prosent, ned fra 64,2 i 2011. Denne nedgangen kan trolig i stor grad forklares med den ekstraordinære omstendigheten rundt valget i 2011 etter terrorangrepene på Utøya og i regjeringskvartalet 22. juli. Det kan se ut til at det er blitt en normaltstand at valgdeltakelsen ved kommunestyrevalg ligger rundt 60 prosent. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at en høyere valgdeltakelse er ønskelig og arbeider derfor med tiltak som kan bidra til at flere benytter seg av stemmeretten. Det er stor variasjon i valgdeltakelsen mellom ulike samfunnsgrupper. Derfor har Kommunal- og moderniseringsdepartementet satt i gang et forskningsprosjekt for å finne tiltak som på sikt kan være relevante og effektive.

Det har vært en klar utvikling de siste 20 årene at innbyggerne i økende grad og på ulike måter gir uttrykk for sine meninger overfor kommunene mellom valgene. Kommunene legger også i større grad til rette for at innbyggerne skal kunne ivareta sine interesser og legge fram saker som opptar dem. Kommunereformen utløste stort engasjement, og over 200 kommuner gjennomførte folkeavstemninger i 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet drifter selv en nettside for innbyggerinvolvering, minsak.no, som er godt besøkt.

Innbyggernes deltakelse mellom valg er et viktig innslag i et levende lokaldemokrati, og gir innbyggerne muligheter for både at nye saker blir tatt opp, og til å uttrykke meninger i saker som allerede er på den lokalpolitiske dagsorden. Kommunereformen har bidratt til at mange kommuner

som nå danner større og sterkere kommuner har lagt vekt på å få til bedre ordninger for innbyggerinvolvering i de nye kommunene. Dessuten er ungdomsråd nå lovfestet sammen med eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse. Dette bidrar til at disse gruppene blir bedre hørt i kommunale politiske prosesser.

Blant de folkevalgte i kommunestyrene er det fortsatt grupper som er underrepresentert, kvinner, unge og eldre. Det samme gjelder innvandrere og de med lav utdanning. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har særlig fulgt opp med tiltak for å styrke kvinnerepresentasjonen.

Generelt synes tilliten til lokalpolitikere å være høy. De fleste innbyggere mener at politikere ikke misbruker sin makt til personlig fordel, men er mer forbeholdne når de blir spurt om de kan stole på løftene politikere gir. Det ligger et element av mistillit til kommunen når det er en relativt utbredt oppfatning at «de med gode forbindelser i kommunen lettere får ivaretatt sin interesse».

Når det gjelder folkevalgt styring uttrykker kommunepolitikere stor grad av tilfredshet med forholdet til administrasjonen. Dette kan være en av grunnene til at det fortsatt er en økning i delegering av saker fra folkevalgte organer til administrasjonen. Politikere har tillit til at administra-

sjonen ivaretar oppgaver og saker på en god måte, og organiseringen av folkevalgt styring er stabilt.

Det har vært en positiv utvikling i kommunenes åpenhet de seneste årene. Her viser analyser at kommuner som er åpne, også er flinkere til å ta i bruk ulike tiltak for å involvere innbyggerne.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at kommunene gjennomgående forvalter lokaldemokratiet tilfredsstillende. Innbyggerne er mest fornøyd med kommunen som tjenesteproducent. Det er relativt høy tilfredshet blant innbyggerne til hvordan kommunene ivaretar sitt demokratiske ansvar. Men i en av undersøkelsene vi viser til kommer lokaldemokratiet noe svakt ut på indikatorer som måler pålitelighet til styringen i kommunene.

Denne rapporteringen viser at vi har et sterkt lokaldemokrati. Regjeringen kan i den siste fireårsperioden vise til at det rettslige vernet til kommunene har blitt styrket med blant annet å lovfeste det kommunale selvstyret i den nye kommuneloven. Kommunene på sin side kan vise til en generell god tilfredshet med lokaldemokratiet blant innbyggerne, men ikke innenfor alle områder. Derfor er det viktig at både statlige myndigheter og kommunene bestreber å bevare og utvikle lokaldemokratiet til det beste for innbyggerne.

5 Forholdet mellom stat og kommune

Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn i hele landet gjennom å spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Rammestyring er hovedprinsippet for statens styring av kommunesektoren. Juridisk rammestyring innebærer at kommunene har reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver. Økonomisk rammestyring betyr at kommunesektoren i størst mulig grad finansieres gjennom frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter), slik at prioriteringene kan gjøres lokalt.

Rammestyring gir handlingsrom og er en forutsetning for et levende lokaldemokrati der folk og lokalsamfunn har frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. I tillegg til at denne friheten har en egenverdi, legger nærheten lokalpolitikkerne har til lokalsamfunnets behov og utfordringer, til rette for at ressursene brukes der de gjør mest nytte og at tjenestene kan tilpasses den enkelte på en ubyråkratisk måte. Rammestyringsprinsippet er styrket gjennom den nye kommuneloven som lovfester det kommunale selvstyret og prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren.

Kommunene har som planmyndighet stor handlefrihet i arealplanleggingen. Regjeringen har gjort flere endringer i plan- og bygningsloven som forenkler planprosessen, og gitt tydeligere føringer for bruk av innsigelser. Regjeringen vil fortsette dette arbeidet. Andelen planer møtt med innsigelse er redusert siden 2013, og flere saker løses gjennom dialog og meglings lokalt. Under denne regjeringen har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i om lag 80 prosent av sakene avgjort innsigelsene helt eller delvis i samsvar med kommunens vedtak.

I dette kapitlet omtales utvalgte saker av overordnet karakter som har betydning for forholdet mellom staten og kommunene.

5.1 Innlemming av øremerkede tilskudd

Rammefinansiering i form av frie inntekter er hovedprinsippet for finansiering av kommunesek-

toren. Innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner styrker det kommunale selvstyret og fører til mindre byråkrati i både staten og kommunesektoren. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2020 foreslå å innlemme en rekke øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Et utgangspunkt har vært ekspertgruppen som gjennomførte en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd som ble lagt fram i desember 2017. En rekke av innlemmingene som varsles, følger også opp regionreformen og Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*, jf. omtale i kapittel 7.

Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2020 foreslå å avvikle og innlemme følgende tilskudd i rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene:

- Tilskudd til psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene
- Tilskudd til dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens
- Tilskudd til samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak
- Tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med spesielle behov
- Tilskudd til karriereveiledning
- Tilskudd til tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsett på 1.–10. trinn
- Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig
- Tilskudd til inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn
- Tilskudd til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse
- Tilskudd til klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid
- Tilskudd til skredsikring av fylkesveier
- Tilskudd til gang- og sykkelveier

Tilskuddene til tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsett på 1.–10. trinn, inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn, regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse samt skredsikring av fylkesveier vil bli gitt en særskilt fordeling innenfor rammetilskuddet (tabell c). Regjeringen vurderer innretningen av

den utvidede TT-ordningen nærmere, med sikte på innlemming i rammetilskuddet når ordningen er blitt finansiert som en nasjonal ordning.

Det vises til nærmere omtale av de ulike tilskuddene som skal innlemmes i kapittel 13.

Regjeringen vil over tid avvikle flere øremerkede tilskudd og redusere det totale omfanget av øremerking. Det vil bli løpende vurdert om øremerking av midler til gitte formål innebærer en hensiktsmessig styring av kommunesektoren og er i tråd med retningslinjene for øremerkede tilskudd, eller om rammefinansiering gjennom innlemming vil være bedre egnet.

Kompensasjonsordningen for renter og avdrag og vertskommunetilskuddet (kap. 761, post 64 og kap. 761, post 61, Helse- og omsorgsdepartementet) samt rentekompensasjonsordningene for skole- og svømmeanlegg (kap. 225, post 65, Kunnskapsdepartementet) og for transporttiltak i fylkene (kap. 1320, post 61, Samferdselsdepartementet) er alle under gradvis avvikling. Dette vil på sikt bidra til å redusere andelen øremerkede midler.

5.2 Ny kommunelov

5.2.1 Generelt om ny kommunelov

Stortinget vedtok 22. juni 2018 ny kommunelov, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* og Innst. 369 L (2017–2018). Mesteparten av loven vil tre i kraft i forbindelse med konstitueringen av det enkelte kommunestyret og fylkestinget etter valget september 2019, jf. kongelig resolusjon 20. desember 2018.

Den nye kommuneloven styrker det kommunale selvstyret. Dette kommer til uttrykk gjennom en ny formålsbestemmelse, hvor det slås fast at formålet med loven er å fremme det kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. I tillegg er det kommunale selvstyret eksplisitt blitt lovfestet. Selvstyret får med det en klar rettslig forankring i kommuneloven. I den nye loven er det også tatt inn tre prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og det kommunale selvstyret.

Disse tre bestemmelsene er klart og direkte knyttet til det kommunale selvstyret, men den nye loven inneholder også andre bestemmelser som skal styrke det kommunale selvstyret.

Med den nye loven får alle landets kommuner og fylkeskommuner en ny og moderne lov, som fortsatt vil legge rammene for den kommunale virksomheten. Det har vært departementets mål

at loven skal være lett å lese og lett å forstå. Det er viktig både av demokratihensyn, og av hensyn til etterlevelsen av loven.

Departementet vil i løpet av 2019 fastsette nye forskrifter til kommuneloven, og også tilby opplæring i loven og veiledning. Departementets retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren vil bli revidert for å gjenspeile endringene i den nye kommuneloven.

5.2.2 Internkontroll

Ny kommunelov inneholder ny regulering av krav til internkontroll med kommuneplikter. Dette er i kommuneloven av 1992 kun regulert med et overordnet krav om betryggende kontroll. I ny kommunelov skjerpes og tydeliggjøres kravet om internkontroll med en egen bestemmelse med tydelige minstekrav til hvordan internkontrollen, som er kommunedirektørens ansvar, skal være. Den nye loven tar inn i seg mange av de elementene som i dag finnes i særskilte bestemmelser om internkontroll i lover og forskrifter på ulike sektorer – men er likevel ikke like detaljert som en del av disse.

Som en forutsetning for at den nye internkontrollreguleringen i ny kommunelov skal tre i kraft, ligger at eksisterende regulering i særlovgivningen som gjelder internkontroll med kommuneplikter skal gjennomgås og i hovedsak oppheves. Ny kommunelov skal erstatte en rekke særlover slik at reguleringen blir klarere, enklere og mer helhetlig. Målsettingen er å gjøre reguleringen enklere, og internkontrollen bedre.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har, i tråd med føringene i forarbeidene til ny kommunelov, igangsatt en gjennomgang av særlovgivningen med sikte på å oppheve slike internkontrollbestemmelser. Dette er en prosess som gjøres i samarbeid med berørte departementer. Målet er å oppheve flest mulig av denne type internkontrollbestemmelser, slik at internkontroll med kommuneplikter i hovedsak er regulert av kommuneloven. Ett unntak fra dette ble gjort av Stortinget når det gjelder helse- og omsorgssektoren i kommunen. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten av 28. oktober 2016 nr. 1250, som trådte i kraft 1. januar 2017, er unntatt fra særlovgjennomgangen og skal således fortsatt gjelde. Høringsnotat med forslag om endringer i lov- og forskriftsbestemmelser om internkontroll med kommuneplikter ble sendt på høring 26. april med høringsfrist 16. september 2019.

5.3 ESA-sak om skattefritak og konkursimmunitet og arbeidet med like konkurransevilkår

ESA åpnet i 2013 en sak mot norske myndigheter, som retter seg mot og reiser spørsmål om det generelle skattefritaket og konkursimmuniteten for staten, helseforetakene, fylkeskommunene og kommunene er i strid med EØS-avtalen. Saken pågår fremdeles. Arbeidsgrupperapporten fra Hjelmeng-utvalget om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører ble sendt på offentlig høring med frist i mai 2018. Se kommuneproposisjonen for 2019 punkt 5.3 for mer informasjon om saken, og utviklingen siden starten i 2013.

Berørte departementer har god dialog med ESA for å finne gode løsninger som sikrer overholdelse av støtteregeverket. Slike løsninger må bidra til at det offentlige kan løse sine oppgaver på en hensiktsmessig og samfunnsøkonomisk måte. Løsningene skal dessuten bidra til at offentlig sektor legger til rette for virksom konkurranse og like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører.

Saken ESA åpnet handler om hvordan offentlig sektor organiserer og finansierer økonomisk aktivitet; altså salg av varer og tjenester i et marked. ESA-saken omfatter ikke tjenester som på grunn av måten de er finansiert og organisert på, faller utenfor EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Kommunale, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester er derfor ikke omfattet. Dette gjelder blant annet barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, SFO og kulturskoler.

Støtteregele etter EØS-retten omfatter bare det som defineres som «økonomisk aktivitet». Idretts- og kulturaktiviteter i offentlig sektor vil i noen tilfeller anses for å være økonomisk aktivitet i EØS-sammenheng, men det er gjennom praksis fra EU/EØS avklart at offentlig støtte til breddeidrett eller kulturaktiviteter utøvd av amatører, ikke regnes som statsstøtte. En del offentlig aktivitet knyttet til kommunale svømmehaller, gymsaler og kulturhus, er ikke økonomisk aktivitet og vil dermed falle utenfor. I den grad det er noe økonomisk aktivitet i disse anleggene, vil det sjelden være samhandelspåvirkning, hvilket er et

annet krav for at støtteregele kommer til anvendelse. Dermed faller disse aktivitetene også utenfor EØS-reglene.

De foreløpige undersøkelsene av aktivitet i offentlig sektor tyder på at mye av det som det offentlige tilbyr i markedet er salg av restkapasitet fra kjernevirksomheten, og tjenester der de har samdriftsfordeler ved å tilby tjenester som er økonomiske ved siden av den ikke-økonomiske aktiviteten, for eksempel kommunal brøyting av private veier. Salg av restkapasitet vil sjeldent påvirke samhandelen og dermed også falle utenfor EØS-reglene.

For å sikre et bredere beslutningsgrunnlag skal Nærings- og fiskeridepartementet, i samarbeid med blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet, innhente en utredning om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av de ulike forslagene til tiltak som henholdsvis ESA og Hjelmeng-utvalget har foreslått. Utredningen skal vurdere og anslå de samfunnsøkonomiske konsekvensene av de ulike forslagene i Hjelmeng-rapporten og ESAs forslag. Utredningen skal foreligge mot slutten av 2019.

Når utredningen foreligger, vil de berørte departementene arbeide videre med konkrete forslag til tiltak.

5.4 Valglovutvalget

Regjeringen oppnevnte 21. juni 2017 et utvalg som skal foreslå ny valglov og vurdere endringer i valgordningen. Utvalget skal se på alle sider av valg gjennomføringen, særlig på ansvars- og rollefordeling, avvikling av stemmegivningen og forsendelse av forhåndsstemmer. Utvalget skal utrede hvordan den nye fylkesstrukturen påvirker valgordningen, herunder om dagens inndeling i valgdistrikter ved stortingsvalg skal videreføres. Utvalget skal også utrede ny personvalgordning ved stortingsvalg, og se på klageordningen for valg.

Valglovutvalget skal avggi sin utredning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 31. mai 2020.

6 Kommunereform

6.1 Status for kommunereformen

Kommunereformen er en viktig velferdsreform for denne regjeringen, og arbeidet med å legge til rette for flere kommunesammenslåinger vil derfor fortsette.

I Norge har vi et generalistkommunesystem som innebærer at alle kommuner har samme oppgaver og ansvar, uavhengig av størrelse og antall innbyggere. Med en aldrende befolkning, færre arbeidstakere per pensjonist og klimautfordringer, vil kommunene stå overfor vanskelige og store utfordringer i tiden som kommer.

Regjeringen vil opprettholde generalistkommunesystemet fordi det sikrer at alle innbyggere har de samme demokratiske rettighetene, det legger til rette for et felles, statlig finansieringssystem og for at lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring, samt for statlig tilsyn og kontroll med kommunene.

Flere kommuner vedtok i kommunereformen at mer interkommunalt samarbeid var løsningen for å legge til rette for gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Utstrakt interkommunalt samarbeid gir imidlertid store utfordringer, særlig knyttet til demokrati og politisk kontroll av den kommunale virksomheten. Enkelte kommuner kan også oppleve at interkommunalt samarbeid over tid kan tappe kommunen både for kompetanse og arbeidsplasser.

Regjeringen mener derfor at sammenslåing av kommuner er en mer framtidsrettet og demokratisk løsning, og legger derfor fortsatt til rette for at kommuner som ønsker å slå seg sammen gjennom gjensidige lokale vedtak vil få ta del i gode og langsiktige økonomiske virkemidler.

109 kommuner er nå inne i det siste året med forberedelser før de 1. januar 2020 blir 43 nye kommuner. Totalt ble 119 kommuner sammenslått i perioden 2014–2017, og det vil i 2020 være 356 kommuner i Norge. Dette berører en av tre innbyggere som ved årsskiftet vil tilhøre en ny kommune.

6.1.1 Tilbud og støtte til sammenslåingskommunene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hatt stor oppmerksomhet rettet mot de kommunene som er vedtatt sammenslått, og det er satt i gang flere tiltak for å legge til rette for å støtte opp under at det skal være gode, lokale prosesser rundt det å bygge nye kommuner. Å bygge nye kommuner er store omstillingsprosjekter. Det er mange utfordringer som skal løses underveis, og mye må være klart til 1. januar 2020 for at den nye kommunen skal være operativ. Samtidig skal det planlegges for videre utvikling av den nye kommunen etter 1. januar 2020.

Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner

En av regjeringens målsettinger for kommunereformen er et sterkt lokaldemokrati. Når kommuner skal slå seg sammen, vil det påvirke rammene for demokratiet og det politiske lederskapet.

Departementet satte på nyåret 2017 i gang prosjektet *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner*. Prosjektet skulle inspirere kommunene med vedtak om sammenslåing til å sette demokratispørsmål på dagsorden når de skal bygge sin nye kommune.

Tema for prosjektet har vært politisk organisering og arbeidsmåter, innbyggermedvirkning og nye digitale løsninger. 32 nye kommuner (88 sammenslåingskommuner) takket ja til å delta i prosjektet. Hver av de nye kommunene som har deltatt har fått tilsagn om 100 000 kroner i tilskudd til lokaldemokratiutviklingsarbeidet i 2018. I tillegg har de fått tilbud om å kartlegge statusen for lokaldemokratiet i sammenslåingskommunene, gjennom *KS lokaldemokratiundersøkelse*.

Formålet med prosjektet var å vise fram ulike måter kommunene kan organisere seg og arbeide på, ulike former for innbyggermedvirkning og nye digitale verktøy. Departementet har arrangert to lokaldemokratikonferanser, først og fremst for politikere, og to prosjektledersamlinger der dette har vært tema.

Mange av kommunene jobber nå særlig med ulike nærdemokratiske ordninger. Noen kommuner utarbeider egne demokratistategier, andre utvikler en universell lokaldemokratisk verktøykasse og digitalt nærdemokrati.

Departementet har tilbudt prosjektkommunene en evaluering av tiltakene som de vurderer å gjennomføre. Forskerne¹ som departementet har engasjert til dette, vil utarbeide en samlet rapport, blant annet om aktuelle trender og hvordan ulike tiltaksprofiler vil kunne bidra til å styrke lokaldemokratiet. Sluttrapporten skal være klar i desember 2019.

Departementet har også inngått avtale med forskerne om å evaluere fire til fem av prosjektkommunenes videre arbeid med å utvikle sitt lokaldemokrati, etter at de nye kommunene og kommunestyrene trer i kraft. Disse kommuneeksemplene vil kunne gi inspirasjon og vise vei for andre kommuner. Beskrivelsen av disse lokaldemokratimodellene vil blant annet bli lagt ut på kommunereform.no.

Partsbasert oppfølgingstilbud til kommuner som skal slå seg sammen

Departementet, KS, Unio Kommune, LO Kommune, YS Kommune og Akademikerne Kommune inngikk i juni 2016 en avtale om å samarbeide om et oppfølgingstilbud til alle kommuner som skal slå seg sammen. Det er til sammen gjennomført åtte samlinger med 300 – 500 deltakere på hver samling. Fra kommunene har både folkevalgte, administrasjon, tillitsvalgte og verneombud vært representert. Samlingene har blant annet hatt arbeidsgiverpolitikk, eierskap, interkommunalt samarbeid og prosjektstyring på dagsorden. Evalueringene har vist at deltakerne har opplevd samlingene som svært nyttige. KS har det praktiske ansvaret for å gjennomføre tilbudet.

I tilbudet er det også blitt etablert en digital læringsportal for erfaringsdeling. Her er det samlet ulike veiledere og eksempler fra sammenslåingsprosessene innenfor temaer som arbeidsgiverspørsmål, lokaldemokrati, kommunikasjon og kulturbygging. Portalen er tilgjengelig for alle kommuner og legger til rette for at kommunene kan lære av hverandre.

Avtalen mellom partene varer ut 2019. I 2019 vil det arrangeres ulike webinarer, samt utvikles veiledningsmaterieell for den siste perioden før sammenslåingene trer i kraft 1. januar 2020.

¹ NIBR (By- og regionforskningsinstituttet) og Høgskolen i Oslo og Akershus.

Kartverkets rolle som teknisk koordinator

Sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner har en rekke konsekvenser og utfordringer for digitale systemer både på lokalt, regionalt og statlig nivå. Kartverket som forvalter av matrikkelen, det nasjonale eiendomsregisteret, har fått i oppdrag av departementet å ivareta rollen som teknisk koordinator av statlige etater i IKT-spørsmål i kommune- og regionreformen, samt å gi faglig støtte til kommuner som er i sammenslåingsprosess fram mot 2020.

Det er kommunene selv som er ansvarlig for at egne systemer er på plass fra 1. januar 2020.

6.1.2 Eiendomsskatt ved kommunesammenslåing – høring

Finansdepartementet har i høringsnotat 12. april 2019, med høringsfrist 12. juli 2019, foreslått endringer i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane (eiendomsskattelova) § 13. Forslaget skal legge til rette for at sammenslåtte kommuner får mulighet til å harmonisere eiendomsskatten i den nye kommunen. Det foreslås at kommunene i en overgangsperiode på tre år, fra tidspunktet for iverksettelsen av kommunesammenslåingen, kan øke satsene med inntil 1 promilleenhet på bolig- og fritidseiendom, og 2 promilleenheter på næringseiendom med videre per år. I overgangsperioden vil de ulike delene av den nye kommunen kunne ha ulike satser for eiendomsskatt på samme type eiendom. Overgangsperioden skal brukes til å harmonisere eiendomsskatten i den nye kommunen. Forslaget gir kommuner som slår seg sammen forutsigbarhet for eiendomsskatteinntekter fra næringseiendom med videre og fører samtidig ikke til en brå økning i eiendomsskatten for bolig- og fritidseiendom fra et år til et annet. Finansdepartementet tar sikte på å fremme et eventuelt lovforslag i statsbudsjettet for 2020. Nye regler vil da kunne tre i kraft fra og med eiendomsskatteåret 2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har med hjemmel i inndelingsloven § 17 fastsatt individuelle forskrifter for hver enkelt kommunesammenslåing, basert på en felles mal. I flere av disse er det, fra tidspunktet for iverksettelsen av sammenslåingen, gitt adgang til å videreføre eksisterende eiendomsskattesatser i de opprinnelige kommunene i en overgangsperiode på to år. Det er videre lagt opp til at det gjøres årlige endringer innenfor de ulike geografiske områdene i den nye kommunen i tråd med det som er lovlig etter de alminnelige reglene i eiendomsskattelova, med

det formål å harmonisere eiendomsskatten. Forskriftene fastsetter at eiendomsskatteregimet skal være felles i hele den nye kommunen fra og med 2022. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på oppheve sammenslåingsforskriftenes bestemmelser om overgangsperiode for eiendomsskatt når endringene som foreslås av Finansdepartementet i høringsnotat 12. april 2019 er vedtatt og trer i kraft.

6.2 Det norske kommunesystemet

De norske kommunene har en helt sentral plass og rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. De har en bred og omfattende oppgaveportefølje, og oppgavene og ansvaret til kommunene har vokst i hele etterkrigstiden. De viktigste argumentene for å legge oppgaver til kommunene er den grunnleggende verdien det har at innbyggerne kan påvirke og delta i løsningen av felles oppgaver i lokalsamfunnet, og at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.

Et viktig kjennetegn ved det norske kommunesystemet er generalistkommuneprinsippet. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner, uansett innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn, skal håndtere de samme kravene til tjenester til sine innbyggere, ivareta planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, utføre oppgavene som myndighetsutøver og ivareta demokratiske funksjoner.

Generalistkommuneprinsippet sikrer at alle innbyggere har de samme demokratiske rettighetene, og prinsippet legger til rette for et felles, statlig finansieringssystem og at lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring, samt for statlig tilsyn og kontroll med kommunene.

Statlig rammestyring, både økonomisk og juridisk, skal gi det kommunale demokratiet handlingsrom til å tilpasse tjenestene til individuelle og lokale behov og til å kunne ta egne veivalg for sin kommune.

Departementet mener at det norske kommunesystemet, basert på generalistkommuneprinsippet, en bred og omfattende oppgaveportefølje og statlig rammestyring, har store fordeler. For å styrke kommunesystemet ønsker denne regjeringen å legge til rette for sammenslåing av kommuner. Alternative strategier, som gjerne vil være økt interkommunalt samarbeid eller oppgavedifferensiering, vil gi demokratiske utfordringer og

vil svekke både det nasjonale og lokale demokratiet.

Fordelene ved kommunesystemet svekkes imidlertid av en kommunestruktur hvor det over tid er blitt store forskjeller mellom kommunenes forutsetninger til å fylle rollen som generalistkommune. Etter kommunereformperioden er det fortsatt om lag halvparten av kommunene som har under 5 000 innbyggere og flere enn 120 kommuner som har færre enn 3 000 innbyggere. Befolkningsnedgang og aldring i befolkningen gjør at mange av de små kommunene i løpet av de nærmeste årene ikke vil ha et bærekraftig forhold mellom innbyggere i arbeidsfør alder og innbyggere over 67 år.

Generalistkommunesystemet har lenge vært under press. Denne utviklingen vil forsterke seg ytterligere de kommende årene.

6.2.1 Situasjonen etter 1. januar 2020

Til tross for et høyt antall sammenslåinger i kommunereformperioden, er ikke hovedtrekkene i kommunestrukturen endret.

Etter 2020 vil det bli et enda større gap mellom de største og de minste kommunene. Det vil da bli nye, større kommuner med mer solide organisasjoner og større fagmiljøer, som både kan levere gode tjenester og ta en aktiv rolle for samfunns- og næringsutvikling i den nye kommunen. Mange av de mindre kommunene vil ha små og sårbare organisasjoner til å håndtere både dagens og framtidens utfordringer, for sine innbyggere og lokalsamfunnet. Særlig bekymringsfullt er det at flere av de små kommunene har vansker med å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i organisasjonene til å levere gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Denne utfordringen understrekes av NIVI Analyse AS som på oppdrag fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark har intervjuet ordførere og rådmenn i 13 av Finnmarks 19 kommuner om blant annet det framtidige utfordringsbildet for kommunen². Rapporten viser at mange av kommunene sliter med å rekruttere og opprettholde tilstrekkelig kompetanse over tid. Rådmenn og ordførere i flere kommuner gir tilbakemelding om at de er bekymret for om rettsikkerheten for innbyggerne ivaretas.

Telemarksforskning har på oppdrag fra departementet gjennomført en utredning av hvordan kommunene med under 3 000 innbyggere løser

² Vinsand, Geir (2018): *Gode grep i Finnmark*. NIVI Rapport 2018:4

sine oppgaver innenfor generalistkommunesystemet³. Telemarksforskning gjennomførte en spørreundersøkelse til rådmennene i alle kommunene med færre en 3 000 innbyggere, samt en case-undersøkelse i åtte kommuner for å fylle ut informasjonen knyttet til de resultatene som framkommer gjennom spørreundersøkelsen og statistiske analyser.

Rapporten konkluderer blant annet med at de minste kommunene i framtiden i økende grad vil ha utfordringer med å fylle rollen som generalistkommune som følger av:

- fortsatt nedgang i folketallet
- økende andel eldre og færre i yrkesaktiv alder
- mer sårbar økonomi som følge av færre innbyggere
- økt konkurranse om kvalifisert arbeidskraft og økte utfordringer med tilstrekkelig tilgang på kompetanse ut fra behovet, særlig innenfor spesialiserte tjenester
- mangel på kompetanse innen kommunal planlegging, digitalisering, utvikling og innovasjon som grunnlag for å håndtere framtidige utfordringer og utviklingsmuligheter.

De nye kommunene vil endre relasjonene og tyngdepunktet i sin region. Mange av de nye kommunene utgjør tyngdepunkt i fylkene, og vil være sentrale i samhandlingen mellom kommunene, og med de nye fylkeskommunene og fylkesmannen. Det er grunn til å anta at den regionale og nasjonale gjennomslagskraften vil øke, og at kommunene vil framstå som attraktive både for innbyggere og næringsliv.

Digitalisering er et viktig element i moderniseringen og effektiviseringen av kommunal sektor, men dette krever store ressurser og spesialisert kompetanse. Mange av sammenslåingskommunene bruker nå store ressurser på å fornye organisasjonene sine, også innenfor IKT, og gapet mellom de store og de små kommunene som har valgt å stå alene, blir større enn tidligere. Konsekvensen kan bli at det blir et digitalt A- og B-lag blant kommunene, hvor de minste taper attraktivitet både overfor innbyggere og næringslivet.

Telemarksforskning fant i sin utredning at kommunene er avhengig av samarbeid om digitalisering, og at dette behovet bare vil bli større. Samtidig er inntrykket at det ikke er enkelt for små kommuner å etablere samarbeid på et nødvendig strategisk og helhetlig nivå. Slike samarbeid krever at ledelsen i kommunen har kapasitet til å

gjennomføre digital organisasjonsutvikling, noe som er en forutsetning for å hente ut gevinstene ved digitalisering. Et flertall av kommunene gir uttrykk for at det er krevende å hente ut gevinster av digitaliserings- og innovasjonsarbeid. Dette underbygges også av casekommunene.

I flere fylker med mange små og sårbare kommuner er det interkommunale samarbeidet omfattende og helt nødvendig for at kommunene skal være i stand til å gi et forsvarlig tjenestetilbud til sine innbyggere. I rapporten fra Telemarksforskning svarer 72 prosent av kommunene med under 3 000 innbyggere at de er helt enig i at de er avhengig av interkommunalt samarbeid for å få løst oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Når de blir spurt om hvilke områder de er mest avhengig av samarbeid, blir til sammen 54 tjenester nevnt. Samarbeid om IKT/digitalisering kommer på topp (71 prosent), deretter barnevern (64 prosent). Fylkesmannen i Troms og Finnmark rapporterer i sin årsmelding til departementet at det ikke er uvanlig at kommuner deltar i over 50 ulike interkommunale samarbeid. Dette gir store utfordringer, særlig knyttet til demokrati og politisk kontroll av den kommunale virksomheten. Enkelte kommuner ser også at det interkommunale samarbeidet over tid kan tappe kommunen for både kompetanse og arbeidsplasser når disse går til vertskommunen, som gjerne er den største kommunen. En sammenslåing av kommunene som samarbeider på flere områder, ville medført at det var *ett* kommunestyre som på en planmessig måte kunne fordelt arbeidsplassene til de ulike stedene i den nye kommunen.

I rapporten fra Telemarksforskning er kommunene delt omtrent på midten i sine svar på påstanden om at *min kommune har mye å gå på før ulempene med interkommunalt samarbeid blir for store og kommunesammenslåing er en bedre løsning*. Her er hovedtyngden mot ytterpunktene, altså at mange er helt uenig og mange er helt enig, og det er de minste og mest usentrale kommunene som er mest enige i påstanden. Rapporten konkluderer med at årsaken kan være at de minste og mest usentrale kommunene føler de har mest å tape på en kommunesammenslåing, fordi det er gjerne kommunen selv som står for en stor andel av sysselsettingen i kommunen, og tilgang på kommunale arbeidsplasser er dermed viktig for å opprettholde bosettingen. Samtidig skriver Fylkesmannen i Trøndelag i sin årsrapport for 2018 at de kommunene som i kommunereformen var tydeligst på at de skulle lage et omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid som alternativ til å slå seg sammen, sliter

³ Brandtzæg, B. mfl. (2019): *Utredning om små kommuner*. TF-rapport nr. 473/2019

med å få dette på plass, og at det så langt ikke har resultert i nye tydelige forpliktende samarbeid.

For små kommuner med befolkningsnedgang vil det være en særlig viktig oppgave å bidra til å skape arbeidsplasser og drive en god samfunns- og næringsutvikling. Interkommunalt samarbeid vil ikke løse utfordringer knyttet til konkurranse mellom kommunene når det kommer til spørsmålet om lokalisering av arbeidsplassene, både når det gjelder private og offentlige arbeidsplasser. Kommunestyret i en større kommune, med representasjon fra og ansvar for hele det geografiske området, ville kunne ha en plan for fordeling av disse arbeidsplassene. Undersøkelser viser også at det er lite samarbeid mellom kommunene om næringsutvikling, og noe av forklaringen kan nettopp ligge i at kommunene ser på dette som et nullsum-spill, det vil si når det besluttes at én kommune får arbeidsplassene, vil det bety tap for de andre kommunene. Der hvor det i større grad kan ligge til rette for samarbeid om samfunns- og næringsutvikling, er der hvor det er felles interesser og gevinster for alle som samarbeider, for eksempel innen reiseliv og turisme. Fylkesmenene pekte også i sine langsiktige tilrådinger på at samfunnsutviklingsutfordringene er krevende å håndtere gjennom interkommunalt samarbeid. Så selv om det i flere regioner er gode forutsetninger for en positiv utvikling til å skape nye arbeidsplasser og utvikle regionene til å bli motorer i samfunnsutviklingen, svekkes mulighetene for å ta ut dette vekstpotensialet av kommunestrukturen.

Kapasitet og kompetanse

Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet er avgjørende for at kommunene skal fylle rollen som generalistkommuner. Rapporten fra Telemarksforskning⁴ viser at små kommuner har betydelige utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse, særlig spesialkompetanse. Årsaken er i stor grad at kommunene har for få innbyggere til å fylle hele stillinger innenfor et ansvarsområde.

I spørreundersøkelsen Telemarksforskning gjennomførte i kommuner med under 3 000 innbyggere, svarer mellom 19 og 51 prosent at de ikke har tilgang på tilstrekkelig kompetanse utfra behovet, verken i egen organisasjon, gjennom samarbeid eller ved kjøp, for følgende tjenester:

- psykolog (51 prosent)
- jurister (42 prosent)

- fagstillinger innen miljøvern og klima (38 prosent)
- ergoterapeuter (36 prosent)
- fagstillinger innen samfunnsikkerhet og beredskap (32 prosent)
- fagstillinger innen samfunnsplanlegging (28 prosent)
- fagstillinger innen kompetanse på rus (23 prosent)
- sykepleiere (20 prosent)
- fagstillinger innen arealplanlegging (20 prosent)
- ingeniører innen tekniske tjenester (19 prosent)

Gjennom intervjuer med casekommunene ble mangel på psykologer tatt opp som tema. Årsaken det pekes på av informantene er at det er vanskelig å rekruttere fordi søkere vil være del av et større fagmiljø. Kommunene har for få innbyggere og brukere til å etablere et fagmiljø med fulle stillinger. Dette varierer noe etter sentralitet og inntekt.

Informanter i casekommunene i utredningen utdypet og peker på utfordringer med mangel på kapasitet og kompetanse. Noe av grunnen til at det er vanskelig å rekruttere er at stillinger ofte er tillagt mange ulike arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Klarer de å rekruttere, er det ofte nyutdannede, som ikke blir lenge i stillingen.

Noen av informantene kommenterer at det blir lite tid til planlegging og utviklingsarbeid innenfor tjenesteområdene fordi det kun er kapasitet til drift. Dette medfører at planer blir gamle og utdaterte.

Små fagmiljøer og mangel på kapasitet og kompetanse fører til at ledere har et bredt ansvarsområde. I en av casekommunene har for eksempel enhetsleder for samfunnsutvikling ansvar for plan- og byggesak, kart og oppmåling, eiendomsskatt, landbruk, næring, bosetting, folkehelse og samfunnsmedisin, samt drift og utbygging inkludert renhold og vaskeri. I tillegg må lederen bidra med saksbehandling.

I spørreundersøkelsen er 80 prosent av kommunene uenig i påstanden om at kommunens ressurser til å jobbe med innovasjon er tilstrekkelig sett i forhold til behovet. Casekommunene gir tilbakemeldinger om at hovedfokus i administrasjonen er drift, og at det er vanskelig å sette i gang større innovasjons- og utviklingsprosjekter på egen hånd.

Rapporten oppsummerer med at det i små kommuner legges ned en betydelig «dugnadsinnsats» for at hjulene skal gå rundt. Fordi det blir

⁴ Brandtzæg, B. mfl. (2019): *Utredning om små kommuner*. TF-rapport nr. 473/2019

Tabell 6.1 Oversikt over interkommunalt samarbeid i tre utvalgte fylker

Antall kommuner og antall tjenester	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Tre fylker	Hele landet
Antall kommuner	36	47	44	127	422
Antall regionråd	3	7	7	17	66
Antall IKT-tjenester	7	21	30	58	Ikke kartlagt
Antall barneverntjenester	19	20	24	63	257
Antall legevakter	18	14	27	59	180
Antall PP-tjenester	18	22	12	52	Ikke kartlagt
Antall landbrukskontor	23	40	36	99	Ikke kartlagt
Antall brannvesen	33	28	28	89	253

mye fokus på drift, gir flere tilbakemelding om at dette går utover en del rutiner for internkontroll knyttet til dokumentasjon, kvalitetssikring og oppfølging av oppgaver og vedtak.

Interkommunalt samarbeid i tre fylker

Nivi Analyse AS har på oppdrag fra departementet kartlagt tjenestestrukturen for utvalgte kommunale oppgaver i Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland⁵. Rapporten viser om kommunene i de tre fylkene løser oppgaver selv eller gjennom interkommunalt samarbeid, samt hvilke kommuner som inngår i hvilke samarbeid. Oppgavene som er kartlagt er: IKT-tjenester, barneverntjenester, legevakt, PP-tjenester, landbrukskontor og brannvesen.

Kartleggingen viser at mange kommuner løser oppgaver gjennom samarbeid. Selv om det er 422 kommuner i Norge, så er det kun 257 kommunale barnevernstjenester, og 181 kommunale legevakter. Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland har 127 kommuner til sammen, men kun 52 kommunale PP-tjenester og 89 kommunale brannvesen (se tabell 6.1).

Det er frivillig for kommuner å inngå interkommunale samarbeid, og kartleggingen illustrerer at kommunene selv mener kommuneinndelingen ikke er funksjonell for enkelte av de oppgavene de har ansvar for å løse. For eksempel har 43 prosent av kommunene i Trøndelag under 3 000 innbyggere, og ingen av disse løser barnevernsoppgavene i egen regi.

⁵ Vinsand, Geir (2018): *Takt og utakt med kommunestrukturen*. NIVI rapport 2018:5

Kartleggingen gir også inntrykk av at det er relativt usystematisk og tilfeldig hvor det blir samarbeid om hvilke oppgaver, uten at det gis nærmere vurderinger av hvorfor det er slik:

- I Nordland er det utbredt samarbeid om PP-tjenester (12 tjenester i 44 kommuner), men ikke om IKT-tjenester (30 tjenester i 44 kommuner).
- I Møre og Romsdal er det et utbredt samarbeid om IKT-tjenester (7 tjenester i 36 kommuner), men i mindre grad for PP-tjenester (18 tjenester i 36 kommuner).
- I Trøndelag er det mest samarbeid om legevakt, mens det er mindre samarbeid om dette i de to andre fylkene.

En annen kartlegging av interkommunal samarbeid⁶ viser at 395 kommuner deltar i 66 regionråd⁷. Gjennomsnittlig innbyggertall for disse samarbeidene er 57 000, og gjennomsnittlig antall deltagende kommuner er seks.

Disse rapportene viser at både det administrative og politiske nivået i kommunene, vurderer kommuneinndelingen som lite funksjonell for mange av oppgavene de har ansvar for å løse. Kommunene inngår i mange samarbeidskonstellasjoner som skal kompensere for at dagens kommuneinndeling er uhensiktsmessig, noe som gir

⁶ Vinsand, Geir (2018): *Regionråd i Norge*. NIVI Rapport 2018:3

⁷ «Regionråd» er ikke en særskilt regulert samarbeidsform etter kommuneloven. Hva slags aktivitet som drives i regionrådene varierer derfor, og samarbeidet er organisert på ulike måter, for eksempel som et samarbeid etter kommunelovens § 27 eller i et interkommunalt selskap (IKS). I den nye kommuneloven innføres det to nye samarbeidsformer, interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap. Se kapittel 18 og 19 i ny kommunelov.

mye ekstra administrativt arbeid for kommuneadministrasjonene. I tillegg gir et omfattende interkommunalt samarbeid demokratiske utfordringer ved at viktige saksfelt ligger utenfor direkte politisk styring og kontroll i det enkelte kommunestyret.

Helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling

Behovet for mer en helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling i byområder er et viktig element i det videre arbeidet med kommunereformen.

Kommunene er sentrale i å legge til rette for utviklingen av lokalt næringsliv. Bedrifter er avhengige av god infrastruktur og gode vilkår for planlegging, behandling av byggesøknader, reguleringsplaner og utbygging. Samtidig må kommunene tilby gode kommunale tjenester for at attraktiv arbeidskraft skal bosette seg i en kommune.

Der manglende kapasitet og kompetanse er en utfordring for mange små kommuner, er situasjonen for mange kommuner i vekstområder en helt annen. Mange kommuner opplever befolkningsvekst og utvikling som fører til at tettstedsgrenser og arbeidspendling i økende grad går på tvers av kommunegrensene. Flere av storbyene mangler egnet areal for å legge til rette for framtidig vekst. Dette gjør det utfordrende å planlegge og gjennomføre tiltak for bedre kommunikasjon, infrastruktur, næringsområder og tjenestetilbud. Ikke minst med tanke på nåværende og kommende klimautfordringer, er det nødvendig med større kommuner slik at areal og befolkning i byområdene ses i sammenheng og utvikles på en helhetlig og koordinert måte.

Departementet vil peke på at planprosessen er en god arena for kommunestyrene til å drøfte utviklingstrekk og utfordringer framover, og hvilke mål kommunen ønsker å realisere.

For kommuner i byområder kan planprosessen brukes til en diskusjon om hvordan kommunen kan få en bærekraftig samfunnsutvikling hvor blant annet samlet arealbruk og transportutfordringer ses i sammenheng. Planprosessen er også en arena for innbyggermedvirkning og allmenn debatt om kommunens utfordringer og hvordan disse kan løses. Også for de minste kommunene med befolkningsnedgang og små organisasjoner til å møte krav og utfordringer de står overfor, er planprosessen en egnet prosess for å drøfte om kommunen har forutsetninger for å møte framtidens utfordringer alene, eller om kommunen hel-

ler bør bygge en større og sterkere kommune sammen med nabokommuner.

6.3 Kommunereformen fortsetter

Regjeringen ønsker å opprettholde den norske tradisjonen med sterke velferdskommuner med stort handlingsrom. Da er det viktig at landet får en mer solid og framtidsrettet kommunestruktur, som kan gi gode og likeverdige tjenester og drive aktiv og helhetlig samfunnsutvikling.

I kommuneproposisjonen for 2019 la regjeringen fram rammene for det videre arbeidet med å endre kommunestrukturen, og fikk Stortingets støtte til forslaget. I Granavolden-plattformen slår regjeringen fast at kommunereformen fortsetter, gjennom positive insentiver og verktøy for gode lokale prosesser.

Som redegjort for i kommuneproposisjonen for 2019, er målene for arbeidet gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Etter departementets vurdering gjør utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse i små kommuner og behovet for en mer helhetlig og bærekraftig samfunnsutvikling, det fortsatt nødvendig å jobbe videre med endringer i kommunestrukturen.

6.3.1 Muligheter ved større kommuner

Evalueringer av tidligere sammenslåinger viser at kommunene er blitt bedre rustet til å møte framtidige utfordringer knyttet både til tjenesteproduksjon og til nærings- og samfunnsutvikling⁸. Større fagmiljøer gir også økt sikkerhet for at de beslutninger som fattes, er korrekte. Kommunene har fått bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettsikkerhet, særlig innen barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.

En kommunesammenslåing vil i seg selv ikke ha konsekvenser for hvor de innbyggernære tjenestene som for eksempel barnehager, skoler, sykehjem, hjemmehjelp/-sykepleie skal ligge. Kommunene vil ønske at disse tjenestene skal ytes der innbyggerne bor. I tillegg til driften av tjenestene, er det nødvendig å ha administrativ og faglig støtte- og utviklingskapasitet, som kan bidra til å videreutvikle tjenestene i kommunen, for

⁸ Brandtzaeg, Bernt (2009): *Friwillige kommunesammenslutninger 2005–2008*. TF-rapport nr. 258, 2009

eksempel innenfor skole og barnehage. Gjennom kommunesammenslåing vil sektoradministrasjonene kunne styrkes, noe som kan bidra til kvalitativt bedre tjenester. Et større fagmiljø gir også bedre forutsetninger for å finne nye og innovative løsninger som kan komme innbyggerne og lokalsamfunnet til gode. Muligheter en større kommune har til å kunne tilby attraktive og utviklende arbeidsplasser for sine ansatte, er et stort fortrinn i en situasjon med konkurranse om arbeidskraften innenfor mange fagområder.

Større kommuner vil kunne være en mer interessant samarbeidspartner og en sterkere aktør mot regionale og nasjonale myndigheter, og vil være attraktiv for næringslivet.

Det er ikke lokalsamfunn og steder som slås sammen, det er kommuneorganisasjonene. Som det framgår av mange av intensjonsavtalene, er det en uttrykt målsetting for kommuner som slår seg sammen at de nettopp skal ta vare på, og gjerne også styrke, lokalsamfunnene i kommunen. Denne felles viljen til å utvikle hele kommunen, kommer til uttrykk både på erfaringssamlinger med de nye kommunene og i intervjuundersøkelser som er gjennomført, for eksempel i kartfortellinger fra Indre Østfold og nye Stavanger som er tilgjengelig på www.kommunereform.no⁹. Analyser av de langsiktige konsekvensene av sammenslåing viser at det ikke blir en sterkere sentralisering av bosettingen i de nye kommunene etter sammenslåingen, enn i andre sammenliknbare kommuner¹⁰.

6.3.2 Rammer for kommuner som ønsker å slå seg sammen

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven) § 4 fastslår hvem som har fullmakt til å fatte vedtak om sammenslåing av kommuner. Kongen gjør vedtak om sammenslåing av kommuner når kommunene har sluttet seg til forslaget. Dersom noen av kommunene har uttalt seg mot sammenslåing, skal saken legges fram for Stortinget.

Stortinget vedtok 7. desember 2017 at eventuelle kommunesammenslåinger i denne stortingsperioden skal baseres på frivillighet, jf. anmodningsvedtak nr. 93. Departementet legger dette til grunn for det videre arbeidet med kommunesammenslåinger. I tråd med inndelingsloven vil depar-

tementet følge opp vedtak fra kommuner som ønsker å slå seg sammen, ved å legge til rette for vedtak av Kongen i statsråd.

Stortingets anmodningsvedtak innebærer at det blir opp til den enkelte kommune å sørge for en hensiktsmessig og framtidsrettet kommunestruktur. Det er derfor nødvendig at arbeidet med å få en kommunestruktur som er mer ensartet og framtidsrettet har et langsiktig perspektiv. I forrige stortingsperiode vedtok 45 kommuner at sammenslåing er ønskelig eller nødvendig for egen kommune, uten at det ble fattet tilsvarende positive vedtak i noen av nabokommunene. Disse kommunene vil være avhengige av positive vedtak i sine nabokommuner for å oppnå den styrkingen kommunestyret selv mener det er behov for.

Fylkesmannen har, på bakgrunn av embetets kontakt med kommunene og gode kjennskap til de ulike kommunenes styrker og svakheter, en viktig rolle med å utfordre kommunene om behovet for strukturendringer og stimulere til diskusjoner om kommunesammenslåing, der det lokalt ligger til rette for dette.

6.3.3 Langsiktige og gode økonomiske virkemidler

Stortinget har gitt sin tilslutning til at det også i det videre arbeidet legges til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen (jf. Innst. 393 (2017–2018)).

Engangskostnader ved kommunesammenslåing

Det framgår av inndelingsloven § 15 at staten skal gi delvis kompensasjon til kommunene for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen. Dette gjøres gjennom et engangstilskudd ved kommunesammenslåingen. Kommuner som slår seg sammen vil få utbetalt et engangstilskudd, etter en standardisert modell basert på antall innbyggere og antall kommuner som inngår i sammenslåingen. Minstesatsen i modellen er 25 mill. kroner, og utbetales ved en sammenslåing av to kommuner med i alt færre enn 15 000 innbyggere. Satsen for utbetaling til sammenslåing av to kommuner øker til 50 mill. kroner ved en sammenslåing av to kommuner med i alt 50 000 eller flere innbyggere. Satsene i modellen øker med 10 mill. kroner per nye kommune i sammenslåingen utover dette. Tilskuddet utbetales når sammenslåingen er vedtatt og finansieres over kap. 573 Kommunereform.

⁹ Asplan Viak, 2019

¹⁰ Gleinsvik, Audun og Synne Klingenberg (2013): *Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing*. Proba-rapport nr 2013-12

Regionsentertilskudd

Regionsentertilskuddet ble innført som et tilskudd i inntektssystemet fra og med 2017, og går til kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region.

Regjeringen vil også i det videre arbeidet legge til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen, jf. kapittel 10. For å opprettholde regionsentertilskuddet som et økonomisk virkemiddel ved nye sammenslåinger foreslår departementet at også kommuner som slår seg sammen framover vil kunne motta regionsentertilskudd, hvis kommunene oppfyller kravene i tilskuddet.

Inndelingstilskudd

Det framgår også av inndelingsloven § 15 at kommunene i en overgangsperiode skal bli kompensert for bortfall av rammetilskudd som følge av sammenslåingen. Gjennom inndelingstilskuddet i inntektssystemet får sammenslåtte kommuner kompensasjon for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis kompensasjon for tap av basistilskudd og netto reduksjon i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i femten år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Inndelingstilskuddet vil bli beregnet på gjeldende inntektssystem det året sammenslåingen trer i kraft.

Støtte til utredning

I arbeidet med kommunereformen er det etablert et bredt kunnskapsgrunnlag både lokalt, regionalt og nasjonalt om utfordringer og muligheter ved sammenslåinger. Samtidig kan det være et behov lokalt for å fornye og oppdatere kunnskapsgrunnlaget dersom det er ønskelig å sette spørsmålet om sammenslåing på dagsordenen i neste kommunestyreperiode. Departementet vil gi støtte til kommuner som vurderer sammenslåing.

Departementet vil etablere en enkel og forutsigbar modell, hvor det gis 200 000 kroner i støtte dersom to kommuner ønsker å utrede sammenslåing. Dersom flere enn to kommuner ønsker å utrede sammenslåing, gis det 50 000 kroner per kommune. Støtten kan kun tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode. Tilskuddet dekkes innenfor prosjektskjønnet, kap. 571, post 64.

Kriteriet for å få utbetalt støtten er at beslutning om utredning er vedtatt politisk i de aktuelle

kommunene, og at det foreligger en plan for videre oppfølging etter at utredningsarbeidet er ferdigstilt.

Informasjon og folkehøring

Inndelingsloven § 10 sier at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkter på forslag til grenseendringer. Dette kan gjøres på ulike måter som folkeavstemning, opinionsundersøkelser, folkemøter med videre. Det vil fortsatt gis støtte på inntil 100 000 kroner til hver kommune som utarbeider informasjon og gjennomfører folkehøring om kommunesammenslåingen. For at departementet kan utbetale støtte, har kommunene ansvaret for å gi god informasjon til sine innbyggere i forkant av folkehøringene. Kommunene må lage et faktagrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til i en høring. Forut for dette skal kommunestyret ha behandlet dette grunnlaget, og gjort et klart retningsvalg som de ber om å få innbyggernes synspunkter på. Støtten kan kun tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode. Tilskuddet dekkes innenfor prosjektskjønnet, kap. 571, post 64. Dersom det er ønskelig lokalt er det mulig å søke om støtte til utredning og støtte til informasjon og folkehøring samtidig.

6.4 Grensejusteringer

Inndelingsloven § 6 bestemmer at Kongen i statsråd gjør vedtak i alle saker om grensejustering mellom kommuner, også der kommunene er uenige. Kompetansen Kongen i statsråd har til å fatte vedtak i grensejusteringssaker etter inndelingslova § 6, er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved kgl. res. 27. oktober 2017. Departementet har delegert kompetansen videre til fylkesmannen i mindre saker der det er enighet lokalt om en løsning. I saker der departementet fatter vedtak, er normal saksgang at fylkesmannen utreder saken og gir en tilråding til departementet.

Kommunereformen har bidratt til å se på hensiktsmessigheten av dagens kommunegrenser flere steder. Kommunal- og forvaltningskomiteen ba departementet i disse grensejusteringene ta utgangspunkt i lokale initiativ fra kommuner eller grendelag, jf. Innst. 386 S (2017–2017).

Stortinget behandlet 6. desember 2018 representantforslag om endring av inndelingslovens bestemmelser om behandling av grensejustering mellom kommuner, jf. Dokument 8: 238 S (2017–

2018). Forslaget ble ikke vedtatt. I etterkant av Stortingets behandling ble det av departementet fattet vedtak i de sakene departementet hadde til behandling.

For å sikre en vellykket gjennomføring av kommune- og regionreformene i berørte kommuner, ba departementet i brev 11. februar 2019 alle fylkesmennene om at det ikke fattes ytterligere vedtak om kommunegrensejustering med ikrafttredelse fra 1. januar 2020.

6.4.1 Vedtatte grensejusteringer

Departementet har på bakgrunn av lokale initiativ fra innbyggere og kommuner fattet vedtak om kommunegrensejusteringer i flere saker. Fylkesmannen i de aktuelle fylkene har utredet saken på oppdrag fra departementet. I tillegg har fylkesmennene utredet og fattet vedtak i flere mindre saker, hvor fylkesmannen er delegert myndighet til å avgjøre dersom de berørte kommunene er enige.

Det er vedtatt grensejusteringer mellom følgende kommuner med virkning fra 1. januar 2020:

- Nye Tønsberg og Holmestrand
- Horten og nye Tønsberg
- Nye Kinn og nye Stad
- Nye Ullensvang og nye Voss
- Ås og nye Nordre Follo
- Nye Nærøysund og nye Namsos
- Nye Midt-Telemark og Sauherad
- Nye Lillestrøm og Nes
- Ørsta og nye Volda
- Nye Sandnes og Strand
- Nye Ålesund og Aukra
- Nye Steinkjer og Indre Fosen
- Nye Sogndal og Høyanger
- Hjelmeland og nye Stavanger

Departementet har i tillegg avslått søknad om grensejustering i fire saker:

- Stranda og nye Fjord
- Hole og Bærum
- Leka, Bindal og nye Nærøysund
- Gjemnes og nye Molde

Departementet og fylkesmennene vil behandle pågående og eventuelle nye søknader fortløpende i tråd med dagens regelverk og praksis.

6.4.2 Fylkesgrensejusteringer

Inndelingsloven regulerer myndighet i saker om grensejustering, både mellom kommuner og fylker. Bytte av fylke for hele kommuner er å anse

som en fylkesgrensejustering. Etter inndelingslova § 6 skal saker om grensejustering mellom fylker som gjelder mer enn én kommune, legges fram for Stortinget. Justering av kommunegrenser som berører en fylkesgrense, behandles etter reglene for kommunegrensejusteringer.

Fylkesmennene fikk i brev 12. oktober 2017 i oppdrag fra departementet å gjennomføre en prosess for å kartlegge om det var kommuner som ønsket å bytte fylke fra samme tidspunkt som regionreformen trår i kraft. I alt kom det søknad fra fem kommuner som ønsket å gjennomføre en fylkesgrensejustering. Stortinget vedtok 13. juni 2018 fylkesgrensejustering for tre kommuner. Rindal kommune i Møre og Romsdal ble en del av Trøndelag fra 1. januar 2019. Kommunene Jevnaker og Lunner blir en del av Viken fra 1. januar 2020.

Prosess for justering av fylkesgrenser

Kommunene har i dag mulighet til å søke om bytte av fylke gjennom justering av grensen mellom fylker, jf. inndelingsloven § 6. Kommuner som ønsker å søke om fylkesgrensejustering er selv ansvarlig for å utrede spørsmålet og få innspill fra egne innbyggere.

Inndelingsloven sier ikke noe om hvor lang tid det bør være mellom vedtak om grenseendring og iverksettelse av vedtak. I rundskrivet til inndelingsloven skriver departementet: «Eit vedtak om grenseendring som gjeld fleire enn eit fåtal personar, bør ikkje setjast i verk før andre årsskifte etter at vedtaket er fatta». To årsskifter er regelen for å sikre gode og forsvarlige prosesser ved slike endringer, blant annet knyttet til inntektssystemet og skatteinnkreving. Når det går to årsskifter mellom vedtak og iverksettelse sikres det at rammetilskuddet bygger på oppdaterte kriteriedata som tar hensyn til de nye grensene. Departementet legger til grunn at dette vil være praksis for framtidige fylkesgrensejusteringer.

Departementet mener at det mest hensiktsmessige vil være at eventuelle justeringer av fylkesgrenser trer i kraft årsskiftet etter et fylkestingsvalg. Eventuell søknad om fylkesgrensejustering må sendes departementet senest høsten 2021, dersom endringer skal kunne tre i kraft fra 1. januar 2024. Siden justering av fylkesgrenser ofte vil ha konsekvenser utover egen kommune, er det viktig at nabokommuner, de berørte fylkeskommunene og andre relevante aktører har mulighet til å komme med innspill. Det er også ønskelig at Stortinget gis et samlet faktagrunnlag før det eventuelt fattes nye vedtak om justering av

fylkesgrensene, og departementet vil da kunne legge fram en samlet sak for Stortinget på egnet måte i løpet av våren 2022.

Ved eventuelle vedtak om justering av fylkesgrensene av Stortinget, vil departementet legge til

rette for at innbyggerne i kommuner som har byttet fylke får avgi sin stemme til sitt nye fylkesting i valget høsten 2023, slik det også gjøres ved fylkestingsvalget høsten 2019.

7 Gjennomføring av regionreformen

Regjeringen gjennomfører regionreformen. Færre fylkeskommuner vil gi grunnlag for sterkere regioner som kan gi bedre tjenester og drive en mer samordnet samfunnsutvikling. Dette legger til rette for utbygging av attraktive bo- og næringsområder og gode, miljøvennlige transportløsninger.

Fylkeskommunene som er vedtatt slått sammen er nå i en viktig og krevende fase i sammenslåingsarbeidet. Fra 1. januar 2020 har vi elleve fylker i Norge; ti fylkeskommuner samt Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver. Mens ni fylker i dag har under 200 000 innbyggere, vil minste fylke i innbyggertall fra 2020 øke fra 76 000 til 240 000 innbyggere.

Når fylkeskommunene nå blir større, skal de også få flere virkemidler til å utvikle fylkene i tråd med regionale behov og muligheter. Regjeringen overfører oppgaver og virkemidler innenfor områder der fylkeskommunene allerede har ansvar og kompetanse. Fylkeskommunene skal få nye oppgaver blant annet på områder som kompetanse og integrering, folkehelse, klima og miljø, næringsutvikling og landbruk, forskning, samferdsel, planlegging og kultur. Dette er viktige områder for utviklingen av samfunnet i det enkelte fylket og er oppgaver som fylkeskommunene har gode forutsetninger for å løse.

Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* ble lagt fram 19. oktober 2018. Stortinget behandlet meldingen 18. desember 2018, og sluttet seg til forslagene, jf. Innst. 119 S (2018–2019). Stortinget sluttet seg også til å overføre oppgaver til fylkeskommunene ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017), jf. Innst. 385 S (2016–2017).

Dette kapittelet inneholder en status for arbeidet med å følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 6 (2018–2019) og Prop. 84 S. (2016–2017).

7.1 Oppgaver til fylkeskommunene

Oppgaver til de nye fylkeskommunene skal som hovedregel overføres fra 1. januar 2020, men noen oppgaver kan kreve mer tid.

Følgende oppgaver overføres etter planen fra 2020:

Kompetanse og integrering

- Arbeidsmarkedstiltaket bedriftsintern opplæring
- Tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning
- Bosetting internt i fylkene og annen regional samordning av integreringspolitikken
- Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B
- Tilskuddsordningen etablereropplæring for innvandrere
- Tilskudd til mentor- og traineeordninger

Folkehelse

- Forvaltning av tilskudd til friskliv, læring og mestring
- Midler til tverrfaglig innsats på rusfeltet

Klima og miljø

- Oppgaver innenfor skjærgårdstjenesten og statlig sikrede friluftsområder
- Oppgaver på kulturminneområdet (gradvis overføring fra 2020–2022)

Samferdsel og kommunikasjon

- Forvaltning av tilskudd til utbygging av bredbånd
- Eierskap og forvaltningsansvar for fiskerihavneanlegg
- Fylkesdelen av sams veiadministrasjon

Næringsutvikling og landbruk

- Oppdragsgiveransvar overfor Siva og Innovasjon Norge for fem næringsrettede ordninger
- Forvaltning av tilskudd til utrednings- og tilretteleggingstiltak i landbruket
- Forvaltning av prosjektmidler til kystskogbruket
- Utarbeidelse av regionalt næringsprogram for landbruket

Styrking av Nord-Norge

- Forvaltning av 40 prosent av tilskuddsordningen Arktis 2030 overføres til Troms og Finnmark fylkeskommune
- Sekretariat for Regionalt nordområdeforum lagt til Vadsø
- Forvaltning av tilskudd til kvensk språk og kultur overføres til Troms og Finnmark fylkeskommune

Oppgaver som ikke er ferdig utredet eller krever noe mer tid, omfatter:

- Kjøp av innenlandske flyruter
- Tilskudd til ikke-statlige lufthavner
- Tilskudd til utvidet TT-ordning
- Kulturoppgaver
- Utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for tilrettelegging og forsterket opplæring for alle i alderen 16 til 24 år.
- Spesialpedagogisk støtte til barn
- Midler i program for folkehelsearbeid i kommunene
- Minoritetsrådgiverordningen
- Ytterligere næringspolitiske oppgaver
- En sterkere kompetansepolitisk rolle
- Bufetats oppgaver i barnevernet

Arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten og tilskudd til studieforbund, overføres ikke til fylkeskommunen.

For de oppgavene som skal overføres fra 2020, vil departementene komme tilbake med budsjettforslag og overføringen i statsbudsjettet for 2020. I dette kapitlet oppgis dagens ressursbruk til oppgavene, så langt det har latt seg beregne.

Overføring av oppgaver til fylkeskommunene vil i utgangspunktet følges av rammeoverføringer innenfor en uendret utgiftsside på statsbudsjettet, der dagens ressursbruk i staten skal overføres til fylkeskommunene når oppgaven overføres. For den enkelte oppgave vurderes det også om det er behov for tilpasninger i inntektssystemet for fylkeskommunene.

7.1.1 Arbeids- og sosialdepartementet*Overføring av bedriftsintern opplæring til fylkeskommunene*

Stortinget sluttet seg til at ansvaret for arbeidsmarkedstiltaket bedriftsintern opplæring (BIO) overføres til fylkeskommunene fra 2020.

BIO er et arbeidsmarkedstiltak rettet mot bedrifter som må foreta en vesentlig endring av

bedriftens produksjon eller etablere seg i nye markeder. Formålet til BIO-ordningen er å motvirke utstøting fra arbeidslivet ved å styrke kompetansen til ansatte i bedrifter med omstillingsproblemer.

Omfanget av bruken av BIO vurderes i dag av NAV i det enkelte fylket opp mot øvrige aktuelle virkemidler. Støtte til enkeltbedriftene utløses på bakgrunn av konkrete søknader fra bedriftene.

Fylkeskommunene skal få en sterkere kompetansepolitisk rolle, og vil ved overføring av BIO få et nytt virkemiddel i sin portefølje. Nye oppgaver for fylkeskommunene på dette området kan gi en mer helhetlig innsats og tiltak som er bedre tilpasset regional etterspørsel etter kompetanse og arbeidsplasser. Det må derfor antas at fylkeskommunene vil kunne ha behov for å gjøre enkelte tilpasninger i formålet og innretningen av tiltaket slik at det blir en sterkere tilknytning til regional næringsutvikling og kompetansebehov, og en stor grad av frihet til å prioritere og målrette tiltaket til regionale behov. Det arbeides med å tilrettelegge for implementering av ansvarsendringen.

Vurdering av ansvars plassering for Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak

Arbeids- og sosialdepartementet har, i samarbeid med Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, utredet om ansvaret for arbeidsmarkedsopplæring i regi av Arbeids- og velferdsetaten kan ses i sammenheng med fylkeskommunenes ansvar for opplæring og grunnleggende kompetanse.

Opplæring inngår som ett av flere virkemidler Arbeids- og velferdsetaten kan gi tilbud til arbeidssøkere som trenger det for å kvalifisere til ledige jobber. Opplæring brukes aktivt som et virkemiddel for å få arbeidssøkere med svak kompetanse over i arbeid. Særlig prioriteres opplæring som gir formell kompetanse. Det skjer blant annet gjennom å benytte skole- og studieplasser innenfor videregående skole eller høyere utdanning for Arbeids- og velferdsetatens brukere. I tillegg kjøper Arbeids- og velferdsetaten kurs av kortere varighet i det private markedet når det ikke finnes et egnet offentlig tilbud.

Tettere integrasjon mellom arbeidsmarkedskurs og fylkeskommunenes øvrige opplæringstilbud vil kunne styrke kvaliteten på arbeidsmarkedsopplæringen og bidra til at flere kan gjennomføre videregående opplæring. Samtidig er det mye som tilsier at arbeidsmarkedsopplæringen bør forbli Arbeids- og velferdsetatens ansvar. Aktivitetskravene knyttet til å motta arbeidsavkla-

ringspenger og dagpenger ved arbeidsledighet, innebærer at arbeidssøkere ikke kan starte i utdanning uten at dette er godkjent av Arbeids- og velferdsetaten. En modell hvor tilbud og vedtak om arbeidsmarkedsopplæring ligger i Arbeids- og velferdsetaten, mens finansiering og gjennomføring ligger i fylkeskommunene, vil gi en klar ansvarsfordeling. I tillegg vil det bryte med det finansielle ansvarsprinsippet om at beslutningsmyndighet og finansieringsansvar bør ligge i samme forvaltningsenhet. Videre er bruken av arbeidsmarkedstiltak tilpasset konjunktursituasjonen og ses i sammenheng med øvrige tiltak for arbeidssøkere. En overføring av deler av arbeidsmarkedstiltakene til fylkeskommunene, vil svekke arbeidsmarkedstiltakenes konjunkturpolitiske funksjon, hvor tiltaksnivået reguleres i takt med ledigheten nasjonalt, og hvor tiltaksressurser kan innrettes mot regionene med høyest ledighet.

Regjeringen mener at ansvaret for opplærings-tiltakene fortsatt skal være Arbeids- og velferdsetatens ansvar. Det legges imidlertid opp til et forsterket samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene med sikte på å gi flere arbeidssøkere tilbud om fag- og yrkesopplæring. Det innebærer blant annet at Arbeids- og velferdsetaten samarbeider og inngår avtaler med fylkeskommunen og andre offentlige aktører om utdanning og opplæring. Arbeids- og velferdsetaten vil fortsatt kunne kjøpe opplæringstjenester fra private aktører.

Regjeringen ønsker at flere arbeidssøkere med svake kvalifikasjoner skal få bistand til å oppnå formell kompetanse. Opplæringstiltakene i Arbeids- og velferdsetaten blir derfor endret for at flere arbeidssøkere skal kunne fullføre fag- og yrkesopplæring. Det legges gjennom disse endringene til rette for et utvidet samarbeid mellom fylkeskommunene og Arbeids- og velferdsetaten om fag- og yrkesopplæring på videregående nivå. Arbeids- og sosialdepartementet vil i samarbeid med Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet se på hvordan man kan videreutvikle samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene om gjennomføringen av opplæring for arbeidssøkere som har behov for styrket kompetanse for å komme i arbeid.

7.1.2 Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet vil sette i gang en utredning om hvorvidt en overføring av Bufetats oppgaver i barnevernet til fylkeskommunene vil gi et styrket tilbud til utsatte barn og familier. Det er

i første omgang lyst ut et eksternt utredningsoppdrag som skal starte opp før sommeren 2019. Den eksterne utredningsrapporten vil foreligge våren 2020.

Regjeringen satte våren 2018 ned et offentlig utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av familieverntjenesten. Utvalget skal drøfte dagens organisering, finansiering, oppgaveløsning og lovmessige rammeverk for familieverntjenesten, og utfordringer dette gir. Utvalget skal blant annet se på samarbeid og oppgavedeling mellom familievernet og andre offentlige tjenester (statlige og kommunale).

Familievernutvalget skal levere sin utredning i november 2019. Regjeringen vil vurdere organiseringen av familieverntjenesten når resultatene av denne gjennomgangen foreligger. Den ovennevnte utredningen om overføring av Bufetats oppgaver i barnevernet til fylkeskommunen vil også være et viktig grunnlag for vurderingen.

7.1.3 Helse- og omsorgsdepartementet

Forvaltning av tilskudd til friskliv, læring og mestring til fylkeskommunen

Fylkeskommunen har oversikt over helsetilstanden i sin region og kan støtte opp under utviklingen av kommunale folkehelseiltak tilpasset lokale og regionale behov.

Helsedirektoratet har i dag ansvaret for tilskuddsordningen Friskliv, læring og mestring. Ordningen skal stimulere kommuner til å etablere og utvikle frisklivstilbud inkludert lærings- og mestringstilbud som del av kommunale helse- og omsorgstjenester. Ordningen skal bidra til forebygging og mestring av sykdom og til bedret ressursutnyttelse i helse- og omsorgstjenesten.

Forvaltningen av tilskuddsordningen skal overføres fra Helsedirektoratet til fylkeskommunen. Den faglige utviklingen på området vil fortsatt ligge i Helsedirektoratet, men ansvar for utlysning og tildeling av tilskuddet vil bli overført til fylkeskommunene. Dette er oppgaver som i dag blir ivaretatt av fylkesmannen på vegne av Helsedirektoratet. Det er satt av 18 mill. kroner over kap. 762, post 60 i Prop 1 S for 2019 til formålet. Helse- og omsorgsdepartementet vil komme tilbake i Prop 1 S for 2020 med eventuell regulering av ordningen.

Tverrfaglig innsats på rusfeltet

Helsedirektoratet forvalter i dag tilskuddsordningen for bedre tverrfaglig innsats på rusfeltet i

kommunene. Det er i 2019 bevilget 3,2 mill. kroner til ordningen. Målet med ordningen er å bidra til at kommunene selv etablerer en struktur for tverrfaglig samhandling som er tilpasset lokale forhold og tjenester. Tilskuddsmidlene til tverrfaglig innsats på rusfeltet vil bli overført til rammetilskuddet til fylkeskommunene i statsbudsjettet for 2020. Fylkeskommunene kan således bidra til tverrfaglig samhandling på rusfeltet dersom de ser behov for det.

7.1.4 Klima- og miljødepartementet

Friluftsliv og Skjærgårdstjenesten

Fylkesmannens ansvar og rolle innenfor friluftsliv skal overføres til fylkeskommunene fra 1. januar 2020. Fylkeskommunene får da et mer helhetlig ansvar for friluftsliv.

Dette innebærer at alle fylkesmannens oppgaver knyttet til Skjærgårdstjenesten og statlig sikrede friluftslivsområder vil bli overført til fylkeskommunene fra 1. januar 2020. I tillegg vil deler av Miljødirektoratets forvaltningsansvar for de statlig sikrede friluftslivsområdene bli overført til fylkeskommunene fra samme dato. Fylkesmannen skal fortsatt ha innsigelsesmyndighet knyttet til friluftslivinteresser.

Miljødirektoratet startet i 2018 opplæringen av fylkeskommunene i de nye oppgavene, og har videreført og forsterket dette arbeidet i 2019. Fra 2020 vil Miljødirektoratet i en overgangsperiode sette av ressurser til opplæring og informasjon til fylkeskommunene for de nye oppgavene på friluftslivsområdet. Det forutsettes også at fylkesmennene bistår fylkeskommunene i en overgangsfase.

Klima- og miljødepartementet har sendt på høring forslag til forskrift som vil regulere de konkrete oppgavene fylkeskommunene skal ha på friluftslivsområdet. Det tas sikte på at denne trer i kraft 1. januar 2020. Oppgaveoverføringen krever også tilpasninger i forskrift av 25. november 2014 om tilskudd til tiltak i statlig sikrede friluftslivsområder.

De ressursene som Miljødirektoratet og fylkesmennene har brukt på oppgavene som skal overføres til fylkeskommunene er beregnet til samlet å utgjøre omtrent 2,7 årsverk. Midler til oppgaver på friluftslivsområdet vil bli overført til rammetilskuddet til fylkeskommunene. Den nye ansvarsfordelingen vil bli omtalt i statsbudsjettet for 2020.

Kulturminneområdet

Stortinget har sluttet seg til at flere førstelinjeoppgaver på kulturminneområdet skal overføres fra

Riksantikvaren til fylkeskommunen, som regional kulturminnemyndighet. Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven overfører oppgaver og myndighet til fylkeskommunene. Dette gjelder forvaltningen av de fleste automatisk fredete kulturminnene, herunder fire middelalderbyer, forvaltningen av fredete fartøyer, fartøyer med status som «vernet fartøy», de fleste forskriftsfredete eiendommene i statlig eie og 15 tekniske og industrielle fredete anlegg. Videre gjelder overføringen oppgaver knyttet til brannsikring av tette trehusmiljøer, forvaltningen av middelalder-ruiner og profane (ikke kirkelige) middelalderbygninger.

Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven ble vedtatt av Kongen i statsråd 15.2.2019. Forskriften fordeler myndighet mellom de ulike aktørene innenfor kulturminneforvaltningen. Klima- og miljødepartementet har tatt initiativ til konsultasjoner om tilsvarende myndighetsoverføring til Sametinget i henhold til forskriften. Forskriften forutsettes å tre i kraft 1. januar 2020. Riksantikvaren skal fortsatt være fredningsmyndighet og ha oppgaver som har sammenheng med denne myndigheten for å ivareta nasjonal kulturminnepolitikk. Direktoratet skal videreutvikle funksjonen som rådgivende og utøvende faginstans og skal utarbeide retningslinjer, rutiner, digitale fagsystemer med videre som skal sikre lik forvaltningspraksis i fylkeskommunene. Riksantikvarens rolle som direktorat og premissleverandør for kulturminneforvaltningen skal styrkes.

Felles for oppgavene som skal overføres til fylkeskommunene er at Riksantikvaren vil beholde det nasjonale ansvaret, det vil si ha ansvar for fagpolitikk og strategier og være rådgiver for fylkeskommunene. Riksantikvaren skal fortsatt ha det overordnede ansvaret for tilskuddspostene og tilskuddsforvaltningen på områder som blir berørt av oppgaveoverføringen på kulturminnefeltet. Fylkeskommunen vil foreta en foreløpig vurdering og prioritering av innkommet søknadsmasse. På dette grunnlaget vil Riksantikvaren fordele rammer til fylkeskommunen, som deretter prioriterer tildeling etter søknad.

Overføring av oppgavene med tilhørende ressurser på kulturminneområdet vil iverksettes gradvis. Eksempelvis vil forvaltningen av den statlige eiendomsporteføljen føre med seg store og omfattende rehabiliteringsprosjekter. Tilsvarende utfordringer vil gjelde fartøyvern og middelalderbyene. Oppfølging av slike saker krever en særskilt kompetanse som mange fylkeskommuner ikke besitter i dag. Flere fylkeskommuner

melder at de ikke kan håndtere slike saker uten bistand fra Riksantikvaren. I en overgangsperiode vil Riksantikvaren måtte bistå inntil de respektive fylkeskommunene har tilstrekkelig kompetanse. En overføring av Riksantikvarens ressurser må derfor tas over en lengre periode – fra 2020 til 2022. Det tas sikte på at ressurser tilsvarende ti årsverk overføres til rammetilskuddet til fylkeskommunene i perioden 2020–2022: to årsverk i 2020, fire årsverk i 2021 og fire årsverk i 2022.

7.1.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Sekretariat for Regionalt nordområdeforum

Det skal etableres et sekretariat for Regionalt nordområdeforum i Vadsø. Regionalt nordområdeforumet ble etablert for å bedre dialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå om spørsmål som er særlig relevante for utviklingen i nord, og å styrke arbeidet med å videreutvikle den nasjonale og regionale nordområdepolitikken. Forumets faste medlemmer er politisk ledelse i Utenriksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, politisk ledelse i Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner og politisk ledelse på Sametinget.

Departementene er i dialog med fylkeskommunene og Sametinget om innretningen av og organisering av sekretariatet. Nærmere omtale av etableringen kommer i statsbudsjettet for 2020.

Tilskuddsordning til kvensk språk og kultur

Forvaltningen av kap. 567, post 73 Tilskudd til kvensk språk og kultur skal overføres fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til nye Troms og Finnmark fylkeskommune fra 1. januar 2020. Formålet med tilskuddordningen er å bidra til å revitalisere kvensk språk og til å fremme kvensk/norskfinsk kultur. Posten er på i underkant av 10 mill. kroner i 2019.

Over tilskuddsposten er det gitt tilskudd til drift av kvenske språksentre og den kvenske avisen Ruijan Kaiku, i tillegg til ulike prosjekter etter søknad. Departementet har brukt mellom 0,2 og 0,3 årsverk på å administrere tilskuddsordningen.

Departementet vil utarbeide en forskrift for tilskuddsordningen. Forskriften vil bli sendt på høring til relevante institusjoner og organisasjoner.

Troms og Finnmark er kjerneområder for kvensk språk og kvensk/norskfinsk kultur, og

begge fylkeskommunene har i dag satsinger på kvensk språk og kultur. I tillegg ligger alle relevante kvenske institusjoner og språksentre allerede i disse områdene. Flyttingen av forvaltningen av tilskuddsmidlene til den nye fylkeskommunen vil bidra til en helhetlig og koordinert satsing på kvensk språk og kvensk/norskfinsk kultur.

Tilskudd til utbygging av bredbånd

Stortinget har sluttet seg til at forvaltningen av tilskuddsordningen til utbygging av bredbånd overføres fra Nkom til fylkeskommunene fra 1. januar 2020.

Gjennom tilskuddsordningen gir det offentlige bidrag til utbygging av bredbånd i områder som ikke får et tilstrekkelig godt tilbud på grunn av manglende grunnlag for kommersielle investeringer. Ansvar for ordningen er overført fra Samferdselsdepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ordningen forvaltes i dag av Nkom. Det er bevilget i underkant av 200 mill. kroner til ordningen i 2019. Regjeringen foreslår i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2019 å øke bevilgningen med 50 mill. kroner.

Når forvaltningen av tilskuddsordningen overføres til fylkeskommunene fra 1. januar 2020, vil midlene fordeles til fylkeskommunene etter en fordelingsnøkkel fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med Nkom. Fordelingsnøkkel vil bli basert på blant annet deknings situasjonen i det enkelte fylket. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i samråd med Nkom fastsette vilkår for bruk av midlene. Nkom vil videreføre en aktiv, faglig veiledningsrolle for bruk av midlene, blant annet når det gjelder spørsmål om statsstøtteregulering og om regler om tredjepartstilgang.

7.1.6 Næringspolitiske virkemidler under Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet

Styrking av fylkeskommunene som næringspolitisk aktør

Fylkeskommunene får fra 1. januar 2020 oppdragsgiveransvaret overfor Siva og Innovasjon Norge for de næringsrettede ordningene Næringshageprogrammet og Inkubator-programmet (Siva) og ordningene Mentorprogram, Bedriftsnettverk, samt deler av Etablerertilskuddet (Innovasjon Norge). I dag ligger oppdragsgiveransvaret i hovedsak i

Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Felles for disse ordningene er at de bidrar til mobilisering og kvalifisering av regionalt næringsliv. Regjeringen mener derfor at denne overføringen av oppdragsgiveransvaret fra staten til fylkeskommunene vil styrke fylkeskommunene som næringspolitisk aktør. Fylkeskommunene får ansvaret for å utforme og dimensjonere oppdrag til Innovasjon Norge og Siva i sitt fylke innenfor disse ordningene, i tråd med regionale behov og prioriteringer. En tydeligere næringspolitisk rolle for fylkeskommunene legger til rette for verdiskaping og næringsutvikling i alle deler av landet.

Overføring av oppgaver til fylkeskommunene gir en tydeligere arbeidsdeling mellom staten og fylkeskommunene i næringspolitikken. Staten skal fremdeles ha ansvar for nasjonale og internasjonale virkemidler som sikrer viktige nasjonale fellesgoder, og som forutsetter landsdekkende tilbud og like tildelingskriterier. Fylkeskommunene får ansvar for ordninger som er helt sentrale for å løfte fram små og mellomstore bedrifter og gründere i alle deler av landet.

Midlene til de nasjonale ordningene samles på én øremerket post på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett fra 1. januar 2020. I 2019 utgjorde ordningene om lag 300 mill. kroner.

Fylkeskommunene har i dag ansvar for oppdrag til Innovasjon Norge gjennom ordningen Bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger i distriktene, jf. kap. 550, post 62 på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Midlene til bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger i distriktene vil også inngå i den nye øremerkede posten. I 2019 utgjorde denne ordningen 453 mill. kroner. Samlet vil dette gi fylkeskommunene et vesentlig økonomisk handlingsrom til å innrette næringspolitikken i sitt fylke – innen et bredt spekter av ordninger og virkemidler som samlet er viktige for å styrke verdiskapingen i alle deler av landet. Det gir også fylkeskommunene og virkemiddelaktørene et enhetlig system for styring, rapportering og oppfølging.

Regjeringen har igangsatt en gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet som vil gjennomføres og følges opp innen utgangen av 2020. I den sammenheng vil det blant annet vurderes om ytterligere virkemidler knyttet til småbedrifter og lokale og regionale forhold, herunder reiselivssatsingen forvaltet av Innovasjon Norge, kan overføres til fylkeskommunene. Det vil også vurderes om det er behov for endringer i organisasjons- og tilknytningsformen for de nasjonale virkemiddelaktørene, herunder Innovasjon Norge og Siva.

De statlige virkemiddelaktørene SIVA og Innovasjon Norge, som skal utføre både regionale og nasjonale oppdrag, må ha rammevilkår som gjør de i stand til å utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet vil ha dialog med fylkeskommunene om hvordan tilstrekkelig forutsigbarhet over tid kan ivaretas for disse aktørene.

Staten er eneste eier i Siva og må fortsatt ha anledning til å ta et helhetlig ansvar for selskapet. For å sikre stabilitet for selskapet i en situasjon med potensielt store variasjoner i oppdragsmengde, vil det i forbindelse med statsbudsjettet for 2020 vurderes å innføre en grunnfinansiering av Siva.

7.1.7 Kulturdepartementet

Oppgaveoverføringer på kulturområdet

Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida* (kulturmeldingen) foreslår prinsipper for oppgave- og ansvarsfordeling mellom stat, fylkeskommuner og kommuner på kulturområdet. Oppgaveoverføringer fra staten til fylkeskommunene skal ha en kulturpolitisk begrunnelse og bidra til å nå nasjonale kulturpolitiske mål. Kulturpolitikken er en nasjonal satsing hvor virkemidler og tiltak i både statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå inngår. Måloppnåelsen i kulturpolitikken kan bli bedre ved å se virkemidler og tiltak i de tre forvaltningsnivåene i sammenheng. For å sikre at målene for kulturpolitikken nås, vil Kulturdepartementet legge til rette for en systematisert dialog mellom departementet og fylkeskommunene.

Kulturdepartementet foreslår i kulturmeldingen at de konkrete oppgaveoverføringene innenfor kulturområdet skal vurderes på bakgrunn av prinsipper for oppgave- og ansvarsdeling mellom staten og fylkeskommunene. Et viktig prinsipp for å fastsette hvilke oppgaver som skal overføres til fylkeskommunene, er den lokale og regionale forankringen til institusjonen, organisasjonen, aktiviteten eller arrangementet.

Kulturdepartementet vil gjøre vurderingene av hvilke oppgaver som skal overføres i samarbeid med den enkelte fylkeskommune og det skal åpnes for innspill fra kommunenivå og kultursektoren. Når det gjelder samiske kulturinstitusjoner og museum med finansiering fra Sametinget, må fylkeskommunene involvere Sametinget i samarbeidet og dialogen, jf. samarbeidsavtalene mellom Sametinget og ulike fylkeskommuner.

Kulturdepartementet vil initiere drøftingsmøter med fylkeskommunene og skissere videre prosess snarlig etter at kulturmeldingen er behandlet i Stortinget. Det tas sikte på oppgaveoverføringer fra 1. januar 2021.

Gjennomgang av kulturloven

Kulturloven (Lov 29. juni 2007 nr. 89) er en rammelov som understreker det overordnede ansvaret offentlige styresmakter har for kulturvirksomhet lokalt, regionalt og nasjonalt. Kulturmeldingen varsler en gjennomgang av kulturloven med sikte på å styrke kulturområdet som del av kommunal og regional planlegging, styrke samhandlingen mellom forvaltningsnivåene og sikre armlengdeprinsippet.

7.1.8 Kunnskapsdepartementet

En sterkere kompetansepolitisk rolle for fylkeskommunene

Fylkeskommunene skal ta et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Fylkeskommunene har ansvar for videregående skoler og fagskoler. Ved å ta en aktiv rolle overfor øvrige tilbydere av utdanning i fylket, fra universitet og høyskoler til private fagskoler og andre kompetansetilbydere i fylket, kan de bidra til en bedre tilgang på kompetent, kvalifisert og relevant arbeidskraft i det regionale arbeidsmarkedet. Målet er bedre samsvar mellom etterspørsel etter arbeidskraft i regionale arbeidsmarkeder og den enkeltes bruk av egen kompetanse.

Fylkeskommunene er strategiske planleggere for den samfunnsmessige utviklingen i sin region. Kompetanse- og utdanningspolitikken henger nært sammen med næringspolitikk, regional planlegging og integrering, som fylkeskommunene også har ansvar for. Det er gode eksempler på fylkeskommuner som gjennom etableringen av nye møteplasser, som regionale kompetansefora, og utarbeidelse av regionale kompetansestrategier, har kommet langt i arbeidet med å kartlegge arbeidslivets kompetansebehov og formidle dette behovet til ulike utdanningstilbydere.

Kunnskapsdepartementet skal utrede et utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for tilrettelegging og forsterket opplæring for alle i alderen 16 til 24 år. Målet er å gi elever med svak kompetanse fra grunnskolen bedre forutsetninger til å fullføre og bestå videregående opplæring. Fortsatt faller for mange ut av videregående opplæring. Om lag 70 prosent av dem med karak-

tersnitt under tre fra grunnskolen gjennomfører ikke i løpet av fem år. Et sentralt poeng med å legge ansvaret til fylkeskommunene er at elevene bør komme inn i et løp sammen med sine jevnaldrende i videregående og ikke «henge igjen» i grunnskolen eller kommunal norskopplæring.

Tilskudd til studieforbund

Kunnskapsdepartementet har utredet en mulig regionalisering av tilskuddsordningen til studieforbundene over kap. 254, post 70. Det er departementets vurdering at det er lite gevinster å hente på å regionalisere tilskuddsordningen. Studieforbundene er allerede pålagt å ha en regional organisasjonsmessig forankring og aktivitet over hele landet. En eventuell flytting av ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen til studieforbund til fylkene medfører en rekke utfordringer. Disse utfordringene handler om effektivitet i tilskuddsforvaltningen, økt oppgavebyrde for frivilligheten og hensynet til sektoren. En hovedinnvending mot regionalisering av forvaltningen av tilskuddsordningen er at det vil føre til økt byråkrati for studieforbundene. Regjeringen foreslår derfor ikke å regionalisere tilskuddsordningen til studieforbundene.

Karriereveiledning

Kunnskapsdepartementet ønsker å styrke kvaliteten på karriereveiledning, blant annet ved bruk av digitale tjenester for hele befolkningen. En styrket karriereveiledning skal redusere feilvalg, omvalg og frafall i utdanningene, bidra til bedre gjennomføring for lærlinger og raskere omstilling i arbeidslivet. Departementet vil legge til rette for gode nasjonale løsninger ved å utvikle en digital karriereveiledningstjeneste med tilknyttet e-veiledning. Et felles nasjonalt kvalitetsrammeverk skal utvikles for å få felles standarder, prinsipper og verdier for karriereveiledning i Norge på tvers av alle sektorer. Det vil skape mer likeverdige tjenester og dermed en større helhet.

Den fysiske karriereveiledningen skjer likevel ute i det enkelte fylke, og det er mange aktører som gir råd om utdannings- og yrkesvalg. Det gis i dag tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning over kap. 258, post 60 under Kunnskapsdepartementet. Dette tilskuddet vil bli innlemmet i fylkeskommunenes rammetilskudd fra 2020. I Saldert budsjett 2019 er bevilgningen på 34,5 mill. kroner. Tilskuddet til etablering av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning ble opprettet i 2014 for å bidra til at alle, inkludert

voksne, skal ha et tilbud om karriereveiledning. Partnerskapene er et samarbeid mellom minimum fylkeskommunen og NAVs fylkesledd, og inkluderer ofte flere aktører, herunder noen kommuner. Partnerskapene skal bidra til utvikling av tjenestetilbudet og til samarbeid mellom ulike veiledningsaktører lokalt. Kompetanse Norge skal fortsatt ha ansvar for å koordinere arbeidet med og faglig utvikling av karriereveiledningsfeltet.

Kunnskapsdepartementet vil vurdere en lovfesting av et fylkeskommunalt ansvar for karriereveiledning. Det er imidlertid uavhengig av lov- hjemmel viktig at innbyggerne har tilgang til god veiledning i forbindelse med utdannings- og yrkesvalg, og her spiller fylkeskommunene en viktig rolle.

Bosetting og regional samordning på integreringsområdet

Fra 2020 vil fylkeskommunene få et større ansvar på integreringsområdet. Fylkeskommunene vil spille en nøkkelrolle for å realisere regjeringens mål om at flere skal få formell utdanning og kvalifisering.

Fylkeskommunen får ansvaret for, innenfor rammen av nasjonale kriterier for bosetting, å vurdere og anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune. Flyktninger skal bosettes i områder hvor de kan komme i arbeid og få tilbud om nødvendig utdanning og kompetanseheving. Fylkeskommunene vil også få ansvar for regional samordning av arbeidet med integrering. Fylkeskommunene blir med dette det regionale leddet på integreringsfeltet. Departementet vil komme tilbake til om fylkeskommunens ansvar skal reguleres.

Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B (70 mill. kroner under kap. 291, post 62 i 2019) skal overføres fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til fylkeskommunen. Målet med ordningen er å gi mer grunnskoleopplæring til ungdommer med innvandrerbakgrunn som ikke har et godt nok faglig grunnlag til å starte i eller gjennomføre videregående opplæring, for å bidra til bedre gjennomføring i videregående opplæring. I tillegg skal tilskuddsordningene etablereropplæring for innvandrere (6,4 mill. kroner under kap. 291, post 62 i 2019) og mentor- og traineeordninger (9,7 mill. kroner under kap. 291, post 73 i 2019) overføres til fylkeskommunene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter ordningene i dag.

Kunnskapsdepartementet og IMDi arbeider med å konkretisere oppgavene ut over de nevnte

tilskuddsordningene som skal overføres fylkeskommunene, herunder hvor mye ressurser fra IMDi som skal følge med oppgavene. IMDi bruker i dag om lag 30 årsverk til disse oppgavene. Personalmessige konsekvenser vil håndteres i tråd med gjeldende regelverk. Nærmere konkretisering av oppgavene vil omtales i Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S (2019–2020).

Spesialpedagogisk støtte til barn

Kunnskapsdepartementet vil høsten 2019 legge fram en stortingsmelding om tidlig innsats og inkluderende fellesskap. Meldingen skal blant annet følge opp ekspertgrupperapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge (Nordahl-rapporten)*. Denne rapporten har langt på vei liklydende forslag som rapporten *Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene* fra Hagen-utvalget når det gjelder organiseringen av Statpeds oppgaver.

Kunnskapsdepartementet vil følge opp Hagen-utvalgets forslag og høringsuttalelsene om disse i arbeidet med stortingsmeldingen om tidlig innsats og inkluderende fellesskap. I arbeidet med meldingen har departementet dialog med mange aktører, blant annet KS, enkelte kommuner og fylkeskommuner, brukerorganisasjoner og Statped. Gjennom dette har departementet fått mange innspill som har betydning for vurderingene som gjelder Statped.

Regionale forskningsfond

Det er sju regionale forskningsfond (RFF) i dag, men fra 2020 utvides antallet til elleve, slik at hver av de nye fylkeskommunene får ansvar for eget forskningsfond. Samlet sett vil dette gjøre det enklere for fylkeskommunene å realisere sine FoU-strategier og imøtekomme sitt forskningsbehov. Kunnskapsdepartementet vil i samråd med fylkeskommunene, Forskningsrådet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet revidere retningslinjene for RFF i løpet av våren 2019. Reviderte retningslinjer vil bli sendt på høring til berørte aktører.

7.1.9 Landbruks- og matdepartementet

Fylkeskommunene får ansvaret for forvaltning av tilskudd til utrednings- og tilretteleggingstiltak og forvaltning av prosjektmidler til kystskogbruket fra 1. januar 2020. De to tilskuddene blir finansiert over Landbrukets utviklingsfond under jordbruksavtalen kap. 1150, post 50 og

utgjør henholdsvis 48 mill. kroner og 5 mill. kroner i 2019.

Videre overføres ansvaret for utarbeidelse av regionalt næringsprogram for landbruket fra fylkesmannen til fylkeskommunene. Næringsprogrammet er et strategisk dokument som gir retning for arbeidet med landbasert næringsutvikling regionalt, herunder regionale føringer for midlene til investering og bedriftsutvikling i landbruket og midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak.

Landbruks- og matdepartementet har under utarbeidelse en forskrift som vil definere fylkeskommunenes ansvar for midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak, med sikte på fastsettelse høsten 2019. Bestemmelser for prosjektmidlene til kystskogbruket vil bli nedfelt i tilskuddsbrev til fylkeskommunene.

Fylkesmannens forvaltning av ordningene i dag tilsvarer om lag ti årsverk. Overføring av midler til rammetilskuddet til fylkeskommunene håndteres i statsbudsjettet for 2020.

7.1.10 Samferdselsdepartementet

Overføring av statlige fiskerihavneanlegg til fylkeskommunene fra 2020

Statens eierskap og forvaltningsansvar for fiskerihavneanlegg skal overføres til de nye fylkeskommunene fra og med 1. januar 2020. Samtidig vil midlene til statlige fiskerihavneanlegg (under kap. 1360, post 30) og tilskuddsmidlene til kommunale fiskerihavneanlegg (kap. 1360, post 60) overføres til fylkeskommunenes rammetilskudd. Fram mot statsbudsjettet skal det være en prosess for å komme fram til en særskilt fordeling av midlene i 2020.

Overføringen skal skje gjennom avtaleinngåelse med hver fylkeskommune. Kystverket har fått i oppdrag å gjennomføre avtaleprosessen. I denne prosessen inngår kompetanseoverføring fra Kystverket til fylkeskommunene, herunder tilrettelegging av nødvendig informasjon slik at fylkeskommunene kan ta over ansvaret for fiskerihavneforvaltningen. Det tas sikte på at avtaler mellom Kystverket og fylkeskommunene kan inngås sommer/høst 2019.

Opgavene Kystverket forvalter i dag inkluderer vedlikehold og investeringer i statlige fiskerihavneanlegg og statlige tilskudd til kommunale fiskerihavnetiltak. Disse aktivitetene er ikke lovpålagt, men er bevilget gjennom årlige budsjettprosesser. Samferdselsdepartementet vurderer at overføringen av forvaltningsansvaret ikke medfører behov for lovregulering. Imidlertid har Kyst-

verket flere tinglyste grunnrettigheter i tilknytning til fiskerihavneanleggene. Disse tinglyste rettighetene vil overføres til fylkeskommunene, og det legges opp til at staten håndterer de administrative og budsjettmessige sidene av dette.

Overføring av oppgaven med statlig kjøp av flyruter til fylkeskommunene

Ordningen med kjøp av innenlandske flyruter overføres til fylkeskommunene. Midler vil bli overført til rammetilskuddet til de berørte fylkeskommunene etter hvert som kontraktene mellom Samferdselsdepartementet og flyselskapene går ut. Flere kontrakter vil utløpe etter etableringen av de nye fylkeskommunene 1. januar 2020. Dersom fylkeskommunene ønsker det, kan det være aktuelt at fylkeskommunene overtar avtaleansvaret for de gjeldende kontraktene. Samferdselsdepartementet vil åpne for dette i kontrakter departementet inngår før oppgaveoverføringen.

Samferdselsdepartementet planlegger i 2019 å gå i nærmere dialog med fylkeskommunene om kompetanse- og informasjonsoverføringen knyttet til flyttingen av kjøpsansvaret. En overføring av budsjettmidler er trolig ikke aktuelt allerede 2020, og en gradvis prosess vil derfor eventuelt starte fra og med statsbudsjettet for 2021 hvis fylkeskommunene er villige til å overta ansvaret for allerede inngåtte kontrakter. Kjøpet av innenlandske flyruter vil ikke bli en lovpålagt oppgave, og skal finansieres innenfor fylkeskommunenes rammetilskudd. Når overføringen av midler er gjennomført, vil det være opp til fylkeskommunene om de ønsker å prioritere midler til kjøp av innenlandske flyruter.

Overføring av ansvaret for tilskudd til ikke-statlige lufthavner til fylkeskommunene

Ansvaret for tilskudd til ikke-statlige lufthavner overføres til fylkeskommunene. Dagens tilskuddsordning for driftstøtte til ikke-statlige lufthavner ble etablert 1. januar 2016 og omfatter lufthavnene Stord, Ørland og Notodden. Avtaleperioden for ordningen gjelder til og med kalenderåret 2020. Etter utgangen av gjeldende avtaleperiode og overføringen av budsjettmidlene til fylkeskommunenes rammetilskudd, vil det være opp til fylkeskommunene om de skal prioritere midler, og eventuelt hvor mye, til tilskudd til ikke-statlige lufthavner. Dersom fylkeskommunene ønsker det, kan et alternativ være at fylkeskommunene tar over som kontraktspart for Samferdselsdepartementet fra 1. januar 2020. Dette vil drøftes nær-

mere med de berørte fylkeskommunene før den nye fylkesstrukturen trer i kraft.

Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov

Fylkeskommunene og Oslo kommune har ansvar for å gi et transporttilbud til personer som ikke kan bruke ordinær kollektivtransport (TT-ordningen). I tillegg gis det et statlig tilskudd til brukere med særskilte behov for et utvidet transporttilbud, ut over det fylkeskommunene gir i dag. Regjeringen vurderer innretningen av den utvidede TT-ordningen nærmere, med sikte på innlemming i rammetilskuddet når ordningen er blitt finansiert som en nasjonal ordning.

Overføring av fylkesveiadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene

Den delen av sams veiadministrasjon som gjelder fylkesvei skal i sin helhet overføres til fylkeskommunene, jf. Prop. 1 S (2018–2019) for Samferdselsdepartementet. Oppdaterte beregninger fra 2018 viser at oppgavene Statens vegvesen utfører for sams veiadministrasjon utgjør om lag 1 850 hele stillinger. Overføring av ansatte vil bli gjennomført gjennom dialog og avtale mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene. Det legges opp til at overføring kan skje 1. januar 2020.

Fylkeskommunene vil få overført budsjettmidler til det antall ansatte som de faktisk får overført fra Statens vegvesen, og der Statens vegvesen dekker lønnskostnader med videre i dag.

Forslag til lovendringer som følger opp beslutningen om å overføre fylkesveiadministrasjonen ble lagt fram for Stortinget 5. april 2019, jf. Prop. 79 L (2018–2019) *Endringer i veglova mv. (overføring av fylkesveiadministrasjon)*. I proposisjonen foreslås det endringer i veglova som opphever bestemmelsene om den felles veiadministrasjonen for riksveiene og fylkesveiene i loven. I tilknytning til dette foreslås det endringer i vedtaksbestemmelser, bestemmelsene om delegasjon mellom veimyndighetene, og enkelte andre endringer i veglova. I tillegg foreslås det en ny bestemmelse om ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap, det nasjonale registeret for veidata og ansvaret for informasjon for offentlig vei. I matrikkelloven og plan- og bygningsloven foreslår departementet endringer som vil forenkle endringer av eiendomsforhold i grunnboka og matrikkelen. Overføringen av ansatte som ikke er omfattet av bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven er foreslått regulert i egne overgangsbestemmelser i endringslo-

ven. Det er også foreslått egne overgangsbestemmelser om kontraktsposisjoner og arkiverte dokumenter for overføringen.

Samferdselsdepartementet kommer tilbake i budsjettet for 2020 med forslag til overføring av midler, gitt at overføringen kan skje fra 2020. Det legges opp til at midlene skal fordeles med særskilt fordeling (tabell c) i 2020.

7.1.11 Utenriksdepartementet

Arktis 2030

Om lag halvparten av midlene i tilskuddsordningen Arktis 2030 skal overføres fra Utenriksdepartementet til fylkeskommunene i Nord-Norge. Midlene øremerkes med forutsetning om at tildelingene har et landsdelsperspektiv og bidrar til å nå målene i regjeringens nordområdestrategi.

Ansvaret for ordningen legges til Troms og Finnmark fylkeskommune fra 1. januar 2020 og skal forvaltes i nært samarbeid med Nordland fylkeskommune. Det legges opp til at 40 prosent av midlene i ordningen overføres fra Utenriksdepartementet til en øremerket post på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.

For å operasjonalisere den delen av tilskuddsordningen som skal forvaltes av Troms og Finnmark fylkeskommune, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med Utenriksdepartementet utarbeide et nytt regelverk for ordningen. Ordningens formål og satsingsområder vil avstemmes med den delen av ordningen som fortsatt vil forvaltes av Utenriksdepartementet. Mål, tildelingskriterier, med videre for ordningen vil omtales i statsbudsjettet for 2020.

Utenriksdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i statsbudsjettet for 2020 foreslå endelige rammer for tilskuddsordningene på de respektive departementers budsjett.

7.2 Regional planlegging

Stortinget har sluttet seg til at den regionale planleggingen skal styrkes. Tiltakene departementet jobber med omhandler bedre dialog i planleggingen, mer forpliktende planlegging, regionale avklaringer og fylkeskommunenes deltakelse i store, statlige infrastrukturprosjekter og planfaglig veiledning.

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2019 til 2023, vil det bli gitt tydelige forventninger om hvilke

temaer som bør ha oppmerksomhet i de regionale planene.

Fylkeskommunene ønsker mer dialog med departementene i arbeidet med de regionale planstrategiene. Det vil være opp til fylkeskommunene å ta initiativ til slike møter.

For å gjøre den regionale planleggingen mer forpliktende, er det viktig at statlige etater deltar mer aktivt enn de har gjort til nå i de regionale planprosessene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil følge opp at departementene gjennom sine styringsinstrukser og styringsdialog med underliggende etater, tydelig formidler forventninger om at etatene skal delta i regionale planprosesser og følge opp regionale planer. I styringsdialogen med fylkesmannen vil departementet ta opp at fylkesmannen skal se til at statlige etater deltar i planprosessene og følger opp vedtatte regionale planer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil vente med å ta initiativ til en videreutvikling av rammeverket for utviklingsavtaler knyttet til handlingsprogram til regionale planer, til det er høstet erfaringer med byvekstavtaler for oppfølging av regionale areal- og transportplaner. I forbindelse med en slik videreutvikling vil det tas initiativ til å etablere pilotprosjekter i enkelte fylker.

Fylkeskommunene skal involveres i arbeidet med å fastsette samfunns mål i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU) for de store statlige infrastrukturprosjektene (i tidlig fase av KVU utarbeides et overordnet strategidokument med samfunns mål og effektmål). Finansdepartementet vil vurdere om veiledningsmateriellet for KVU-fasen bedre kan beskrive hvordan lokale og regionale behov skal kartlegges og inkluderes i analysene i ulike sektorer når dette er relevant. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i den løpende dialogen med fylkeskommunene ta opp hvordan de blir involvert i KVU-arbeidet.

Det har blitt obligatorisk for fylkeskommunene å etablere og drifte regionalt planforum, jf. plan- og bygningsloven § 5-3. Kommunal- og moderniseringsdepartementet forventer at fylkesmannen og statlige etater deltar i forumet og medvirker aktivt til å sikre raske planprosesser og redusere bruken av innsigelser.

7.3 Regional stats inndeling

Regjeringen gjennomgår regional stats inndeling i lys av den nye fylkesstrukturen. Formålet er å styrke samhandlingen innad i staten og mellom

staten og regionalt folkevalgt nivå. Som varslet i Prop. 84 S (2016–2017) skal samordning tillegges større vekt enn tidligere. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt fire rapporter fra Difi: *En analyse av inndelingen av regional stat* og tre delrapporter om henholdsvis samfunnsikkerhet og beredskap, regional planlegging og utvikling og kommunerettet samordning. I Innst. 119 S (2018–2019) til Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* understreket komiteen at

«(...) regional stats organisering og inndeling må tilpasses den nye fylkeskommunestrukturen der dette er logisk. Det kan finnes unntak fra denne regelen, for eksempel når regional statsinndeling har vesentlig færre regionkontorer enn det er fylkeskommuner. Komiteen vil påpeke at i tilfeller der statlige regionkontorer også i fremtiden vil omfatte flere fylkeskommuner, må det tilstrebes at strukturen samsvarer med de omfattede fylkeskommunenes grenser, slik at en fylkeskommune ikke må forholde seg til flere regionenheter i regional stat.»

Prinsipper for inndeling og organisering av regional statsforvaltning

Difi foreslo fire prinsipper for inndeling og organisering av regional statsforvaltning som er anvendt for de elleve etatene som er gjennomgått: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Sivilforsvaret, Innovasjon Norge, Statens vegvesen (SVV), Husbanken, NAV, Politiet, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Bufetat og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Prinsippene bygger på, og er en videreføring av, de etablerte inndelingshensynene i staten. Difis analyser og anbefalinger har vært forelagt KS, kommunene og fylkeskommunene.

Regjeringen er opptatt av at prinsippene balanserer hensynene mellom samordning og sektor på en god måte, og at de følger opp Stortingets forventninger om større samsvar i strukturen. Det er derfor gjort enkelte justeringer i Difis forslag.

Regjeringen vil at følgende prinsipper skal være retningsgivende ved vurderinger av organisering og inndeling av regional statsforvaltning:

- a. Der det er behov for regional organisering, bør inndelingen av etatens regionale ledd i utgangspunktet følge fylkesgrensene.
- b. Prinsipp a. må balanseres mot den aktuelle statsetatens evne til å ivareta sektorspesifikke hensyn og mål, samt kostnadene ved endring. Effektiv ressursbruk skal være et hovedhensyn.

- c. Inndelingen av lokale kontorer av statsetatene bør tilpasses gjeldende kommune- og fylkesinndeling.
- d. Statsetater med kommunerettede oppgaver som formidling, veiledning, tilsyn og kontroll bør som hovedregel legge slike oppgaver på regionalt nivå til fylkesmannen.

Difis anbefalinger om endringer i regional stats inndeling

Difi anbefaler at fem etater gjør tilpasninger i sin regionale struktur til ny fylkesstruktur: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Sivilforsvaret, Innovasjon Norge, Statens vegvesen (SVV) og Husbanken.

NVE, Sivilforsvaret og Husbankens inndeling krysser ny fylkesstruktur, og Difi finner i undersøkelsen klare opplevde samhandlingsutfordringer som følge av denne inndelingen. Difi anbefaler at NVEs regiongrenser endres og sammenfaller med nye fylkesgrenser. Difi mener videre at Sivilforsvarsdistriktene bør få sammenfallende grenser med fylkesmannen. Husbankens struktur bør vurderes tilpasset de nye fylkene. Alternativt mener Difi at det kan vurderes å benytte fylkesmannen som Husbankens regionale apparat. Der som SVV fortsatt skal ha regioner, mener Difi at disse bør følge fylkesgrensene. Difi mener at Innovasjon Norge bør harmonisere sin inndeling med ny fylkesinndeling fullt ut.

Difi anbefaler ikke endringer i de seks øvrige etatene: NAV, Politiet, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Bufetat og IMDi. Difi begrunner dette med at NAV allerede har gjort tilpasninger til ny fylkesstruktur i Viken og sammenfaller ellers med ny fylkesstruktur. Politiet er nylig omorganisert. Kystverket og Fiskeridirektoratet har sammenfallende yttergrenser med ny fylkesstruktur. Bufetats inndeling går på tvers av Viken, men samsvar med helseregionene vurderes som viktigere enn samsvar med ny fylkesstruktur.

Når det gjelder statsetater som ikke har vært omfattet av gjennomgangen, mener Difi det kan være aktuelt å vurdere om Heimevernet kan tilpasses ny fylkesstruktur. Det bør også vurderes om Mattilsynet og Utlendingsdirektoratets (UDI) struktur bør tilpasses Vikens grenser i det sentrale Østlandsområdet, på bakgrunn av oppgaver og samhandlingsbehov med andre virksomheter.

Difis gjennomgang viser at likelydende og tydelige styringssignaler er en viktig faktor for å skape god regional samhandling. Difi anbefaler at ansvarlige departementer og direktorater enes om de viktigste prioriteringene på områder som

berører flere etater og formidler dette tydelig i styringsdialogen. Samtidig må ikke etatene detaljstyres på hvordan samhandlingen skal skje.

Synspunkter fra kommunesektoren

De fleste av fylkeskommunene som har uttalt seg, vektlegger prinsippet om at der det er behov for regional organisering, bør inndelingen av etatens regionale ledd i utgangspunktet følge fylkesgrensene. De mener at det kan gjøres unntak der det virker rimelig.

Flere av fylkeskommunene har synspunkter om statens regionale inndeling. Det pekes blant annet på at det er vanskelig å finne naturlige samarbeidspartnere blant de regionale statsetatene med få og store enheter. Størst mulig grad av harmonisering av geografiske grenser til beredskapsstatene (Politi, Helse, Sivilforsvar, Heimevern, NVE og Statens vegvesen) anses som viktig og at dette er i tråd med samordningsprinsippet etter 22. juli-granskningen. Et par av fylkeskommunene mener at utvalget av etater som er berørt av gjennomgangen er for begrenset, og at sentrale aktører innen helse, regional plan, samferdsel og beredskap enten er utelatt eller avskrevet i forstudien.

Tydelige og enhetlige styringssignaler fra de ansvarlige departementene og direktoratene til regional stat på de områdene som berører flere etater, vurderes som et godt grep.

Flere av fylkeskommunene er opptatt av at det skjer en samordning av prosessene knyttet til endring av organisering og lokalisering for å opprettholde/legge arbeidsplasser i distriktene og unngå sentralisering. Det pekes blant annet på mulighetene som digitalisering og ny teknologi kan gi når det gjelder lokalisering av statlige arbeidsplasser og kompetansemiljøer, også på mindre steder i landet.

KS understreker at også fylkeskommuner og kommuner vil ha interesser i lokalisering av statlige arbeidsplasser. KS viser til komitemerknad til Meld. St. 6 (2018–2019) om balansert regional utvikling og ber om at fylkeskommunene involveres i arbeidet med lokalisering av de statlige arbeidsplassene når strukturene skal tilpasses nye fylkesgrenser.

Status i regjeringens oppfølging

Regjeringen legger prinsippene for organisering og inndeling av regional stat til grunn for vurderingen av etatene. Det bør som utgangspunkt søkes å unngå at den regionale inndelingen av statsforvaltningen deler de nye fylkene.

Sivilforsvaret har i dag 20 distrikter på regionalt nivå. Samfunnsikkerhetsministeren utreder hvordan Sivilforsvaret kan tilpasses ny «grunnstruktur» for samfunnsikkerhets- og beredskapsstatene, ved å følge samme struktur som fylkesmannen eller politiet.

NVE er i dag organisert med fem regionkontorer i Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik. NVEs regioninndeling deler de nye fylkene tre steder, blant annet i Møre og Romsdal ved at enkelte kommuner på Nordmøre inngår i Region Midt med kontor i Trondheim. NVE vil fra 1. januar 2020 foreta en tilpasning av regioninndelingen slik at hele Møre og Romsdal inngår i Region Vest med kontor i Førde.

Husbanken har seks regioner og vil etter 2020 ha fire regioner som deler to fylker mellom seg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil utrede hvordan Husbanken kan tilpasse sin inndeling til ny fylkesstruktur.

Politiets inndeling vil dele Viken og Troms og Finnmark, men regjeringen mener det er lite hensiktsmessig å foreslå endringer i politiet nå. Regjeringen mener at tilpasning av strukturen for Matilsynet og UDI i det sentrale Østlandsområdet, og en tilpasning til nasjonal struktur for Heimevernet, bør vurderes hvis det senere gjøres organisasjonsendringer.

Regjeringen mener at Kystverket og Fiskeridirektoratet kan forbli uendret på grunn av sam-

menfallende yttergrenser med nye fylker. Det samme gjelder Bufetat som først og fremst samhandler med helseregionene. Det er videre avklart at Statens vegvesen ikke lenger skal ha en regional inndeling. Fylkeskommunene får overført oppgaver fra IMDi som ledd i regionreformen, og vil utgjøre det regionale leddet på integreringsområdet. IMDi er derfor ikke lenger aktuell i denne gjennomgangen. Inndelingen til NAV og Innovasjon Norge er allerede tilpasset ny fylkesstruktur.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil utarbeide retningslinjer for å gjøre prinsippene kjent. Departementet vil sammen med ansvarlige fagdepartementer se på hvordan det kan gis signaler i styringsdialogen med statene om samhandling der dette er viktig for å løse samfunnsoppgavet.

Arbeidsplasser er et viktig virkemiddel for å få en god vekst og utvikling i hele landet. I Granavolden-plattformen er regjeringen tydelig på at nye offentlige, kompetansearbeidsplasser skal lokaliseres over hele landet, også utenfor de største byene, og som hovedregel utenfor Oslo. Regjeringen vil sikre helhetlig oversikt og koordinering av flytting, nedleggelse og opprettelse av statlige arbeidsplasser. Ved strukturendringer vil regjeringen sikre en fortsatt god regional fordeling av statlige kompetansearbeidsplasser.

8 En brukerorientert, moderne og effektiv offentlig forvaltning

Offentlig sektor må i årene framover i økende grad tenke nytt om hvordan innbyggerne kan tilbys best mulig tjenester. Både stat og kommune må ta i bruk de mulighetene ny teknologi og digitalisering gir. Dette er nødvendig for å møte de store utfordringene offentlig sektor står overfor, med blant annet strammere økonomi, demografiske endringer og større sektorovergripende utfordringer, som klimaendringene. Regjeringen er derfor opptatt av at offentlig sektor videreutvikles og satser på innovasjon og digitalisering, og at innbyggerne møter en offentlig sektor som tenker nytt om hvordan man kan gi best mulige tjenester.

8.1 Innovasjon og digitalisering

8.1.1 En mer innovativ og brukerorientert offentlig sektor

Endringer i kommunenes befolkningssammensetning, innbyggertall, ressursituasjon og innbyggernes forventninger, stiller krav til utvikling og fornying i kommunene. Det er derfor nødvendig med kontinuerlig nytenkning, utvikling og innovasjon i kommunesektoren. Dette gir bedre tjenester til innbyggerne, og det gir mer effektiv bruk av offentlige ressurser.

Innovasjon i offentlig sektor

Regjeringen vil arbeide for en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning med høy tillit, gjennom mer innovasjon i offentlig sektor. Gjennom arbeidet med den kommende stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet derfor utvikle politikk og tiltak som støtter opp om både større, radikale innovasjoner og de mer inkrementelle og trinnvise innovasjonene som gradvis forbedrer offentlige tjenester.

Arbeidet skal bidra til å øke forståelsen for behovet for innovasjon, kunnskapen om innovasjon og mobilisere aktører som kan bidra til å øke innovasjonen i offentlig sektor. I arbeidet med meldingen har Kommunal- og moderniseringsde-

partementet invitert til en åpen og inkluderende arbeidsform, som har gitt gode og konkrete innspill om hvilke temaer stortingsmeldingen særlig bør utvikle politikk og tiltak innen.

På bakgrunn av innspillene legger departementet opp til at følgende områder løftes fram i stortingsmeldingen:

- Nasjonale initiativ og rammebetingelser for innovasjon
- Samarbeid som er nødvendig for å møte utfordringene (herunder innovative offentlige anskaffelser og annet samarbeid med næringslivet, frivillige, sosiale entreprenører, mm.)
- Kompetanse, kultur og tankesett
- Hvordan skal vi få effekt av nye løsninger? Gevinstrealisering og spredning av innovasjoner i offentlig sektor.

Fylkesmannens skjønnsmidler

Fylkesmannen gir en del av skjønnsmidlene som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Fylkesmannen skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene. I 2018 fordelte fylkesmennene om lag 139,5 mill. kroner til totalt 294 prosjekter.

Brukervennlige løsninger i Husbanken

Husbanken har siden 2012 prioritert å lage effektive og brukervennlige løsninger for kommunene. I perioden har det vært flere store satsinger, herunder utviklingen av digitale løsninger for bostøtte og startlån (Startskudd), digital behovsmelding, samt tilgjengeliggjøring av data og statistikk om Husbankens ordninger.

Digitale løsninger for bostøtte og startlån er gode eksempler på samarbeid mellom stat og kommune hvor et digitalt verktøy gjør hele arbeidsprosessen enklere og bedre. Effektene av nye verktøy har vært svært positive, og både Hus-

banken og kommunene har spart arbeidstimer, og innbyggerne har fått tilgang på god veiledning og gode tjenester. Bostøtte kan nå beregnes ut fra forrige måneds inntekt. Resultatet er at flere får utbetalt rett stønad til rett tid. Tilbakebetalingskrav er redusert fra 213 mill. kroner til 47 mill. kroner fra 2016 til 2017.

I tiden fram mot 2021 vil Husbanken videreutvikle og tilby mer funksjonalitet i løsningen for startlån, noe som vil gjøre prosessene ytterligere enklere for kommunene. Fra 1. januar 2020 vil Startskudd være obligatorisk for de kommunene som ønsker å tilby startlån, og det vil være svært viktig for Husbanken at kommunene opplever løsningen som effektiv og brukervennlig.

Husbanken har utviklet en digital løsning hvor kommuner kan melde inn sitt framtidige behov og søke startlånmidler til egne innbyggere. Gjennom denne digitale behovsmeldingen har staten gjort det lettere for kommunene å bruke de økonomiske virkemidlene og arbeidsprosessen med å melde inn behov er betydelig effektivisert. Husbanken får bedre og raskere oversikt over behovet i kommune, og har kunnet utbetale startlån tidligere på året. Låntakere får dermed bedre tilgang til et viktig boligsosialt virkemiddel. I utviklingen av denne løsningen har Husbanken benyttet Altinn for innlogging og fullmaktsstyring. Dette ivaretar sikkerhet, legger til rette for effektive arbeidsprosesser i kommunen, og gir ulike roller tilgang til utfylling og signering. I første omgang er løsningen tatt i bruk av de kommunene som deltar i Husbankens storbyprogram og by- og tettstedsprogram. Løsningen er i stadig utvikling og skal fram mot 2021 bli en digital samarbeidsplattform mellom stat og kommune i det boligsosiale arbeidet.

Nasjonalt program for utvikling og implementering av velferdsteknologi 2014–2020

Nasjonalt velferdsteknologiprogram ledes av Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med Direktoratet for ehelse og KS. Programmet består av flere prosjekter som bistår kommunene i implementering av trykthetsteknologi, utprøving av medisinsk avstandsoppfølging for personer med kroniske sykdommer, utprøving av teknologi for å hjelpe barn og unge med funksjonsnedsettelse, utprøving av teknologi for å motvirke ensomhet blant eldre, og tilrettelegge for teknisk implementering gjennom etablering av nasjonal arkitektur og infrastruktur. Programmet skal videreføres ut 2020. Nasjonalt velferdsteknologiprogram bidrar

til store muligheter for innovasjon og leverandørutvikling gjennom å stimulere kommunene til raskt å anskaffe og sette i drift velferdsteknologiske løsninger, og å etablere nasjonale standarder og felleskomponenter. Velferdsteknologiprogrammet har som hovedmålsetting å møte kommunenes informasjons- og kunnskapsbehov for å tilrettelegge for bred bruk av velferdsteknologiske løsninger.

Stortingsmelding om helsenæringen

Aldrende befolkning og flere personer med sammensatte sykdommer gir utfordringer for helse- og omsorgstjenesten. Kombinert med den teknologiske utviklingen og behovet for omstilling av norsk økonomi, gir dette muligheter for næringslivet. I Meld. St. 18 (2018–2019) *Helsenæringen – Sammen om verdiskaping og bedre tjenester*, som ble lagt fram i april, presenterer regjeringen sin politikk for helsenæringen. Temaer i meldingen er særlig knyttet til ledelse, viktigheten av forskning og innovasjon, samt samspillet mellom private og offentlige aktører, inkludert et velfungerende hjemmemarked for norsk helsenæring.

Hovedmålet med Helsenæringsmeldingen er å bidra til økt konkurransekraft i den norske helsenæringen og samtidig bidra til en mer bærekraftig helse- og omsorgstjeneste, i form av mer effektiv forebygging, behandling og omsorg.

Stortingsmelding om mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

Å gjennomføre gode anskaffelser som oppfyller alle kravene og forventningene som stilles til offentlige innkjøp, kan være krevende. Regjeringen la derfor fram Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* i april i år. Hovedmålet med meldingen er å utvikle en mer helhetlig, effektiv anskaffelsespolitikk for å sette offentlig sektor i stand til å oppnå regjeringens ambisiøse mål på feltet. Offentlig sektor bruker over 500 mrd. kroner hvert år på innkjøp. Dette er fellesskapets midler som oppdragsgiverne skal utnytte på en best mulig og effektiv måte. I stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser omtales behovet for profesjonalisering av innkjøpene, gjennom blant annet økt satsing på kompetanse, bedre styring, ledelse og organisering og mer samordning. Sentralt i meldingen er derfor hvordan offentlige oppdragsgivere kan organisere og gjennomføre innkjøp på en bedre måte.

Klart språk i kommunene

Et klart og brukertilpasset språk er en viktig forutsetning for at brukerne forstår sine rettigheter og plikter og for at digitale tjenester blir tatt i bruk. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har siden høsten 2015 støttet et femårig program i KS for klart språk i kommunene. Programmet skal øke bevisstheten om klart språk i kommuneforvaltningen og legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner forbedrer den skriftlige kommunikasjonen med sine målgrupper.

8.1.2 Digitalisering i offentlig sektor

Norge må utnytte mulighetene digitalisering og bruk av IKT gir for økt verdiskaping, innovasjon og bærekraftig utvikling. Formålet med digitaliseringspolitikken er å oppnå forenkling og effektivisering i offentlig sektor, gi bedre tjenester til innbyggerne, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet og utvikle et bærekraftig og inkluderende velferdssamfunn. Digitalisering er ikke et mål i seg selv, men et middel for å nå disse målene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne digitaliseringspolitikken. I januar 2019 fikk Norge sin første digitaliseringsminister. Digitaliseringsministeren har blant annet ansvar for IKT-politikk, arbeidet med elektronisk kommunikasjon, Altinn og næringsrettet IKT.

Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor

Regjeringen lager en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor for å forsterke innsats, samarbeid og samordning. Strategien utarbeides i tråd med Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Det tas sikte på at digitaliseringsstrategien skal legges fram i 2019.

Strategien skal bidra til å styrke digitaliseringsarbeidet på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Strategien skal gjøre det tydelig at digital omstilling krever endring i måten vi jobber på for å levere best mulige tjenester til brukere av offentlige tjenester. Strategien skal gi en god forståelse av hva som er nødvendige tiltak, og lede fram til et forsterket samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Kunstig intelligens

Kunstig intelligens er teknologi som kan få stor betydning for samfunnsutviklingen. Kunstig intelligens kan gi oss helt nye verktøy for å løse sam-

funnsutfordringer, forbedre offentlig tjenester og bidra til økt verdiskaping i næringslivet. Men teknologien innebærer også utfordringer, særlig knyttet til etikk og personvern. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil derfor utarbeide en helhetlig strategi for kunstig intelligens. Det tas sikte på at strategien skal legges fram i løpet av 2019.

Medfinansieringsordning for små og mellomstore digitaliseringsprosjekter

Det er etablert en medfinansieringsordning for små til mellomstore digitaliseringsprosjekter i staten. Ordningen dekker deler av utgiftene i digitaliseringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Medfinansieringsordningen forvaltes av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

Prosjektene finansiert gjennom medfinansieringsordningen i 2018 er beregnet til å gi årlige gevinster på om lag 32,3 mill. kroner i kommunal sektor. Difi har gitt en foreløpig tildeling til nye prosjekter i 2019. Også i 2019 vil det bli igangsatt flere prosjekter der statlige etater gjennomfører digitaliseringsprosjekter som vil gi betydelige gevinster i kommunesektoren.

Digitalisering i kommunesektoren

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har de to siste årene tildelt 125 mill. kroner til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale digitaliseringsprosjekter – *DigiFin*. DigiFin-ordningen skal gi støtte til IKT-prosjekter av nasjonal betydning, det vil si at de kommer hele kommunal sektor og innbyggerne til gode. For å motta støtte er det en forutsetning at kommunene jobber sammen for å utvikle disse løsningene, som også er kostnadseffektivt og gir bedre tjenester til brukerne. Kommuner og fylkeskommuner som ønsker å bli en del av ordningen, betaler inn et engangsbeløp. Nå deltar om lag 300 kommuner og ni fylkeskommuner, og det er fortsatt mulig å bli med i ordningen.

KS, Kompetanse Norge og Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider om å hjelpe kommunal sektor med å etablere et lavterskeltilbud for innbyggere i grunnleggende digital kompetanse – *Digihjelpen*. Målet er at alle kommuner skal tilby innbyggere med svake digitale ferdigheter hjelp til å komme i gang med bruk av digitale verktøy, slik at de kan ta i bruk digitale innbyggertjenester.

Kommunene bestemmer selv hvordan de ønsker å gi innbyggerne denne grunnleggende

opplæringen. For å gjøre jobben enklere for kommunal sektor, er det laget en netthåndbok med tips og råd til hvordan kommunene og fylkeskommunene kan komme i gang. Kompetanse Norge har ansvaret for å utvikle og tilby ulike digitale opplæringsressurser og kurspakker som kan brukes i kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og forhandlingssammenslutningene har inngått en avtale om utviklingsprosjektet *Samarbeid om digital kompetanse* som skal bidra til økt digitalisering i kommunene. Formålet med prosjektet er å skape en forståelse for og gi støtte til organisasjonsutvikling og omstilling som følge av digitalisering i kommunene. Involvering og forankring av medarbeiderne skal sikres gjennom lokalt partssamarbeid. Prosjektet gir tilbud til 40 prosjekter med til sammen 71 kommuner.

Fulldigital byggesaksprosess

Gjennom oppfølging av ByggNett-strategien tilrettelegger Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) for framtidens digitale byggsektor. Digitalisering gir store muligheter for å effektivisere og forbedre byggesaksprosessen, og til å utvikle innovative og brukerorienterte tjenester.

Kommunene bruker om lag 1,5 mrd. kroner årlig på saksbehandling av byggesaker. Hvert år sender privatpersoner og profesjonelle aktører om lag 100 000 byggesøknader til kommunene. Byggesøknader som ikke er komplette er en stor tidstyv for både søkere og kommunene.

Fellestjenester BYGG er nå etablert på Altinn og understøtter nye digitale saksbehandlingsverktøy og brukerorienterte selvbetjeningsløsninger for byggesøknad. De første søknadsløsningene er nå i drift og vil gjøre det enklere å levere komplette byggesøknader til kommunen.

Alle digitale byggesøknader kommer til kommunene i et felles format og utseende, uavhengig hvilket søknadssystem som er valgt. Har kommunen i tillegg eByggesak, kommer søknadene inn i saksbehandlernes fagsystem med alle data. eByggesak er den nye generasjonen saksbehandlingsystem. Prosjektet eies av KS og utvikles i samarbeid med DiBK, Kartverket, SSB og en rekke pilotkommuner. Mange kommuner er i ferd med å anskaffe systemet og alle de tre sak-/arkivsystemleverandørene kan levere eByggesak.

Gjennom satsingen på Fellestjenester BYGG har direktoratet åpnet for at markedet selv kan utvikle innovative og treffsikre søknadsløsninger – for profesjonelle så vel som privatpersoner som ønsker å bygge. Dette er et eksempel på hvordan

offentlig sektor kan samarbeide og gjenbruke nasjonale felleskomponenter, og tilrettelegge for tjenesteinnovasjon i leverandørindustrien. Direktoratet har et tett samarbeid med Brønnøysundregistrene for å utnytte Altinn i utvikling av Fellestjenester BYGG, samt en tett oppfølging av konsekshavende IT-leverandører som utvikler digitale søknadsløsninger.

I tiden framover vil det være behov for endringer og tilpasninger av fellestjenesten, etter hvert som søknadsløsningene får utvidet funksjonalitet. DiBK skal i 2019 prioritere arbeidet med tilpasninger og utvidelse av Fellestjenester BYGG som et ledd i å nå målet om en fulldigital byggesaksprosess. Realisering av ByggNett-strategiens gevinster vil skje når kommuner og søkere tar de nye digitale løsningene i bruk.

Nasjonal geodatastrategi

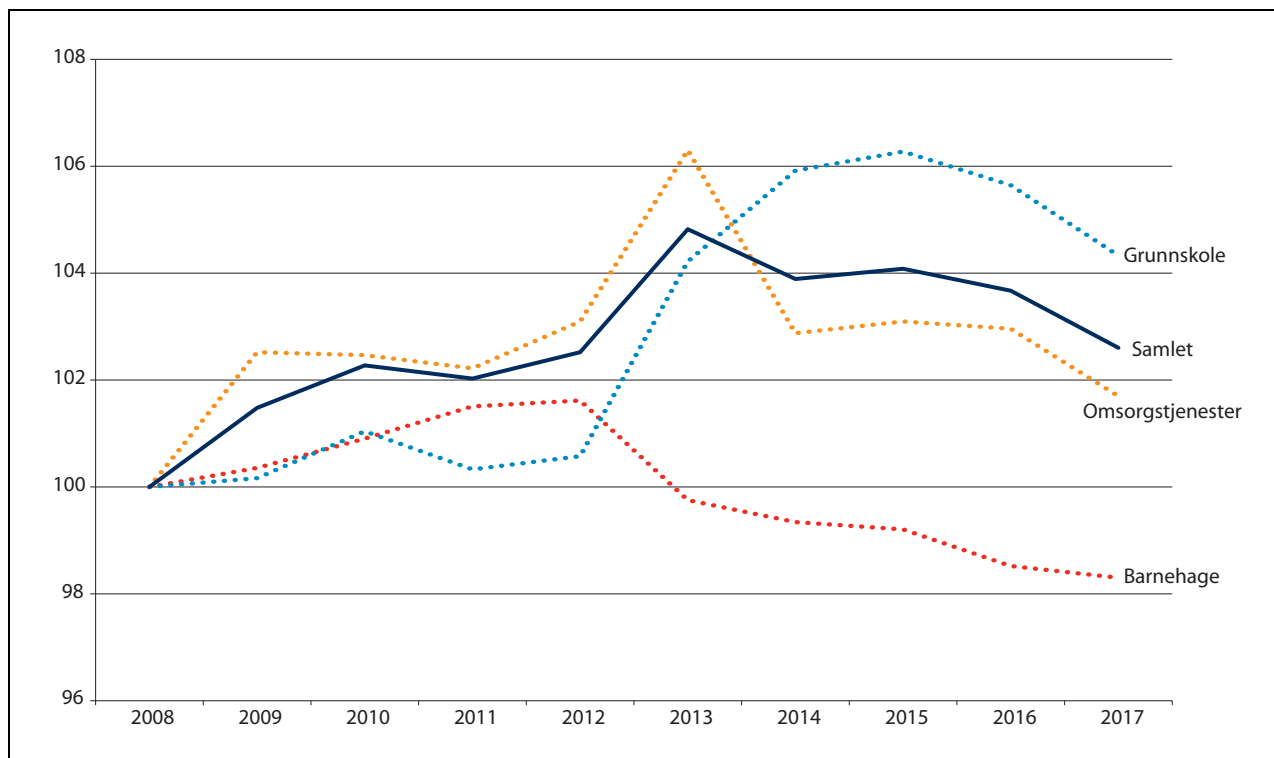
I november 2018 publiserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet den nasjonale geodatastrategien *Alt skjer et sted*. Strategien henvender seg til sektormyndigheter på ulike forvaltningsnivåer, dataprodusenter, teknologileverandører, innovatører og brukere i alle sektorer – og til Kartverket som nasjonal geodatakoordinator. Ansvaret for gjennomføringen ligger primært til kommuner og statlige virksomheter. Strategien vil bli fulgt opp med en rullerende handlingsplan, som blir utarbeidet av deltakerne i fellesskap.

Digital tinglysing

Ny løsning for digital tinglysing er etablert av Kartverket og Altinn i samarbeid med Eiendom Norge, Finans Norge, Bits og flere større markedssaktører. I løsningen som ble lansert i mars 2019 benyttes Altinn som offentlig infrastruktur for deling av dokumenter mellom meglere og banker, slik at hele eiendomshandelen blir en sammenhengende og heldigital tjeneste. Fram til nå er det bare innsendelsen av dokumenter for tinglysing som har vært mulig å gjøre digitalt. Med den nye løsningen for kobling av dokumenter er tinglygingsgraden forventet å øke fra 40 til 80 prosent.

8.2 Effektivitet i kommunale tjenester

Som omtalt i avsnitt 8.1 gjennomføres det i dag et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser for å kunne gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Gjennom effektivisering kan det kommunale tje-



Figur 8.1 Utvikling i beregnet effektivitet 2008–2017, 2008=100.

Kilde: Senter for økonomisk forskning

nestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

Analyser fra Senter for økonomisk forskning (SØF), publisert i siste rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), viser at samlet effektivitet i gjennomsnitt økte med om lag 0,3 prosent per år i perioden 2008–2017 innen sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Dette har gjort det mulig å bygge ut tjenestene ut over det inntektsveksten har lagt til rette for.

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

Effektivisering oppnås også ved at kommunesektoren har et økonomisk handlingsrom til å gjøre egne prioriteringer lokalt, og at eventuelle effektiviseringsgevinster beholdes i kommunen.

Analyse fra Senter for økonomisk forskning indikerer et potensial for effektivitetsgevinster

SØF har på oppdrag fra TBU laget et anslag på effektiviteten innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene ved hjelp av dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser). Kommunene vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene utgjør en referansefront som sammenliknbare kommuner måles mot. SØFs analyser viser at i 2017 var effektiviseringspotensialet for landet som helhet 12 prosent innenfor de tre sektorene, noe som innebærer at det kan frigjøres rundt 30 mrd. kroner til å styrke tjenestetilbudet. Det er store forskjeller mellom kommunene, og særlig blant de små kommunene er variasjonene store. Det gjennomsnittlige effektiviseringspotensialet per kommune er derfor høyere, 22 prosent, når det ikke tas hensyn til antall innbyggere som bor i den enkelte kommune.¹

Dette må ses på som illustrasjonsberegninger. Det kan være gode grunner til at ikke alle kommuner er like effektive. Lav effektivitet kan for eksempel indikere lav kapasitetsutnyttelse som følge av endringer i barnehage- eller skolekullene fra ett år til et annet, og denne type årlige sving-

¹ Se Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2018.

ninger vil typisk kunne være større i mindre kommuner. Det vil derfor ikke være mulig å ta ut hele det beregnede potensialet for effektivisering, men beregningen illustrerer en betydelig mulighet for bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester.

Metoden er ikke egnet til å si noe om hvilken kommunestørrelse som er best egnet for en effektiv drift. Analysene ser på forskjeller mellom kommuner som er sammenliknbare i størrelse. Når mindre kommuner i snitt kommer ut med noe lavere effektivitet i analysene, er tolkningen at det er mindre variasjoner i effektivitet blant de største kommunene enn blant de små.

Effektivitetsanalysene baserer seg for hver sektor på tre til fem indikatorer som måler tjenestene eller produktene og to til tre indikatorer som måler innsatsfaktorene. Hvor godt både innsats og produkt kan beskrives gjennom tilgjengelig statistikk varierer mellom sektorene. Innen grunnskole er det meget gode produktmål som tar utgangspunkt i reelle resultater av undervisningen slik som nasjonale prøver og antall grunnskolepoeng samt læringsmiljø, mens det innen barnehage i hovedsak tas utgangspunkt i antall oppholdstimer.

Kommunevise resultater fra effektivitetsanalysen på kommunedata.no

Resultatene for den enkelte kommuner er tilgjengelige på nettsiden kommunedata.no. Her vises effektivitetspotensialet for den enkelte kommune i 2016 og 2017 som beskrevet ovenfor innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester, samt et samlet, veid gjennomsnitt av sektorene.²

Departementet tar sikte på også framover å publisere kommunevise tall over effektivitetspotensialet på kommunedata.no. Dette er et godt utgangspunkt for kommunene som kan måle seg mot sammenliknbare kommuner, og se utviklingen i egen virksomhet over tid.

Effektivitetsanalysene bør suppleres med flere kilder

Det er utfordrende å sammenlikne produksjonen av offentlige tjenester. De kommunale tjenestene er komplekse, og det er mulig å skissere, men ikke beskrive fullt ut, tjenestene i de enkelte kommunene ved hjelp av indikatorene for produksjon

og innsatsfaktorer. SØFs effektivitetsanalyse kan danne et grunnlag for en diskusjon om effektivitet i kommunene, men fra kommunens perspektiv vil andre tilnærminger og egne vurderinger måtte komme i tillegg for å få en god forståelse av effektiviteten i produksjonen av egne tjenester.

Eksempler på supplerende tilnærminger er å ta utgangspunkt i kommunens egne nøkkeltall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) og andre datakilder, i tillegg til egne vurderinger. KOSTRA er et godt verktøy for kommunene, bydelene og fylkeskommunene til å sammenlikne styringsinformasjon om blant annet prioritering, enhetskostnader og dekningsgrader for egen enhet med andre enheter. Statistikken gir dermed et grunnlag for arbeidet med å øke effektiviteten i egen produksjon.

Ved bruk av sammenliknbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater og hvor mye ressurser som anvendes. Produktivitetskommissjonen pekte på at økt offentlighet og oppmerksomhet om resultatindikatorer og ressursbruk kan fungere som insentiv til forbedringsarbeid.

Statistisk sentralbyrå publiserer informasjon om økonomien og tjenestene både på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå (KOSTRA). I tillegg til KOSTRA bidrar flere nettsider til å beskrive tjenestene i kommunene. For eksempel har KS og Kommuneforlagets bedrekommune.no vist resultater fra brukerundersøkelser som er gjort i enkelte kommuner. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin siste innbyggerundersøkelse fra 2017 gir økt innsikt i brukernes oppfatninger av tjenester innen områdene utdanning og kultur, helse, omsorg og myndighetsorganer. KS lanserte i 2018 Innovasjonsbarometeret for kommunal sektor, som er en undersøkelse som gir status om innovasjon innen sektorene helse og omsorg, oppvekst og utdanning.

Departementets nettportal kommunedata.no har også nyttig informasjon om landets kommuner samlet på ett sted, med blant annet historiske befolkningstall og befolkningsframskrivninger, anslag på framtidig tjeneste- og arbeidskraftbehov og analyser av produktivitet og effektivitet i den enkelte kommune.

På kommunedata.no ligger også produksjonsindeksen for de enkelte kommunene. Indeksen er beregnet av SØF på oppdrag av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), og er ment å si noe om omfang og kvalitet på tjenestetilbudet som blir gitt til innbyggerne innenfor barnehage, grunnskole, pri-

² For en nærmere beskrivelse av metode og datagrunnlag i en tilsvarende analyse: Borge, L.-E., T. Kråkenes og O.H. Nyhus (2018): *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2015–2016*. SØF-rapport nr. 1/18.

mærhelsetjenesten, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur. Indeksen kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Det må understrekes at produksjonsindeksene i seg selv ikke sier noe om hvor effektiv den enkelte kommune er uten at de relateres til bruk av ressurser.³

Det kan også være effektiviseringspotensial i en god arbeidsgiverpolitikk. Blant annet kan høyt sykefravær og mye deltid trolig bidra til lite effektiv drift. Programmet «Sammen om en bedre kommune» hadde blant annet en målsetting om å etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor. En annen målsetning har vært å etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse. I evalueringen av programmet ble det beregnet en samlet reduksjon i sykefraværet på 0,67 prosentpoeng for kommuner som deltok i

programmet sammenliknet med kommuner som ikke deltok i programmet. Kommunene som deltok i programmet sparte i gjennomsnitt 5,1 mill. kroner i året (Oslo Economics, 2016).⁴ Å jobbe for mer nærvær og arbeidstidsordninger med flere i større stillinger kan gi effektiviseringsgevinster gjennom blant annet mindre vikarbruk. Men like viktig er effekten på kvalitet i tjenestene. Et lavt sykefravær og heltidskultur kan gi mer forutsigbarhet for brukerne av tjenestene og dermed føre til bedre opplevd kvalitet.

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

³ For en nærmere beskrivelse av produksjonsindeksen, se *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2018.*

⁴ Oslo Economics (2016): *Evaluering av utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre kommune»/2016-8.*

9 Befolkningsutvikling og kommunenes utgiftsbehov

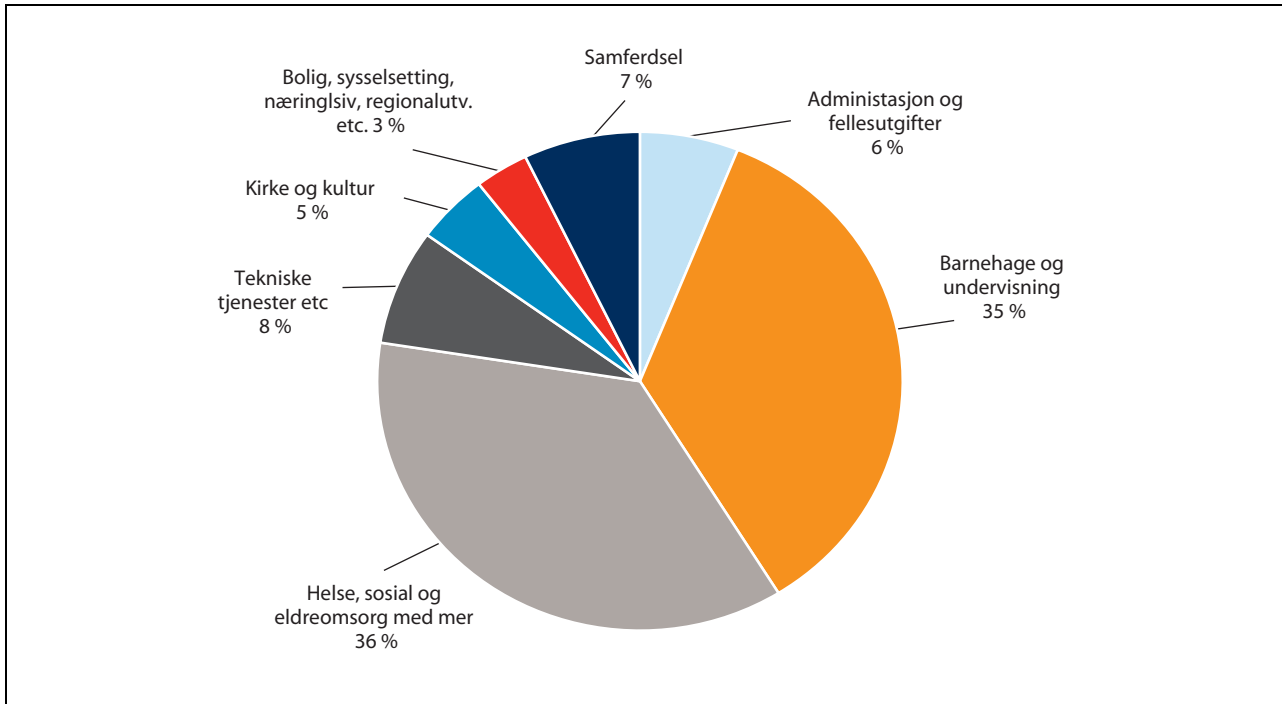
I Norge har endringer i befolkningen over flere år trukket i retning av lavere utgiftsbehov per innbygger i kommunesektoren som følge av en lavere andel innbyggere i aldersgrupper med et stort utgiftsbehov. I løpet av få år snur dette, og vi står overfor en utvikling der andelen eldre i befolkningen vil øke kraftig de nærmeste tiårene. Dette vil gi utfordringer for finansiering av velferdsstaten og for kommunesektoren framover. Andelen eldre vil særlig bli høy i mange små kommuner i lite sentrale strøk og vil forsterke problemene med å rekruttere arbeidskraft, både i privat og offentlig sektor. Den framskrevne eldrebolgen i Norge vil imidlertid bli langt svakere enn det som forventes i andre land, noe som må ses i sammenheng med at Norge lenge hadde høyere fruktbarhet og en relativt høy innvandring av yngre personer sammenliknet med andre land i Europa.

En aldrende befolkning vil isolert sett trekke opp utgiftene til helse- og omsorgstjenestene og pensjoner og samtidig bidra til lavere sysselsetting og dermed svekke skattegrunnlagene. Samtidig vil avtakende vekst i finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond bidra til å begrense rommet for bruk av oljepenger innenfor handlingsregelen. Kommunesektoren står for en betydelig del av det offentlige tjenestetilbudet til alle aldersgrupper. Befolkningsendringene vil påvirke forholdet mellom antall eldre og antall i yrkesaktiv alder svært ulikt mellom kommunene og vil kunne gi betydelige forskjeller i behovet for de ulike tjenestene og tilgangen på relevant arbeidskraft.

9.1 Kommunesektorens utgifter, sektorer og aldersgrupper

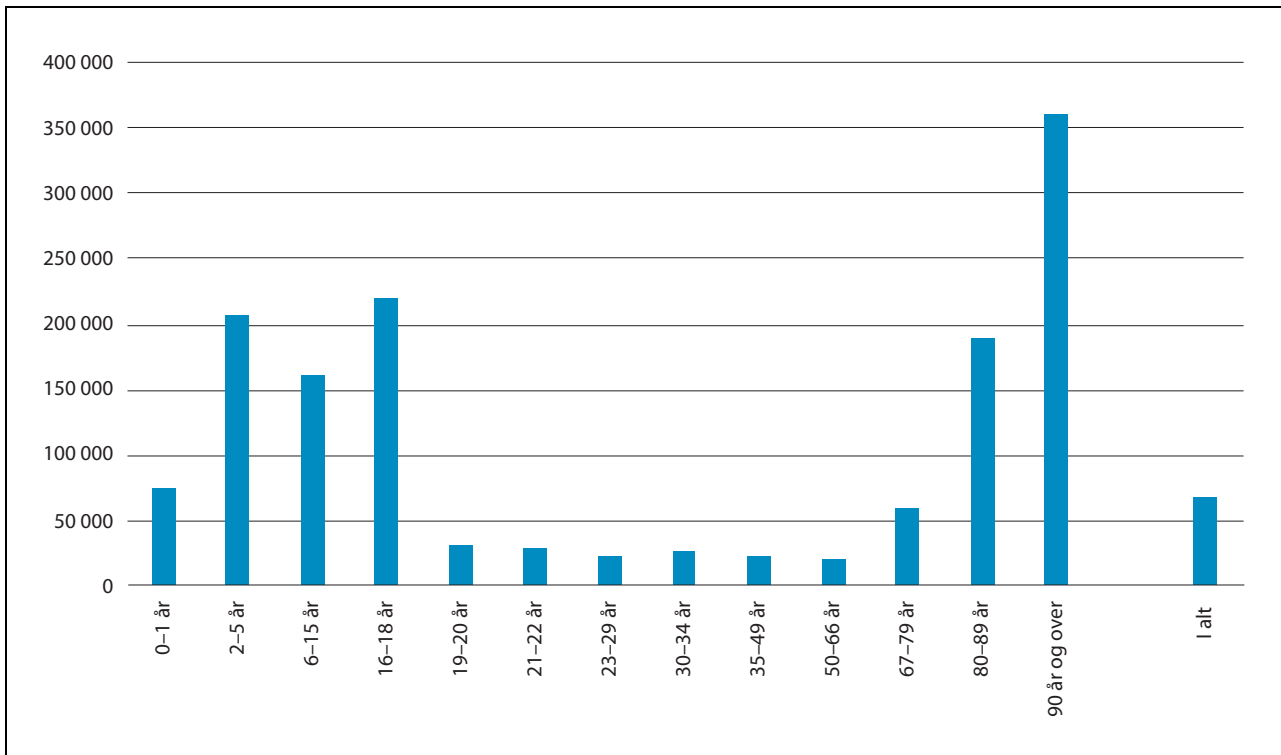
Velferdsstaten sørger for omfordeling av økonomiske ressurser mellom ulike grupper i befolkningen gjennom livsløpet og er også et sikkerhetsnett for innbyggere som ikke kan forsørge seg selv som følge av sykdom, arbeidsledighet eller svak tilknytning til arbeidslivet av andre årsaker. Barn, ungdom og eldre mottar offentlige tjenester og overføringer i langt større grad enn personer i yrkesaktiv alder, samtidig som de betaler mindre skatt.

Kommunesektoren er den klart største leverandøren av velferdstjenester i Norge. Nær én av fem sysselsatte i Norge jobber i kommunesektoren, og inntektene til kommunesektoren utgjør 18 prosent av BNP Fastlands-Norge. Blant de store nasjonale velferdstjenestene som kommunesektoren produserer, er helse-, sosial-, barneverns- og omsorgstjenester, barnehagetjenester, skole og samferdselstjenester, se figur 9.1. Disse tjenestene utgjør nær tre fjerdedeler av kommunesektorens driftsutgifter. Beregninger fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), viser at kommunesektorens gjennomsnittlige utgifter til de individrettede velferdstjenestene er vel 200 000 kroner i gjennomsnitt til barn i barnehagealder og ungdom i videregående skole. For barn i grunnskolen er utgiftene i gjennomsnitt rundt 160 000 kroner, og for eldre over 90 år er den gjennomsnittlige utgiften rundt 350 000 kroner. Til sammenlikning bruker kommunesektoren om lag 20–30 000 kroner i gjennomsnitt til personer i aldersgruppene mellom 19 og 60 år, se figur 9.2.



Figur 9.1 Fordeling av kommunesektorens driftsutgifter i 2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



Figur 9.2 Kommunesektorens beregnede brutto driftsutgifter per innbygger i 2018 etter aldersgruppe.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi.

Boks 9.1 Beregning av merutgifter til kommunesektoren som følge av demografiske endringer

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2020 på om lag 1,3 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Herunder er 0,9 mrd. kroner knyttet til tjenester som finansieres av de frie inntektene, jf. kapittel 2. Også betydningen av befolkningsutviklingen for kommunesektorens utgiftsbehov på lengre sikt kan illustreres ved bruk av TBUs rammeverk. Rammeverket beskrives her nærmere.

Til første møte i konsultasjonsordningen mellom KS og staten utarbeider TBU et notat om den demografiske utviklingen og betydningen denne har for kommunesektorens utgiftsbehov det kommende året. Beregningene tar utgangspunkt i kommunesektorens utgifter til individrettede velferdstjenester. Disse tjenestene dekker om lag tre fjerdedeler av kommunesektorens brutto driftsutgifter. Kommunesektorens utgifter henføres til den enkelte aldersgruppe ved hjelp av de aldersspesifikke kostnadsnøklene som benyttes i utgiftsutjevningen i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Man kan dermed beregne kommunesektorens gjennomsnittlige utgifter per innbygger for aldersgruppene.

TBU benytter dette anslaget for utgiftsnivået per innbygger i de ulike aldersgruppene i utgangsåret og framskriver utgiftene i budsjettåret med endringer i befolkningen i henhold til Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger. Beregningene forutsetter konstante gjennomsnittskostnader i tjenesteproduksjonen og samme standarder og dekningsgrader for tjenestene som i utgangsåret. Disse er relativt stabile fra ett år til det neste. Den vesentlige usik-

kerheten knyttet til beregningene på kort sikt er befolkningsutviklingen. I dette kapittelet brukes denne metodikken også til å si noe om hvordan de årlige befolkningsendringene har påvirket kommunesektorens utgifter fra ett år til det neste når den faktiske befolkningsutviklingen er kjent.

Metoden innebærer at om befolkningen i en aldersgruppe øker med for eksempel 1,0 prosent fra ett år til det neste, vil merutgiftene til demografi for denne aldersgruppen anslås til 1,0 prosent. Merbehovet for den enkelte aldersgruppe summeres over alle aldersgrupper.

I tillegg til å anslå kommunesektorens merutgifter som følge av befolkningsutviklingen det neste året, beregnes også de demografiske merkostnader fram til 2040. Metodikken er den samme uansett tidshorisont, men usikkerheten øker jo lengre tidsperspektivet er. Blant annet er usikkerheten knyttet til helsetilstand for gitt alder, bedre helse, utviklingen i omsorgstilbud og teknologisk framgang stor. Det er imidlertid interessant å anslå hvordan kostnadsveksten blir før man anslår slike endringer. Beregningene av de isolerte effektene av demografiske endringer mot 2040 må derfor ikke forveksles med en prognose for den mest sannsynlige utviklingen.

I praksis er det særlig to forhold som er av særlig betydning for anslagene for kommunesektorens merutgifter som følge av demografiendringer med dette rammeverket: Hvor godt utbygd velferdstjenestene er i utgangspunktet, målt ved driftsutgifter per innbygger året før, samt endringer i befolkningens størrelse og sammensetning.

9.2 Befolkningsutviklingens betydning for kommunesektorens utgiftsbehov – et tilbakeblikk

Fra 1. januar 2009 til 1. januar 2019 har befolkningen i Norge økt med rundt 530 000 personer, tilsvarende 11 prosent til 5,3 mill.

Se boks 9.1 for en beskrivelse av metoden for anslag på hvordan befolkningsendringer påvirker kommunesektorens utgiftsbehov. Metoden innebærer at om befolkningen i en aldersgruppe øker med for eksempel 1,0 prosent fra ett år til det neste, vil merutgiftene til demografi for denne aldersgruppen anslås til 1,0 prosent.

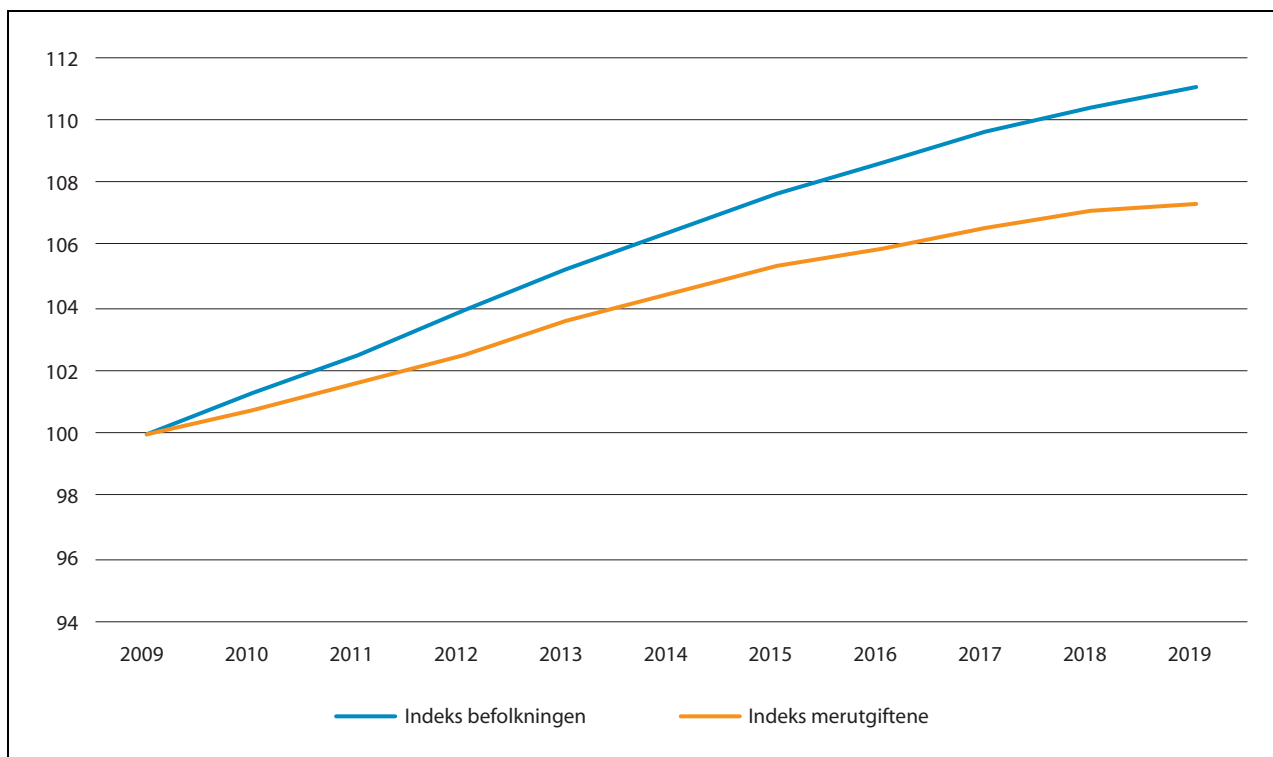
Befolkningen har blitt «billigere»

De demografiske endringene har medført at kommunesektorens anslåtte utgiftsbehov i flere år har økt svakere enn økningen i befolkningen totalt sett skulle tilsi, se figur 9.3. Figuren viser at mens befolkningen har økt med 11 prosent i perioden 2009–2019, har kommunesektorens utgifter som skyldes årlige endringer i befolkningens størrelse og sammensetning kun økt med 7 prosent.

Dette indikerer isolert sett at gjennomsnittsnordmannen har mindre behov kommunale tjenester enn for ti år siden. Det skyldes at veksten i aldersgrupper som bruker kommunale tjenester mye, slik som barn og unge i alderen 0–18 år og eldre i alderen 80–89, har vært relativt svak, mens de aldersgruppene med sterkst vekst enten bruker relativt sett lite tjenester, slik som innbyggerne i alderen 67–79 år, eller er relativt få, slik som eldre over 90 år, se figur 9.4. Antall 19-66-åringer følger i stor grad utviklingen i befolkningen for landet som helhet (ikke vist).

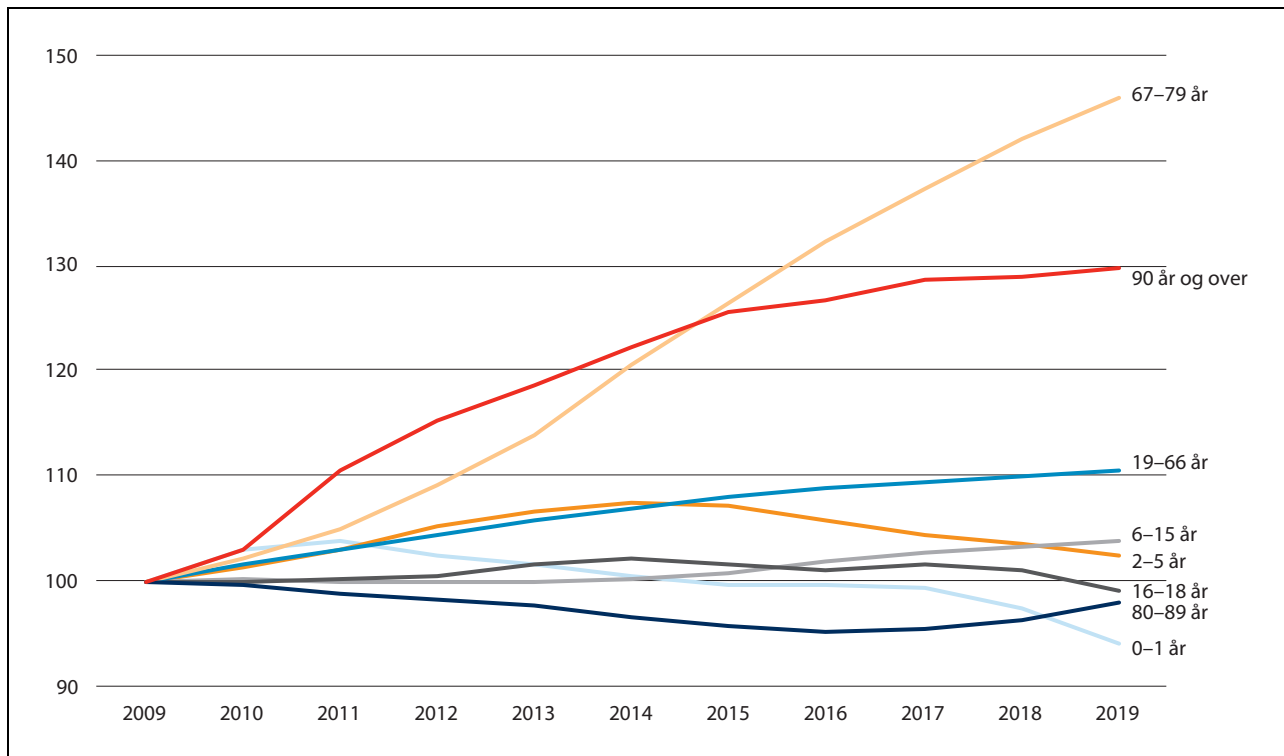
Rekordlave fruktbarhetstall

Fra 2002 til 2009 økte det samlede fruktbarhetstallet i Norge fra 1,75 til hele 1,98 barn per kvinne. Siden 2009 har det imidlertid vært en betydelig nedgang, og i 2018 var det samlede fruktbarhetstallet helt nede i 1,56, det laveste som noen gang er målt i Norge. I Norge var det vel 55 000 levende-fødte i 2018. Som figur 9.4 viser, har det fra rundt 2011 vært en nedgang i antall 0–1-åringer, en nedgang som etter hvert forplantet seg til 2–5-åringer. Lavere fødselstall innebærer isolert sett lavere



Figur 9.3 Utviklingen i befolkning og merutgifter til demografi. Perioden 2009–2019. Indeks for akkumulert befolkningsvekst og akkumulerte merutgifter til demografi. 2009=100.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi og Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.4 Utviklingen i befolkningen 2009–2019. Indeks. 2009=100.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utgifter for kommunesektoren de neste 20 årene. Barn og unge bidrar med lite til offentlige inntekter i form av skatt på inntekt og formue. Lavere fødselstall bidrar imidlertid til at gjennomsnittsalderen i befolkningen øker, og vil på sikt påvirke forholdet mellom antall i og utenfor yrkesaktiv alder.

Nettoinnvandringen har avtatt

Fram til EU-utvidelsen i 2004 lå netto innflytting til Norge på rundt 10 000 personer årlig. Deretter økte nettoinnflyttingen sterkt og bidro betydelig til stor befolkningsvekst i Norge. En stor del av nettoinnflyttingen skyldes arbeidsinnvandring, men i perioder har internasjonale konflikter også bidratt til betydelig innvandring av flyktninger og asylsøkere. I perioden 2007–2014 var nettoinnflyttingen rundt 40 000 personer i året, i 2011 var den

helt oppe i 47 000 personer. Deretter har nettoinnflyttingen til Norge avtatt og var i 2018 18 100 personer, det laveste siden 2004. Nettoinnflyttingen og utviklingen i fruktbarhetstallene har dermed vist mye av de samme utviklingstrekkene de senere årene. Det er særlig personer under 50 år som har flyttet til Norge, og innvandringen har ført til at Norges befolkning er yngre enn den ellers ville vært.

I 2018 var det statsborgere fra Syria som bidro mest til nettoinnflyttingen. Polakker er den største innvandrergruppa i Norge, men i 2018 var antall polakker som flyttet ut omtrent like stort som antallet som flyttet inn, slik at antallet polakker i Norge ikke økte. Når det gjelder statsborgere fra land som Island, Estland og Sverige, var det i 2018 flere som flyttet ut enn inn.

Boks 9.2 Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juni 2018

Statistisk sentralbyrå har de siste årene publisert oppdaterte befolkningsframskrivninger annet hvert år. De siste framskrivingene ble publisert i juni 2018. Det er gjort framskrivninger under en rekke alternative forutsetninger.

I hovedalternativet (MMMM) er følgende forutsetninger lagt til grunn¹:

Fruktbarheten, som i 2017 var rekordlav på 1,62 barn per kvinne (og som falt ytterligere til 1,56 i 2018), forutsettes å fortsette ned til like under 1,60 barn per kvinne på kort sikt før den stiger gradvis mot et nivå på 1,76 barn per kvinne. Statistisk sentralbyrå forutsetter at fallet i fruktbarhet vil stoppe opp og viser til at gjennomsnittlig fødealder for norske kvinner har steget og er nå som i Sverige og Danmark. Siden stadig færre får et tredje eller fjerde barn, antas det at kvinner i Norge også på lang sikt vil få færre enn to barn i snitt.

Levealderen forutsettes å stige fra dagens 81 år for menn og 84 år for kvinner til henholdsvis 88 og 90 år i 2060. I framskrivingene antas det at trendene i dødelighet fra 1990 til 2017 fortsetter også framover. Det innebærer at de gamle blir enda eldre. Forventet gjennstående levetid for 70-årige menn og kvinner øker med rundt 4–5 år fram mot 2060, og for 80-årige menn og kvinner øker den med rundt 3 år.

Flyttinger innenlands forutsettes å fortsette i samme mønster som i det siste tiåret. Dermed framskriver SSB en fortsatt sentralisering, særlig blant unge voksne. Menn flytter generelt mer enn kvinner, og det er vanligst å flytte før skolealder eller som ung voksen, altså fram til midten av 30-årene. Ved at unge fruktbare flytter mot byen blir også barna født i sentrale områder. De eldre blir igjen på bygda, og distriktene opplever sterk aldring.

Innvandringen har falt de siste årene, og i framskrivingene forutsettes det at nedgangen fortsetter fram mot 2030. Det skyldes først og fremst forventet lavere innvandring fra Øst-Europa. Etter 2030 forutsettes det en svak økning i innvandringen, som avspeiler en forventet befolkningsvekst ellers i verden. Utvandringen forutsettes også å synke fram mot 2030, for deretter å øke svakt. Det gir en nettoinnvandring på 17 000–20 000 årlig gjennom det meste av århundret. Innvandringstallene påvirker anslått utgiftsbehov gjennom økning i antall innbyggere og påvirkningen på aldersfordelingen.

¹ Teksten som følger er en litt tilpasset versjon av sammen-
draget i: Leknes, S., S. A. Løkken, A. Syse og M. Tønne-
sen (2018): *Befolkningsframskrivingene 2018. Modeller,
forutsetninger og resultater*. Statistisk sentralbyrå. Rap-
porter 2018/21.

9.3 Befolkningsutviklingens betydning for kommunesektorens utgiftsbehov – utviklingen framover

Ifølge middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger vil befolkningen i Norge øke med 761 000 personer (14,4 prosent), fra 5,3 mill. personer i 2018 til nær 6,1 mill. personer i 2040.

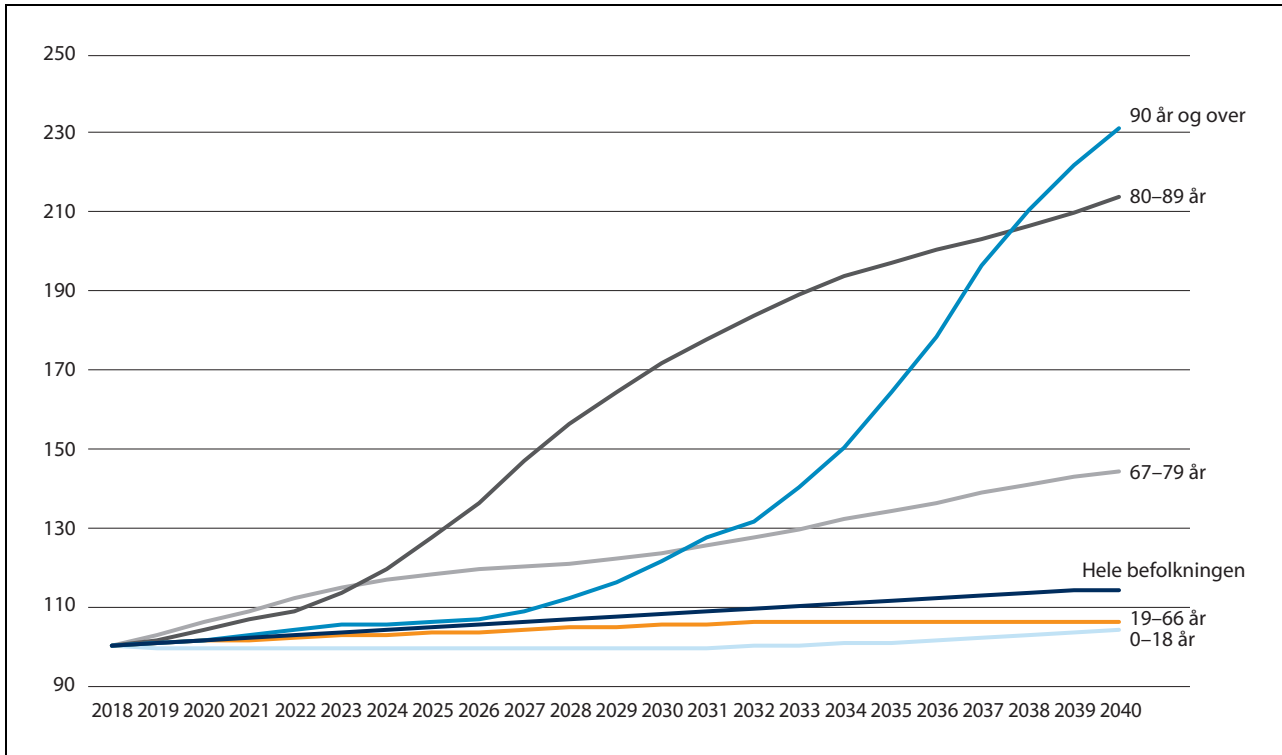
Antall over 80 år mer enn fordobles fram mot 2040

Som figur 9.5 viser, vil de store endringene komme i aldersgrupper over 67 år, og da særlig i aldersgruppene 80–89 og 90 år og over. I de to eldste aldersgruppene vil befolkningen mer enn fordobles fram mot 2040 til 381 000 80–89-åringer og 103 000 personer i aldersgruppen 90 år og

over. Usikkerheten i anslagene på antall eldre er moderat selv om man ser fram til 2040. Det er svært lav dødelighet før 70-års alder. Uten sterk økning i alderen på innvandrere, vil innvandringen fram mot 2040 i liten grad påvirke antall eldre over 70 år som er storforbrukerne av helse- og omsorgstjenester.

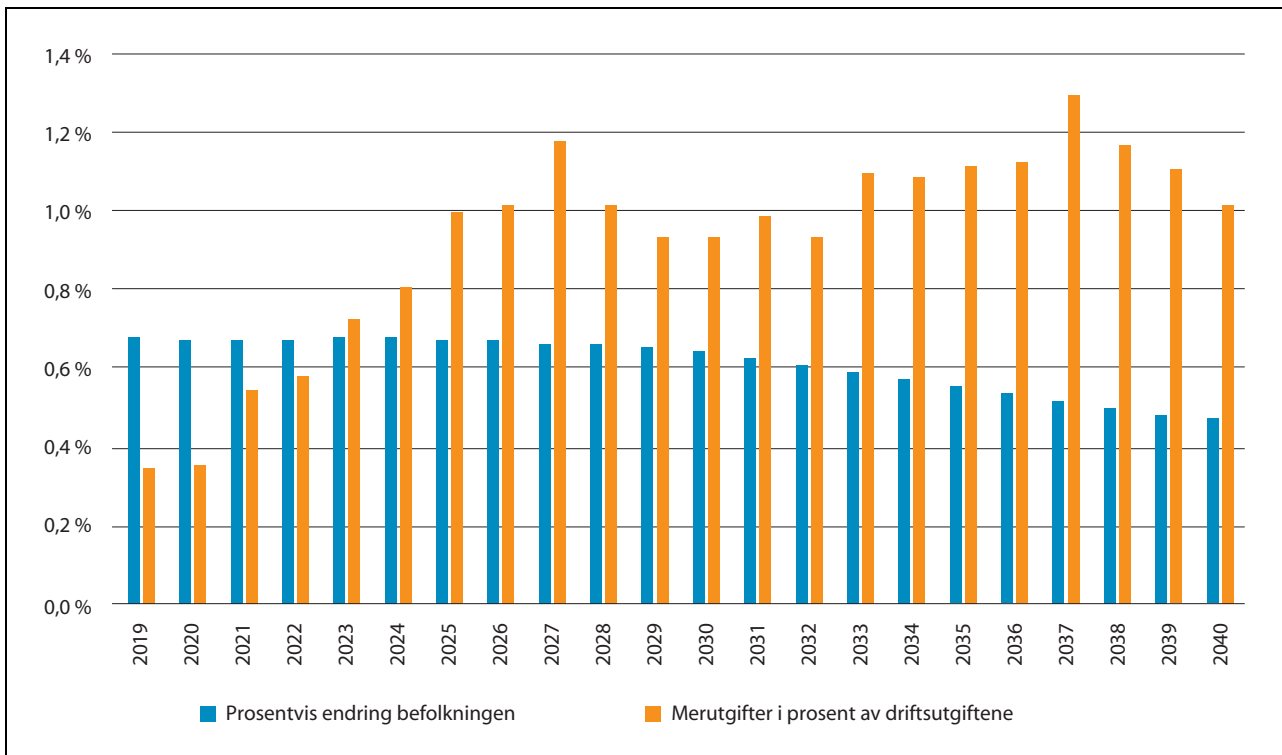
Merutgiftene til demografiendringer skyter fart fra 2023

Merutgiftene som skyldes demografiske endringer er anslått å skyte fart fra rundt 2023, se figur 9.6, noe som må ses i sammenheng med den kraftige økningen i 80–89 åringer fra samme tidspunkt.¹ Etter hvert vil også en økning i antall over 90 år bidra til økt utgiftsbehov for kommunesektoren. Målt i mrd. 2018-kroner vil de årlige merutgiftene samlet sett øke fra om lag 1,3 i 2019 til rundt



Figur 9.5 Utviklingen i befolkningen 2018–2040. Indeks. 2018=100.

Kilde: Middelfalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juni 2018.



Figur 9.6 Anslag for utviklingen i befolkning og merutgifter til, gitt standarder, dekningsgrader og produktivitet som i dag. Perioden 2019–2040. Basert på middelalternativet (MMMM) i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juni 2018. Årlige endringer.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

4 fra 2025. Deretter varierer merutgiftene, men ligger rundt 5,5 mrd. kroner når man nærmer seg 2040 gitt lik standard, dekningsgrad og produktivitet som i dag. Figur 9.6 viser at fram til 2022 vil befolkningen øke sterkere enn merutgiftene som følger av demografiendringene i kommunesektoren. I 2022 vil nordmenns gjennomsnittlige utgiftsbehov målt på denne måten ha nådd bunnen. Fra og med 2023 vil veksten i utgiftsbehovet som følger av demografiendringer for det enkelte år være sterkere enn den prosentvise befolkningsveksten.

I motsetning til perioden vi har bak oss, vil dermed sammensetningen av befolkningen i løpet av få år gå inn i en periode der den bidrar til økte merutgifter.

9.4 Flere friske leveår?

Det forutsettes i hovedalternativet i befolkningsframskrivingene at framtidens eldre vil leve betydelig lenger enn de som er gamle i dag, med en særlig sterk vekst blant de over 75–80 år.

Framstillingen i figur 9.6 bygger på en antakelse om redusert dødelighet og på en forutsetning om at utgiftsbehovet for den enkelte aldersgruppe holdes uendret. I praksis innebærer dette at økningen i forventet levealder gir en tilsvarende økning i antall år med sykkelighet. Litteraturen gir ikke noe entydig svar på sammenhengen mellom økt levealder og behovet for helse- og omsorgstjenester. I dag er det varianter av tre ulike scenarier som ofte trekkes fram²:

Det første scenariet om *utvidet sykkelighet* innebærer at framtidens sykkelighet forlenges slik at antallet syke leveår øker like mye eller mer enn antallet leveår. Dette innebærer at vi får langt flere eldre med helseproblemer enn i dag og at flere eldre vil trenge helse- og omsorgstjenester enn før.

Det andre scenariet om *forkortet eller komprimert sykkelighet* innebærer at antall friske leveår øker mer enn antall leveår. Dette vil kunne innebære at eldre i framtiden vil ha et mindre behov for pleie- og omsorgstjenester. Den teknologiske utviklingen vil også kunne være en driver som kan

bidra til at de eldre blir mer selvhjulpne, og ha mindre behov for ressurskrevende tjenester slik at leveårene kan oppleves som friskere av den enkelte.

Det tredje scenariet, legger til grunn at en økning i levealder både vil bety flere «friske» år og flere «syke» år. Det er denne hypotesen som synes å ha stått sterkest i litteraturen de senere år, og er også mest brukt i framskrivinger av helseutgifter. Dette innebærer at bruken av helsetjenester og omsorg kan reduseres noe for gitt alder, uten kvalitetstap, men at fortsatt høyt forbruk av disse tjenestene vil strekke seg over flere år.

En litteraturoversikt³ viser at det er klare holdepunkter for at utbredelsen av kronisk sykdom blant eldre har økt over tid. Samtidig har konsekvensene av sykdom blitt mindre som følge av den medisinske utviklingen. Dette gir utslag i høyere levealder og mildere og langsommere sykdomsforløp. Tiden med sykdom, og behandling, er dermed lenger enn før, men mindre plagsom for den enkelte. Også tidspunktet for når funksjonelle begrensninger inntreffer ser ut til å utsettes. Det konkluderes med at en aldrende befolkning må forventes å trenge helsetjenester for en lengre periode enn tidligere generasjoner, men eldreomsorg for en kortere periode. Forutsetningen om friskere aldring er usikker. Sykdommer som diabetes og kreft avhenger av livsstil, medisinsk utvikling og samfunnsmessige forhold. Hvordan vi styrer samfunnsutviklingen, vil kunne påvirke utviklingen i forventet friske leveår. Forskning viser en positiv sammenheng mellom fysisk aktivitet og overlevelse som ikke avtar med alder.

De fleste institusjoner som framskriver helse- og omsorgsutgifter, forutsetter at økt levealder ledsages av en eller annen form for friskere aldring. I Perspektivmeldingen 2017 benytter man to alternative forutsetninger: I basisforløpet, som er hovedalternativet, antas økningen i forventet levealder på fem år fram til 2060 å gi tre ekstra friske leveår, mens det alternative demografiforløpet beskriver en utvikling med utvidet sykkelighet hvor økningen i forventet levealder gir en tilsvarende økning i antall år med sykkelighet.

Dersom en økt levealder på ett år vil innebære en økning i antall friske leveår på 3/5 år, vil avstanden mellom de prosentvise merutgiftene til demografi og den prosentvise befolkningsveksten isolert sett bli mindre enn vist i figur 9.6. Befolknin-

¹ Basert på Kapittel 9 i *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2018*.

² Framstillingen bygger på Leknes, S., S. A. Løkken, A. Syse og M. Tønnesen (2018): *Befolkningsframskrivingene 2018. Modeller, forutsetninger og resultater*. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2018/21 og *Perspektivmeldingen 2017*: Meld. St. 29 (2016–2017).

³ Lindgren, Bjørn (2016): *The rise in life expectancy, health trends among the elderly and the demand for health and social care*.

gen blir da med andre ord mindre utgiftskrevende enn skissert i figuren.

9.5 Geografiske forskjeller i de demografiske utfordringene

En videreføring av dagens inntektssystem med skatteutjevning og utjevning basert på kommunenes utgiftsbehov vil bidra til likeverdige tjenester i hele landet selv om aldringen vil være forskjellig mellom kommunene. Befolkningsutviklingen får likevel en rekke konsekvenser utover finansieringen av kommunesektorens utgiftsbehov. Utviklingen vil prege aktiviteten i lokalsamfunn, tilgangen på arbeidskraft til å tilby ulike offentlige tjenester og lokalt næringsliv.

Som vi har sett, vil det bli en særlig sterk vekst i antall eldre. Samtidig vil det bli lav vekst i befolkningen i arbeidsfør alder, særlig i en del små kommuner. Dette gjør at andelen eldre vil stige betydelig. I dag er om lag 12 prosent av innbyggerne i landet over 70 år. I 2040 vil denne andelen ha steget til 18 prosent. I en del kommuner kan mer enn hver tredje innbygger ha passert 70 år i 2040.

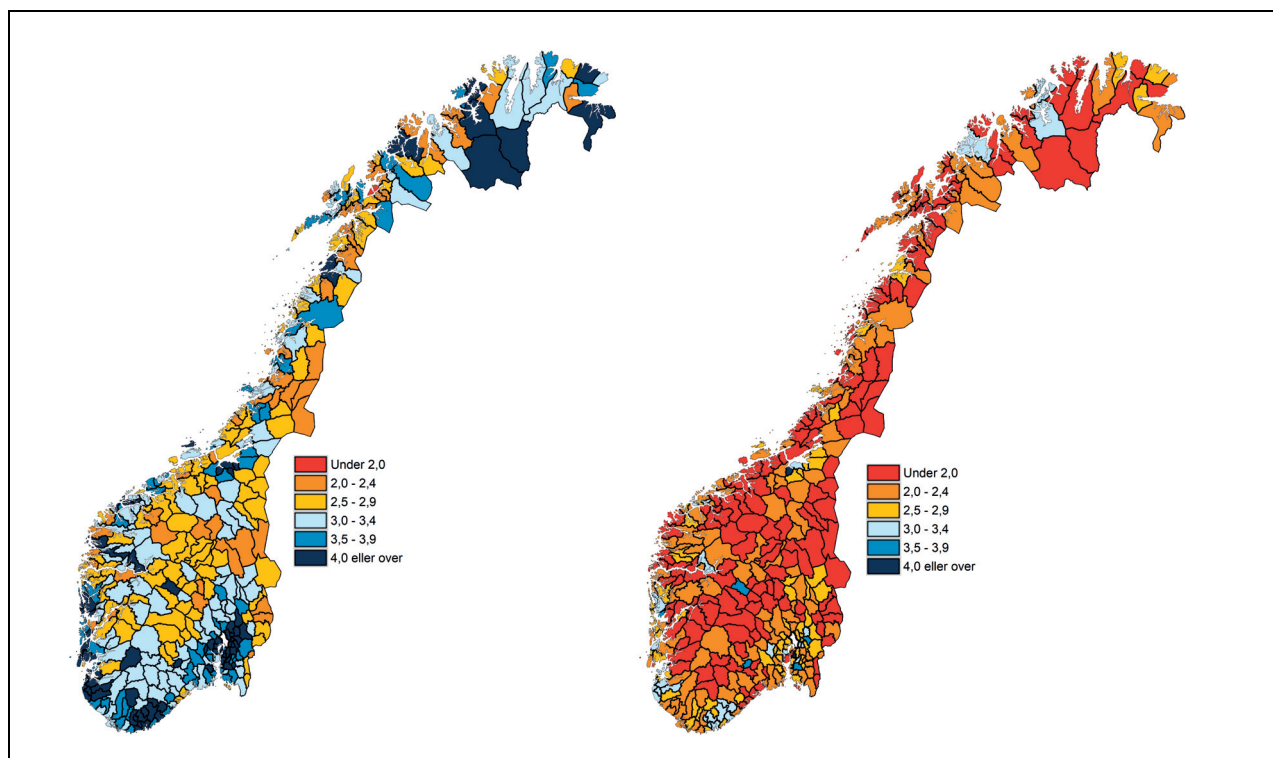
Samtidig som det framover vil bli flere eldre, er det også forventet at framtidens eldre kan

komme til å være mer selvstendige og mer ressurssterke når det gjelder utdanning og økonomiske forhold⁴. Dette kan trekke i retning av et lavere behov for omsorgstjenester. Det vil imidlertid være store geografiske variasjoner i utdanningsnivået til framtidens eldre. Storbyer og andre byer med store utdanningsinstitusjoner har en befolkning med klart høyere utdanning enn mindre kommuner. Dette innebærer at de regionale forskjellene i utdanningsnivå blant eldre trolig vil øke framover. Analyser fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen brukere av omsorgstjenester blant personer over 65 år er større i små kommuner enn i store kommuner⁵.

Flere kommuner har allerede en stor forsørgerbyrde for eldre, her definert som antall innbyggere i yrkesaktiv alder i forhold til antall innbyggere over 67 år. Mens det i Norge i 2018 er 4,1 personer mellom 20 og 66 år per eldre over 67 år, er dette tallet betydelig lavere i mange små kommu-

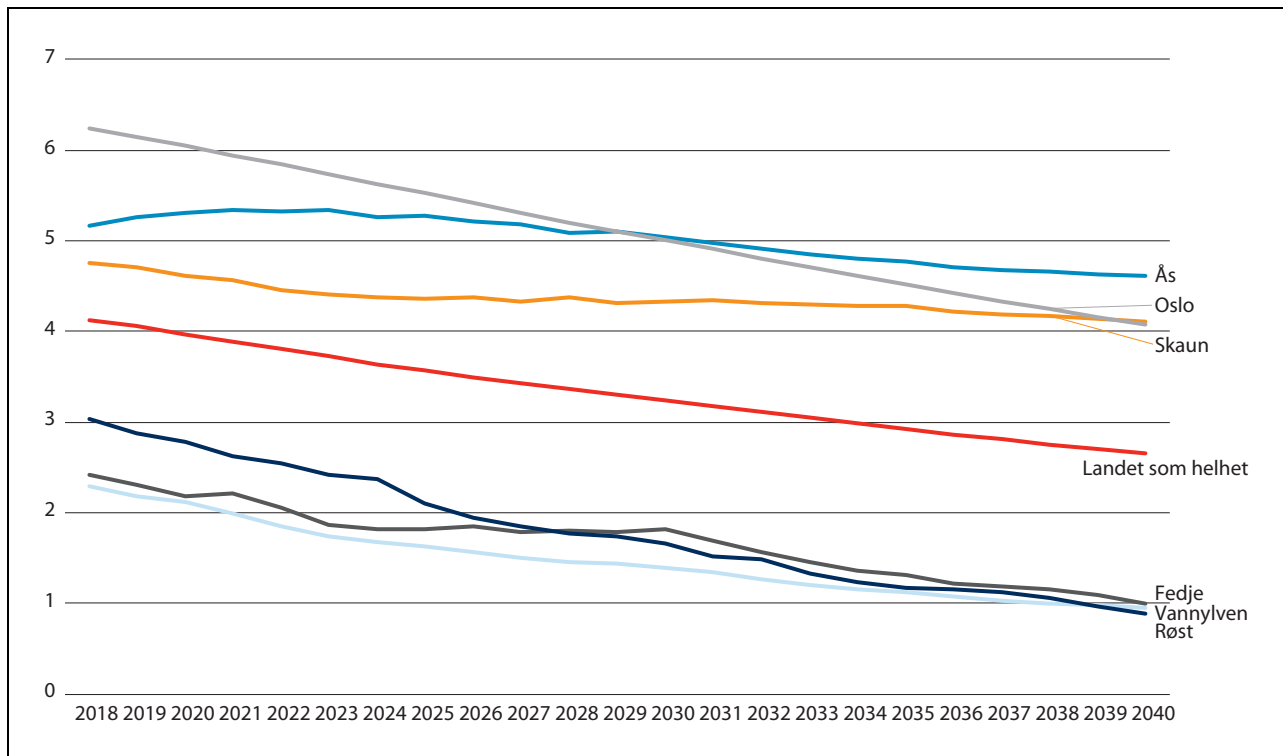
⁴ Rogne, A. F. og Syse, A. *Framtidens eldre i by og bygd. Befolkningsframskrivinger, sosiodemografiske mønstre og helse*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2017. SSB-rapport 2017/32.

⁵ Artikkel på ssb.no: Fatima Valdes Haugstveit, Otnes B., Jensen, A. *Eldre-utfordringen kan være større for mindre kommuner*.



Figur 9.7 Forholdstallet mellom antall i befolkningen 20–66 år og antall ikke-yrkesaktive over 66 år. 2019 (venstre side) og 2040 (høyre side).

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Faktiske tall for 2019 og middelalternativet (MMMM) i befolkningsframskrivinger fra juni 2018 for 2040.



Figur 9.8 Forholdstall mellom antall i yrkesaktiv alder (20–66 år) og antall over 66 år. Utvalgte kommuner. 2018–2040.

Kilde: Middelalternativet (MMMM) i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juni 2018.

ner. Enkelte kommuner har så få som under to personer mellom 20 og 66 år per eldre over 67 år allerede i 2018.

Hvis vi bruker hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger, vil det i 2040 være 2,7 personer i alderen 20–66 år per eldre over 67 år for landet som helhet og under én person i alderen 20–66 år per eldre over 67 år i enkelte kommuner. Figur 9.7 viser at de aller fleste kommunene vil få betydelig færre i alderen 20–66 år per eldre over 67 år.

Figur 9.8 viser utviklingen i forholdstallet mellom antall innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66

år) og antall over 67 år i noen utvalgte kommuner samt for landsgjennomsnittet. I alle disse kommunene har det blitt færre yrkesaktive i forhold til eldre siden 2010. Utviklingen antas å fortsette. I Fedje, Vanylven og Røst vil forholdstallet kunne avta fra henholdsvis 2,4, 2,3 og 3,0 i 2018 til under én i 2040. Det kan dermed bli en dramatisk utvikling i enkelte kommuner. Også Ås, Skaun og Oslo får en negativ utvikling i forholdet mellom antall i yrkesaktiv alder, men vil fremdeles ha et forholdstall over eller rundt dagens landsgjennomsnitt.

Del III
Inntektssystemet for kommuner
og fylkeskommuner

10 Inntektssystemet for kommunene

I dette kapitlet omtales ulike enkeltsaker innenfor kommunenes inntektssystem.

Det foreslås ingen store endringer i inntektssystemet for kommunene i 2020. I avsnitt 10.1 omtales vekting av gradert basiskriterium i kostnadsnøkkelen for kommunene. I avsnitt 10.2 omtales utredningsprosjektet om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og rapportering av psykisk utviklingshemmede til inntektssystemet, og i avsnitt 10.3 foreslås det å benytte eksisterende distriktsindeks ved fordeling av distriktstilskuddene for kommunene i 2020. I avsnitt 10.4 behandles to anmodningsvedtak, om regionsentertilskudd og utilsiktede virkninger av kommunesammenslåinger i inntektssystemet.

10.1 Kostnadsnøkkelen for kommunene – vekting av gradert basiskriterium

Basiskriteriet i kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen skal fange opp kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. Med endringen i inntektssystemet i 2017 ble det innført en gradering av basiskriteriet. Endringen gjorde kriteriet mer nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger, men kriteriet er fortsatt ikke helt nøytralt siden alle kommuner er garantert minimum et halvt basistillegg.

Fra og med 2020 slår 119 kommuner seg sammen til 47 nye kommuner, og antallet kommuner reduseres fra 422 til 356. Dette vil i seg selv gjøre at verdien av et fullt basistilskudd i utgiftsutjevningen øker for alle kommuner, selv om alle andre forhold holdes uendret. Dette er en konsekvens av at inntektssystemet fortsatt ikke er helt nøytralt ved sammenslåinger. At noen kommuner slår seg sammen påvirker ikke størrelsen på smådriftsulempene for øvrige kommuner, og det er derfor ikke rimelig at beløpet som utløses av basiskriteriet skal øke på grunn av dette.

For å motvirke denne effekten må vektingen av gradert basiskriterium i kostnadsnøkkelen justeres fra og med 2020, slik at verdien av et fullt basistilskudd ikke endres som følge av sammenslåingene, men isolert sett beholdes på samme

nivå som før sammenslåingene. Dette er en teknisk justering av vektingen i kostnadsnøkkelen, på samme måte som kostnadsnøkkelen ble justert når gradert basiskriterium ble inkludert i kostnadsnøkkelen i 2017.

10.2 Prosjekt om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og rapportering av psykisk utviklingshemmede til inntektssystemet

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester ble opprettet i 2004 for å legge til rette for at kommunene kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Siden toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester ble innført har det vært en sterk vekst i ordningen, både i antall tjenestemottakere og i samlede utbetalinger til kommunene. Tidligere utredninger har belyst mulige årsaker til veksten i ordningen og vurdert alternative måter å utforme ordningen på.

I fordelingen av rammetilskuddet til kommunene tas det hensyn til antall personer med psykisk utviklingshemming i kommunene. Kommunene registrerer og rapporterer hvert år inn antall personer med psykisk utviklingshemming som har vedtak om kommunale tjenester.

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og innrapporteringen av personer med psykisk utviklingshemming er to ordninger som påvirker finansieringen av sentrale velferdstjenester. Ordningene bidrar til å fordele og omfordele betydelige midler til kommunene. Det er derfor viktig at finansieringsordningene er effektive og legger til rette for at kommunene kan gi tjenester av god kvalitet. Det er også viktig at finansieringsordningene ikke legger føringer på hvordan tjenestene skal innrettes eller organiseres, og at de ikke hindrer innovasjon i tjenestene.

Departementet har derfor satt ut et prosjekt for å få mer kunnskap om mulige insentivvirknin-

ger av disse to ordningene. I prosjektet skal det gjennomføres en analyse av om regelverk og utforming av disse ordningene påvirker omfanget av tjenester, innretningen av tjenestetilbudet, organiseringen av tjenestene og om det er eventuelle andre virkninger av ordningene. Det skal vurderes om det kan gjøres endringer i regelverk og utforming av ordningene, for å motvirke eventuelle uheldige virkninger, og som legger til rette for at kommunene kan gi tjenester av god kvalitet. Departementet kunngjorde prosjektutlysningen i mars, og etter planen skal prosjektet ferdigstilles i løpet av 2019.

10.3 Distriktsindeksen og regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Distriktsindeksen viser graden av distriktsutfordringer i kommunene, og den benyttes blant annet ved fordeling av distriktstilskuddene i inntektssystemet for kommunene. På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet foretar Asplan Viak nå en faglig gjennomgang av distriktsindeksen. Gjennomgangen skal være ferdig i løpet av august 2019.

Som omtalt i kommuneproposisjonen for 2019 legger departementet opp til å vurdere innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene nærmere, primært med fokus på bruken av distriktsindeksen ved fordeling av distriktstilskuddene i inntektssystemet. Departementet vil komme tilbake til dette ved egnet tidspunkt.

Av hensyn til tidsplanen for gjennomgangen av distriktsindeksen, legger departementet opp til at den samme distriktsindeksen som ble brukt i inntektssystemet for 2019, fremdeles benyttes i distriktstilskuddene i inntektssystemet i 2020.

10.4 Anmodningsvedtak

10.4.1 Anmodningsvedtak nr. 274 om regionsentertilskudd

Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 274, 14. desember 2018:

«Stortinget ber regjeringen opprettholde regionsentertilskuddet som et økonomisk virkemiddel også ved framtidige kommunesammenslåinger. Regionsentertilskuddet går til kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Tilskuddet utbetales som i dag etter et nasjonalt vedtak

om sammenslåing. Det legges til grunn at økt regionsentertilskudd finansieres innenfor kommunerammen med en reduksjon i innbyggertilskuddet.»

Regionsentertilskuddet ble innført som et tilskudd i inntektssystemet fra og med 2017, og går til kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Tilskuddet går i dag til kommuner som slo seg sammen i perioden for kommunereformen, og som etter sammenslåingen får over om lag 8 000 innbyggere. Tilskuddet ble utbetalt til de aktuelle kommunene etter at det ble fattet et nasjonalt vedtak om sammenslåing, og er et årlig tilskudd i inntektssystemet.

Regjeringen vil også i det videre arbeidet legge til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen. For å opprettholde regionsentertilskuddet som et økonomisk virkemiddel ved nye sammenslåinger foreslår departementet at også kommuner som slår seg sammen framover vil kunne motta regionsentertilskudd, hvis kommunene oppfyller kravene i tilskuddet. Tilskuddet utbetales til nye kommuner etter at det er fattet et nasjonalt vedtak om sammenslåing, og økningen i regionsentertilskudd vil finansieres innenfor kommunerammen.

10.4.2 Anmodningsvedtak nr. 929 om utilsiktede virkninger i inntektssystemet for kommuner som slår seg sammen

Anmodningsvedtak nr. 929, 13. juni 2018

«Stortinget ber regjeringen sørge for at sammenslåtte kommuner som får tap på grunn av reduksjonen i bosettingskriteriene, eller andre utilsiktede virkninger av inntektssystemet, blir kompensert for dette.»

I kommunereformen ble det innført en rekke gode økonomiske ordninger for kommuner som vedtok å slå seg sammen. Disse ordningene kommer i tillegg til de ordinære tilskuddene til alle kommuner, og er tilskudd kommunene ikke ville mottatt hvis de ikke skulle slått seg sammen. Noen av disse ordningene har kommuner som skal slå seg sammen, mottatt allerede før sammenslåingen trer i kraft, slik at inntektsnivået til disse kommunene har vært høyere enn det ellers ville vært også for perioden 2017 til 2019.

Alle kommuner som vedtok sammenslåing, fikk tilskudd til å dekke engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, og

kommunene kunne søke om støtte til infrastrukturtiltak. Innenfor inntektssystemet ble det også innført særskilte tilskudd til kommuner som slår seg sammen. Kommuner som ble vedtatt sammenslått i perioden for kommunereformen har, hvis de oppfylte kravene, mottatt regionsentertilskudd som en del av rammetilskuddet fra 2017. Dette er et årlig tilskudd, som også vil videreføres etter sammenslåingen. Inntektssystemet for kommunene ble endret i 2017. I forbindelse med dette ble det også innført en egen overgangsordning til kommuner som hadde vedtatt sammenslåing, og som tapte på de endringene som ble gjort i basistilskuddet og småkommunetillegget fra 2016 til 2017. Begrunnelsen for dette tilskuddet var å hindre at disse kommunene fikk en reduksjon i inntekter i perioden fram mot sammenslåingen. Dette er derfor et midlertidig tilskudd, som disse kommunene vil motta i årene 2017, 2018 og 2019, og som gir disse kommunene høyere inntekter enn de ville fått hver for seg uten vedtak om sammenslutning. Ordningen avvikles fra 2020 når den nye kommunen begynner å få inndelingstilskudd som en ny kommune.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet skal kompensere kommuner som slår seg sammen for bortfall av rammetilskudd som følge av sammenslåingen. Gjennom inndelingstilskuddet får kommunene full kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. For kommuner som vedtok å slå seg sammen i perioden for kommunereformen, beregnes inndelingstilskuddet på gjeldende inntektssystem i 2016, før endringene i inntektssystemet i 2017. Dette gir en forutsigbar og god ordning for kommuner som slo seg sammen i kommunereformen. Kommunene vil motta fullt inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslåingen, før det deretter trappes ned over fem år. Etter departementets vurdering er inndelingstilskuddet en god kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen, og departementet foreslår ingen endringer i inndelingstilskuddet.

I anmodningsvedtak nr. 929 ber Stortinget regjeringen sørge for at sammenslåtte kommuner får kompensasjon for tap på grunn av en reduksjon i bosettingskriteriene, eller andre utilsiktede virkninger av inntektssystemet. En konsekvens av kommunesammenslåinger i inntektssystemet vil kunne være endringer i utgiftsutjevningen og veksttilskuddet. Dette bør kompenseres.

Utgiftsutjevningen

De aller fleste kriteriene i kostnadsnøkkelen er sammenslåingsnøytrale, og vil ikke påvirkes av en sammenslåing. For noen kriterier vil imidlertid ikke den nye kommunens verdi på kriteriet være lik summen av kommunene hver for seg, og den nye kommunens verdi må beregnes. Dette kan gi et negativt utslag i utgiftsutjevningen, sammenliknet med kommunene hver for seg. Kriterier som må beregnes for den nye kommunen, og som dermed ikke er sammenslåingsnøytrale, er bosettingskriteriene (nabokriteriet og sonekriteriet) og opphopningsindeksen. Etter departementets vurdering vil disse effektene trolig være relativt små. For bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen benyttes det i dag et gjennomsnitt over de siste tre årene.

For å dempe konsekvensene av en sammenslåing, vil departementet benytte et gjennomsnitt av bosettingskriteriene for den nye og de gamle kommunene de første årene etter en sammenslåing, slik at de nye kriterieverdiene fases gradvis inn og utslagene av en sammenslåing vil dempes. Etter departementets vurdering er det ikke grunn til å tro at en sammenslåing nødvendigvis vil slå negativt ut, og for de aller fleste kommuner vil det bli relativt små endringer knyttet til bosettingskriteriene i 2020. For opphopningsindeksen vil det trolig også være kun mindre endringer som følge av en sammenslåing for de fleste kommunene.

For kommuner som isolert sett får en nedgang i utgiftsutjevningen som følge av sammenslåingen, må kompensasjon for dette vurderes i det enkelte tilfelle. I hovedsak vil dette gjelde en reduksjon som følge av endringer i bosettingskriteriene eller i opphopningsindeksen. I særskilte tilfeller der en kommune kommer uheldig ut av en sammenslåing, utover endringene i utgiftsutjevningen, må også dette vurderes i det enkelte tilfelle. Fylkesmennene vil vurdere behovet for skjønnsmidler til kommuner som slår seg sammen i sin fordeling av skjønnsstilskuddet i 2020 særskilt. Kompensasjon for utilsiktede virkninger av en sammenslåing avgjøres og fastsettes av fylkesmannen, og finansieres innenfor det enkelte fylkesmannsembetes skjønnsramme.

Veksttilskuddet

Hvis to kommuner slår seg sammen, og den ene har veksttilskudd året før sammenslåingen, vil ikke nødvendigvis den nye kommunen motta veksttilskudd etter sammenslåingen. Befolknings-

veksten i den nye kommunen kan i sum være lavere (prosentvis) enn i den ene kommunen som tidligere mottok veksttilskudd. Hvis den nye kommunen samlet har høy nok befolkningsvekst, vil den nye kommunen motta veksttilskudd på samme måte som alle andre kommuner.

Tidligere er det slått fast at en reduksjon i basistilskuddet og netto nedgang i distrikttilskudd Sør- og Nord-Norge er å regne som en reduksjon i inntekt som følge av en sammenslåing, og dette fanges derfor opp av inndelingstilskuddet. I den forbindelse er det også vurdert om veksttilskuddet bør inkluderes i inndelingstilskuddet. Formålet med veksttilskuddet er å gi et ekstra tilskudd til en kommune i en avgrenset periode med særlig høy befolkningsvekst, og tilskuddet vil derfor variere mye over tid. Hvis veksttilskuddet blir omfattet av inndelingstilskuddet, vil det i praksis bety at en kommune får beholde veksttilskuddet i 20 år etter en sammenslåing, noe som ikke er i tråd med begrunnelsen for dette tilskuddet. Det er få kommuner som har mottatt veksttilskudd over flere år, og som kan planlegge for å motta tilskuddet langt fram i tid. På grunn av tilskuddets

karakter som et midlertidig tilskudd i en avgrenset periode, har derfor departementet vurdert det slik at veksttilskuddet ikke bør inkluderes i inndelingstilskuddet. Veksttilskuddet omfattes heller ikke av inntektsgarantiordningen (INGAR), slik at bortfall av veksttilskudd kompenseres heller ikke i dag for noen kommuner.

Departementet legger på bakgrunn av dette opp til at kommuner som får en reduksjon i veksttilskuddet som følge av sammenslåingen, blir kompensert for dette gjennom en egen kompensasjonsordning innenfor skjønntilskuddet. Gjennom denne kompensasjonen blir kommunene kompensert for den isolerte reduksjonen i veksttilskudd som følge av sammenslåingen. Grunnlaget for kompensasjonen beregnes som differansen mellom hva kommunene ville fått i veksttilskudd hver for seg i 2020, og hva den nye kommunen får i veksttilskudd i 2020. Det legges opp til at kommunene blir kompensert for 80 prosent av reduksjonen i 2020, 40 prosent i 2021 og at kompensasjonen avvikles fra 2022. Grunnlaget for kompensasjonen ligger fast, og korrigeres ikke etter 2020.

11 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene

11.1 Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterer i dette kapittelet et forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene, med virkning fra 2020. Forslaget må ses i sammenheng med regionreformen, som trer i kraft neste år. Som en del av reformen slås flere av dagens fylkeskommuner sammen, slik at det blir elleve fylker fra 2020. Fylkeskommunene får også et utvidet ansvar og nye oppgaver, og styrkes dermed som regionale samfunnsutviklere. Målet er at reformen skal gi en positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer (jf. Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*).

Fylkeskommunene finansieres i hovedsak gjennom de frie inntektene, det vil si rammetilskudd og skatt fra inntekt, som fordeles gjennom inntektssystemet. Fylkeskommunene har ansvaret for blant annet videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport og tannhelse, og forvalter betydelige økonomiske ressurser. I 2018 var fylkeskommunenes brutto driftsutgifter på om lag 79 mrd. kroner, og sektoren stod for om lag 41 000 årsverk.

Inntektssystemet må tilpasses den nye fylkesinndelingen som trer i kraft neste år, og departementet har ved flere anledninger varslet at systemet vil bli oppdatert når regionreformen gjennomføres. Dagens inntektssystem er ikke sammenslåingsnøytralt, og en videreføring av dagens kostnadsnøkkel på den nye fylkesstrukturen ville medført at sammenslåingene i seg selv ville gitt omfordeling mellom fylkeskommunene. Oppdateringen av inntektssystemet er derfor nødvendig for å sikre at det er tilpasset den nye fylkesinndelingen. Kostnadsnøkkelene i inntektssystemet bør også oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

Departementet mener at det er viktig med stabilitet og forutsigbarhet i inntektsfordelingen når regionreformen gjennomføres. Fylkeskommunene får nye oppgaver og skal bygge nye organi-

sasjoner, samtidig som de skal ivareta de viktige samfunnsoppgavene de allerede har. Departementet foreslår derfor at fordelingsvirkningene av de foreslåtte endringene dempes. En sentral del av forslaget er at dagens kompensasjon for endringer i inntektssystemet i sin helhet omfordelles mellom fylkeskommunene, og at de samlede fordelingsvirkningene fases gradvis inn gjennom en overgangsordning over fire år. Departementet foreslår videre at den nye kompensasjonsordningen blir liggende fast så lenge fylkeskommunene står i en omstilling som følge av regionreformen. Dette vil samlet sett sikre forutsigbarhet og at det blir små endringer i inntektsfordelingen med det nye inntektssystemet.

Det foreslås ingen endringer i inntektsutjevningen eller i Nord-Norgetilskuddet.

Forslaget til nytt inntektssystem er basert på de oppgavene fylkeskommunene har i dag, og berører i utgangspunktet ikke finansieringen av de nye oppgavene som skal overføres til fylkeskommunene. Overføringen av nye oppgaver er omtalt nærmere i kapittel 7.

11.2 Oppsummering av høringen

Et forslag til nytt inntektssystem ble sendt på høring 7. januar 2019, med høringsfrist 8. mars. Departementet har mottatt 40 høringssvar, og av disse er 16 fra fylkeskommuner eller fellesnemnder for nye fylkeskommuner. De øvrige høringssvarene er fra kommuner (10), departementer og andre statlige organer (5) og interesseorganisasjoner (9). Alle høringssvar er publisert på regjeringen.no.

Høringssvarene kommenterer både de konkrete forslagene i høringsnotatet, og forhold ved inntektssystemet som ikke er direkte berørt av høringsforslaget. De mest sentrale tilbakemeldingene er oppsummert her.

Generelle merknader

Høringssvarene til fylkeskommunene gjenspeiler i all hovedsak hvordan endringene slår ut for den

enkelte fylkeskommune. Noen fylkeskommuner er overveiende positive til høringsforslaget, selv om alle har innvendinger mot enkelte elementer i forslaget. Det er også noen fylkeskommuner som er klart negative til høringsforslaget.

De øvrige fylkeskommunene er delte i tilbakemeldingene, og støtter noen og er kritiske til andre deler av høringsforslaget. Det er også noen fylkeskommuner som uttaler seg på et mer overordnet nivå, uten å ta stilling til de konkrete forslagene i høringsnotatet.

Merknader til kostnadsnøkkelen

Departementet presenterte i høringsnotatet et forslag til nye delkostnadsnøkler for alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. For delkostnadsnøkler for fylkesvei og buss og bane ble det også vist alternative nøkler, i tillegg til departementets forslag. De fleste fylkeskommunene kommenterer de ulike alternativene, og tar stilling til hvilken nøkkel som bør velges. Høringsinstansenes vurderinger av de alternative nøklene er omtalt nærmere i kapittel 11.4.

I høringen kommer det ellers fram ulike synspunkter også på de andre kostnadsnøklerne, og flere av disse merknadene kommenteres også nærmere i kapittel 11.4.

Merknader til kompensasjons- og overgangsordningene

I høringsnotatet foreslår departementet at fordelingsvirkningene av endringene i inntektssystemet dempes gjennom en overgangsordning, og ved at dagens kompensasjon for endringer i inntektssystemet omfordes mellom fylkeskommunene. I høringen vises det også til ulike modeller for hvordan kompensasjons- og overgangsordningene kan utformes.

Et klart flertall av fylkeskommunene støtter forslaget om å fase fordelingsvirkningene inn gjennom en overgangsordning. Fylkeskommunene er mer delt i synet på en egen kompensasjonsordning for endringene i inntektssystemet. Flere fylkeskommuner mener at dagens kompensasjon bør avvikles og fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Fylkeskommunene som vil få størst reduksjon i rammetilskudd med høringsforslaget, er imidlertid bekymret for mulighetene til å opprettholde tjenestetilbudet med reduserte inntekter, og mener at det er viktig med gode kompensasjonsordninger.

Behov for oppdatering

Høringsnotatet drøfter ikke om inntektssystemet skal oppdateres, men noen høringsinstanser kommenterer likevel spørsmålet. Fire fylkeskommuner er positive til at systemet revideres, og viser til regionreformen eller behovet for jevnlig oppdatering. Også KS er positive til at systemet gjennomgås jevnlig.

To fylkeskommuner mener at oppdateringen bør vente.

Analyseopplegg

Tre fylkeskommuner peker på problematiske sider ved å benytte statistiske analyser i utformingen av kostnadsnøkler. Det vises blant annet til at det er få enheter å analysere på, flere relevante forhold det mangler offisiell statistikk for, og at analyser på utgifter tidligere år ikke nødvendigvis sier noe om behovet i framtiden. Noen tar til orde for mer bruk av normative modeller i framtiden.

Finansiering av nye oppgaver

I høringsnotatet presiseres det at finansieringen av nye oppgaver ikke er vurdert i høringsforslaget, og at dette vil bli behandlet i de ordinære budsjettokumentene. Nesten alle fylkeskommuner understreker at nye oppgaver må fullfinansieres, og mange mener det er viktig med en avklaring i kommuneproposisjonen når det gjelder hvordan midlene til nye oppgaver skal fordeles. Også KS er opptatt av dette. Flere er særlig opptatt av hvordan midlene til veiadministrasjon skal beregnes og fordeles.

Miljø, klima og kollektivtransport

Flere fylkeskommuner er opptatt av økte kostnader i forbindelse med innfasingen av miljøvennlig teknologi innen kollektivtransport, og mener at dette bør kompenseres gjennom insentivordninger innenfor inntektssystemet eller gjennom egne ordninger.

De økonomiske rammene

Flere høringsinstanser tar opp behovet for økonomiske rammer som setter fylkeskommunene i stand til å løse oppgavene. Merknadene gjelder både den samlede rammen, og finansieringsutfordringer innen særskilte områder. Flere peker på utfordringen ved at en nedgang i antallet 16–18-åringer gir en reduksjon i tilskudd, uten at kostna-

dene reduseres tilsvarende. Det er også flere som er opptatt av finansieringen av områder som fylkesvei, skredsikring, tunnelsikkerhet, fiskerihavner, kollektivtransport og kultur og kulturminnevern.

Høringsuttalelsen fra KS

KS er positive til at inntektssystemet gjennomgås om lag hvert femte år, slik at endringer i demografi og strukturelle forhold kan fanges opp. KS har noen kommentarer til tre av delkostnadsnøkklene.

KS er enig i departementets forslag om å legge tall for faktiske investeringskostnader til grunn når nivået på investeringene i *fylkesveinøkkel* skal fastsettes. KS mener videre at det bør gjøres en ny vurdering av virkningene av å benytte Motiv i stedet for veilengde i fordelingen av investeringsmidlene.

I tillegg til høringsforslaget til ny kostnadsnøkkel for *buss og bane*, viser departementet i høringsnotatet også en alternativ modell. KS tar ikke stilling til hvilken av de to nøklene for buss og bane som bør velges, men mener at departementets forslag til nøkkel bør begrunnes mer utdypende.

Når det gjelder *tannhelsenøkkel*, mener KS det er behov for en grundigere vurdering av hvordan sosioøkonomiske og strukturelle forhold påvirker kostnadene.

KS tar ikke stilling til valg av modell for omfordeling av dagens kompensasjon for endringer i inntektssystemet, men mener at en overgangsperiode på to år synes for kort.

KS understreker ellers «at den økonomiske rammen knyttet til overføringen av nye oppgaver, blant annet fylkesveiadministrasjonen, må dekke de oppgavene som faktisk overføres. Det må unngås at oppgaveoverføringene bidrar til økonomiske utfordringer for de nye regionene.»

11.3 Generelt om inntektssystemet

Fylkeskommunene har viktige oppgaver som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og samfunnsutviklere, og forvalter i den forbindelse betydelige økonomiske ressurser. Regionreformen utvider dette ansvarsområdet ytterligere. Fylkeskommunene får flere oppgaver og virkemidler, og styrkes dermed som sentrale samfunnsutviklere i sin region. For departementet er det viktig at midlene som fylkeskommunene forvalter, fordeles på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Forslaget til endringer i inntektssystemet legger godt til rette for dette.

Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle fylkeskommuner skal ha like inntekter, men at alle fylkeskommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet består av flere elementer som til sammen bidrar til dette, og særlig utgiftsutjevningen gjennom kostnadsnøkkel og skatteutjevningen er viktige for å utjevne de økonomiske forskjellene. I tillegg omfatter inntektssystemet et skjønnstilskudd og et særskilt tilskudd for fylkeskommunene i Nord-Norge.

11.3.1 Dagens inntektssystem

Tabell 11.1 viser det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2019, fordelt på de ulike komponentene i tilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør om lag 97 prosent av rammetilskuddet. Fylkeskommunenes skatteinntekter i 2019 er anslått til om lag 34,2 mrd. kroner, slik at de samlede frie inntektene kan anslås til om lag 68,8 mrd. kroner.

Tabell 11.1 Rammetilskudd til fylkeskommunene. Saldert budsjett 2019

Budsjettpost	Beløp (i 1000 kr)
Post 60 Innbyggertilskudd	33 563 319
Post 62 Nord-Norgetilskudd	676 012
Post 64 Skjønnstilskudd	382 000
Sum kap. 572 Rammetilskudd	34 621 331

Innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen

Innbyggertilskuddet utgjør 33,6 mrd. kroner i 2019. Hoveddelen av innbyggertilskuddet blir i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger, før det omfordeles gjennom utgiftsutjevningen og korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler.

Utgiftsutjevningen skal gi fylkeskommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyggertilskuddet korrigeres for variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov, slik at de i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige velferdstjenester til innbyggere sine. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen beskrives nærmere i kapittel 11.3.2 og 11.4.

Innenfor utgiftsutjevningen er det en egen korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Slike skoler finansieres gjennom egne statlige tilskudd og egenbetaling fra elevene. Det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene blir derfor hvert år korrigerert for endringen i antall elever i private og statlige videregående skoler på landsbasis (trekkordningen).

I tillegg til trekkordningen, blir det gjort en omfordeling mellom fylkeskommunene (korreksjonsordningen). I korreksjonsordningen får fylkeskommunene et trekk i innbyggertilskuddet for de elevene de har i statlige og private videregående skoler. Korreksjonsordningen er en ren omfordeling mellom fylkeskommunene. Det samlede trekket tilbakeføres til alle fylkeskommuner etter kostnadsnøkkelen.

Departementet foreslår ingen endringer i trekk- og korreksjonsordningen.

Saker med særskilt fordeling

Deler av innbyggertilskuddet kan i en avgrenset periode gis med en særskilt fordeling, i stedet for å fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Slike saker kalles gjerne tabell C-saker, siden fordelingen vises i tabell C i Grønt hefte (vedlegg til statsbudsjettet). Tabell C er ikke en varig løsning og saker bør bare gis med særskilt fordeling i en begrenset periode. I 2019 fordeles om lag 3,1 mrd. kroner i tabell C.

Nord-Norgetilskuddet

Nord-Norgetilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel, og blir gitt med et beløp per inn-

bygger til de tre nordligste fylkeskommunene. Det er ulike satser for hver fylkeskommune.

Inntektsutjevningen

I tillegg til disse ordningene, omfordeles rammetilskuddet også som en del av den løpende utjevningen av skatteinntekter. Inntektsutjevningen skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene.

Inntektsutjevningen i dagens system er en symmetrisk ordning med en utjevningsgrad på 87,5 prosent. Fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet (i kroner per innbygger) blir trukket 87,5 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet, mens fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får et tilsvarende tillegg. Den høye utjevningsgraden betyr at det er små forskjeller i fylkeskommunenes skatteinntekter etter utjevningen.

Departementet foreslår ingen endringer i inntektsutjevningen.

Skjønnstilskuddet

Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere fylkeskommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Hoveddelen av skjønnstilskuddet fordeles av departementet mellom fylkeskommunene i statsbudsjettet. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser i løpet av året. Skjønnstilskuddet for 2020 omtales i kapittel 12.

11.3.2 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Det er til dels store forskjeller mellom fylkeskommunene i befolkningssammensetning, geografi og størrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader fylkeskommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å jevne ut disse forskjellene, og å sette alle fylkeskommuner i stand til å tilby innbyggerne likeverdige og gode tjenester.

Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene omfatter i dag sektorene videregående opplæring, fylkesveier, lokale ruter (buss/bane og båt/ferje) og tannhelse. Det er en egen delkostnadsnøkkel for hver av sektorene i utgiftsutjevningen. Departementet foreslår ingen endringer i hvilke sektorer som inngår i utgiftsutjevningen.

Kostnadsnøkkelen

Hoveddelen av rammetilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, før det omfordeles gjennom utgiftsutjevningen. Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at fylkeskommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de ikke kan påvirke selv. Kompensasjonen gis i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som brukes til å beregne utgiftsbehovet til den enkelte fylkeskommune. Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker fylkeskommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

Kostnadsnøkkelen er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som, sammen med oppdaterte kriteriedata, blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en fylkeskommune er å drive. Kriteriene er faktorer som forklarer forskjeller i kostnader mellom fylkeskommunene, mens vektene sier hvor mye den enkelte faktor betyr for forskjellene.

Variasjoner i beregnet utgiftsbehov blir utjevnet gjennom en omfordeling av midler fra fylkeskommuner som er billigere å drive enn gjennomsnittet, til fylkeskommuner som er dyrere å drive enn gjennomsnittet. Dermed utjevnes forskjellene mellom fylkeskommunene, slik at de i større grad blir i stand til å tilby likeverdige tjenester.

Variasjoner i fylkeskommunenes utgifter kan skyldes både forhold som er utenfor fylkeskommunenes kontroll, og forhold som de selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986, har det vært et grunnleggende prinsipp at det bare skal gis kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold som fylkeskommunen i prinsippet ikke kan påvirke selv. De ufrivillige kostnadsforskjellene kan være knyttet til flere ulike forhold, blant annet variasjoner i behov, etterspørsel og enhetskostnader i tjenesteproduksjonen. For eksempel vil mange innbyggere i aldersgruppen 16–18 år gi høyere etterspørsel etter videregående opplæring, og lange reiseavstander vil kunne bety at fylkeskommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor fylkeskommunens kontroll, og kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot et resultat av fylkeskommunenes egne valg og prioriteringer, og er knyttet til forskjeller i standard, kva-

litet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingsystem vil dette bety at fylkeskommuner som produserer effektivt, blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som fylkeskommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

Siden det bare skal kompenseres for utgifter som fylkeskommunen ikke kan påvirke selv, settes det noen krav til hvilken type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene bør i størst mulig grad være objektive, basert på offisiell statistikk og mulige å oppdatere jevnlig.

Analyseopplegg

Det er foretatt nye analyser for alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og alle delkostnadsnøkklene er oppdatert. Et sentralt mål med revisjonen har vært å gjøre kostnadsnøkkelen sammenslåingsnøytral, slik at fylkessammenslåingene i 2020 i seg selv ikke skal gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene. Det har også vært et mål å vurdere om dagens kostnadsnøkkel fortsatt er egnet til å fange opp variasjoner i kostnader mellom fylkeskommunene, eller om andre modeller er bedre.

For å tallfeste forskjellene i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene, må ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres. Det er to hovedtilnærminger til slike analyser, normative og statistiske metoder. Forskjellen mellom metodene er hvilket informasjonsgrunnlag som benyttes til å tallfeste utgiftsbehovet. Normative modeller etablerer kriterier basert på normer for tjenestetilbudet, og beregner så kostnadene ved å oppfylle disse normene. Statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet, basert på blant annet driftsutgifter og faktiske dekningsgrader. Styrken til de statistiske metodene er at en slipper å etablere normer på områder der det ikke finnes fra før, eller er vanskelige å fastsette. Kriteriene blir avledet gjennom de normer og verdier som er nedfelt i gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk.

I tillegg til disse metodene, brukes også beregninger av ressursfordeling og gjennomsnittskostnader for ulike målgrupper til å fastsette kriterier.

Hvilken tilnærming som er best egnet vil variere mellom ulike sektorer. Valg av tilnærming vil blant annet være avhengig av om det finnes etablerte normer som kan brukes i en normativ modell, og om det foreligger data som kan brukes i en statistisk analyse.

I denne revisjonen benyttes i stor grad de samme metoder og analyseopplegg som ved forrige revisjon av kostnadsnøkkelen i 2015 (jf. Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*). Kostnadsnøkkelen vil som tidligere være basert på en kombinasjon av statistiske metoder, normative modeller og beregninger av ressursfordeling og gjennomsnittskostnader. Ulike analysemetoder supplerer hverandre. I nøklene som er basert på ressursfordelinger eller gjennomsnittskostnader, er det brukt statistiske analyser for å undersøke om det er alternative kostnadsdrivere eller behov for å vekte inn et kriterium. Dette gjelder delkostnadsnøkklene for videregående opplæring og tannhelse. Innen samferdselssektoren er det benyttet noen normative modeller i nøklene, sammen med kostnadsanalyser og statistiske analyser.

Tilfeldige variasjoner ett enkelt år kan få store utslag i analysene. For å motvirke dette er det gjort separate analyser med data fra tre ulike år, og vektningen av kriteriene er basert på et gjennomsnitt for denne perioden. I analysene er det tatt utgangspunkt i tall for fylkeskommunenes utgifter til de ulike sektorene i årene 2014, 2015 og 2016.

11.4 Forslag til ny kostnadsnøkkel

Departementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for fylkeskommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. Analysene forslagene baserer seg på, er dokumentert i vedlegg 5.

11.4.1 Videregående opplæring

Fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket. I henhold til opplæringsloven skal fylkeskommunen planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, søkerens ønsker og samfunnets behov. Ungdommer som har fullført grunnskolen har rett til tre års videregående opplæring, og i fag der læreplanen forutsetter lengre opplæringstid enn tre år, har vedkommende rett til opplæring i samsvar med denne opplæringstiden (lærlinger, praksiskandidater, larekandidater).

Videregående opplæring er en av de viktigste oppgavene for fylkeskommunene, og er den klart største sektoren. Fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter til videregående opplæring var

på om lag 30 mrd. kroner i 2017, og sektoren utgjør i overkant av 50 prosent av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter. Delkostnadsnøkkelen utgjør 54,7 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene i 2019.

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av kriteriene innbyggere 16–18 år, søkere til høykostnads utdanningsprogrammer og reiseavstand. Delkostnadsnøkkelen er basert på en kombinasjon av statistiske analyser (reiseavstand) og kostnadsanalyser (søkerkriteriet), og den resterende vektningen er lagt på antall innbyggere 16–18 år.

Antallet 16–18-åringer er den faktoren som har størst betydning for utgiftene til videregående opplæring, og kriteriet utgjør om lag 80 prosent av delkostnadsnøkkelen. Kriteriet gir et uttrykk for etterspørselen etter videregående opplæring. Reiseavstandskriteriet ble innført i 2015 og fanger opp at en spredt bosetting og store avstander gir høyere utgifter for fylkeskommunene.

Kostnadene per elev varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene, og kriteriet antall søkere til høykostnads utdanningsprogrammer (søkerkriteriet) fanger opp merkostnader ved å ha en høy andel elever i de dyrere utdanningsprogrammene. Kriteriet skiller mellom elever i dyrere utdanningsprogrammer, som i hovedsak er de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og elever i rimeligere utdanningsprogrammer, som i hovedsak er studiespesialisering. Vektningen av kriteriet er beregnet ved hjelp av en kostnadsanalyse, og fastsatt ut fra de faktiske utgiftene per elev i de dyrere utdanningsprogrammene, relativt til gjennomsnittlige utgifter per elev i de rimeligere utdanningsprogrammene. Som kriterium benyttes antall primærsøkere, da dette er et mer objektivt kriterium enn antall elever. Fylkeskommunen kan i mindre grad påvirke søkertallet til de ulike utdanningsprogrammene, enn det faktiske elevtallet.

Analyser og vurderinger

Departementet har tatt utgangspunkt i dagens nøkkel og metoder, og oppdatert disse med nyere tall. I tillegg er det sett særskilt på lærlinger, som ikke er et eget kriterium i dagens nøkkel. Det er benyttet kostnadsanalyser supplert med statistiske analyser for å fastsette kriteriene og vektningen av disse i forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Innspillene til departementets høringsforslag er særlig knyttet det nye kriteriet for lærlinger og kriteriet for reiseavstand.

Innbyggere i aldersgruppen 16–18 år utgjør den største målgruppen for videregående opplæring. Elevtallet vil imidlertid være høyere enn dette, da retten til videregående opplæring kan tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år (ungdomsrett). I tillegg har voksne som ikke har fullført videregående opplæring rett etter søknad fra de er 25 år (voksenrett). Departementet har vurdert om også innbyggere utover 16–18 år bør inkluderes i kriteriet i kostnadsnøkkelen, for å fange opp elever som går i videregående opplæring med ungdomsrett og voksenrett. De statistiske analysene tyder imidlertid ikke på at det er noen sammenheng mellom antall innbyggere i aldersgrupper over 18 år og variasjonene i utgifter til videregående opplæring. Det vil derfor ikke tilføre noe ekstra til kostnadsnøkkelen å utvide alderskriteriet.

Departementet har vurdert om søkerkriteriet bør deles inn i flere grupper av utdanningsprogrammer, for å få en finere og mer presis inndeling av kriteriet. Utgiftene per elev på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene (inkludert musikk/dans/drama), skiller seg fortsatt betydelig fra utgiftene per elev på studiespesialisering og idrett. Innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er det ikke noen grupper av utdanningsprogrammer som skiller seg ut, og det er derfor ikke klart hva som eventuelt er et «mellomkostnads utdanningsprogram». Det foreslås derfor å videreføre dagens søkerkriterium, som kun skiller mellom lavkostnads og høykostnads utdanningsprogrammer.

I dagens kostnadsnøkkel er det ingen kriterier som tar hensyn til lærlinger direkte. I søkerkriteriet inngår kun tall for elever og utdanningsprogrammer, og ikke de som er i gang som lærling, lærekandidat eller får fagopplæring i skole. De senere årene har antall godkjente lærekontrakter økt, og antallet søkere til læreplass har økt mer. En stor del av de som ikke har fått lærekontrakt er i annen videregående opplæring, eksempelvis fagopplæring i skole. Brutto driftsutgifter til fagopplæringen var 4 mrd. kroner i 2017, og utgjør nå over 11 prosent av utgiftene til videregående opplæring.

Det er rimelig å anta at antall søkere til læreplass påvirker fylkeskommunens dimensjonering av tilbudet, enten søkerne får læreplass eller fylkeskommunen må tilby fagopplæring i skole. Antall søkere til læreplass vil dermed påvirke fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæ-

ring. Statistiske analyser tyder på at det er en positiv sammenheng mellom andel søkere til læreplass og fylkeskommunenes utgifter til fagopplæring, og det taler for at det bør være et kriterium som tar hensyn til lærlinger i kostnadsnøkkelen. Forslaget om et eget kriterium for lærlinger får også bred støtte i høringen.

Departementet foreslår at kriteriet for lærlinger utformes som antall søkere til læreplass, og at vektingen av kriteriet fastsettes ved hjelp av en kostnadsanalyse, på samme måte som dagens søkerkriterium. Utgiftene per lærling i fagopplæringen ses på denne måten i forhold til kostnadene per elev i lavkostnads utdanningsprogrammer, og på samme måte som for høykostnads utdanningsprogrammer settes vektingen av kriteriet som merkostnaden i forhold til lavkostnadsgruppen.

Dagens reiseavstandskriterium ble innført i 2015 for å fange opp variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring som skyldes store avstander. I fylker med store avstander og spredt bosetting kan det være behov for en mer desentralisert skolestruktur enn i mer tettbygde fylker, noe som kan være kostnadsdrivende siden skolene og klassene er mindre enn i fylker med en mer sentralisert skolestruktur. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at gjennomsnittlig skolestørrelse varierer mellom fylkeskommunene, fra i underkant av 300 elever per skole i Finnmark til om lag 600 elever per skole i Vestfold og Akershus.

Dagens reiseavstandskriterium er krevende å oppdatere, og er ikke oppdatert siden innføringen i 2015. Kriteriet er ikke sammenslåingsnøytralt, slik at når to fylkeskommuner slås sammen vil ikke verdien på kriteriet være lik summen av kriteriet for de to fylkeskommunene. Departementet har derfor vurdert alternativer til dagens kriterium, og har fått Statistisk sentralbyrå til å utvikle et alternativt mål på bosettingsmønsteret. Dette kriteriet er bygd opp etter samme prinsipp som «strukturkriteriet» som i dag benyttes for å si noe om strukturelle forhold i inntektssystemet for kommunene, og er tilnærmet sammenslåingsnøytralt.

Det nye kriteriet måler innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere, som er det samme antall innbyggere som ligger til grunn for soneinndelingen i dagens reiseavstandskriterium. I tettbygde strøk vil innbyggerne ha korte avstander for å nå 11 000 innbyggere, mens i mer spredtbygde områder blir reiseavstandene lengre. Fylker med et mer spredt bosettingsmønster og store avstander vil dermed

Tabell 11.2 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 16–18 år	0,7959	0,7611
Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,1817	0,1769
Søkere til læreplass		0,0292
Reiseavstand innen sone på 11 000 innbyggere	0,0224	
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere		0,0328
Sum	1,0000	1,0000

ha høyere verdier på kriteriet enn mer tettbygde fylker.

Statistiske analyser viser at det nye reiseavstandskriteriet har statistisk signifikant, eller nesten signifikant, effekt på utgiftene til videregående opplæring. Kriteriet er sterkt korrelert med dagens kriterium, og effekten (statistisk signifikans og modellenes forklaringskraft) er også relativt lik. Siden det nye kriteriet er tilnærmet sammenslåningsnøytralt og enklere å oppdatere, foreslår departementet at det erstatter dagens kriterium i den nye kostnadsnøkkelen. Det nye kriteriet fikk også i hovedsak støtte i høringen.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring er vist i tabell 11.2. Kriteriene innbyggere 16–18 år og søkere til høykostnads utdanningsprogrammer videreføres som i dagens nøkkel, mens dagens reiseavstandskriterium erstattes av et nytt mål på bosettingsmønsteret, det vil si reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere. I tillegg foreslår departementet å innføre et nytt kriterium for antall søkere til læreplass.

På samme måte som i dagens nøkkel fastsettes vektingen av reiseavstandskriteriet på bakgrunn av statistiske analyser. Basert på analyseresultatene for årene 2014–2016 får kriteriet en vekt på 3,28 prosent i delkostnadsnøkkelen.

Vektingen av kriteriene søkere til høykostnads utdanningsprogrammer og søkere til læreplass er fastsatt basert på merkostnaden av å ha en elev/lærling i disse utdanningsløpene relativt til en elev i lavkostnads utdanningsprogrammer (studiespesialisering og idrett).

Beregninger på tall for årene 2014–2016 viser at kostnaden ved å ha elever i høykostnads utdan-

ningsprogrammer i snitt var 17,69 prosent høyere enn i lavkostnadsprogrammer, og kriteriet gis tilsvarende vekt. En lærling/lærekandidat anslås i gjennomsnitt å være 2,92 prosent dyrere enn en elev i lavkostnadsgruppen, og søkerkriteriet for lærlinger får derfor en vekt på 2,92 prosent.

Kriteriet innbyggere 16–18 år er vektet inn som restvekten, når vektingen av de andre kriteriene er trukket fra.

11.4.2 Tannhelse

Tannhelsetjenesten består av en offentlig sektor som yter tannhelsetjenester til deler av befolkningen etter lov om tannhelsetjenesten, og en privat sektor som tilbyr tannhelsetjenester til den øvrige befolkningen. Fylkeskommunene skal sørge for at tannhelsetjenester er tilgjengelige for alle som bor eller oppholder seg i fylket. Fylkeskommunen er pålagt et samordningsansvar for den fylkeskommunale tjenesten og privat sektor.

Fylkeskommunene skal ifølge tannhelsetjenesteloven gi vederlagsfri tannbehandling til følgende prioriterte grupper: barn og ungdom 0–18 år, psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon og eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie. I tillegg skal 19–20-åringer gis nødvendig tannbehandling innenfor en maksimal egenandel på 25 prosent. Fylkeskommunen kan også vedta å gi rett til vederlagsfri behandling til andre grupper og gi tannhelsetjenester til voksne pasienter mot betaling.

Samlede brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten var om lag 3,4 mrd. kroner i 2017, mens netto driftsutgifter var om lag 2,4 mrd. kroner. I 2017 utgjorde inntekter fra brukerbetaling om lag 0,7 mrd. kroner. Delkostnadsnøkkelen for tannhelse utgjør 4,2 prosent av samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse

Dagens kostnadsnøkkel for tannhelse er basert på en ressursfordeling mellom de prioriterte gruppene for den fylkeskommunale tannhelsetjenesten. Ressursfordelingen viser hvor stor andel av ressursbruken som kan knyttes til de ulike prioriterte gruppene.

Som kriterium benyttes antall personer i de ulike gruppene som har rett på vederlagsfri tannbehandling. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er derfor alderskriteriene innbyggere 1–18 år og 19–20 år, samt antall psykisk utviklingshemmede over 18 år. Gruppen eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie fanges opp av alderskriteriet innbyggere over 67 år.

Analysen og vurderinger

Departementet har oppdatert tallgrunnlaget som ligger til grunn for dagens ressursfordeling med nyere tall, basert på samme metode som i dagens nøkkel. Departementet har også gjennomført analyser av fylkeskommunenes utgifter til tannhelse for å vurdere eventuelle alternative modeller til dagens ressursfordeling.

Utgangspunktet for ressursfordelingen er informasjon fra KOSTRA om hvor mange personer som er under offentlig tilsyn av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten i de prioriterte gruppene, og tall for gjennomsnittlig ressursbruk per person i de prioriterte gruppene. Tall for gjennomsnittlig ressursbruk er innhentet fra fylkeskommunene av Helse- og omsorgsdepartementet. Tallene er fra 2017, og departementet har mottatt rapportering fra 16 fylkeskommuner. Det er beregnet et gjennomsnitt for fylkeskommunene for hver prioritert gruppe.

Ressursvekten for gruppen 1–18 år er satt til 1,00, og ressursbruken på hver av de andre gruppene er målt i forhold til ressursbruken på denne gruppen. Dette gir et mål på ressursbruken per pasient i hver av de prioriterte gruppene i tannhelsetjenesten, som deretter multipliseres med antall personer i de ulike målgruppene for å gi et mål på ressursfordelingen mellom de ulike gruppene. I høringen er det flere fylkeskommuner som støtter departementets forslag om å basere nøkkelen på ressursfordelingen mellom ulike grupper, eller som uttaler at de foreslåtte kriteriene virker fornuftige.

Departementet har gjennomført nye statistiske analyser for å vurdere om det er en sammenheng mellom utenforliggende, strukturelle forhold og variasjonene i utgiftene til tannhelsetje-

nesten. Ufrivillige merkostnader kan blant annet være knyttet til strukturelle forhold som lange reiseavstander eller levekår i befolkningen. Variasjoner i levekår kan ha betydning for tannhelsen, som igjen kan påvirke kostnadene. Dette er også forhold som flere høringsinstanser har påpekt kan påvirke utgiftene, og flere mener det bør vurderes kriterier i kostnadsnøkkelen for å fange opp dette.

Et spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander kan for eksempel gi høyere kostnader dersom fylkeskommunene må ha en mer desentralisert klinikkstruktur og en større årsverksinnsats. Samtidig er det fylkeskommunene selv som avgjør organiseringen av tilbudet, og antallet tannklinikker varierer betydelig mellom fylkeskommunene. I utgiftsutjevningen skal fylkeskommunene bare kompenseres for ufrivillige kostnadsforskjeller, det vil si kostnader fylkeskommunen selv ikke kan påvirke.

De statistiske analysene viser ingen klare sammenhenger mellom ulike mål på bosettingsmønsteret og utgifter til tannhelse. Når det kontrolleres for inntektsnivå i analysene, er det ingen statistisk signifikant sammenheng mellom bosettingskriteriene og utgiftene til tannhelse. Dette resultatet er i tråd med tidligere analyser, der det også har vist seg vanskelig å finne statistisk signifikante sammenhenger mellom bosettingsmønster og utgiftene til tannhelse.

Departementet har også vurdert om det er en statistisk sammenheng mellom ulike sosioøkonomiske kriterier og fylkeskommunenes utgifter til tannhelse. Selv om sosioøkonomiske forhold kan ha betydning for utgiftene til tannhelse på individnivå, finner departementet ikke noen klar sammenheng mellom slike forhold og utgiftene til tannhelse på fylkesnivå. Analysene gir derfor ikke grunnlag for å inkludere kriterier for levekår i delkostnadsnøkkelen for tannhelse.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse

Departementet foreslår at delkostnadsnøkkelen for tannhelse videreføres etter samme modell som i dag, hvor det er tatt utgangspunkt i ressursfordelingen på de prioriterte gruppene for tannhelsetjenesten. Ressursfordelingen er oppdatert med tall fra fylkeskommunene for gjennomsnittlig ressursbruk per pasient i de ulike gruppene.

Som tidligere foreslås det at de prioriterte gruppene innbyggere 0–18 år og 19–20 år fanges opp av alderskriteriene innbyggere 1–18 år og 19–20 år i delkostnadsnøkkelen. Gruppen psykisk utviklingshemmede over 18 år fanges opp av antall psykisk utviklingshemmede over 18 år (tall

Tabell 11.3 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 1–18 år	0,7812	0,7672
Innbyggere 19–20 år	0,0735	0,0861
Innbyggere 67 år og over	0,1176	0,1202
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0277	0,0265
Sum	1,0000	1,0000

fra KOSTRA). Gruppen eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie fanges opp av alderskriteriet innbyggere over 67 år. Vektningen av kriteriene i delkostnadsnøkkel viser hvor stor andel av ressursene som kan knyttes til de aktuelle gruppene.

11.4.3 Fylkesvei

Ansvar for det offentlige veinettet i Norge er delt mellom stat, fylkeskommune og kommune. Fylkeskommunene er veimyndighet for og eier av om lag 44 600 km fylkesvei, noe som utgjør i underkant av halvparten av det offentlige veinettet. Om lag 17 000 km av dagens fylkesveier ble overført fra staten til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010. Delkostnadsnøkkel for fylkesvei utgjør 17,9 prosent av den samlede kostnadsnøkkel i inntektssystemet for 2019.

De samlede netto driftsutgiftene til fylkesvei var på om lag 6,8 mrd. kroner i 2017 (eksklusive avskrivninger), mens investeringsutgiftene utgjorde om lag 8 mrd. kroner. Veisektoren skiller seg ut med høye investeringsutgifter i forhold til driftsutgiftene. I 2017 stod fylkesvei for 15 prosent av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter og over 55 prosent av investeringsutgiftene.

Dagens delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Dagens delkostnadsnøkkel for fylkesvei består av kriteriene fylkesveifaktor, innbyggertall og fylkesveilengde. Fylkesveifaktoren skal fange opp variasjoner i utgiftsbehovet til drift og vedlikehold, mens veilengde og antall innbyggere brukes til å fordele investeringsmidler som ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010.

Fylkesveifaktoren tar utgangspunkt i tall fra Statens vegvesens Motiv-modell. Motiv er en normativ modell for å beregne hva det koster å opp-

rettholde en gitt vedlikeholdsstandard på veinettet. Motiv tar utgangspunkt i det faktiske veinettet og beregner kostnader basert på informasjon om blant annet veitype, veiobjekter (broer, tunneler, ferjekaier og utstyr), levetid og trafikkmengde. Motiv-beregningene skal fange opp kostnader knyttet til all drift og vedlikehold av veinettet, inkludert klimatiske forhold, og påvirkes ikke av den faktiske tilstanden på veiene.

Det beregnede vedlikeholdsbehovet fra Motiv regnes om til en fylkesveifaktor, som måler de relative forskjellene mellom fylkeskommunene. Det er denne fylkesveifaktoren som brukes i kostnadsnøkkel, og ikke Motiv-tallene direkte.

Veisektoren er det eneste området i inntektssystemet der investeringsutgifter inngår i utgiftsutjevningen. Bakgrunnen for dette er blant annet forvaltningsreformen i 2010, da det ble lagt inn om lag 1,75 mrd. kroner i rammetilskuddet til investeringer på fylkesvei. Investeringsmidlene var i utgangspunktet knyttet til allerede vedtatte investeringer på veiene som ble overført, og ble i perioden 2010–2014 gitt med en særskilt fordeling i tabell C. Investeringsmidlene blir i dagens kostnadsnøkkel fordelt etter kriteriene fylkesveilengde og innbyggertall, vektet med 50 prosent hver. Kriteriene er de samme som lå til grunn for den særskilte fordelingen av investeringsmidlene i 2014.

Analysen og vurderinger

Departementet mener at variasjoner i utgiftsbehovet til drift og vedlikehold av fylkesveier fortsatt bør ta utgangspunkt i Statens vegvesens Motiv-modell. Modellen fanger opp en rekke objektive forhold som påvirker variasjoner i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene, tar utgangspunkt i offentlig tilgjengelig databaser og kan oppdateres regelmessig. Departementet mener derfor at Motiv er et godt utgangspunkt for å måle variasjoner mellom fylkeskommunene.

Departementet mener videre at veiinvesteringer fortsatt bør være omfattet av utgiftsutjevningen for fylkeskommunene, blant annet siden veisektoren skiller seg ut med et særlig høyt investeringsnivå. Departementet foreslår imidlertid at nivået på investeringsmidlene som fordeles etter veinøkkelen, heretter skal baseres på tall for faktiske investeringer, i stedet for størrelsen på investeringsmidlene som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010.

Siden investeringene kan svinge en del fra år til år, mener departementet at det bør tas utgangspunkt i et gjennomsnitt av investeringsutgiftene de siste tre årene. Videre bør det korrigeres for at en betydelig del av veiinvesteringene finansieres med andre finansieringskilder enn de frie inntektene: merverdiavgiftskompensasjon, øremerkede tilskudd, ferjeavløsningsmidler, andre overføringer og refusjoner, og bompenger. Deler av bompengene går til å dekke renter og innkrevingskostnader, og departementet mener derfor at det bare bør korrigeres for deler av bompengeinntektene. Veinøkkelen vil med dette reflektere investeringene i sektoren bedre, og endringer i investeringsnivået over tid vil også bli fanget opp.

Departementet har også gjort en ny vurdering av hvilke kriterier som bør brukes til å fange opp variasjoner i investeringsbehovet. Variasjoner i veiinvesteringer mellom fylkeskommuner skyldes både ulike prioriteringer og forskjeller i et objektivt behov for reinvesteringer og oppgraderinger. Departementet foreslår derfor at investeringsmidlene fortsatt fordeles dels etter innbyggertall, og dels etter et veikriterium.

Statistiske analyser viser en tydelig sammenheng mellom faktiske investeringer (korrigert for merverdiavgiftskompensasjon, bompenger mv.) og dagens kriterier i veinøkkelen. Det er en tendens til at fylkeskommuner med mye fylkesvei og et høyt vedlikeholdsbehov på fylkesvei, også har et høyt investeringsnivå. Vedlikeholdsbehovet målt med Motiv samvarierer noe sterkere med investeringsnivået enn fylkesveilengden, og departementet foreslår derfor at Motiv-tallene brukes som veikriterium for fordeling av investeringsmidlene.

Hvor stor vekt henholdsvis Motiv og innbyggertall skal ha i fordelingen av investeringsmidlene, må baseres på en skjønnsmessig vurdering, noe som også framkom i høringsnotatet. I tillegg til departementets forslag, ble det her vist en alternativ veinøkkel. Forskjellen mellom disse var vektningen av kriteriene for fordeling av investeringsmidlene. I høringsforslaget ble investeringsmidlene fordelt 50/50 etter Motiv og innbyggertall,

mot 70/30 etter Motiv og innbyggertall i den alternative nøkkelen.

Siden vektningen av kriteriene for investeringer i stor grad er en skjønnsmessig vurdering, har departementet lagt stor vekt på høringssvarene. En klar overvekt av høringsinstansene mener at innbyggertall er for høyt vektet i høringsforslaget til veinøkkel. Departementet vektlegger dette og foreslår derfor at investeringsmidlene fordeles 70/30 etter Motiv og innbyggertall.

Noen av høringsinstansene kommenterer også departementets forslag om å bruke Motiv i stedet for fylkesveilengde som kriterium for fordeling av investeringsmidlene. Ut fra et faglig synspunkt vektlegger departementet at Motiv-tallene samvarierer bedre med de faktiske investeringene enn det fylkesveilengde gjør, og foreslår i tråd med høringsforslaget å erstatte fylkesveilengde med Motiv-tallene.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei er vist i tabell 11.4. Departementet foreslår at variasjoner i utgifter til drift og vedlikehold av fylkesvei fortsatt skal utjevnes etter Motiv-tallene. Departementet foreslår å forenkle nøkkelen ved å bruke Motiv-tallene direkte som kriterium i kostnadsnøkkelen, men dette vil i seg selv ikke få noen konsekvenser for fordelingen mellom fylkeskommunene. Departementet er i dialog med veimyndighetene for å sikre at det fortsatt vil være mulig å beregne et normert vedlikeholdsbehov på fylkesveinettet etter at fylkeskommunene overtar fylkesveiadministrasjonen fra Statens vegvesen.

Departementet foreslår videre at investeringsmidlene fordeles 70/30 etter Motiv og innbyggertall. I perioden 2014–2016 utgjorde netto investeringsutgifter i snitt 43,3 prosent av de samlede nettoutgiftene til fylkesvei, og kriteriene for investeringer gis tilsvarende vekt i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei. Dette gir en vekt for kriteriet innbyggertall på 12,98 prosent, mens den resterende vekten legges på Motiv.

Investeringenes andel av veinøkkelen er noe høyere enn i høringsnotatet. Forskjellen skyldes en endring i korrigeringen for bompengeinntekter når investeringsnivået skal fastsettes. I beregningene til høringsnotatet ble alle bompengeinntektene trukket fra i korrigeringen av investeringsutgiftene. Departementet foreslår nå at bare 73 prosent av bompengeinntektene trekkes fra, siden om lag 27 prosent av bompengene i fylkeskommunale veiprojekter brukes til å dekke ren-

Tabell 11.4 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Fylkesveifaktor / Motiv	0,7746	0,8702
Innbyggertall	0,1127	0,1298
Fylkesveilengde	0,1127	
Sum	1,0000	1,0000

ter og innkrevingskostnader. Beregningen av andelen av bompenginntektene som går til investeringer på fylkesvei, er utført av Statens vegvesen basert på tall for 2017.

11.4.4 Buss og bane

Fylkeskommunene spiller en sentral rolle for å sikre et lokalt kollektivtilbud, og det aller meste av den fylkeskommunale kollektivtransporten skjer med buss og bane (T-bane, trikk og bybane). Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til buss og bane utgjorde 9,4 mrd. kroner i 2017. Delkostnadsnøkkelen for buss og bane utgjør om lag 17 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

Fylkeskommunene har etter yrkestransportlova ansvaret for å gi tilskudd til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innenfor et fylke, men loven gir ingen føringer for omfanget av rutetilbudet. Den eneste lov-pålagte oppgaven innen kollektivtransport er skoleskyss.

Det er flere forhold som kan bidra til at kostnadene til kollektivtransport varierer mellom fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan i stor grad selv bestemme hvilket kollektivtilbud som skal tilbys, og lokale prioriteringer kan derfor forklare noe av variasjonen. Men det er også forhold utenfor fylkeskommunenes kontroll som kan bidra til forskjellene, blant annet bosettingsmønsteret og variasjoner i etterspørselen etter kollektivtransport.

Det er trekk ved både tettbygde og spredtbygde områder som kan bidra til et høyere utgiftsbehov¹. Andelen som reiser kollektivt er høyere i

storbyområder, og særlig i Oslo, og dette har betydning for kapasitetsbehovet.

Arbeidsreiser, det vil si reiser mellom hjemmet og arbeidsplassen, har betydning for dimensjoneringen av kollektivsystemet, siden arbeidsreisene i stor grad er konsentrert til noen få timer på dagen. Dette bidrar til rushtidseffekter, som også gir høyere kostnader. Andelen som reiser kollektivt til og fra arbeid er høyere i de fire største byene enn i resten av landet.

I spredtbygde strøk er det særlig behovet for skoleskyss som kan bidra til økte kostnader til kollektivtransport. Elever i grunnskolen og videregående skole som bor langt fra skolen, har rett til gratis skoleskyss. Skoleskyss utgjør en relativt liten andel av alle reiser med buss og bane, men er ofte avgjørende for utformingen av rutetilbudet utenfor de store byene. Analyser på kommunenivå har blant annet vist en sammenheng mellom omfanget av skoleskyss i grunnskolen og befolkningstetthet: dess høyere andel av befolkningen som bor i spredtbygde strøk, dess flere elever har rett til gratis skoleskyss.

Forskjeller i etterspørselen etter kollektivtransport generelt kan også ha betydning for variasjoner i fylkeskommunenes kostnader. Andelen som reiser kollektivt er høyest blant personer under 34 år, og da særlig i aldergruppen under 18 år. Forskjeller i aldersfordelingen mellom fylkene kan dermed bidra til forskjeller i utgifter gjennom ulik etterspørsel etter kollektivtransport.

Dagens delkostnadsnøkkel for buss og bane

Dagens delkostnadsnøkkel er basert på statistiske analyser av forhold som kan forklare fylkesvise variasjoner i utgiftene til sektoren. Resultatene fra de statistiske analysene ble brukt til å tallfeste vektene til kriteriene som inngår i delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen består av tre kriterier som fanger opp ulike kostnadsdrivere. Kriteriet antall innbyggere per kilometer offentlig vei fan-

¹ Den videre omtalen under 11.4.4 er basert på Aarhaug et al. (2017) *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten – dokumentasjonsrapport*, TØI-rapport 1582b/2017; Hjorthol et al. (2014) *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 – nøkkelrapport*, TØI-rapport 1383/2014; og Røed og Skaug (2014) *Hvilke faktorer påvirker anbudspriser i norsk bussnæring?* NHH.

ger opp de særskilte behovene for kollektivtransport i storbyene, mens innbyggere bosatt spredt fanger opp at behovet for skoleskyss er særlig stort i spredtbygde strøk. Kriteriet innbyggere 6–34 år fanger opp at det er barn og unge i skolealder, samt unge voksne, som bruker kollektivtransport mest.

Kriteriene er spesifisert slik at man måler kriterieverdiene utover en fastsatt minsteandel av befolkningen. Omskaleringen gjør at kriteriene i større grad fanger opp variasjonene i utgiftene og er omtalt nærmere i vedlegg 5.

Kriteriet innbyggere per km offentlig vei i dagens kostnadsnøkkel er ikke sammenslåingsnøytralt. To fylkeskommuner som slår seg sammen, vil få en lavere kriterieverdi når kriteriet beregnes for den nye fylkeskommunen, enn hva summen av kriterieverdiene for de to fylkeskommunene blir beregnet hver for seg.

Analysar og vurderingar

Departementet har gjennomført statistiske analyser av kriterier som kan knyttes til de ulike kostnadsdriverne diskutert over: storbyområder (for eksempel innbyggere per km offentlig vei, innbyggere bosatt i tettsteder), spredt bosetting (for eksempel innbyggere bosatt spredt, reiseavstand, landareal) og etterspørsel (for eksempel innbyggere i ulike aldersgrupper, antall sysselsatte, antall skolereiser).

Departementet har vurdert ulike kriterier basert på de statistiske analysene og har lagt særlig vekt på å finne kriterier som er sammenslåingsnøytrale. Departementet har også lagt vekt på enkelhet, siden få enheter begrenser de statistiske analysene. Få enheter innebærer at antallet kriterier som kan inngå i analysene samtidig begrenses. Det er videre lagt vekt på om kriteriene er signifikante, og det er lagt vekt på hvor godt kriteriene forklarer variasjonen i fylkeskommunenes utgifter.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en ny nøkkel med kriteriene sysselsatte etter arbeidssted og innbyggere bosatt spredt. Gjennom kriteriet sysselsatte vil en på en mer direkte måte enn i dag fange opp kostnader ved transportbehovet knyttet til arbeidsreiser. Andelen sysselsatte samvarierer også med andelen unge i befolkningen og storbyindikatorer (for eksempel innbyggere per km offentlig vei og andel innbyggere bosatt i store tettsteder). Kriteriet kan dermed også indirekte fange opp kostnadsdriverne knyttet til ulik alderssammensetning og storbyforhold.

Innbyggere bosatt spredt fanger opp at behovet for skoleskyss er særlig stort i spredtbygde strøk.

Den foreslåtte nøkkelen er enkel og sammenslåingsnøytral, og begge kriteriene er statistisk signifikante i minst to av de tre årene som er analysert.

I tillegg til dette forslaget, ble det i høringsnotatet også vist en alternativ delkostnadsnøkkel, der dagens nøkkel videreføres med noen tilpasninger. Tilpasningene gjør at nøkkelen i mindre grad blir påvirket av fylkessammenslåingene enn dagens nøkkel, men den alternative nøkkelen er fortsatt ikke sammenslåingsnøytral.

I høringen støtter fire av de nye fylkeskommunene departementets forslag til ny nøkkel, og ytterligere én fylkeskommune peker på at en ny nøkkel bør være sammenslåingsnøytral. Tre fylkeskommuner kommenterer ikke de ulike modellene. Fylkeskommunene som støtter departementets forslag, framhever viktigheten av å gjøre delkostnadsnøkkel sammenslåingsnøytral, og mener kriteriene i nøkkelen er godt egnet til å fange opp kostnadskrevende forhold innen sektoren.

Tre fylkeskommuner støtter den alternative nøkkelen. To av disse har som primærstandpunkt at inntektssystemet ikke bør revideres nå, men i valget mellom de to modellene foretrekker de den alternative nøkkelen. En høringsinstans mener at departementets forslag ikke tilstrekkelig ivaretar storbyespesifikke behov.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for buss og bane

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel er vist i tabell 11.5. Departementet foreslår en delkostnadsnøkkel med kriteriene sysselsatte etter arbeidssted og innbyggere bosatt spredt. Til sammen vil disse to kriteriene fange opp transportbehovet på en god og direkte måte, både når det gjelder behov for arbeidsreiser, via antall sysselsatte, og behov for skoleskyss, gjennom antall innbyggere bosatt spredt. Det er videre lagt særlig vekt på at kriteriene er sammenslåingsnøytrale. Kriteriene er også statistisk signifikante og modellen har god forklaringskraft.

Vektene til kriteriene er basert på regresjonsanalysene. På samme måte som i dagens nøkkel skaleres kriterieverdiene om for å fange opp variasjonene i utgiftene. I forslaget til delkostnadsnøkkel gjelder dette kriteriet sysselsatte etter arbeidssted.

Departementet vil framover følge med på kriteriene for kollektivtransport, inkludert kriteriene

Tabell 11.5 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for buss og bane

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere per km offentlig vei (ut over 17)	0,2936	
Innbyggere 6–34 år (ut over 32 prosent)	0,3819	
Innbyggere bosatt spredt (ut over 0,002)	0,3245	
Innbyggere bosatt spredt		0,1256
Sysselsatte etter arbeidssted, 15–74 år (ut over 29 prosent)		0,8744
Sum	1,0000	1,0000

for buss og bane, i lys av utviklingen mot mer miljøvennlige løsninger på feltet.

11.4.5 Båt og ferje

Fylkeskommunene har ansvaret for litt over 100 ferjesamband og omtrent like mange båtruter. Båt- og ferjesektorens betydning for transportsystemet varierer betydelig mellom fylkeskommunene, noe som også gjenspeiles i store fylkesvise variasjoner i utgiftene. Flere steder langs kysten er ferjesamband og båtruter en avgjørende del av infrastrukturen.

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til båt og ferje utgjorde om lag 3,4 mrd. kroner i 2017, og sektoren utgjør 6,2 prosent av kostnadsnøkkel i 2019. Sektoren finansieres med en kombinasjon av billettinntekter og fylkeskommunenes frie midler. Billettinntektenes andel av finansieringen varierer betydelig mellom ulike samband og fylkeskommuner. De samlede billettinntektene for fylkeskommunale båtruter var på om lag 545 mill. kroner i 2016, mens billettinntektene for fylkesveiferjene kan anslås til om lag 1,1 mrd. kroner.

Behovet for båt- og ferjeruter er i stor grad avhengig av geografiske forhold og bosettingsmønsteret. Noen båter og ferjer går til øyer uten fastlandsforbindelse, noen krysser fjorder der det ellers ville vært lange omkjøringsveier, og noen går langs kysten og knytter sammen større områder. Lokale geografiske forhold kan dermed virke kostnadsdrivende og bidra til å forklare fylkesvise variasjoner i utgiftene til sektoren.

På samme måte som for buss og bane, er skoleskyss den eneste lovpålagte tjenesten innenfor båt- og ferjesektoren. Ellers finnes det ingen nasjonale pålegg om hvilke båt- og ferjeruter som skal opprettes eller opprettholdes, og det er heller ingen krav til dimensjoneringen av tilbudet. Dagens rutestruktur vil dermed til en viss grad

være et resultat av lokale prioriteringer og valg som er gjort over en lang tidsperiode.

Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført i 2018 og består av kriteriene kystlinje i alt, båtreiser i alt, skolereiser med båt, skolereiser med ferje og normerte ferjekostnader (jf. Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*). Nøkkelen er basert på en kombinasjon av en normativ kostnadsmodell, beregning av gjennomsnittskostnader og statistiske analyser.

Kriteriet for ferjer er i hovedsak de normerte ferjekostnadene, som beregnes etter en kostnadsmodell utviklet av Møreforskning Molde på oppdrag fra departementet. Kostnadsmodellen tar utgangspunkt i faktiske trafikktall, sambandslengde og farvannstype for hvert enkelt ferjesamband. Basert på disse tallene og en gitt standard for servicenivået, beregnes de normerte kostnadene ved å drifte ferjesambandene. Deretter trekkes billettinntektene fra for å komme fram til de normerte nettokostnadene.

Standarden for servicenivået er hentet fra ferjestandarden i St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonalt transportplan 2010–2019*. Standarden deler ferjesambandene inn i ulike klasser etter lengde og trafikk, og gir en norm for blant annet åpnings-tid og antall avganger per døgn for hver klasse. Bruken av standarden er nødvendig for å behandle alle ferjesamband ut fra et felles referansegrunnlag, uavhengig av fylkeskommunenes faktiske prioriteringer. Standarden er ikke en nasjonal føring for hvordan fylkeskommunene skal dimensjonere tilbudet.

Kriteriene kystlinje, antall skolereiser med båt og antall båtreiser i alt fanger opp variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til båter. Kystlinje utgjør om lag 90 prosent av vekten til båtkriteriene. Kri-

teriene ble valgt på bakgrunn av statistiske analyser, som viste en tydelig sammenheng mellom lengden på samlet kystlinje og utgifter til båter. Analysene viste også en sammenheng mellom utgiftene til båt og reisekriteriene (antall skolereiser med båt og båtpassasjerer i alt). Skoleskyss er enkelte steder avgjørende for opprettholdelsen av båttruter, men også etterspørselen fra øvrige passasjerer har betydning for dimensjoneringen av rutetilbudet.

Vektene til kriteriene for antall reiser og skole-reiser er fastsatt ut fra anslag på skolereisenes andel av de totale utgiftene til båter og ferjer. Den resterende vektningen for utgifter til båter er lagt på kriteriet kystlinje.

Analyser og vurderinger

Da dagens kostnadsnøkkel for båt og ferje ble presentert i kommuneproposisjonen for 2018, varslet departementet at enkelte elementer i beregningen av det nye ferjekriteriet ville bli vurdert nærmere. Departementet har ikke lagt opp til en større gjennomgang av båt- og ferjenøkkelen i denne omgang, utover den varslede vurderingen av ferjekriteriet og en oppdatering av kostnadsberegningen som ligger til grunn for vektningen av reisekriteriene.

Departementet har satt ut et prosjekt for å finne mer treffsikre kriterier for båtsektoren, og vil gjøre en ny vurdering av båt-kriteriene når resultatene fra dette prosjektet foreligger. I høringen er det særlig én fylkeskommune som er kritisk til dagens båt-kriterier, og som mener det må gjøres snarlige endringer i dagens nøkkel. Det er også flere kommuner som har innvendinger mot dagens båt-kriterier.

Vurderingen av ferjekriteriet dreier seg om en oppdatering av ferjestandarden som ligger til grunn for beregningen av kriteriet, og noen metodiske justeringer i grunnlagsdataene som brukes i kostnadsmodellen, herunder hvordan det skal korrigeres for billettinntekter.

Oppdateringen av ferjestandarden ble varslet i kommuneproposisjonen for 2018, og Vegdirektoratet leverte et forslag til ny standard i mars 2018. Den nye standarden angir en norm for åpningstid og antall avganger for ulike typer samband, og er vist i høringsnotatet om nytt inntektssystem. Den nye standarden ble utformet på oppdrag fra departementet, og fylkeskommunene fulgte arbeidet gjennom en referansegruppe.

Departementet mener at Vegdirektoratet har gjort et grundig arbeid med forslaget til ny ferjestandard. Den nye standarden er basert på oppda-

terte data og reflekterer dermed bedre det faktiske rutetilbudet enn den gjeldende standarden. Departementet foreslår derfor at den nye standarden legges til grunn for beregningen av de normerte ferjekostnadene. Fylkeskommunene som uttalte seg om ferjestandarden i høringen, støttet forslaget.

Departementets forslag til metodiske justeringer er dokumentert i et eget vedlegg til høringsnotatet. Forslagene er særlig knyttet til hvordan sambandslengden skal defineres i samband med flere enn én strekning (såkalte flerkantsamband), og hvordan det skal korrigeres for billettinntekter i kostnadsmodellen. Departementet foreslår blant annet at det brukes estimerte i stedet for faktiske billettinntekter i modellen, siden dette vil gjøre kriteriet mer objektivt. Hensikten med de foreslåtte endringene er å sikre likebehandling av de ulike ferjesambandene.

Flere av forslagene til justeringer var på høring allerede våren 2018, og de fikk da i all hovedsak støtte fra fylkeskommunene. Det var få fylkeskommuner som uttalte seg om de metodiske avklaringene i høringen om nytt inntektssystem, men de fleste av disse støttet endringene. En fylkeskommune er imidlertid kritisk til departementets forslag til endringer i hvordan det korrigeres for billettinntekter, og mener blant annet at modellen for beregning av estimerte billettinntekter bør vurderes nærmere.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel er vist i tabell 11.6. Departementet foreslår at vektene til reisekriteriene fortsatt skal fastsettes ut fra anslag på skolereisenes andel av de samlede kostnadene til båt og ferje, og har oppdatert anslagene på bakgrunn av nyere tall. Dette innebærer at kriteriene for skolereiser og båt-reiser i alt vektet noe ned, mens kystlinje og normerte ferjekostnader vektet noe opp. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en ny vurdering av kriteriene og vektene når prosjektet som vurderer mer treffsikre båt-kriterier er ferdigstilt.

I tillegg til endringene i selve nøkkelen, foreslår departementet at den nye ferjestandarden og de metodiske endringene beskrevet i høringsnotatet (inkludert bruk av estimerte billettinntekter), legges til grunn ved beregningen av de normerte ferjekostnadene.

Departementet vil framover følge med på kriteriene for kollektivtransport, inkludert kriteriene for båt og ferje, i lys av utviklingen mot mer miljøvennlige løsninger på feltet.

Tabell 11.6 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag ny nøkkel
Kystlinje i alt	0,3306	0,3419
Skolereiser med ferje	0,0178	0,0105
Skolereiser med båt	0,0188	0,0131
Båtreiser i alt	0,0188	0,0131
Normerte ferjekostnader	0,6140	0,6214
Sum	1,0000	1,0000

11.4.6 Samlet kostnadsnøkkel

Sektorvekter

De ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på bakgrunn av sektorenes størrelse, målt ved netto driftsutgifter hentet fra KOSTRA. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel, foreslår departementet at det benyttes et gjennomsnitt for de siste tre årene, slik at tilfeldige variasjoner ett enkelt år ikke skal få så store utslag i kostnadsnøkkel og utgiftsutjevningen.

I tillegg til endringene i kostnadsnøkkel, foreslår departementet en endring i metoden for inkludering av investeringsmidler på fylkesveier i sektorvektene og samlet utgiftsbehovet (jf. omtale i kapittel 11.4.3). Departementets forslag innebærer at veiinvesteringer inkluderes i sektorvekten for fylkesvei med utgangspunkt i brutto investeringer de siste tre årene, fratrukket merverdiavgiftskompensasjon, overføringer, refusjoner, ferjeavløsningsmidler og bompenger.

Departementet foreslår at det samme prinsippet legges til grunn for å inkludere veiinvesteringer i beregningen av det samlede utgiftsbehovet som fordeles etter kostnadsnøkkel.

Tabell 11.7 viser sektorenes vekt i dagens kostnadsnøkkel og i forslaget til ny kostnadsnøkkel, beregnet med utgangspunkt i inntektsystemet for 2018. Ut fra 2018-tall er det, som det framkommer av tabellen, små endringer i sektorvektene. Det legges fortsatt opp til at sektorvektene justeres årlig, på bakgrunn av oppdaterte utgiftstall fra KOSTRA. Sektorvektene i det endelige forslaget til ny kostnadsnøkkel for 2020 kan derfor avvike fra vektene som vises i tabellen.

Forslag til samlet kostnadsnøkkel

Tabell 11.8 viser dagens og forslaget til ny kostnadsnøkkel. Fire av dagens kriterier utgår i den nye kostnadsnøkkel, mens det tas inn tre nye kriterier. For de øvrige kriteriene er det vektingen i nøkkelen som er endret. I tillegg er beregningsmetoden for kriteriet normerte ferjekostnader noe endret, og Motiv-tallene brukes direkte som kriterium i stedet for å regnes om til en fylkesfaktor.

Vektingen av kriteriene i det endelige forslaget til ny nøkkel vil kunne avvike noe fra vektene i tabellen, siden sektorvektene oppdateres årlig.

Tabell 11.7 Sektorvekter i dagens og forslaget til ny kostnadsnøkkel

Sektor	Dagens nøkkel (2018)	Forslag til ny nøkkel
Videregående opplæring	0,5497	0,5505
Buss og bane	0,1708	0,1710
Båt og ferje	0,0629	0,0630
Fylkesveier	0,1738	0,1727
Tannhelse	0,0427	0,0428
Sum	1,0000	1,0000

Tabell 11.8 Dagens og forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 1–18 år	0,0334	0,0328
Innbyggere 19–20 år	0,0031	0,0037
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0012	0,0011
Innbyggere 67 år og over	0,0050	0,0051
Innbyggere 16–18 år	0,4376	0,4189
Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,0999	0,0974
Reiseavstand innen soner av 11 000 innbyggere	0,0123	
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere		0,0181
Søkere til læreplass		0,0161
Innbyggere per km offentlig vei (ut over 17)	0,0501	
Innbyggere 6–34 år (ut over 32 prosent)	0,0652	
Innbyggere bosatt spredt (ut over 0,002 prosent)	0,0554	
Innbyggere bosatt spredt		0,0215
Sysselsatte etter arbeidssted (ut over 29 prosent)		0,1496
Normerte kostnader for ferje	0,0386	0,0392
Skolereiser med ferje	0,0011	0,0007
Skolereiser med båt	0,0012	0,0008
Reiser (passasjerer) med båt i alt	0,0012	0,0008
Kystlinje i alt	0,0208	0,0215
Fylkesfaktor veier / Motiv	0,1347	0,1503
Innbyggertall	0,0196	0,0224
Fylkesveilengde	0,0196	
Sum	1,0000	1,0000

11.5 Kompensasjons- og overgangsordninger

11.5.1 Kompensasjon for endringer i inntektssystemet

Da inntektssystemet ble revidert forrige gang, i 2015, ble det innført en egen kompensasjon for endringer i inntektssystemet. Kompensasjonen utgjør i dag 335 mill. kroner, og blir gitt til fylkeskommunene som fikk en reduksjon i rammetilskudd på mer enn 200 kroner per innbygger som følge av systemendringene i 2015. Da kompensasjonen ble innført, la departementet til grunn at den skulle ligge fast fram til neste revisjon av inn-

tektssystemet (jf. Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*). Departementet foreslår derfor at dagens kompensasjon avvikles når inntektssystemet legges om i 2020.

Departementet foreslo i høringen å dempe fordelingsvirkningene av endringene i inntektssystemet ved at dagens kompensasjon omfordelles mellom fylkeskommunene. I høringsnotatet ble det vist to modeller for omfordeling av dagens kompensasjon til en ny kompensasjonsordning der dette ble oppnådd. I tillegg ble det vist en tredje modell, der dagens kompensasjon avvikles, og hele beløpet omfordelles mellom fylkeskommunene med et likt beløp per innbygger. Denne modellen vil i liten grad dempe forde-

lingsvirkningene for de fylkeskommunene som får størst nedgang i tilskudd med ny kostnadsnøkkel.

Fylkeskommunene er delt i synet på en egen kompensasjonsordning for endringer i inntektssystemet. Departementet mener det bør legges avgjørende vekt på stabilitet i inntektene når regionreformen gjennomføres. Flere fylkeskommuner skal etablere nye organisasjoner og alle får nye oppgaver, samtidig som de skal sørge for kontinuerlig drift av de viktige oppgavene de allerede har. Det taler for å skjerme fylkeskommunene mot en stor nedgang i rammetilskuddet mens regionreformen gjennomføres. I valg av modell mener departementet det bør legges størst vekt på bekymringene til fylkeskommunene som får størst reduksjon i rammetilskudd som følge av den nye kostnadsnøkkelen, og foreslår derfor at hele dagens kompensasjon omfordeles til en ny kompensasjonsordning.

Departementet foreslår at den nye kompensasjonen innrettes slik at alle fylkeskommuner heves til det samme minimumsnivået. Differansen mellom fordelingsvirkningene av endringene i inntektssystemet (inkludert effekten av å avvikle dagens kompensasjon) og minimumsnivået kompenseres fullt ut. Hvor stor del av reduksjonen i rammetilskudd som kan kompenseres i denne modellen, vil være avhengig av hvordan de endelige fordelingsvirkningene blir, og kan ikke fastsettes før i statsbudsjettet for 2020. Ifølge departementets foreløpige anslag basert på kriteriedata for inntektssystemet i 2018, vil ingen fylkeskommuner få en reduksjon i rammetilskuddet på mer enn 50 kroner per innbygger med denne ordningen. Til sammenlikning hadde fylkeskommunene i gjennomsnitt frie inntekter på over 12 700 kroner per innbygger i 2018.

Departementet foreslår videre at kompensasjonen ligger fast så lenge fylkeskommunene står i en omstilling som følge av regionreformen. Dette sikrer fylkeskommunene forutsigbarhet.

11.5.2 Overgangsordning

Departementet foreslo i høringsnotatet at de samlede fordelingsvirkningene, etter omfordelingen av kompensasjonen for endringer i inntektssystemet, fases gradvis inn gjennom en overgangsordning. I høringen ble det vist alternativer med en overgangsperiode på to eller fire år. Åtte av de elleve nye fylkeskommunene støtter forslaget om en overgangsordning. Av disse støtter to en overgangsperiode på to år, mens fem støtter en peri-

ode på fire år eller mer. KS mener også at en overgangsperiode på to år er for kort.

Gjennomføringen av regionreformen taler for små endringer i inntektene, og departementet foreslår derfor en overgangsperiode på fire år.

11.6 Øvrige forslag

11.6.1 Nord-Norgetilskuddet

Helt siden inntektssystemet ble innført i 1986, har det vært egne ordninger for å sikre kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge et høyere inntektsnivå. Hevingen av inntektsnivået i Nord-Norge var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før inntektssystemet ble innført. Tilskuddet har siden 1994 blitt gitt med en sats per innbygger, med høyest sats i Finnmark og lavest sats i Nordland.

Nord-Norgetilskuddet er på til sammen 676 mill. kroner i 2019. Tilskuddet utgjør mellom 8,8 og 12,6 prosent av rammetilskuddet for fylkeskommunene i Nord-Norge.

Departementet foreslår ingen større endringer i Nord-Norgetilskuddet. Departementet foreslår at satsen for tilskudd per innbygger for Troms og Finnmark fylkeskommune justeres slik at den nye fylkeskommunen mottar om lag det samme i Nord-Norgetilskudd i 2020 som de to fylkene ellers ville mottatt hver for seg.

11.6.2 Omfordeling av saker med særskilt fordeling

Midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør som hovedregel fordeles etter de faste kriteriene i systemet, og særskilte fordelinger bør i utgangspunktet bare brukes i en begrenset periode. Departementet har derfor vurdert om noen av dagens tabell C-saker bør fordeles etter de ordinære kriteriene fra og med 2020.

Departementet foreslår at fire av sakene som i dag fordeles særskilt i tabell C, omfordeles etter de ordinære kriteriene i innbyggertilskuddet fra 2020: kompensasjonen til Trøndelag for tap i kriteriedata som følge av fylkessammenslåingen i 2018 (90,3 mill. kroner i 2019), to saker knyttet til CO₂-avgifter (til sammen 17,9 mill. kroner) og den særskilte satsingen på båt og ferjesektoren (102,8 mill. kroner). Kompensasjonen for endringer i inntektssystemet videreføres i tabell C med en ny fordeling (335 mill. kroner).

Departementet foreslår videre at midlene til opprusting av fylkesvei videreføres med særskilt fordeling i 2020 og 2021, og at en fordeling etter

veinøkkelen i inntektssystemet vurderes når neste Nasjonal transportplan trer i kraft fra 2022. Den særskilte fordelingen til fylkesvei utgjør 1,49 mrd. kroner i 2019.

11.7 Anslag på fordelingsvirkninger

Tabell 11.9 viser anslag på fordelingsvirkninger av forslaget til nytt inntektssystem. Tabellen viser både de isolerte virkningene av ny kostnadsnøkkel, og de samlede fordelingsvirkningene etter omfordelingen av kompensasjonen for endringer i inntektssystemet.

Beregningene er foreløpige, og bygger på beregninger gjort på kriteriedata, sektorvekter og samlet utgiftsbehov for inntektssystemet i 2018. Den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2020 kan ikke beregnes før i statsbudsjettet til høsten. Endringer i kriteriedata, sektorvekter og samlet utgiftsbehov innebærer at fordelingsvirkningene vil bli noe annerledes når de beregnes til statsbudsjettet for 2020. Den endelige fordelingen av kompensasjonen for endringer i inntektssystemet, vil derfor ta utgangspunkt i fordelingsvirkningene beregnet til statsbudsjettet for 2020. Imidlertid vil hovedinnretningen om at hele kompensasjonen skal omfordeles til en ny kompensasjonsordning, og at endringene skal innføres over en fireårsperiode, ligge fast.

I 2019 og 2020 bytter til sammen sju av dagens kommuner fylke på tvers av de nye fylkesgrensene. Eventuelle effekter av disse grensejusteringene er ikke inkludert i anslagene på fordelingsvirkninger, siden det per i dag ikke foreligger kriteriedata for den nye fylkesinndelingen inkludert grensejusteringene.

Tabellforklaring

Kolonne 1 og 2 viser fylkeskommunenes frie inntekter i 2018.

Kolonne 3 og 4 viser anslag på fordelingsvirkninger av forslaget til ny kostnadsnøkkel beregnet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2018. Anslaget danner grunnlaget for beregningen av kompensasjons- og overgangsordningene.

Anslaget inkluderer effekten av følgende endringer:

- Ny kostnadsnøkkel med oppdaterte vekter og kriterier.
- Endringer i samlet utgiftsbehov og sektorvekter som følge av nytt prinsipp for behandling av investeringsutgifter i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei.

- Avvikling av kompensasjonen som ble gitt til Trøndelag i 2018 for tap i utgiftsutjevningen som følge av fylkessammenslåingen. I anslaget på fordelingsvirkninger er kompensasjonen fordelt etter samlet, ny kostnadsnøkkel.
- Effekten av en ny beregning av kriteriet normerte ferjekostnader, med oppdaterte grunnlagstall, ny ferjestandard og noen justeringer i metoden.
- Effekten av et nytt anslått fylkesveinett for Oslo, jf. Statens vegvesens forslag som ble presentert i høringsnotatet. Departementet har også inkludert et anslag på drifts- og investeringsutgifter til fylkesveinettet i Oslo i beregningen av sektorvektene og det samlede utgiftsbehovet.

I de endelige beregningene til statsbudsjettet, vil også omfordelingen av saker som i dag gis med særskilt fordeling (jf. kapittel 11.6.2), tas med i beregningen.

Kolonne 5 og 6 viser de samlede fordelingsvirkningene inkludert omfordelingen av dagens kompensasjon for endringer i fylkeskommunene. Fordelingen av den nye kompensasjonen tar utgangspunkt i fordelingsvirkningene (jf. kolonne 3 og 4), samt effekten av å avvikle dagens kompensasjon. Dagens kompensasjon på 335 mill. kroner er i dag fordelt mellom fylkeskommuner som vil inngå i de nye fylkene Viken, Innlandet, Vestfold og Telemark, Vestland, Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark.

Kompensasjonen brukes til å sette en grense for hvor stor reduksjon i rammetilskudd en fylkeskommune skal kunne ha som følge av endringene i kostnadsnøkkelen og avviklingen av dagens kompensasjon. Differansen mellom anslått fordelingsvirkning og denne grensen kompenseres fullt ut med den nye kompensasjonsordningen. I de foreløpige anslagene vil ingen fylkeskommuner få en reduksjon i rammetilskudd på mer enn om lag 50 kroner per innbygger, etter omfordelingen av kompensasjonen. I anslaget gis det kompensasjon til Viken, Innlandet, Vestfold og Telemark og Agder.

Den endelige fordelingen av kompensasjonen vil bli fordelt i statsbudsjettet for 2020, basert på de endelige fordelingsvirkningene.

Kolonne 7 og 8 viser anslag på førsteårsvirkningen av nytt inntektssystem inkludert overgangsordningen, der fordelingsvirkningene fases inn gjennom en overgangsordning på fire år. Kolonnen beregnes som kolonne 5 og 6 delt på fire.

Tabell 11.9 Anslag på samlede fordelingsvirkninger inkludert kompensasjons- og overgangsordning. Tall i mill. kroner og kroner per innbygger

Fylke	Frie innt. 2018		Ford.virkn. ny nøkkel		Inkl. omford. komp.		Samlet førsteårs-virkn.	
	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Viken	12 356,5	10 426	-137,4	-116	-57,5	-49	-14,4	-12
Oslo	6 736,5	10 069	-21,1	-32	-21,1	-32	-5,3	-8
Innlandet	5 112,3	13 246	-25,7	-67	-18,7	-49	-4,7	-12
Vestfold og Telemark	4 852,6	11 501	-102,2	-242	-20,5	-49	-5,1	-12
Agder	3 878,3	12 848	-124,2	-411	-14,6	-49	-3,7	-12
Rogaland	5 527,0	11 671	49,0	104	49,0	104	12,3	26
Vestland	8 869,7	14 036	101,2	160	-5,6	-9	-1,4	-2
Møre og Romsdal	4 136,3	15 511	12,4	46	12,4	46	3,1	12
Trøndelag	6 116,0	13 415	32,6	71	-8,2	-18	-2,0	-4
Nordland	4 946,0	20 322	116,3	478	10,2	42	2,5	10
Troms og Finnmark	4 624,2	19 073	99,2	409	74,6	308	18,6	77
Sum	67 155,6	12 724	0,0	0	0,0	0	0,0	0

12 Skjønnstilskuddet

12.1 Skjønnstilskuddet i 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Formålet med skjønnstilskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet, og bidra til fornying og utvikling. Departementet fordeler skjønnstilskuddet til fylkeskommunene og fastsetter fylkesrammer for skjønnstil- delingen til kommunene. Fylkesmannen fordeler fylkesrammen til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at den samlede skjønnrammen for 2020 blir satt til 1 434 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 1 084 mill. kroner til kommunene og 350 mill. kroner til fylkeskommunene.

Fylkesmannens skjønnstilskudd

Basisrammen til kommunene og fylkeskommunene utgjør hoveddelen av skjønnstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmennene etter retningslinjer for skjønnstilskuddet gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmeside ved fremleggelsen av statsbudsjettet. Innenfor basisrammen i 2020 vil fylkesmannsembetene vurdere behovet for å tildele skjønnsmidler til kommuner som slår seg sammen, og som får tap på grunn av utilsiktede virkninger av inntektssystemet. En kompensasjon for utilsiktede virkninger av en sammenslåing avgjøres og fastsettes av fylkesmannen, og finansieres innenfor det enkelte fylkesmannsembetes skjønnramme. Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.4.

Basisrammen til kommunene i 2020 settes til 950 mill. kroner. Dette er en reduksjon på 50 mill. kroner sammenliknet med 2019.

Rammetilskuddet til kommunene bør i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Reduksjonen i

basisrammen til kommunene overføres til innbyggertilskuddet, som dermed sikrer en fordeling etter faste kriterier og større forutsigbarhet for kommunene. Basisrammen til kommunene er redusert med totalt 291 mill. kroner siden 2017, og reduksjonen er foretatt i fylkene med de høyeste basisrammene målt i kroner per innbygger. Det er fortsatt store forskjeller i størrelsen på skjønnrammen mellom de ulike fylkesmannsembetene, og det tas sikte på en ytterligere utjevning i 2020.

Basisrammen til fylkeskommunene

Basisrammen til fylkeskommunene settes til 300 mill. kroner i 2020. Dette er en reduksjon på 32 mill. kroner sammenliknet med 2019. Oppland fylkeskommune har en høyere skjønnramme enn sammenliknbare fylkeskommuner, uten at dette lenger har en faglig begrunnelse. Det ble derfor varslet i kommuneproposisjonen for 2016 at basisrammen til Oppland fylkeskommune over en periode på fem år skal reduseres med 44 mill. kroner. Dette vil bli fulgt opp i 2020 med en reduksjon på 8 mill. kroner for Innlandet fylkeskommune. Ut over dette reduseres skjønnstilskuddet med 24 mill. kroner. Fordelingen av tilskuddet mellom fylkeskommunene vil i en viss grad ses i sammenheng med øvrige endringer i inntektssystemet fra 2020.

Fordelingen av basisrammen til den enkelte fylkeskommune legges fram i statsbudsjettet.

Kompensasjon for reduksjon i eiendomsskatt

I statsbudsjettet 2019 er det satt av 71 mill. kroner innenfor kommunenes skjønnstilskudd i kompensasjon for bortfall av inntekter fra eiendomsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2019 vedtok Stortinget følgende:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2019 med en ny vurdering av størrelsen på kompensasjonsordningen for bortfall av eien-

domsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner, basert på resultatet av kommunenes retaksering.»

Det vises til nærmere omtale av regjeringens oppfølging av vedtaket i Prop. 114 S (2018–2019) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019*. Kompensasjonen for 2019 vil bli utbetalt etter at Stortinget har behandlet proposisjonen. Fra og med 2020 vil kompensasjonen overføres til innbyggertilskuddet med en særskilt fordeling.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Hvert år holder departementet tilbake deler av skjønnsstilskuddet for kommuner og fylkeskommunene for å ha mulighet til kompensere kommunesektoren for kostnader etter uforutsette hendelser.

De tilbakeholdte skjønnsmidlene går hovedsakelig til kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter naturskader, men midlene kan også kompensere for utgifter grunnet andre forhold. Kommunene og fylkeskommunene har selv et ansvar for å håndtere uforutsette utgifter og å jobbe med forebyggende tiltak. Samtidig skal storsamfunnet stille opp når lokalsamfunn rammes av store naturskader eller andre ekstraordinære hendelser.

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

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

Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger kan søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene. Departementet vil vurdere behovet for skjønnsstilskudd etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle. Fylkeskommunene kan sende søknad om tilskudd direkte til departementet.

I 2020 legges det opp til en egen kompensasjonsordning for kommuner som får en reduksjon i veksttilskuddet som følge av en sammenslåing. Denne ordningen finansieres innenfor departementets tilbakeholdte skjønnsmidler. Det vises også her til en bredere omtale i kapittel 10.4.

Det er satt av totalt 170 mill. kroner i tilbakeholdte midler i 2020. Innenfor kommunenes skjønnsstilskudd er det satt av 120 mill. kroner og innenfor fylkeskommunenes skjønnsstilskudd er det satt av 50 mill. kroner.

Prosjektskjønnsmidler

Innenfor skjønnsrammen til kommunene settes det av tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter som fordeles av departementet. Tilskuddet skal komme kommunesektoren til gode, og prosjekter i regi av departementet og/eller KS kan finansieres med projektskjønnsmidler.

Det foreslås å sette av 14 mill. kroner i 2020 til projektskjønn.

Følgende kriterier for projektskjønnsmidlene gjelder for 2020:

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

Formålet med midlene er å bidra til utviklings- og fornyingsprosjekter i og for kommunesektoren. Prosjektene skal ha overføringsverdi til flere kommuner og/eller fylkeskommuner, og et opplegg for erfaringsspredning skal inngå i prosjektet. Tilskudd kan gis til KS etter søknad til utviklings- og fornyingsprosjekter, utredninger, forskning, konferanser og andre formidlingsarenaer. Tilskudd kan gis til GKRS (Foreningen for god kommunal regnskapsskikk) etter søknad.

Departementet kan etter søknad fra kommuner gi tilskudd til utredning om sammenslåing, og tilskudd til informasjon og folkehøring.

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

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

Prosjektskjønnsmidlene kan benyttes til gjennomføring av forskningsbasert evaluering av utviklings- og fornyingsprosjekter som finansieres via prosjektskjønnsmidlene.

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

12.2 Anmodningsvedtak nr. 72 om naturskader

Vedtaket nr. 72, 3. desember 2018:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå dagens statlige ordninger for forebygging og reparasjon av skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur i lys av økt forekomst av flom og ras.»

Dokumentet som ligger til grunn for vedtaket er finansinnstillingen til statsbudsjettet for 2019 (Innst. 2 S (2018–2019)).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått eksisterende ordninger for forebygging av skader og reparasjon av kommunal infrastruktur etter naturødeleggelser. Som en følge av klimaendringene har vi fått et villere, våtere og mer uforutsigbart klima i Norge. Vi kan forvente at dette vil tilta i framtiden. Samfunnet må derfor forberede seg på klimaendringene, og dette gjelder også kommuner og fylkeskommuner.

Forebyggende tiltak

Å forebygge mot klimaendringer, er både krevende og kostbart. Regjeringen bevilger derfor midler til tiltak for å forhindre at naturødeleggelser blir store. Alle fysiske, forebyggende tiltak foretas i en kommune og fylkeskommune, så dette kommer også kommunal infrastruktur til gode.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) bistår kommunene med å forebygge flom- og skredskader. NVEs bistand er knyttet til kartlegging, arealplanlegging, sikringstiltak, overvåking/varsling og støtte til håndtering av hendelser.

Fysiske sikringstiltak finansiert over Olje- og energidepartementets budsjett har primært til hensikt å forebygge mot skader på eksisterende bebyggelse. Tiltakene prioriteres av NVE med

sikte på at midlene skal gi størst mulig samfunnsøkonomisk nytte i forhold til kostnadene. Bistanden gis enten i form av at sikringstiltaket utføres i regi av NVE, eller ved at det gis tilskudd til kommunen, som selv påtar seg oppgavene med utredning, planlegging og gjennomføring.

Tiltak som beskytter bebyggelse kan i noen tilfeller også gi økt beskyttelse for kommunal eller fylkeskommunal infrastruktur. For eksempel vil en flom- eller skredvull kunne gi økt sikkerhet for både berørt bebyggelse og tilhørende infrastruktur som veier, vann- og avløpsrør. NVE gir imidlertid ikke bistand eller tilskudd til tiltak som kun vil beskytte kommunal infrastruktur.

Et viktig bidrag til å forhindre naturødeleggelser, er god og helhetlig planlegging. Plan- og bygningsloven har bestemmelser om at samfunnssikkerheten skal ivaretas, og at kommunesektoren må utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser i planer for utbygging.

Nytt rundskriv H-5/18 om Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, redegjør for de reglene i plan- og bygningsloven som ivaretar hensynet til samfunnssikkerhet. Nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning presiserer hva kommunene, regionalt nivå og nasjonale organer skal bidra til i planprosessen.

Endringer i plan- og bygningsloven (håndtering av overvann i arealplanleggingen med videre) følger opp Overvannsutvalgets forslag til lovendringer, slik de fremgår av NOU 2015:16. Endringene vil gi kommunene flere muligheter og en tydeligere hjemmel, for å ta i bruk kommuneplaner og reguleringsplaner for å ivareta hensynet til vanddisponering. Klima- og miljødepartementet har ansvar for avløpsvann, og Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for drikkevann. Overvannsutvalgets innstilling vil også bli fulgt opp med forslag til lovendringer i flere andre lover.

Kunnskapsgrunlaget er en viktig del av forebyggende arbeid. Kartverket har utviklet den digitale tjenesten «Se havnivå i kart», som gjør det enklere å forstå hvilke konsekvenser stigende havnivå vil ha for det enkelte sted.

Det er nå satt i gang et kartleggingsarbeid med en nasjonal detaljert høydemodell, som skal dekke hele landet innen utgangen av 2021. Denne høyde- og terrengmodellen gir forenkling og forbedring for blant annet utarbeiding av flomsonekart, avrennings- og rasfareanalyser, og er et viktig verktøy for klimatilpasningstiltak i kommunene.

Samferdselsdepartementet har en tilskuddordning for skredsikring av fylkesveier. Tilskuddet

går til fylkeskommuner for å forebygge skred langs utsatte fylkesveistrekninger. I 2019 er denne bevilgningen på 777 mill. kroner, og siden 2014 er det bevilget 4 325 mill. 2019-kroner til formålet.

Over Klima- og miljødepartementets budsjett kan kommuner og fylkeskommuner, i tillegg til tilskudd til klimatiltak, også søke om tilskudd til tiltak for å øke kunnskapen om klimatilpasning og hvilke tiltak som bør settes i verk for å møte klimautfordringene. I 2018 fikk 19 kommuner og fylkeskommuner tilskudd på til sammen 6,4 mill. kroner. Ordningen er videreført i 2019.

Kompensasjonsordning etter naturskader på kommunal infrastruktur

Departementet legger til grunn at kommunal sektor selv er ansvarlig for egen infrastruktur, og sektoren må ha tilstrekkelige insentiver til å gjennomføre forebyggende tiltak. Ved ekstra store hendelser bør imidlertid staten bidra til å avhjelpe kommunen/fylkeskommunen, slik at ekstraordinære kostnader ikke medfører kutt i det ordinære tjenestetilbudet.

Over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett settes det derfor årlig av midler innenfor skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser, heriblant naturskader. For naturskader på kommunal infrastruktur, hvor det ikke finnes mulighet til å inngå forsikringsavtaler eller hvor utgiftene ikke kan dekkes inn på annen måte, kan deler av utgiftene kompenseres over denne ordningen. Kommuner og fylkeskommuner kan få kompensasjon for å dekke kostnader i akutfasen, opprydning og til gjenoppbygging av kommunal infrastruktur. I likhet med private forsikringsordninger, dekker ordningen kun gjenoppbygging til opprinnelig standard. Det gjøres imidlertid unntak fra denne føringen hvis nyere byggetekniske forskrifter krever en standardheving.

Ordningen er innrettet slik at kommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per

innbygger, kan få en kompensasjon som dekker halvparten av de medgåtte utgiftene. Om utgiftene overstiger 500 kroner per innbygger, kan kommunen få dekket alle utgifter utover 250 kroner per innbygger. Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger, kan søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene. Departementet vil vurdere fylkeskommunenes behov for kompensasjon i hvert enkelt tilfelle.

Både kommunene og fylkeskommunene bør kunne finansiere uforutsette utgifter innenfor egne budsjetter. Hvis de uforutsette kostnadene blir uforholdsmessige høye, er dagens kompensasjonsordning innrettet slik at kompensasjonen er avhengig av antall innbyggere. Innbyggertallet er et godt mål på kommunenes og fylkenes økonomiske handlingsrom. Kompensasjon for kostnader etter naturødeleggelser finansieres innenfor rammetilskuddet, som i realiteten betyr at alle kommuner og fylkeskommuner finansierer tilskuddet. Det bør derfor være en viss terskel for å komme inn under ordningen.

Kompensasjonsordningen for naturskader er en god ordning, som sikrer at både kommunene og fylkeskommunene har en garanti mot uforholdsmessige store uforutsette kostnader. Ordningen er fleksibel, og tilskudd kan betales ut raskt og forskuddsvis. I perioden fra og med 2011 til 2018 er det betalt ut over 1,1 mrd. kroner i kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner etter naturskader og brann. I gjennomsnitt utgjør dette vel 140 mill. kroner i året.

Både staten, kommunene og fylkeskommunene må bidra i arbeidet med å tilpasse samfunnet mot klimaendringene. Regjeringen mener dagens ordninger for forebygging av skader og reparasjon av kommunal og fylkeskommunal infrastruktur ved naturødeleggelser er gode, men vi vil kontinuerlig vurdere om de er gode nok.

Departementet anser med dette at anmodningsvedtaket er fulgt opp.

Del IV
Statlige styringssignaler

13 Oppgavefordeling og regelverk

I dette kapitlet omtales endringer i aktuelt regelverk og oppgavefordeling mellom staten og kommunesektoren under ulike departementer, samt endringer i finansieringen av oppgaver (jf. omtale av innlemminger i rammetilskuddet i kapittel 5). Nye oppgaver til fylkeskommunene i regionreformen er omtalt i kapittel 7.

13.1 Arbeids- og sosialdepartementet

13.1.1 Forsøk med kommunalt ansvar for deler av trygdeordningene

Det framgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil vurdere en nasjonal forsøksordning hvor en andel av det statlige trygdebudsjettet overføres til utvalgte kommuner som får ansvar for å finansiere noe av trygden sammen med staten, og som får beholde besparelsen dersom de lykkes i å hjelpe utsatte grupper inn i arbeidslivet.

Arbeids- og sosialdepartementet har i en veiledende kunngjøring på Doffin invitert forskningsmiljøer til å komme med råd og innspill til hvordan et slikt forsøk kan utformes for å få pålitelig kunnskap om effekter. Fafo leverte innspill til denne utlysningen. Det har videre vært avholdt et seminar med deltakelse fra berørte departementer og KS, samt et bilateralt møte med KS. Innspillene fra denne prosessen vil danne et grunnlag for departementets videre arbeid. Det videre arbeidet med utforming av forsøket, samt vurdering av når forsøket kan tre i kraft, vil skje i dialog med KS.

13.2 Barne- og familiedepartementet

13.2.1 Gjennomføring av barnevernsreformen

Barnevernsreformen bygger på Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* som ble behandlet av Stortinget i juni 2017. Det overordnede målet er bedre tilpasset hjelp til barn og familier i barnevernet og økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Økt kvalitet skal oppnås dels gjennom økt ansvar og valgfrihet for kommunene og dels gjennom målrettede kvalitetstiltak.

Flere kvalitetstiltak er iverksatt. Gjennom kompetansestrategien for det kommunale barnevernet, som skal vare til 2024, får ansatte tilbud om etter- og videreutdanning. Fylkesmennene har også fått i oppgave å etablere kommunale nettverk som skal fremme samarbeid mellom kommunene og redusere sårbarhet i små barnevernstjenester.

13.3 Finansdepartementet

13.3.1 Eiendomsskatt ved kommunesammenslåing – høring

Finansdepartementet sendte forslag til nye regler om eiendomsskatt ved kommunesammenslåinger på høring i april 2019. Forslaget legger til rette for at sammenslåtte kommuner får mulighet til å harmonisere eiendomsskatten i den nye kommunen. Se også omtale i kapittel 6.

13.4 Helse- og omsorgsdepartementet

13.4.1 Leve hele livet

Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre* ble behandlet av Stortinget i november 2018. Reformen *Leve hele livet* består av 25 konkrete og utprøvde løsninger på områder hvor det for ofte svikter i tilbudet til eldre i dag: aktivitet og fellesskap, mat og måltider, helsehjelp og sammenheng i tjenestene. Reformen handler også om å skape et mer aldersvennlig samfunn der eldre kan leve gode liv og delta i fellesskapet. Fundamentet for reformen er allerede framlagte meldinger og planer for å utvikle gode og bærekraftige løsninger, blant annet om folkehelse, primærhelsetjeneste, sykehus og spesialisthelsetjeneste, og tiltak for økt kompetanse og kapasitet i omsorgstjenestene.

Reformperioden startet 1. januar 2019 og varer fram til 2023 med ulike faser for planlegging, gjennomføring og evaluering. Regjeringen har inngått en avtale med kommunesektoren ved KS om gjennomføring av *Leve hele livet*. Det er etablert et nasjonalt og regionalt støtteapparat for reformen. Støtteapparatet skal gi informasjon, råd og veiled-

ning og bistå kommunesektoren i planlegging, omstillings- og endringsarbeid gjennom kommunebesøk, faglig veiledning og nettverkssamarbeid. Fylkesmennene har fått i oppdrag å koordinere støtteapparatet regionalt. Fylkesmennene har, i tett samarbeid med KS regionalt og utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester (USHT), utarbeidet en samlet plan for arbeidet for hele reformperioden, og skal i løpet av året gi tilbud om dialogmøter med alle kommunene.

Styringsinformasjon gjennom ressursportal.no vil være et viktig grunnlag for arbeidet i kommunene. Første versjon av en nasjonal nettportal skal foreligge innen 1. juni 2019. Det er etablert en egen nettside om Leve hele livet på Helsedirektoratets nettsider.

Kommunene har årene 2019–2020 til å ta stilling til løsningene i reformen, og planlegge hvordan de vil utforme og gjennomføre dem lokalt. Reformen legger opp til at kommunene og fylkeskommunene kartlegger egne behov og utfordringer, og gjennom politiske vedtak selv tar stilling til forslagene i Leve hele livet. Det legges opp til endringsprosesser med sterk medvirkning fra eldrerådene og den eldre befolkning i dette planarbeidet, og med støtte og bistand fra fagmyndigheter og nasjonale og lokale fagmiljøer. Kommuner som omstiller seg i tråd med reformen vil bli prioritert innenfor relevante eksisterende og eventuelle nye øremerkede ordninger.

13.4.2 Innlemming av tilskudd og plikt til å tilby dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens

Utbygging av tilpassede og fleksible dagaktivitetstilbud er en av hovedsatsingsområdene i Demensplan 2020. For å bygge ut tilbudet ble det i 2012 opprettet en tilskuddsordning for dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens. Regjeringen har i Prop. 66 L (2018–2019) *Endringer i helse- og omsorgstjenestelova (dagaktivitetstilbud til heimebuande personar med demens)* foreslått at kommunene får en plikt til å tilby et dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens. Det tas sikte på at plikten trer i kraft fra 1. januar 2020.

Regjeringen varslet lovfesting av kommunenes plikt til å tilby et dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens allerede høsten 2015 i Demensplan 2020, som oppfølging av anmodningsvedtak 494 av 9. april 2015, jf. Dokument 8:53 S (2014–2015), Innst. 221 S (2014–2015).

Da tilskuddet ble opprettet i 2012, ble det anslått at det var behov for 9 200 dagaktivitetsplasser. Anslaget var basert på det var om lag 70 000 personer med demens i 2012. Om lag 50 prosent av alle med demens bodde i 2012 utenfor institusjon. En kartlegging i 2010 viste at kun 9,3 prosent av hjemmeboende med demens hadde et dagaktivitetstilbud å gå til. Behovet for dagtilbud vil være bestemt av antallet i målgruppen som ønsker dagtilbud. Det ble lagt til grunn en antakelse om at ikke alle hjemmeboende personer med demens ønsket et dagaktivitetstilbud. I de videre anslagene ble det lagt til grunn at dersom 75 prosent ønsket et dagaktivitetstilbud, ville dette svare til et behov for dagaktivitetstilbud til om lag 23 000 flere personer. På bakgrunn av erfaringer fra bruk av dagaktivitetstilbud, ble det lagt til grunn at hver plass ville bli benyttet av om lag 2,5 brukere per uke. Dette utgjorde da et behov for om lag 9 200 plasser.

Fra 2012 til og med 2019 er det til sammen lagt til rette for i overkant av 8 900 plasser i de årlige statsbudsjettene. Det fordeler seg slik: 2012: 2 300 plasser, 2013: 1 500 plasser, 2014: 1 200 plasser, 2015: 1 070 plasser, 2016: 1 200 plasser, 2017: 750 plasser, 2018: 470 plasser og 2019: 450 plasser.

Tilskuddet har blitt mindre brukt enn forventet. Ved utgangen av 2018 mottok 3 973 plasser midler fra tilskuddet. Årlig antall plasser som har mottatt midler fra tilskuddet ble opprettet i 2012 og fram til 2018, både videreførte og nyopprettede, fordeler seg slik: 2012: 589 plasser, 2013: 1 116 plasser, 2014: 1 963 plasser, 2015: 2 386 plasser, 2016: 2 984 plasser, 2018: 3 505 plasser og 2018: 3 973 plasser.

Det var 327 kommuner som har søkt og mottatt midler fra ordningen ved utgangen av 2018. Utviklingen i perioden 2012–2018 ser slik ut: 2012: 121 kommuner, 2013: 183 kommuner, 2014: 259 kommuner, 2015: 293 kommuner, 2016: 304 kommuner, 2017: 324 kommuner og 2018: 327 kommuner.

Det er bevilget til sammen 348 mill. kroner for å dekke videreføring av plasser for inneværende år og for opprettelsen av 450 nye plasser i 2019. I Prop. 114 S (2018–2019) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2019* foreslås det å redusere bevilgningen med 15 mill. kroner som følge av overført mindreforbruk fra 2018 til 2019. Endringen medfører ikke konsekvenser for etableringen av de 450 nye plassene i 2019.

Det vil i statsbudsjettet for 2020 blir foreslått at det øremerkede tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Beløpet som skal innlemmes, påvirkes ikke av forslaget om redusert bevilgning i 2019 i Prop 114 S (2018–2019).

13.4.3 Omsorg 2020

Omsorg 2020 er regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015–2020. Planen skal bidra til at kommunene utvikler gode og bærekraftige løsninger for å møte framtidens utfordringer på omsorgsfeltet. Resultatene av Omsorgsplan 2020 skal evalueres etter endt planperiode. De viktigste sakene i 2020 er forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene og investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser som omtales nedenfor.

13.4.4 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Regjeringen vil, i tråd med Granavolden-plattformen, utvide forsøket med statlig finansiering av omsorgstjenestene. De seks kommunene som allerede deltar i forsøket, og tre av kommunene som disse skal slå seg sammen med, vil delta i forsøket ut 2022. Følgeevalueringen viser at erfaringene fra forsøket så langt er økt brukermedvirkning, hyppigere og bedre vedtak og økt kompetanse. Regjeringen vil komme tilbake til saken i statsbudsjettet for 2020.

13.4.5 Investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser

I årene framover blir det viktig å få flere heldøgns omsorgsplasser for å møte økningen i antallet brukere som vil komme fram mot 2030. Som en oppfølging av vedtak nr. 462 (2017–2018), 13. februar 2018 ble det under behandlingen av Prop. 1 S (2018–2019) besluttet at investeringstilskuddet deles på to poster og at 50 prosent av den samlede tilsagnsrammen nyttes til ren netto tilvekst. Det resterende tilsagnsbeløpet skal gå til rehabilitering og utskifting av eksisterende plasser. I årene 2014–2018 ble det satt av om lag 21,3 mrd. kroner til heldøgns omsorgsplasser.

Ved Stortingets behandling av Prop. 1 S (2018–2019), jf. Innst. 11 S (2018–2019), ble det lagt til rette for tilskudd til om lag 1 500 heldøgns omsorgsplasser. På grunn av stor søknadsinnang til investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser foreslås det i Prop. 114 S (2018–2019) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019* å øke tilsagnsrammen i 2019 tilsvarende om lag 900 plasser. Bevilgningen og tilsagnsrammen fordeles likt mellom tilskudd til rehabilitering og tilskudd til netto tilvekst.

13.4.6 Stortingsmelding om lindrende behandling og omsorg

I den politiske plattformen for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, heter det at «[r]egjeringen vil fremme en egen sak for Stortinget om palliativ omsorg og oppfølging av NOU 2017:16 *På liv og død – Palliasjon til alvorlig syke og døende*». Regjeringen har startet arbeidet med en stortingsmelding om lindrende behandling og omsorg. NOU 2017:16 og høringsinnspillene til denne danner hovedgrunnlaget for arbeidet med meldingen. Det tas sikte på at stortingsmeldingen legges fram i løpet av 2019.

13.4.7 Innlemming av tilskudd og krav om psykologkompetanse

Med bakgrunn i Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* har Stortinget innført et lovkrav om psykologkompetanse i norske kommuner. Lovkravet trer i kraft 1. januar 2020. I perioden 2013 til 2019 har kommuner som rekrutterer psykolog til sine helse- og omsorgstjenester hatt mulighet til motta et årlig tilskudd per psykologårsverk. For 2019 er det bevilget 205 mill. kroner til tilskuddsordningen, noe som sammenliknet med fjoråret innebærer en økning på 50 mill. kroner, tilsvarende om lag 120 nye årsverk. Dette legger til rette for at alle kommuner kan motta tilskudd til å rekruttere psykolog innen lovkravet trer i kraft. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2020 foreslå å innlemme bevilgningen på 205 mill. kroner i kommunenes rammetilskudd fra og med 1. januar 2020.

13.4.8 Digitalisering av helse- og omsorgstjenesten

Regjeringens mål er «Én innbygger – én journal» og pasientens digitale helsetjeneste. I Midt-Norge har Helseplattformen AS nå inngått avtale med leverandør om løsning for felles pasientjournal for kommunene og spesialisthelsetjenesten i regionen. Direktoratet for e-helse har fått i oppdrag å gjennomføre et forprosjekt for en felles pasientjournaløsning for kommunene i resten av landet, og en løsning for samhandling mellom alle aktørene i helse- og omsorgstjenesten.

Digitalisering og bruk av nye e-helseløsninger er en forutsetning for å skape pasientens helse- og omsorgstjeneste og gjøre tjenesten bærekraftig for framtiden. Regjeringen vil komme nærmere tilbake til kommunesektorens bidrag til finansieringen av veksten i kostnader til forvaltning, drift

og vedlikehold av nasjonale e-helseløsninger i statsbudsjettet for 2020. Regjeringen legger opp til at kommunesektorens andel av medlemsavgiften for helsenettet justeres i 2020-budsjettet for å reflektere bruken. I framtidige budsjetter justeres kommunenes bidrag i tråd med endringer i medlemsavgiften til øvrige brukere. Den nasjonale styringsmodellen for e-helse vil bli videreutviklet, og det vil bli vurdert tiltak for å styrke kommunesektorens innflytelse på prioriteringene.

13.4.9 Allmennlegetjenesten

Regjeringen viderefører arbeidet med å beholde og rekruttere flere fastleger. Helse- og omsorgsdepartementet, KS/Oslo kommune og Legeforeningen utgjør trepartssamarbeidet som drøfter utfordringer og ulike tiltak på kort og lang sikt. Partene har sammen igangsatt flere utredninger, blant annet om utdanningsstillinger, alternative finansieringsmodeller for fastlegeordningen og om kvalitet og innovasjon i allmennlegetjenesten.

I 2019 er tilskuddet til kommuner for rekruttering av fastleger økt til totalt 64 mill. kroner. I tillegg er det bevilget 46 mill. kroner til tilskudd til kommuner for å kompensere for kostnader ved å oppfylle krav til veiledning for leger under spesialistutdanning i allmenntidmedisin. Midlene blir utlyst av Helsedirektoratet.

Regjeringen vil forbedre og modernisere fastlegeordningen. Evalueringen av fastlegeordningen skal leveres i september 2019. Regjeringen skal våren 2020 legge fram en handlingsplan for allmennlegetjenesten i kommunene.

13.4.10 Spesialistutdanning og spesialistgodkjenning av leger

I mars 2019 trådte ny forskrift om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning av leger i kraft for alle spesialiteter. Spesialistforskriften regulerte i første omgang sykehusspesialitetene. I desember 2018 ble spesialitetene allmenntidmedisin, samfunnsmedisin og arbeidsmedisin også omfattet av forskriften. Helse- og omsorgsdepartementet har utarbeidet nytt rundskriv med veiledning og merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriften.

Den praktiske tjenesten skal gjennomføres under veiledning og supervisjon av kvalifiserte leger. Det vil utlyses tilskudd til kommunene for dekning av utgifter til veiledning av leger under spesialisering i allmenntidmedisin med inntil tre timer per måned i 10,5 av årets måneder. I tillegg

gis det i samme tidsrom tilskudd til dekning av forarbeid og etterarbeid for veileder på inntil én time. Tilskudd gis for inntil fem år.

13.4.11 Masterutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie

Regjeringen vil innføre en ny masterutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie med tilhørende offentlig spesialistgodkjenning. Forslag til forskrift om utdanningen sendes på høring våren 2019, med sikte på fastsettelse høsten 2019.

Det er i 2019 bevilget 10 mill. kroner i lønnskudd til sykepleiere i kommunale helse- og omsorgstjenester som vil gjennomføre videreutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie på masternivå. Tilskuddet utbetales til kommuner.

13.4.12 Pårørendestrategi

Pårørende er en stor og mangfoldig gruppe som består av mennesker i alle aldre og livsfaser. I tillegg til at pårørende kan ha stor betydning for den enkelte pasient og bruker, er den samlede innsatsen pårørende yter av stor betydning for samfunnet som helhet. Å bidra til at familieomsorgen ikke svekkes, er en av de meste krevende utfordringene vi står overfor på omsorgsfeltet. Granvolden-plattformen vier stor oppmerksomhet til pårørende og familien, og regjeringen vil utarbeide en overordnet strategi som tegner et helhetlig utfordringsbilde og angir regjeringens videre arbeid på dette feltet. Strategien skal beskrive utfordringer, behov og mulige løsninger for pårørende i alle livsfaser og på sentrale områder i livet. Helse- og omsorgsdepartementet skal lede og koordinere arbeidet, og strategien utarbeides i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet. Strategien skal etter planen ferdigstilles i 2019 og følges opp med en handlingsplan.

13.5 Justis- og beredskapsdepartementet

13.5.1 Kompetanse til å utføre enkle notarialforretninger

Som en del av kommunereformen skal kommunene gis kompetanse til å utføre enkle notarialforretninger som i dag utføres av domstolene (jf. Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene)* og *lov om overføring av ansvar for kollek-*

tivtransport). Kommunenes adgang til å utføre oppgaven kommer i tillegg til muligheten til å få den utført i domstolene, slik at borgerne selv kan velge hvor de vil gå for å få utført tjenesten. Dette vil gi økt tilgjengelighet. Utvidelsen vil medføre en endring i forskrift av 3. mai 2002 nr. 418 om notarius publicus. Kommunen ved administrasjonssjefen eller leder av kommunerådet vil få myndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi av et dokument. Administrasjonssjefen eller leder av kommunerådet vil også kunne delegere notarialmyndighet til ansatte i kommunen. Forskriften vil bli endret slik at den kan tre i kraft 1. januar 2020 når sammenslåingene i kommunereformen har trådt i kraft.

13.5.2 Innlemming av tilskudd til samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak

I regjeringens politiske plattform understrekes viktigheten av å styrke forebyggende tiltak mot rusmisbruk overfor barn og ungdom, blant annet gjennom samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) i kommunene. Tilskudd til SLT over kap. 474, post 60 var i 2019 på om lag 6,1 mill. kroner.

SLT-modellen ble introdusert tidlig på 1990-tallet. SLT har bidratt til å etablere bedre rutiner for samarbeid og koordinering mellom kommunene og politiet i det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet, og ført til bedre integrering mellom politiråd og øvrig kriminalitetsforebyggende arbeid. I forbindelse med implementeringen av nærpelitireformen er det etablert en ordning med politikontakter for alle landets kommuner, noe som også bidrar til bedre lokalt samarbeid mellom politiet og kommunene.

SLT-tilskuddsordningen er et virkemiddel for å stimulere kommuner til helhetlig og samordnet rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid, og er ikke ment som en permanent ordning. Regjeringen mener at kommunene og politirådene best kan vurdere hvordan det kriminalitetsforebyggende arbeidet bør skje framover og vil i statsbudsjettet for 2020 foreslå å innlemme ordningen i rammetilskuddet til kommunene.

13.6 Klima- og miljødepartementet

13.6.1 Forvaltning av de små verneområdene

Kommunene som har mindre verneområder som per i dag ikke forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrer, har fått tilbud om å overta forvalt-

ningsmyndighet etter naturmangfoldloven § 62 for disse verneområdene. Hittil har 60 kommuner ønsket denne oppgaven. Disse kommunene har til sammen ansvaret for 278 verneområder, for det meste mindre naturreservater. Ressursene fylkesmennene har brukt på disse oppgavene er beregnet til samlet å utgjøre om lag 2,5 årsverk. Overføring av midler til rammetilskuddet til kommunene håndteres i statsbudsjettet for 2020.

13.6.2 Viltforvaltning

Fylkeskommunen har myndighet til å utvide jakten på de fremmede artene stripegås og kanadagås, med inntil 15 dager i forkant av ordinær jakttid, og inntil to måneder forlengelse i etterkant av ordinær jakttid, jf. forskrift 25. januar 2017 nr. 106 om jakt- og fangsttider samt sanking av egg og dun for jaktseongene fra og med 1. april 2017 til og med 31. mars 2022. I forbindelse med kommunereformen overføres fylkeskommunenes myndighet til å fastsette utvidet jakttid for disse artene til kommunene fra 1. januar 2020, jf. Prop. 91 L (2016–2017) og Innst. 376 L (2016–2017).

13.6.3 Innlandsfisk

Fylkeskommunens myndighet etter forskrift 26. juni 2009 nr. 851 om fiske etter innlandsfisk mv. og fangst av kreps (innlandsfiskeforskriften) §2 tredje ledd er besluttet overført til kommunene fra 1. januar 2020 i forbindelse med kommunereformen, jf. Prop. 91 L (2016–2017) og Innst. 376 L (2016–2017). Innlandsfiskeforskriften er fastsatt med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 34. Forskriften § 2 omhandler arter det er tillatt å fiske etter, og fylkeskommunen kan forby fiske av arter det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten er truet lokalt eller regionalt. Kommunene har allerede ansvar for deler av fiskeforvaltningen, og det vil bidra til en mer effektiv forvaltning når kommunene også får ansvar for å gjøre vurderingen av om hvorvidt det er behov for å innføre et slikt forbud. Klima- og miljødepartementet vil endre innlandsfiskeforskriften § 2 i samsvar med dette.

13.6.4 Behandling av støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller

I forbindelse med kommunereformen er det besluttet at myndigheten etter forurensningsloven § 11 hva gjelder behandling av støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller overføres fra fylkes-

mannen til kommunene, jf. Prop. 91 L (2016–2017) og Innst. 376 L (2016–2017). I tråd med dette vil Klima- og miljødepartementet overføre myndighet til å behandle disse sakene etter forurensingsloven. Overføring av myndighet til kommunen vil skje ved forskrift som vil tre i kraft fra 1. januar 2020. Det anslås at fylkesmannsembetene bruker om lag 1,7 årsverk på dette arbeidet i året. Midler til kommunene overføres i statsbudsjettet for 2020.

13.6.5 Endringer i friluftsløven

I kommunereformen ble det avklart at Klima- og miljødepartementet ville vurdere å oppheve hjemmelen for fylkesmannen til å stadfeste atferdsregler som kommunene utarbeider etter friluftsløven § 15, jf. Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* og Innst. 333 S (2014–2015). Prosess for å gjennomføre endringer i friluftsløven i samsvar med dette pågår. Forslag om endringer i § 15 har vært på høring, sammen med forslag om å oppheve tilsvarende krav om stadfesting fra fylkesmannen av kommunale ferdselsregler etter friluftsløven §§ 2, 3a og 16. Klima- og miljødepartementet tar sikte på å legge fram en proposisjon med forslag til lovendringer for Stortinget høsten 2019.

13.6.6 Oppfølging av overvannsutvalgets utredning

Overvannsutvalgets utredning, NOU 2015:16 *Overvann i byer og tettsteder* ble framlagt 2. desember 2015. Utvalget foreslo en rekke tiltak og virkemidler for å gi kommunene bedre verktøy til å forebygge skader fra overvann. De mer omfattende forslagene til endringer har vært utredet ytterligere og er nå i ferd med å ferdigstilles.

Forslagene gjelder blant annet vannressursloven, forurensingsloven og plan- og bygningsloven, og følges opp av flere departementer. Det tas sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget våren 2020.

13.6.7 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet (jordbruksavtalen) tildeler midler til ordningen for utvalgte kulturlandskap i jordbruket på totalt 32,8 mill. kroner i 2019. Stortinget besluttet i 2017 at ansvaret for forvaltningen av tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap overføres fra fylkesmannen til kommunene fra 1. januar 2020, jf. Prop 91 L (2016–

2017) og Innst. 376 L (2016–2017). Forskrifts- endringer om forvaltning av tilskuddsordningen utarbeides i tråd med dette. Se også omtale under Landbruks- og matdepartementet.

13.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

13.7.1 Forskrifter til ny kommunelov

Stortinget vedtok 22. juni 2018 ny kommunelov, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* og Innst. 369 L (2017–2018). Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i løpet av 2019 fastsette forskrifter til den nye kommuneloven.

I ny kommunelov er det fastsatt at kommuner og fylkeskommuner får plikt til å opprette eldre- råd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Plikt til å opprette elderråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse er etter gjeldende rett regulert i to særlover, mens plikten til å opprette ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom er ny. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte forslag til forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling for rådene på høring i desember 2018. Høringsfristen gikk ut i april 2019 og departementet tar sikte på at forskriften skal fastsettes før sommeren med planlagt ikrafttredelse høsten 2019.

Dagens kontrollutvalgskrift og revisjons- forskrift vil bli erstattet av én forskrift. Forslag til ny kontrollutvalgs- og revisjonsforskrift har vært på høring fra januar til mai 2019. Hørings- forslaget viderefører i det alt vesentlige de forskriftene som gjelder i dag, men det er foreslått noen mindre endringer og justeringer. Forskrift- steksten og strukturen er gjennomgått for at forskriften skal bli mer tilgjengelig for dem som skal praktisere den. Det er også ryddet i forskriften, slik at overflødige bestemmelser blir foreslått fjernet og at bestemmelser som allerede følger av kommuneloven ikke unødvendig gjentas i forskriften.

Det skal fastsettes flere forskrifter som gjelder kommunenes og fylkeskommunenes økonomiforvaltning. Forskriftene vil i stor grad videreføre regler som finnes i gjeldende forskrifter, samtidig som det legges opp til flere endringer. Forslaget til ny forskrift om budsjett og regnskap har vært på alminnelig høring og høringsuttalelsene er nå til behandling i departementet. Forslag til revide- rerte forskrifter om henholdsvis finansforvaltning, garantier, rapportering til staten (KOSTRA)

og kommunalt rapporteringsregister (KOR) er sendt på høring med høringsfrist sommeren 2019. I tillegg har departementet sendt på høring forslag til ny forskrift om beregning av selvkost. Reglene i denne forskriften skal bidra til at kommunenes samlede gebyrinntekter på et tjenestoområde som er underlagt selvkostprinsippet, ikke er høyere enn selvkost.

13.7.2 Innlemming av tilskudd og oppgaveoverføring til kommunene – etablering og tilpasning av bolig

Som en del av kommunereformen vedtok Stortinget ved behandlingen av Prop. 91 L (2016–2017) i juni 2017 at lov om bustøtte bygges ut med et kapittel som slår fast at kommunene etter søknad må vurdere å gi tilskudd til boligetablering og boligtilpasning til vanskeligstilte på boligmarkedet. Endringen trer i kraft fra 1. januar 2020. Loven bytter samtidig navn til lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot.

Det vil i statsbudsjettet for 2020 bli foreslått å innlemme tilskudd til etablering og tilpasning av bolig (kap. 581, post 75) i rammetilskuddet til kommunene. Tilskuddet utgjør 481 mill. kroner i saldert budsjett for 2019. Innlemming av tilskuddsordningen i rammetilskuddet vil ha begrensede administrative konsekvenser, etter som kommunene allerede i dag tildeler og forvalter tilskudd til etablering og tilpasning av bolig. Imidlertid vil både Husbanken og kommunene spare administrative ressurser som følge av at Husbankens ansvar bortfaller. Kommunene vil med dette verken måtte søke om eller dokumentere bruken av midlene til Husbanken.

13.7.3 Innlemming av tilskudd til inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn og regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang på kompetanse

Tilskudd til inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn (kap. 550, post 64) er særlig knyttet til å inkludere tilflyttere, styrke sårbare næringsmiljøer og styrke kommunenes evne til å planlegge, mobilisere, samarbeide om og gjennomføre utviklingstiltak. Tilskudd til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse (kap. 553, post 60) har som mål å mobilisere til samarbeid mellom bedrifter i næringsmiljø, og bedre koblinger mellom bedrifter og relevante utdanningsmiljøer for å møte næringslivets behov for kunnskap og relevant arbeidskraft.

I 2019 er den samlede bevilgningen på 97 mill. kroner. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2020 foreslå å innlemme tilskuddene i fylkeskommunenes rammetilskudd. Hensynene som tilskuddene ivaretar, inngår i fylkeskommunenes helhetlige ansvar som regionale samfunnsutviklere. Midlene fordeles i dag etter to modeller. Én der et beløp gis likt per fylkeskommune og med ekstraordinær tildeling til de tre nordligste fylkene, og én basert på bruk av distriktsindeksen. En mindre del av midlene er særskilt knyttet til Hallingdal regionråd og Nordområdestrategien. For å ivareta en hensiktsmessig geografisk fordeling vil midlene i 2020 bli gitt en særskilt fordeling i rammetilskuddet til fylkeskommunene (tabell c).

13.8 Kulturdepartementet

13.8.1 Tilskudd til idrettsanlegg i kommunene

Fylkeskommunene har i dag ansvar for å vurdere og prioritere søknader til idrettsanlegg i kommunene. Kulturdepartementet fastsetter regelverket for ordningen og fastsetter de fylkesvise rammene til fordeling.

Kulturdepartementet arbeider med forenklinger knyttet til tilskuddsordningen til idrettsanlegg i kommunene, jf. Meld St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Departementet vil gjøre det klare hvilket forvaltningsnivå søknaden skal rettes til. Forenklingene skal også redusere omfanget av enkeltsaksbehandling i departementet.

I Granavolden-plattformen heter det at regjeringen vil utarbeide en melding til Stortinget om statlig idrettspolitik. Det vil være naturlig at meldingen inneholder en helhetlig drøfting av ansvarsdelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner på idrettsområdet. Det tas sikte på å fremme en slik melding i løpet av inneværende stortingsperiode.

13.8.2 Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning

Ved behandlingen av Prop. 91 L (2016–2017) sluttet Stortinget seg til forslag om å gi kommunene myndighet til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for svømmeanlegg, med virkning fra tildelingen av spillemidler til idrettsanlegg i 2020.

Kulturdepartementet arbeider nå med forenklinger knyttet til tilskuddsordningen til idrettsanlegg i kommunene. Dette omfatter også spørsmålet om det fortsatt skal være et vilkår at planene

for anlegg det skal søkes tilskudd til, må være forhåndsgodkjent av Kulturdepartementet eller den det bemyndiger. Dersom dette vilkåret opprettholdes, vil kommunene gis myndighet til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg med virkning fra 2020.

13.9 Kunnskapsdepartementet

13.9.1 Endringer i barnehageloven med forskrifter

Kunnskapsdepartementet sendte i april 2019 et forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter på offentlig høring. I høringsnotatet foreslår departementet flere endringer i regelverket for private barnehager. Departementet foreslår også enkelte endringer i ansvarsfordelingen mellom kommunene og staten. For eksempel foreslår departementet å flytte ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager fra kommunene til departementet. Departementet vil delegere denne oppgaven til Utdanningsdirektoratet. Videre ber departementet om høringsinstansenes syn på om ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter bør flyttes fra kommunene til fylkesmannen. Et annet alternativ vil være å lovfeste et krav om at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal organiseres på en måte som sikrer uavhengighet i myndighetsrollen og likebehandling av kommunale og private barnehager. Departementet tar sikte på å legge fram en lovproposisjon for Stortinget høsten 2019.

13.9.2 Endringer i opplæringsloven og friskoleloven

Kunnskapsdepartementet har i Prop. 88 L (2018–2019) *Endringer i opplæringslova, folkehøgskolelova, friskolelova m.m. (samleproposisjon)* foreslått endringer i opplæringsloven og friskoleloven som berører kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere. Blant forslagene er en plikt for kommuner til å tilby leirskoleopphold eller annen skoletur med overnatting for elever i grunnskolen. Oppholdet skal være en del av grunnskoleopplæringen. Videre foreslås det å gi skoleeier en mulighet til å fastsette skolebytte for elever i videregående opplæring. Dette skal gjelde for elever i både offentlige skoler og friskoler.

Departementet følger opp Måltrettet plan for kvensk språk 2017–2021 og foreslår i proposisjonen at elever i grunnskolen som har rett til opplæring i finsk også skal ha rett til opplæring i kvensk

dersom de heller ønsker det. Videre foreslås det å lovfeste en rett for alle organisasjonene som i dag er representert i det nasjonale Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæring til å være representert i de fylkeskommunale yrkesopplæringsnemndene.

Til slutt foreslås det å lovfeste et forbud mot ansettelse i videregående skoler og folkehøgskoler for personer dømt for seksuelt overgrep mot mindreårig. Forbudet skal også gjelde i videregående friskoler. Det foreslås å innføre plikt til å framlegge politiattest ved alle ansettelser i folkehøgskoler.

13.9.3 Integreringsstrategien og reform av kvalifiseringsordningene for nyankomne innvandrere

Kunnskapsdepartementet arbeider med en helhetlig gjennomgang av introduksjonsloven som blant annet regulerer introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Målet med utredningen er at kvalifiseringsarbeidet skal starte tidlig, det skal settes tydelig mål for kvalifiseringen, variasjonene i resultater mellom kommunene skal reduseres og regelverket skal være oppdatert og sammenhengende. Etter planen skal lovforslaget sendes ut på offentlig høring i løpet av høsten 2019.

Fra 2020 vil fylkeskommunene spille en nøkkelrolle for å realisere regjeringens mål om at flere skal få formell utdanning og kvalifisering. Dette er i tråd med tiltak 21 i regjeringens integreringsstrategi: Legge til rette for at flere får tilbud om formell kvalifisering, også som en del av introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunene skal også få et tydeligere ansvar for å tilrettelegge fag- og yrkesopplæringen til innvandrere.

I tråd med Meld. St. 6 (2018–2019) skal fylkeskommunene blant annet utarbeide regionale kompetanseplaner som omfatter flyktninger og innvandreres behov for opplæring. I tråd med regjeringens integreringsstrategi utreder departementet om ordningen med karriereveiledning i mottak skal utvides til nye målgrupper innenfor introduksjonsprogrammet.

Departementet utreder hvordan fylkeskommunens ansvar for kvalifisering av nyankomne innvandrere og øvrige oppgaver på integreringsfeltet bør framgå av introduksjonsloven.

13.9.4 Pedagognorm i barnehage

Siden 1. august 2017 har private barnehager mottatt tilskudd til økt pedagogisk bemanning i barne-

hagen. Dette framgår av forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 5a, og det har vært en fast sats per heltidsplass i barnehagen. Fra 1. januar 2020 oppheves denne ordningen.

13.9.5 Fagfornyelsen

Kunnskapsdepartementet har sendt forslag til nye læreplaner i grunnskolen og gjennomgående fag i videregående skole på høring. Med nytt læreplanverk innføres ny overordnet del, nytt faglig innhold og nye elementer som tverrfaglige tema og nytt kompetansebegrep. Fagfornyelsen er en oppfølging av Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet* og Innst. 19 S (2016–2017). De nye læreplanene skal fastsettes av Kunnskapsdepartementet høsten 2019 og skal tas i bruk i skolen fra høsten 2020. Fagfornyelsen skal ha en trinnvis innføringstakt på tre år hvor hovedvekten av nye læreplaner tas i bruk det første året. Kostnader til normal utskifting av læremidler i kommunene og fylkeskommunene dekkes i dag gjennom rammetilskuddet. Da gratis læremidler ble innført i videregående opplæring i 2010, ble det lagt til grunn at en tredjedel av læremidlene normalt skiftes ut hvert år, og fylkeskommunene ble kompensert i henhold til dette. Kunnskapsdepartementet legger til grunn en innsparing knyttet til utskifting av læremidler i kommunene og fylkeskommunene i forkant av fagfornyelsen. Departementet viser også til at for digitale læremidler er det vanlig med årlige lisenser, noe som påvirker kostnaden ved omlegging til nye læremidler som følger nye læreplaner. Departementet vil i de ordinære budsjettene vurdere behovet for kompensasjon for eventuelle merutgifter knyttet til fagfornyelsen.

13.9.6 Lærernorm i grunnskolen

Den nasjonale normen for lærertetthet på 1.–10. trinn ble innført høsten 2018. Fra og med høsten 2019 skal gruppestørrelse 2 være 15 på 1.–4. trinn og 20 på 5.–10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn, på skolenivå, jf. opplæringsloven § 8-3. Normen regulerer ikke skolens klassestørrelse eller størrelsen på undervisningsgrupper.

En konsekvens av lærernormen er at enkelte skoler behøver flere lærere på ett eller flere hovedtrinn enn det de hadde før normen ble innført. Dette kan skolene og kommunene løse enten gjennom nyansettelser, eller ved å flytte lærerårsverk mellom hovedtrinn innad på en enkelt skole eller mellom skoler innad i hver enkelt kommune. Over tid vil det være større fleksibilitet til å flytte

årsverk mellom hovedtrinn og mellom skoler for å oppfylle kravene.

I Prop. 1 S (2018–2019) varslet Kunnskapsdepartementet følgende:

«Delkostnadsnøkkelen for grunnskole vil bli vurdert i samband med innføringa av lærarnorma, og ved behov vil den bli revidert for å ta høgde for dei nye forskriftene om lærartettleik. Løyvinga til lærarnorma vert innlemma i rammetilskottet til kommunane, og fordelt etter ordinære kriterium i inntektssystemet når ny kostnadsnøkkel er klar, etter planen i 2020. Fram til innlemming i rammetilskottet får kommunesektoren kompensasjon for innføring av lærarnorma gjennom eit øyremerkte tilskott. På kort sikt kan ein argumentere for at kommunane ikkje har full fleksibilitet til å flytte eksisterande lærerårsverk. Over tid vil det vere større fleksibilitet til å flytte årsverk mellom hovudtrinn og mellom skolar for å oppfylle krava. Fram til innlemming i rammetilskottet blir det derfor lagt til grunn for berekning av kompensasjon at eksisterande årsverk berre kan flyttast mellom hovudtrinn, men ikkje mellom skolar i den einskilde kommune. Lågare fleksibilitet til å flytte årsverk inneber isolert sett eit høgare løyvingsnivå. For å ta omsyn til situasjonen i enkeltkommunar vert det tildelt i tillegg særskilde stimuleringsmidlar i 2019. Til saman blir kommunesektoren kompensert meir enn fullt ut for innføring av lærarnorma i 2019. Fram til innlemming i rammetilskottet vert løyvinga fordelt dels etter den eksisterande delkostnadsnøkkelen for grunnskolen og dels etter objektive kriterier, med utgangspunkt i behov per innbyggjar, for å ivareta både kommunar med eit relativt og absolutt behov for lærerårsverk.»

Høsten 2018 og i 2019 er kommunene blitt mer enn fullt ut kompensert for innføringen av lærernormen. Denne kompensasjonen har vært øremerket.

I 2020 legger regjeringen opp til at midler til tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsett på 1.–10. trinn, innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Regjeringen legger opp til at midlene i 2020 gis en særskilt fordeling (tabell c) som ivaretar både kommuner med et relativt og med et absolutt behov for lærerårsverk. Dette innebærer at den nye delkostnadsnøkkelen for grunnskole vil tre i kraft fra 2021. Midlene som innlemmes i rammetilskuddet må ses i sammenheng med veksten i de frie inntektene. Samlet sett legges det

opp til at midler som kan benyttes til flere lærerårsværk som følge av lærernormen, videreføres på om lag samme nivå i 2020 som i 2019.

13.9.7 Innlemming av tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater med særskilte behov

Tilskuddsordningen skal stimulere lærebedrifter til å gi lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater med særskilte behov muligheten til å oppnå en fagutdanning eller deler av en fagutdanning. Tilskuddet skal bidra til å finansiere kostnader til ekstra personell til lærlinger/lære kandidater med særskilte behov, og til lærlinger/lære kandidater med kort botid i landet som har svake ferdigheter i norsk. Intensjonen med tilskuddsordningen er at personene i målgruppen skal få et bedre grunnlag for å delta i det ordinære arbeidslivet. I 2019 er det bevilget 62,9 mill. kroner til formålet.

Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2020 foreslå å utvikle tilskuddsordningen og innlemme tilskuddet i rammetilskuddet til fylkeskommunene. Hvordan tilskuddet skal innlemmes vil også bli behandlet i statsbudsjettet. Bruken av tilskuddet varierer betydelig mellom fylkeskommunene. Det er likevel rimelig å anta at målgruppen for ordningen er relativt jevnt fordelt i landet. Det er også vanskelig å skille mellom de ekstraressursene som tilskuddet skal dekke og spesialundervisning som fylkeskommunen har ansvar for å finansiere. En evalueringsrapport (NIFU 2018:8) finner at tilskuddet blant annet har blitt brukt til å finansiere spesialundervisning til lære kandidater. Prinsippet om rammestyring tilsier at midlene bør innlemmes i fylkeskommunenes rammetilskudd. Innlemmingen må ses i sammenheng med regionreformen der fylkeskommunen gis en mer aktiv kompetansepolitisk rolle i sin region.

13.9.8 Innlemming av tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning

Tilskuddsordningen skal stimulere til etableringen av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning for å bidra til at alle, inkludert voksne, har et tilbud om karriereveiledning. Fylkeskommunen har vært mottaker av tilskuddet. For å motta grunnstilskudd har det vært en forutsetning med et partnerskap der minimum fylkeskommunen og NAV inngår, minst ett fylkesvis karrieresenter og en koordinerende funksjon som styrker samarbeid og samordning mellom veiledningsaktørene i

fylket. I 2019 er det bevilget 34,5 mill. kroner til ordningen.

Regjeringen vil overføre tilskuddet til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning og tilhørende karrieresentra til fylkeskommunene, slik det ble varslet i Meld. St. 6 (2018–2019). Tilskuddsordningen vil i statsbudsjettet bli foreslått innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommunene fra 2020. Regjeringen ønsker at fylkeskommunene skal bli en sterkere kompetansepolitisk aktør i sin region. Fylkeskommunene skal bidra til bedre samsvar mellom etterspørsel etter arbeidskraft i arbeidslivet og den enkeltes bruk av egen kompetanse. Karriereveiledning er et viktig virkemiddel i kompetansepolitikken, som kan bidra til bedre kompetanseutnyttelse. Karriereveiledning av høy kvalitet kan bidra til mindre feilvalg, omvalg og frafall i utdanningsløpet, og til at omstilling i arbeidslivet går raskere. Karrieresentrene kan fungere som møteplasser for utdannings- og kompetansetilbydere og næringslivet i regionen. Kompetanse Norge skal fortsatt ha ansvar for koordinering og faglig utvikling av karriereveiledningsfeltet.

13.10 Landbruks- og matdepartementet

13.10.1 Overføring til kommunene av forvaltningsansvar for ulike landbrukspolitiske tilskudd

Som en del av kommunereformen vil kommunene få overført ansvaret fra fylkesmannen for forvaltning av tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, og tilskudd til tiltak i beiteområder og tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap (jf. Meld. St. 14 (2014–2015) og Prop. 91 L (2016–2017)). Ordningene blir finansiert over Landbrukets utviklingsfond under jordbruksavtalen kap. 1150, post 50 og utgjør henholdsvis 110 mill. kroner, 15 mill. kroner og 18,5 mill. kroner i 2019. Det er også avsatt til sammen 32,8 mill. kroner i 2019 til tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket over jordbruksavtalen og Klima- og miljødepartementets budsjett (jf. omtale under Klima- og miljødepartementet).

Landbruks- og matdepartementet har fastsatt endringer i forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket og i forskrift om tilskudd til tiltak i beiteområder. Endringene vil tre i kraft 1. januar 2020. Endring i forskrift om tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdens-

arvområdene Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap vil bli fastsatt høsten 2019.

Fylkesmannens forvaltning av ordningene i dag tilsvarer om lag 13 årsverk. Overføring av midler til rammetilskuddet til kommunene håndteres i statsbudsjettet for 2020.

13.10.2 Innlemming av tilskudd til veterinærvesen

Tilskudd til veterinærdekning over kap 1142, post 60 har siden 2008 vært gitt som et øremerket tilskudd som skal sette kommunene i stand til å sørge for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell. Hoveddelen av posten er knyttet til klinisk veterinærvesen utenom åpnings- og tidsperioder. I 2019 er bevilgningen til dette formålet på 129,8 mill. kroner. Posten omfatter også 44,3 mill. kroner til stimulerings tiltak for å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell i næringsssvake distrikter. Det er videre satt av 750 000 kroner til veterinærtjenester på Svalbard.

Kommunene har etter dyrehelsepersonelloven ansvar for å sørge for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, herunder klinisk veterinærvesen utenom ordinær arbeidstid. Rammefinansiering er hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren. Dette står særlig sterkt når oppgaver følger av lov. Regjeringen vil derfor i statsbudsjettet for 2020 foreslå å innlemme den delen av posten som gjelder klinisk veterinærvesen utenom ordinær arbeidstid.

13.11 Samferdselsdepartementet

13.11.1 Lov om overføring av ansvar for kollektivtransport

I Prop. 91 L (2016–2017) foreslo regjeringen at ansvaret for kollektivtransport kan overføres til store kommuner etter søknad og på bestemte vilkår. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. 376 L (2016–2017). Loven (Lov om overføring av ansvar for kollektivtransport av 16. juni 2017, nr. 64) gjelder overføring av ansvaret for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen etter søknad fra den aktuelle kommunen. Endelig søknad behandles av Kongen i statsråd. Loven trer i kraft 1. januar 2020. Størrelsen på overføring av økonomiske ressurser fra fylkeskommunen til kommunen for overtakelse av ansvaret for kollektivtransport må vurderes i forbindelse med den enkelte søknad.

13.11.2 Drosje- og ekspressbussregelverket

I Prop. 70 L (2018–2019) *Endringer i yrkestransportloven (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.)* foreslår Samferdselsdepartementet endringer i yrkestransportloven. Hovedinnholdet i forslagene er å oppheve behovsprøvingen for drosjer med tilhørende driveplikt. Det foreslås også at fylkeskommunene skal ha mulighet til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud der markedet ikke selv regulerer dette, ved at fylkeskommunene får adgang til å tildele lokale eneretter til enkelte aktører. Det legges opp til at løyvemyndigheten for drosjer fortsatt skal ligge hos fylkeskommunene. For øvrig foreslår departementet å opprettholde kravet om løyve, men å lempe på innholdet i løyvekravet ved å fjerne kravet om fagkompetanse og kravet om å stille en økonomisk garanti. Sentraltilknytningsplikten for drosjer foreslås opphevet, og det foreslås å innføre en plikt til loggføring av alle drosjeturer. Departementet foreslår videre å justere hjemmelen for løyvemyndigheten til å kunne stille miljøkrav til drosjer, slik at miljøkrav må knyttes til kommunegrensene.

I Prop. 69 L (2018–2019) *Endringer i yrkestransportlova (ekspressbuss)* foreslår Samferdselsdepartementet en endring i yrkestransportloven, som innebærer at departementet får hjemmel til å fastsette at behovsprøving bortfaller for løyve for etablering av kommersielle bussruter, dersom ruten er over 80 kilometer én vei. Ekspressbussene vil også få adgang til å kunne ta lokaltrafikk underveis på disse rutene. Det gis også hjemmel til å kunne bestemme i forskrift at behovsprøving av løyve bortfaller for flybussruter, hvor passasjerene går av eller på bussen ved en flyplass, uten krav til nedre kilometergrense.

13.11.3 Ny havne- og farvannslav

I Prop. 86 L (2018–2019) *Lov om havner og farvann (havne- og farvannslaven)* foreslår Samferdselsdepartementet en ny lov om havner og farvann. Loven er en sektorlov som skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv.

Det foreslås å videreføre delt ansvar mellom stat og kommune for framkommelighet i farvannet. Departementet vil imidlertid ha ansvar for utbedringer i farvannet og for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. I forslaget gis departementet myndighet til å regulere ferdseil i farvan-

net, mens kommunen gis myndighet til å regulere bruk av fritidsfartøy i eget sjøområde og til å regulere ankring, krav om taubåtassistanse og dykking. Kommunens myndighet til å gi tillatelser til søknadspliktige tiltak etter loven foreslås videreført. Videre foreslås det at kommunens adgang til å kreve anløpsavgift videreføres under betegnelsen farvannsavgift. Det foreslås at kommunen som havneeier kan ta utbytte fra overskudd i havnevirksomheten. Lovforslaget gir kommunene adgang til å midlertidig begrense fartøyers opphold i havn for å unngå eller begrense luftforurensning. I tillegg inneholder lovforslaget regler om blant annet ulykker og andre hendelser i farvannet, losordningen, mottaksplikt og krav til forvaltning og drift av havn.

13.11.4 Innlemming av tilskudd til skredsikring av fylkesveier

I forbindelse med forvaltningsreformen ble det daværende øvrige riksveinetten i all hovedsak overført til fylkeskommunene fra 1. januar 2010. Tilskuddsordningen til skredsikring ble opprettet i forbindelse med forvaltningsreformen. Ordningen har bidratt til en rekke skredsikringstiltak på fylkesveinetten, også etter forvaltningsreformen. Regjeringen viser imidlertid til at fylkesveinetten

er et fylkeskommunalt ansvar der hovedregelen er rammefinansiering. Som ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring og som en oppfølging av områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, vil regjeringen derfor i statsbudsjettet for 2020 foreslå å innlemme tilskuddet knyttet til skredsikring fra 1. januar 2020, jf. Meld. St. 6 (2018–2019). Midlene vil i 2020 bli gitt en særskilt fordeling i rammetilskuddet til fylkeskommunene (tabell c). I 2019 er det bevilget 776,9 mill. kroner til ordningen.

13.11.5 Innlemming av tilskudd til gang- og sykkelveier

Hensikten med tilskuddsordningen til gang- og sykkelveier har vært å legge til rette for mer gange og økt bruk av sykkel der det ligger til rette for dette. Dette er en type oppgave som kommunesektoren forutsettes å dekke gjennom rammetilskuddet. Som ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring, og som en oppfølging av områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, vil regjeringen i statsbudsjettet for 2020 derfor foreslå å innlemme tilskuddet knyttet til gang- og sykkeltiltak fra 1. januar 2020, jf. Meld. St. 6 (2018–2019). I 2019 er det bevilget 78,5 mill. kroner til ordningen.

Del V
Resultater i kommunal sektor

14 Utviklingen i kommuneøkonomien

14.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 0,6 prosent i 2018, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 0,1 prosent. Både veksten i samlede og frie inntekter er lavere enn i de foregående årene, men høyere enn anslått i budsjettoplegget for 2018. Høyere inntektsvekst enn anslått i budsjettoplegget skyldes at skatteinntektene ble høyere enn forventet. I tillegg fikk en del kommuner høye inntekter fra havbruksfondet.

Aktivitetsveksten i 2018 anslås til 1,9 prosent. Dette er noe lavere enn i de tre foregående årene, men klart høyere enn inntektsveksten. Utførte timeverk steg med 1,8 prosent, og sysselsettingsveksten har tatt seg klart opp de siste tre årene, i kontrast til forholdsvis lav vekst i perioden 2012–2015.

Investeringsnivået i kommunesektoren har gjennom flere år vært høyt. Også i 2018 var investeringsveksten sterk, og som andel av inntektene var investeringsnivået det høyeste på 2000-tallet. Dette har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt. Mye av investeringene er likevel i tråd med nasjonale politiske mål om å gi innbyggerne bedre tjenester, og staten har gjennom tilskuddsordninger som investeringstilskudd og rentekompensasjon stimulert kommunene og fylkeskommunene til å øke sine investeringer, noe som kan bidra til å forklare deler av gjeldsveksten. Rentenivået er for tiden også svært lavt. Når effekten av en renteendring på kommunesektorens pensjonsmidler holdes utenom, bidrar gjeldsoppbyggingen likevel til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2018 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 2,7 prosent av inntektene. Dette er over det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), som sier at det over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet. I kommunene og fylkeskommunene, hvor de anbefalte nivåene er hen-

holdsvis 1¼ prosent og 4 prosent, var netto driftsresultat henholdsvis 2,5 og 3,8 prosent. Selv om resultatet i 2018 var svakere enn året før, er de tre foregående årene samt 2006 de eneste årene på 2000-tallet hvor resultatene har vært bedre.

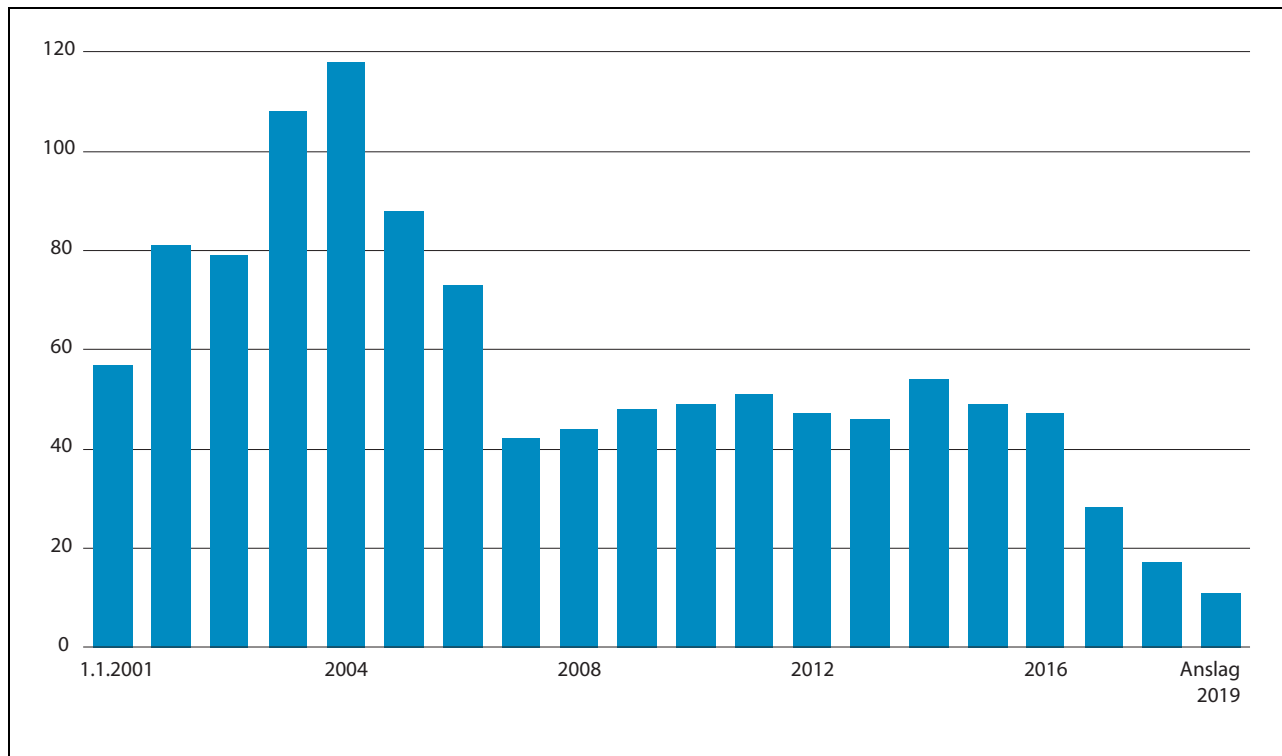
De gode driftsresultatene de siste årene bidro til at antall kommuner i ROBEK ble kraftig redusert, jf. figur 14.1. I begynnelsen av mai 2019 var i alt 16 kommuner ført opp i ROBEK, det klart laveste antallet noensinne. Driftsresultatene for 2018 tilsier at antall kommuner i ROBEK vil gå ytterligere ned etter at kommunestyrene i løpet av første halvår 2019 har vedtatt årsregnskapet for 2018. De ureviderte regnskapstallene for 2018 og foreløpige tilbakemeldinger fra fylkesmennene indikerer at antallet ROBEK-kommuner kan bli redusert rundt ti i løpet av 2019.

14.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Tabell 14.1 viser noen indikatorer for kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et bilde av at kommunesektorens plass i norsk økonomi var stabil fra 2002 til 2008, økte fra 2008 til 2009 som følge av tiltakene mot finanskrisen og konjunkturedgangen i næringslivet, for deretter å stige gradvis fram til 2018.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter i underkant av 16 prosent fra 2002 og fram til finanskrisen i 2008, for så å stige gradvis til 18,5 prosent i 2018. Kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg rundt 12 prosent i perioden 2002–2008, for så å øke til gradvis til over 14 prosent i 2018.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi utgjorde den kommunale sysselsettingsandelen i overkant av 16 prosent i 2018. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den

Figur 14.1 Antall kommuner i ROBEK 2001–2018.¹

¹ Registeret ble opprettet 1.1.2001. Stolpen til venstre viser hvor mange kommuner som var inne da registeret ble opprettet, mens de øvrige stolpene viser antall kommuner i ROBEK ved utgangen av året.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell 14.1 Kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi 2002–2018.

	2002– 2007 ¹	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ²	2018 ²
Kommunalt konsum, prosent av BNP for Fastlands-Norge	12,3	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,8	13,8	14,2	14,2
Inntekter i kommunesektoren, prosent av BNP for Fastlands-Norge	15,7	15,5	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,4	17,8	18,2	18,6	18,5
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av landet	15,2	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,8	15,7	15,8	16,1	16,3	16,4
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av samlet antall sysselsatte i landet	19,0	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,9	18,8	18,8	19,0	19,1	19,0

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

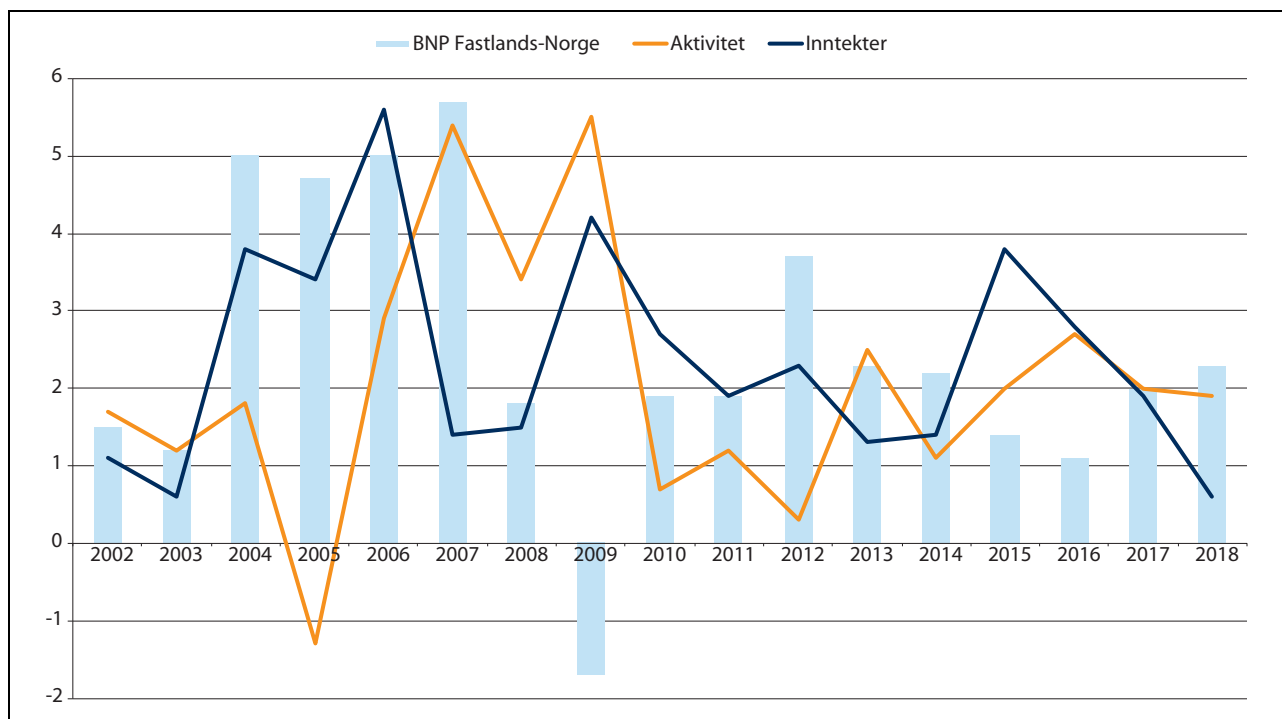
totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

Indikatorene i tabell 14.1 illustrerer hvor stor del kommunesektoren utgjør av norsk økonomi. Andelene for alle indikatorene gikk opp etter finanskrisen i 2008 og 2009, som følge av at kommuneøkonomien ble styrket gjennom 2009 som ett av tiltakene mot finanskrisen og konjunktur nedgangen i næringslivet. Selv om aktiviteten i næringslivet tok seg opp igjen etter 2009, illustrerer de ulike indikatorene at kommunesektorens andel av norsk økonomi har holdt seg stabilt eller økt også etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum har den kommunale andelen vist en svak økning. Målt ved inntektene som andel av BNP for Fastlands-Norge har økningen i den kommunale andelen vært noe større. Kommunesektorens inntekter som andel av norsk økonomi har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter var om lag på nivå med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden etter finanskrisen, jf. figur 14.2. Dette har flere forklaringer. Blant annet var det i denne perioden flere reformer med tilførsel av inntekter til kommune-

sektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012). Disse reformene betraktes som oppgaveendringer og er holdt utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen, er høyere prisvekst i kommunal tjenesteyting (kommunal deflator) enn gjennomsnittet for norsk økonomi.

14.3 Inntekt- og aktivitetsutvikling

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (i faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (i faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer i sektoren. I figur 14.2 sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med inntektsveksten i kommunesektoren og med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 2002–2018.



Figur 14.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002–2018. Reell vekst i prosent fra året før.^{1,2}

¹ Som vektor brukes de andelene som lønnsutgifter, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgifter. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitsvekst.

² For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene ikke helt sammenliknbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom inntektsveksten.

Tabell 14.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2002–2018. Volumendring i prosent fra året før.

	2002– 2007 ¹	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ²	2018 ²
Sysselsetting ³	1,2	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	0,5	1,0	2,5	1,9	1,8
Produktinnsats	2,6	1,7	10,2	2,9	0,4	0,2	3,7	2,8	4,7	0,4	4,7	-0,9
Brutto realinvesteringer	4,7	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	2,0	9,6	-1,0	6,4
Aktivitet totalt	2,0	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,0	2,7	2,0	1,9

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne utviklingen var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 14.2. Særlig i 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende underskudd (negative nettofinansinvesteringer) i sektoren, jf. også avsnitt 14.5. De første årene etter 2009 var det en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen, noe som i første rekke skyldtes at investeringene gikk ned. Fra 2013 tok aktivitetsveksten seg opp igjen. Veksten i sysselsettingen var i denne perioden relativt lav, mens det var en sterk vekst i investeringene. Denne utviklingen kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. De siste årene har også sysselsettingsveksten tiltatt. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2018 til 1,9 prosent, noe som var høyere enn inntektsveksten.

14.4 Økonomisk balanse

14.4.1 Netto driftsresultat

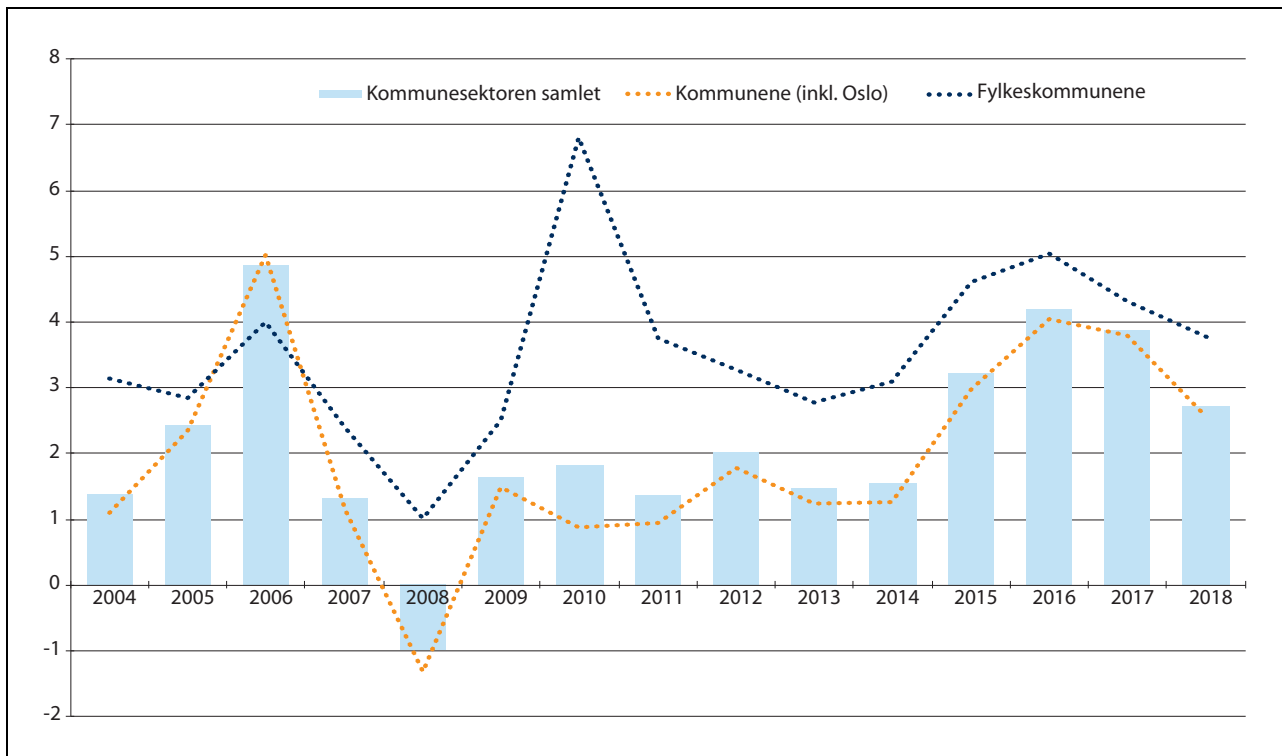
Netto driftsresultat er den mest sentrale indikatoren for den økonomiske balansen i kommunene og fylkeskommunene. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger, inndekning av tidligere underskudd og investeringer. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat bør utgjøre om lag 2 prosent for sektoren samlet over tid, med et anbefalt nivå for kommunene samlet (inklusive Oslo) og for fylkeskommunene samlet på henholdsvis 1¾ og 4 prosent.

Figur 14.3 viser utviklingen i netto driftsresultat fra 2003. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Endringen i hvordan merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer skulle inntektsføres i kommuneregnskapene medførte en reduksjon i netto driftsresultat på nærmere to prosentpoeng fra 2013 til 2014. For å kunne sammenlikne årene før og etter omleggingen, er det i figuren korrigert for dette for årene før 2014, slik at alle årene er sammenliknbare.

Netto driftsresultat lå for årene 2015 til 2017 godt over de anbefalte nivåene, både i kommunene og i fylkeskommunene. I 2018 anslås netto driftsresultat til 2,7 prosent for sektoren som helhet. For kommunene (inkludert Oslo) var driftsresultatet 2,5 prosent og for fylkeskommunene 3,8 prosent. Selv om driftsresultatet anslås å bli noe redusert i forhold til 2017, lå netto driftsresultat i kommunene og fylkeskommunene henholdsvis over eller om lag på nivå med TBUs anbefaling også i 2018, og det er kun i de tre foregående årene, samt i 2006, at driftsresultatene har vært høyere.

De gode driftsresultatene de siste årene bidro til at antall kommuner i ROBEK ble kraftig redusert. I begynnelsen av mai 2019 var i alt 16 kommuner ført opp i ROBEK, det laveste antallet siden registeret ble opprettet i 2001. På bakgrunn av regnskapene for 2018, forventes det at antallet vil gå ytterligere ned så snart kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene for 2018.

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn tidligere underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunesektoren styrket de økonomiske bufferne. For sektoren som helhet utgjorde



Figur 14.3 Netto driftsresultat for kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene i prosent av brutto driftsinntekter. Inkludert kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og IKS) og interkommunale selskaper (IKS). 2004–2018.¹

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

disposisjonsfond (inkludert regnskapsmessig mindreforbruk) 10,5 prosent ved utgangen av 2018. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene.

Kommunene som hadde akkumulerte merforbruk fra tidligere år, benyttet driftsresultatene til å redusere eller dekke inn disse i 2018. For kommunene samlet ble akkumulert merforbruk redusert fra 620 mill. kroner til 372 mill. kroner, tilsvarende 0,1 prosent av driftsinntektene, jf. avsnitt 14.4.2.

14.4.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

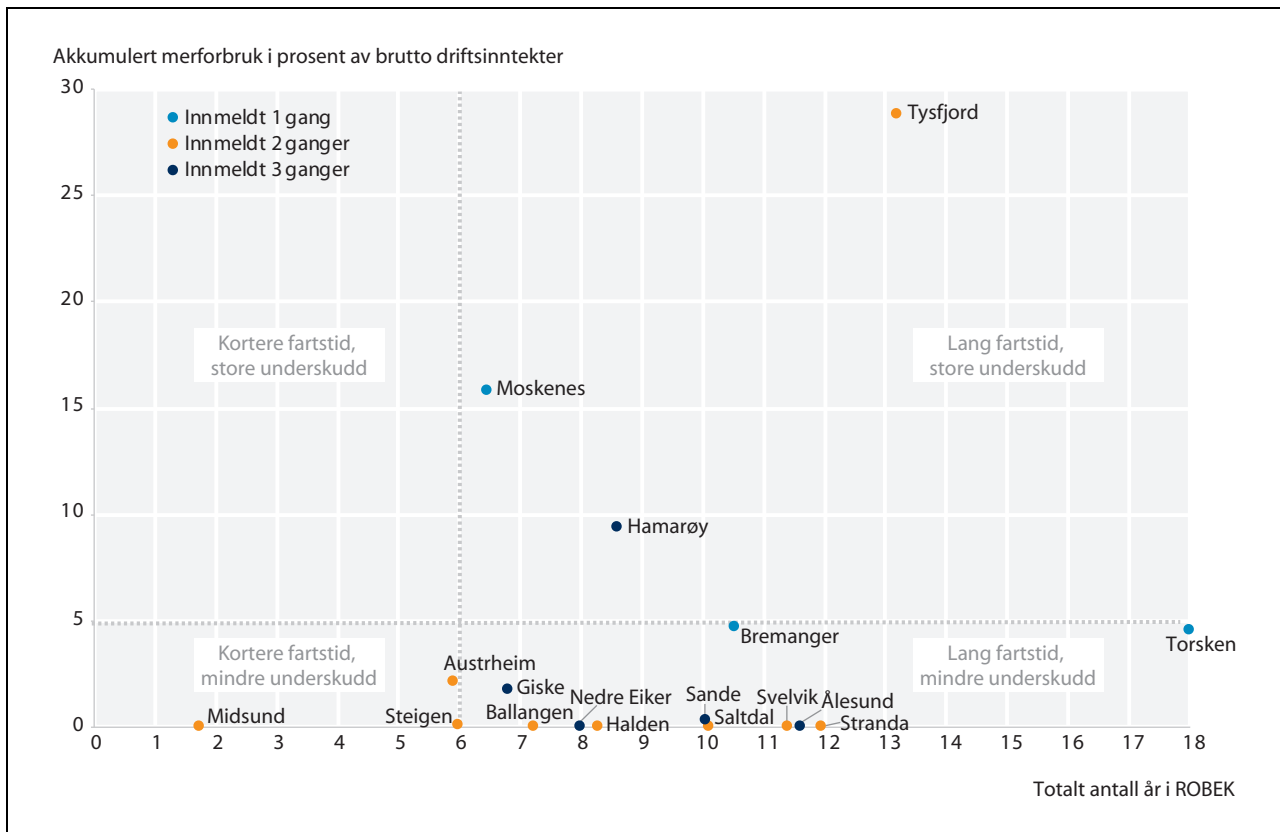
Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner eller fylkeskommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.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

I kommuneloven § 60 finnes det klare kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon og bidra til at økonomisk balanse gjenoprettes.

Endringer i kriteriene for å bli registrert i ROBEK

I den nye kommuneloven, som trer i kraft i 2020, er det gjort flere endringer i kriteriene for å bli registrert i ROBEK. Hensikten bak endringene er blant annet å fange opp kommuner med svak økonomi på et tidligere tidspunkt enn i dag.

Endringene er at en kommune skal omfattes av ordningen når det ut fra vedtak om enten økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap, kan slås fast at et merforbruk er planlagt dekket inn eller faktisk må dekkes inn utover to år etter at det oppsto. Dette innebærer en utvidelse av kriteriet for registrering i forhold til dagens regelverk, hvor en kommune skal meldes inn hvis vedtak om års-



Figur 14.4 ROBEK-kommuner etter akkumulert merforbruk i prosent av driftsinntekter ved utgangen av 2018¹ og totalt antall år i ROBEK, samt antall ganger kommunen har blitt innmeldt i ROBEK.

¹ Moskenes og Tysfjord har ikke rapportert inn regnskapstall i KOSTRA for 2018. For disse kommunene er det i figuren benyttet regnskapstall fra 2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

regnskap viser at et merforbruk skal dekkes inn utover to år etter at det oppsto.

Kommuner som har opparbeidet seg et akkumulert merforbruk på tre prosent av driftsinntektene, skal etter de nye reglene også omfattes av ordningen. Det samme gjelder kommuner som ikke har fastsatt økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innen fristene som regelverket setter.

Videre er gjeldende § 60 nr. 1 bokstav d om brudd på inndekningsplan opphevet. Det vil si at en kommune ikke lenger skal meldes inn i registeret ved brudd på inndekningsplan.

Kommuner i ROBEK

Ved utgangen av 2018 var det registrert 17 kommuner i ROBEK, det laveste antallet siden registeret ble opprettet i 2001. Ingen av fylkeskommunene var i registeret. Seks av ROBEK-kommunene var fra Nordland, mens fem var fra Møre og Romsdal.

I løpet av 2018 ble 13 kommuner meldt ut av ROBEK, mens to kommuner ble meldt inn. Av

kommunene som ble utmeldt, hadde fem av kommunene vært i ROBEK i totalt ti år eller mer.

I lys av de gode økonomiske resultatene i 2018 er det ventet en ytterligere reduksjon i antall ROBEK-kommuner i løpet av 2019. De ureviderte regnskapstallene for 2018 og foreløpige tilbakemeldinger fra fylkesmennene indikerer at antallet ROBEK-kommuner kan bli redusert til om lag elleve i løpet av 2019.

Figur 14.4 viser hvor lenge ROBEK-kommunene har vært innmeldt i ROBEK, om de har vært innmeldt flere ganger og hvor stort gjenstående akkumulert merforbruk de hadde ved utgangen av 2018. Klassifiseringen av hva som er store og mindre underskudd og kortere og lengre oppholdstid i ROBEK er gjort av departementet ut fra en skjønnsmessig vurdering.

De fleste kommunene har relativt lang fartstid i ROBEK. Kun Midsund kommune har vært innmeldt i ROBEK i til sammen mindre enn en tredel av tiden som registeret har eksistert. Kommunen har vært innmeldt i ROBEK to ganger og ble sist meldt inn i 2018 som følge av et regnskapsmessig

merforbruk. Foreløpige regnskapstall for 2018 tyder på at kommunen har dekket inn merforbruket og ligger an til å bli meldt ut av ROBEK i 2019.

Flere av kommunene som har vært lenge i registeret, hadde ved utgangen av 2018 dekket inn hele merforbruket. Disse kommunene ligger an til å bli meldt ut av ROBEK i etterkant av at kommunestyrene har vedtatt årsregnskapet for 2018.

Figur 14.5 viser utviklingen av merforbruk over tid for kommunene som hadde de største akkumulerte underskuddene i 2017 og 2018.

Blant disse kommunene var Halden, Torsken, Bremanger og Steigen. Disse kommunene hadde et akkumulert merforbruk på mer enn fem prosent i 2017, men har nå klart å bygge ned merforbruket gjennom gode resultater i 2018.

Halden ble meldt inn i ROBEK for andre gang i 2012. Kommunen har redusert det akkumulerte merforbruket de siste årene, og ser nå ut til å ha dekket merforbruket i sin helhet ved utgangen av 2018. Kommunen ligger dermed an til å bli meldt ut av registeret i 2019.

Torsken har som eneste kommune vært i ROBEK siden registeret ble opprettet i 2001. Kommunen har de siste årene dekket inn en betydelig del av merforbruket, men hadde ifølge kom-

munens innrapporterte regnskapstall fremdeles et gjenstående akkumulert merforbruk tilsvarende 4,5 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2018.

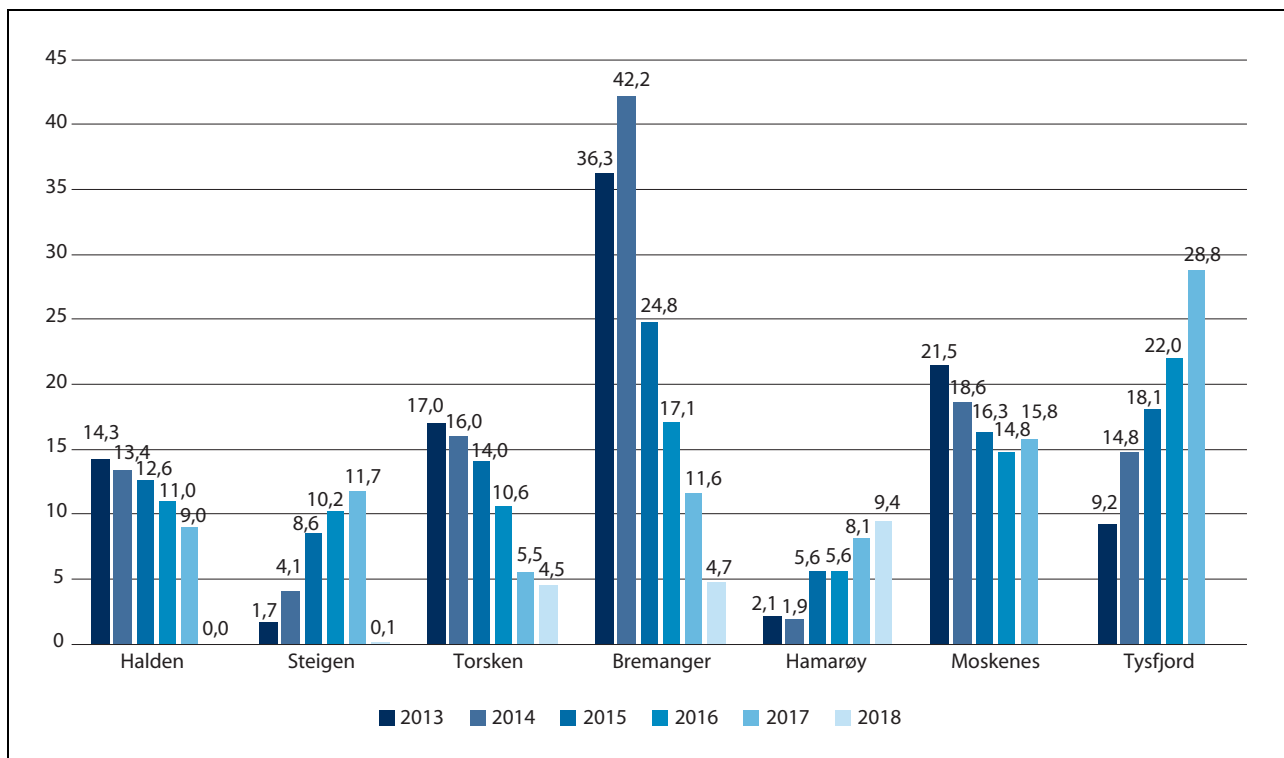
Bremanger har vært i ROBEK i om lag elleve år og hadde ved utgangen av 2018 et akkumulert merforbruk på 4,7 prosent. Merforbruket knytter seg til Terra-saken, og siden 2014 har kommunen årlig dekket inn deler av merforbruket.

Steigen har hatt et økende merforbruk de siste årene målt som andel av inntektene. Kommunen bygde i 2018 merforbruket kraftig ned, blant annet ved hjelp av havbruksfondet, og hadde i KOSTRA rapportert inn et akkumulert merforbruk på 0,1 prosent ved utgangen av året. Det vedtatte årsregnskapet for 2018 viste imidlertid at merforbruket var dekket inn i sin helhet, og kommunen ble derfor meldt ut av ROBEK i begynnelsen av mai 2019.

Hamarøy har de tre siste årene pådratt seg nye underskudd, og hadde et akkumulert merforbruk på 9,4 prosent i 2018.

For Tysfjord og Moskenes mangler det foreløpig tall for 2018, men begge kommuner fikk en økning i akkumulert merforbruk fra 2016 til 2017.

På samme måte som i 2017 fikk kommunene hjelp av en høy skatteinngang i 2018. I tillegg fikk



Figur 14.5 Utviklingen for Halden, Steigen, Torsken, Bremanger, Hamarøy, Moskenes og Tysfjord. Akkumulert merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter 2013–2018.

¹ Moskenes og Tysfjord har ikke rapportert inn regnskapstall i KOSTRA for 2018.

flere kommuner i 2018 inntekter fra havbruksfondet. Gjennom inntektsutjevningen kommer mer-skatteveksten alle kommuner til gode. Det at det akkumulerte merforbruket er redusert, viser samtidig at kommunene også har tatt grep for å omstille kommunen og kommuneøkonomien.

ROBEK-prosjektet Kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret, og hva gjøres for å komme seg ut?

Senter for økonomisk forskning (SØF) kartla på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet årsaker til at noen kommuner sliter med å komme seg ut av ROBEK, selv om kommunene generelt har hatt gode økonomiske resultater de siste årene. Prosjektet skulle også kartlegge årsaker til at kommuner med lang fartstid i registeret har kommet seg ut og forblitt ute, herunder fylkesmannens rolle og bruk av virkemidler.

SØF har intervjuet totalt syv kommuner (Halden, Moss, Vågsøy, Giske, Sula, Saltdal og Had-sel) og fire fylkesmenn (Østfold, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland) for å belyse aktuelle temaer knyttet til ROBEK. I tillegg er det utnyttet et datamateriale fra 2001–2017 for å gjøre empiriske undersøkelser knyttet til ROBEK. Intensjonen med disse analysene var å teste erfaringer om utfordringer og suksessfaktorer innhentet fra respondentene i caseundersøkelsene, kan generaliseres for en større gruppe kommuner ved å utnytte ROBEK-historikken.

Kjennetegn på kommuner som blir meldt inn

Den fremste enkeltkomponenten de fleste av informantene trekker fram, og som også klart støttes av empiriske analyser, er betydningen av den politiske situasjonen. Dersom kommunestyret er fragmentert med mange partier med relativt lik politisk makt i form av antall seter, øker sannsynligheten både for innmelding på ROBEK-listen, samt varigheten for innmelding.

Mange kommuner og kontakter fra fylkesmennene trekker fram at ett av de viktigste suksesskriteriene for å sikre utmelding, eventuelt for å hindre ny innmelding i ROBEK, er at kommunene samles om en felles forståelse og legger bort partiprogram og kjernesaker. De kommunene som lykkes med det, evner ifølge informantene i prosjektet å få snudd en negativ utvikling i økonomien, også der hvor fragmenteringen i utgangspunktet er stor. Her blir også fylkesmannens rolle påpekt som viktig. Ved at fylkesmannen besøker kommunestyret og forteller om utviklingen, utfordringene og implika-

sjonene av ROBEK, gir det i enkelte tilfeller en økt legitimitet til behovet for endringer.

I tillegg til politisk fragmentering blir endringer i folketallet framhevet av flere casekommuner som en økonomisk utfordring. Videre ser man at en svak arbeidsmarkedssituasjon målt ved andel arbeidsledige over 30 år samvarierer positivt med antall år en kommune har vært registrert i ROBEK.

Tiltak for å komme seg ut

Alle informanter i undersøkelsen oppgir at gode økonomisystem, hyppig rapportering og økonomisk kompetanse hos ansvarlige mottakere av informasjonen, det vil si alt fra politisk nivå til kommunalsjefer og enhetsledere, er avgjørende for å kunne bedre en svak økonomisk situasjon. Flere av casekommunene som har unngått ny innmelding i ROBEK etter å ha vært utmeldt i lengre tid, oppgir at utstrakt bruk av sammenlikningsverktøy (benchmarking) har vært en viktig faktor.

Analysene tyder på at eiendomsskatten øker når en kommune er på ROBEK-listen, men at dette er kun en midlertidig tilpasning hvor det ser ut til at nivået på eiendomsskatten etter utmelding av ROBEK justeres tilbake til opprinnelig nivå. Også informantene i undersøkelsen dro fram eiendomsskatten som et viktig virkemiddel knyttet til ROBEK.

Når det gjelder kutt i utgiftene, er det i sektorene kultur, kirke og bolig det ser ut til å kuttes mest.

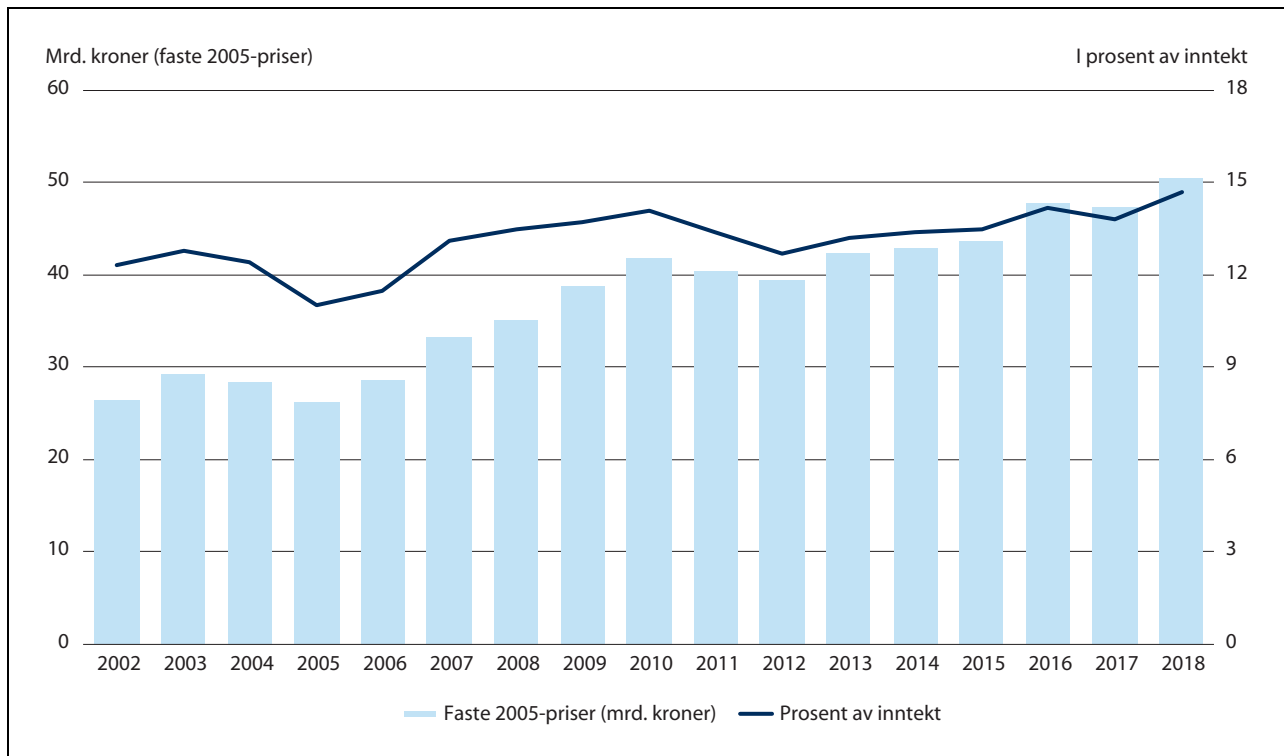
14.5 Investeringer og gjeld

14.5.1 Investeringer

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk høyt nivå, og veksten i investeringene fortsatte i 2018. Selv om investeringsveksten var noe lavere enn i de foregående årene, bidro investeringene til å trekke aktivitetsveksten opp. I 2018 utgjorde investeringene i kommunesektoren i størrelsesorden 78 mrd. kroner, tilsvarende vel 50 mrd. kroner i 2005-priser, det høyeste nivået noensinne, jf. figur 14.6.

14.5.2 Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer



Figur 14.6 Bruttoinvesteringer i fast realkapital i faste 2005-priser og i prosent av inntekt 2002–2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Nasjonalregnskapet)

utviklingen i kommunesektorens netto fordringer. Dersom aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten, trekker dette i retning av at underskuddene (de negative nettofinansinvesteringene) vil bli større.

Figur 14.7 viser utviklingen i nettofinansinvesteringer og nettogjeld (bruttogjeld fratrukket brutto fordringer, basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper) over perioden 2002–2018. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd og gjeldsoppbyggingen i kommunesektoren.

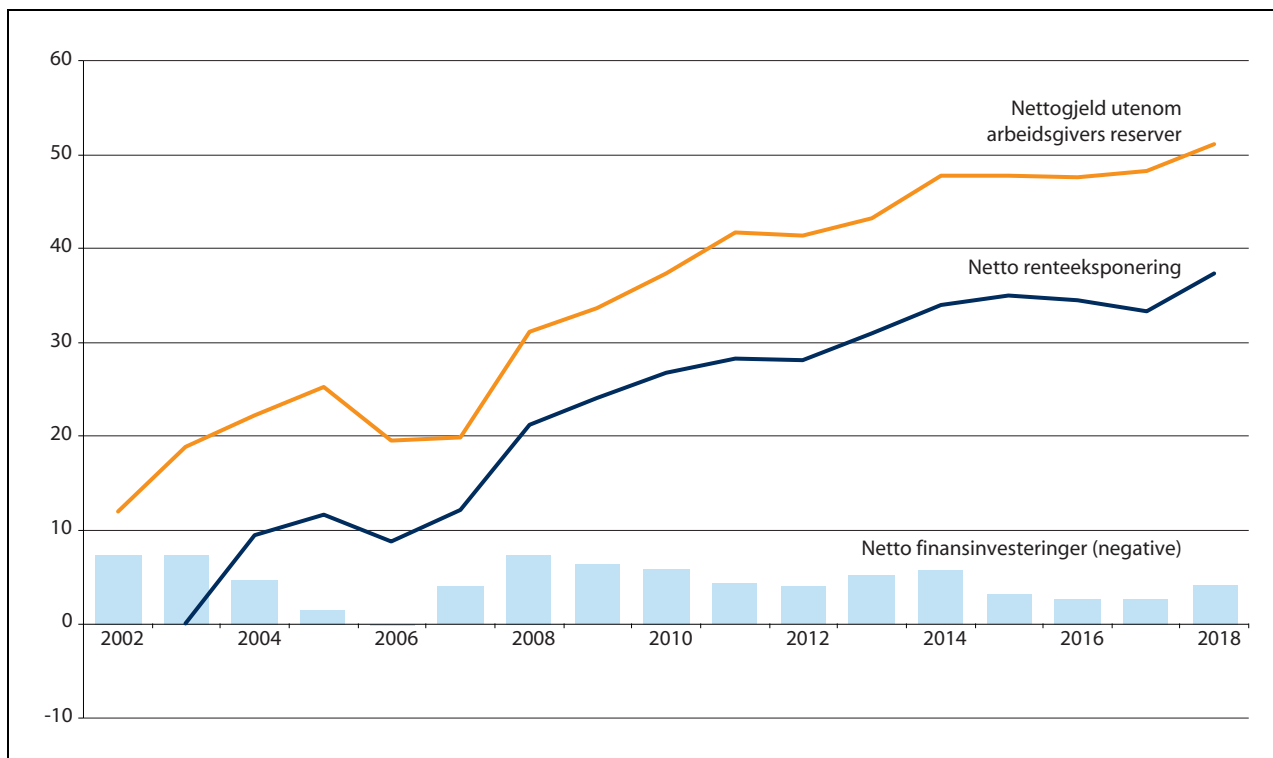
14.5.3 Gjeld

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget over lengre tid, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene. I figur 14.8 er sammensetningen av kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp i et forsøk på å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkludert kommunale og fylkeskommunale

foretak samt interkommunale selskaper) 537 mrd. kroner ved utgangen av 2018. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto (100 mrd. kroner). Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne (om lag 80 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak (knappt 50 mrd. kroner). For sykehjem og omsorgsboliger innebærer ordningen at staten dekker både renter og avdrag knyttet til prosjekter som fikk oppstartstilskudd under handlingsplan for eldreomsorgen i årene 1998–2003 og under opptrappingsplanen for psykisk helse i årene 1999–2004. Også i de senere årene har det blitt innført nye tilskuddsordninger for omsorgssektoren, men disse har vært utformet som investeringstilskudd.

Basert på disse tallene kan gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv anslås til rundt 307 mrd. kroner, det vil si godt og vel halvparten av sektorens samlede langsiktige gjeld. For den resterende gjelden vil renteutgiftene (og i stor grad også avdragene) i realiteten bli dekket gjennom gebyrer fra innbyggere, statlige tilskuddsordninger og liknende.



Figur 14.7 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld¹ og netto renteeksponering² i kommuneforvaltningen 2002–2018. Prosent av inntekter.

¹ Etter at Statistisk sentralbyrå gjennomførte en revisjon av statistikken i 2014, ble også deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen «arbeidsgivers reserver» (tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet). I figuren er nettogjeld kun vist uten disse regnskapspostene.

² Brudd i tidsserien. Fo.m. 2012 identifiserte statistikken gjeld og fordringer mellom kommunekassen og kommunale foretak. Dette innebærer et brudd i tidsserien i telleren fra 2011 til 2012. I figuren er det tilsynelatende en svak nedgang i den renteeksponerte gjelden fra 2011 til 2012. Dette skyldtes imidlertid denne tekniske endringen – i realiteten økte gjelden også dette året. Fo.m. 2014 inngår ikke merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer i brutto driftsinntekter (nevneren). Dette medfører et brudd i tidsserien i nevneren fra 2013 til 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

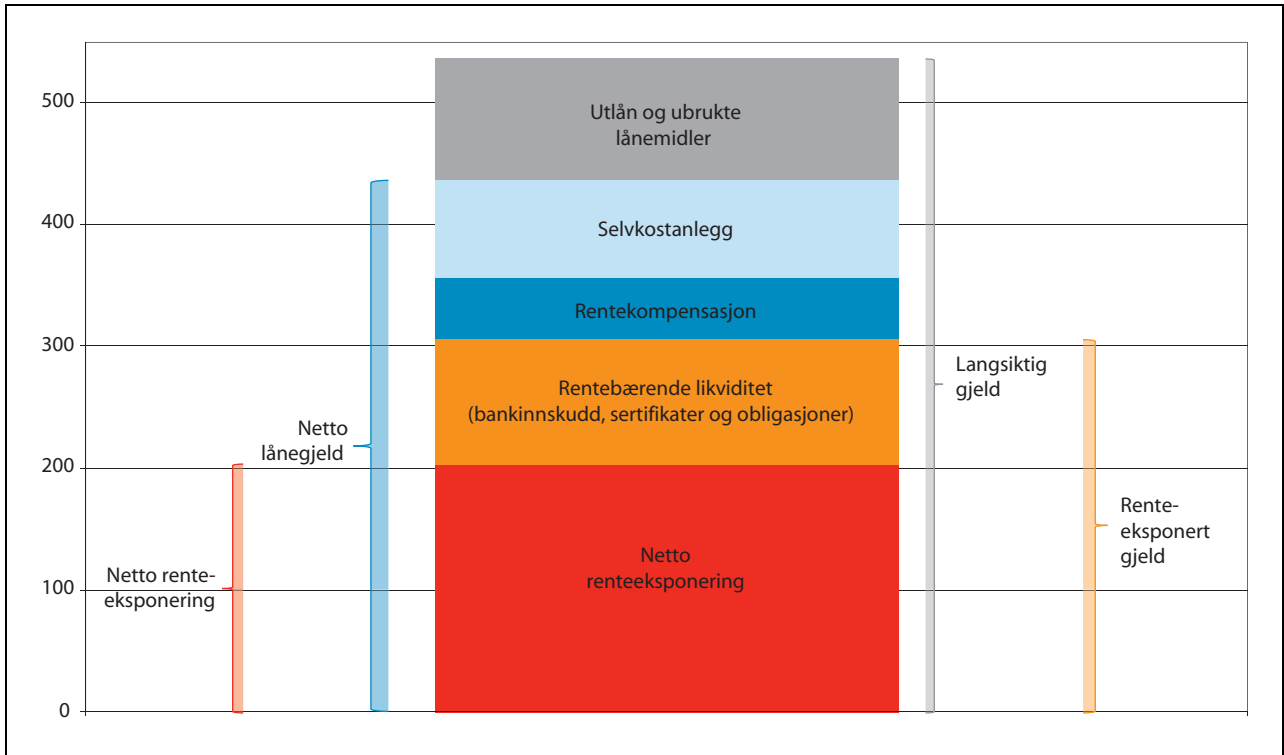
Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 104 mrd. kroner. Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale renteeksponering ved utgangen av 2018 anslås til om lag 203 mrd. kroner. Det innebærer at ett prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med nærmere 2 mrd. kroner, eller i størrelsesorden 0,3–0,4 prosent av driftsinntektene. På kort sikt vil utslagene av en renteendring dempes ytterligere fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden.

Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinretninger). Ved utgangen av 2018 utgjorde pensjonsmidlene vel 518 mrd. kroner.

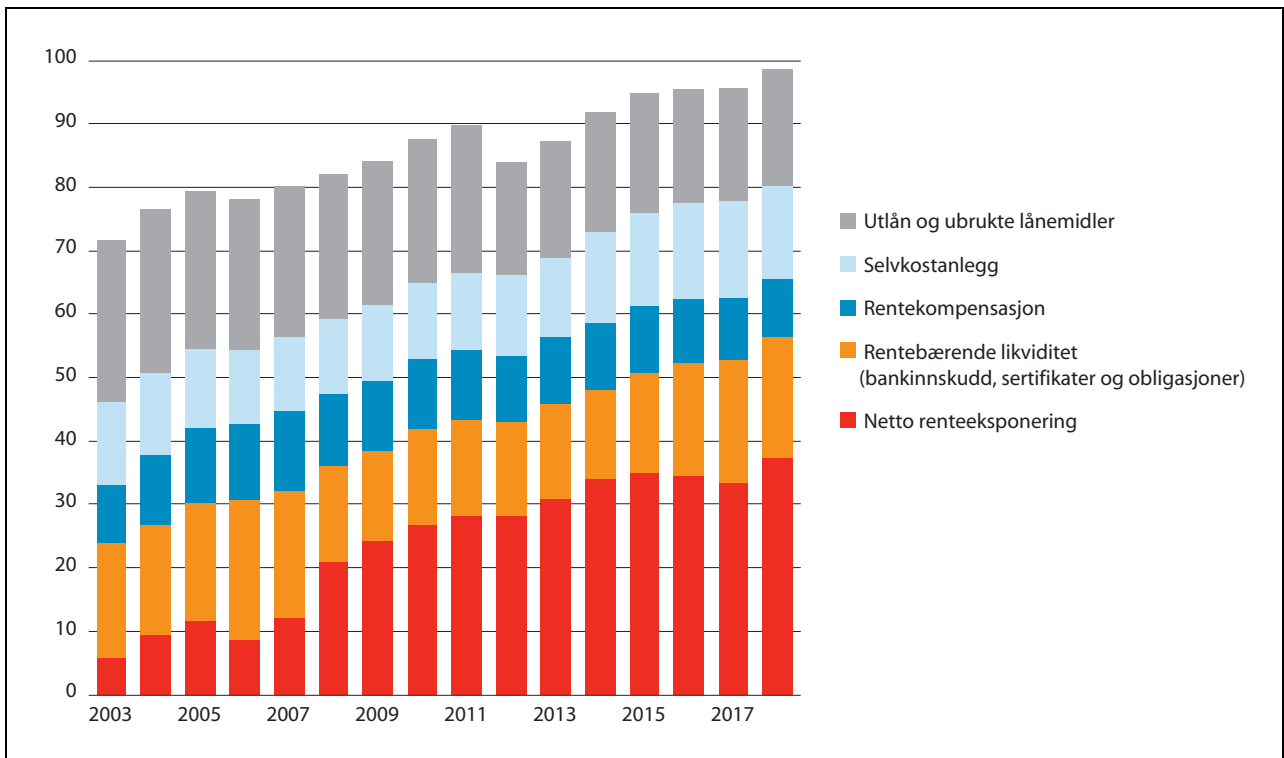
Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en renteendring, vil sektoren i denne sammenheng over tid ha fordel av en høyere rente. Det vil igjen gi kommunesektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var økonomien i kommunesektoren nesten nøytral overfor endret rente. Ved utgangen av 2018 tilsvarte renteeksponert gjeld i størrelsesorden 37 prosent av de samlede driftsinntektene. De siste årene har gjelden stabilisert seg som andel av inntekt, jf. figur 14.7 og 14.9, men i 2018 økte gjelds-



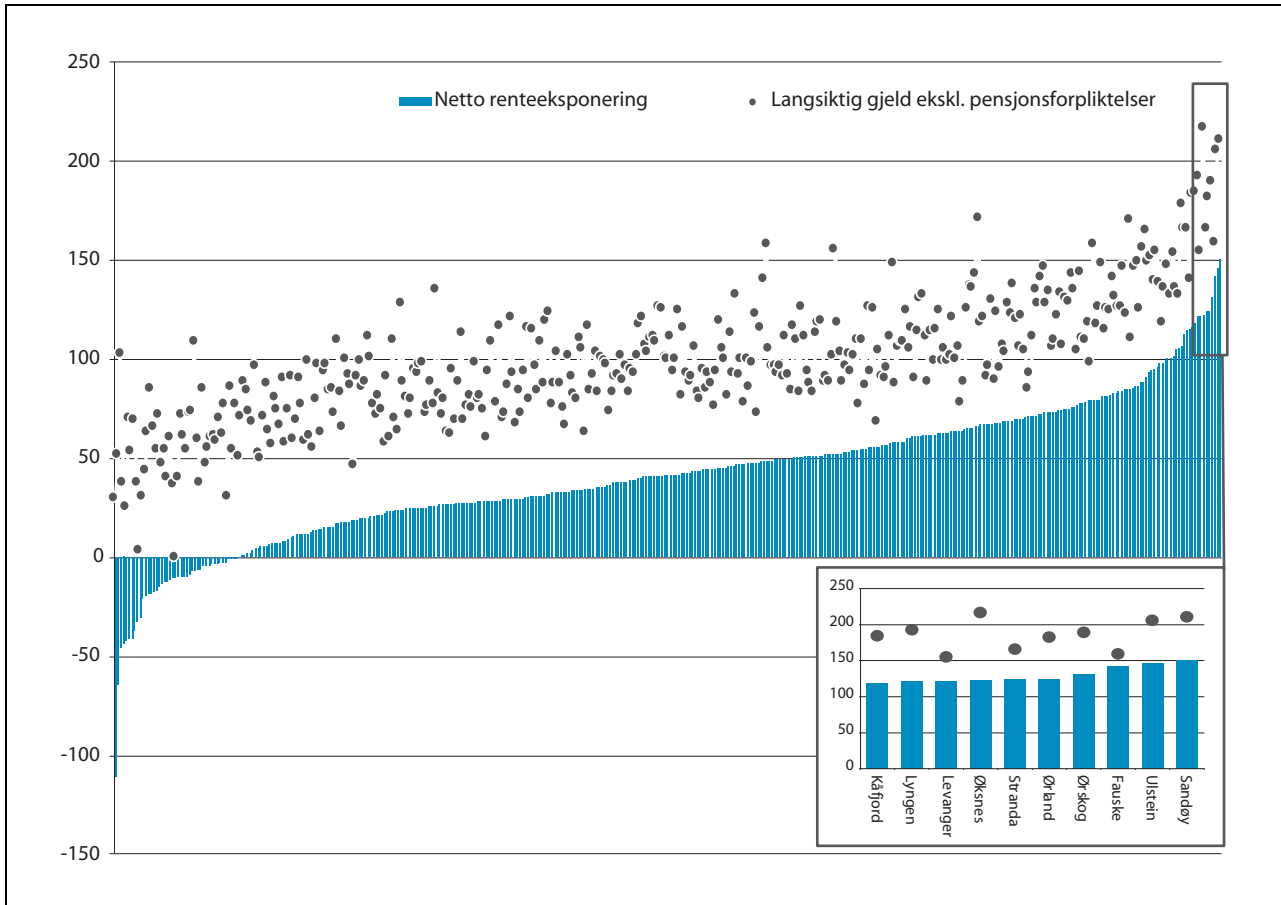
Figur 14.8 Kommunesektorens langsiktige gjeld og renteeksponering ved utgangen av 2018. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 14.9 Kommunesektorens langsiktige gjeld og renteeksponering 2003–2017 i prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 14.10 Langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) og netto renteesponering, sortert stigende etter nivå. Prosent av brutto driftsinntekter. 2018.¹

¹ I alt 403 kommuner, som hadde rapportert tilstrekkelige data for 2018, inngår i figuren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

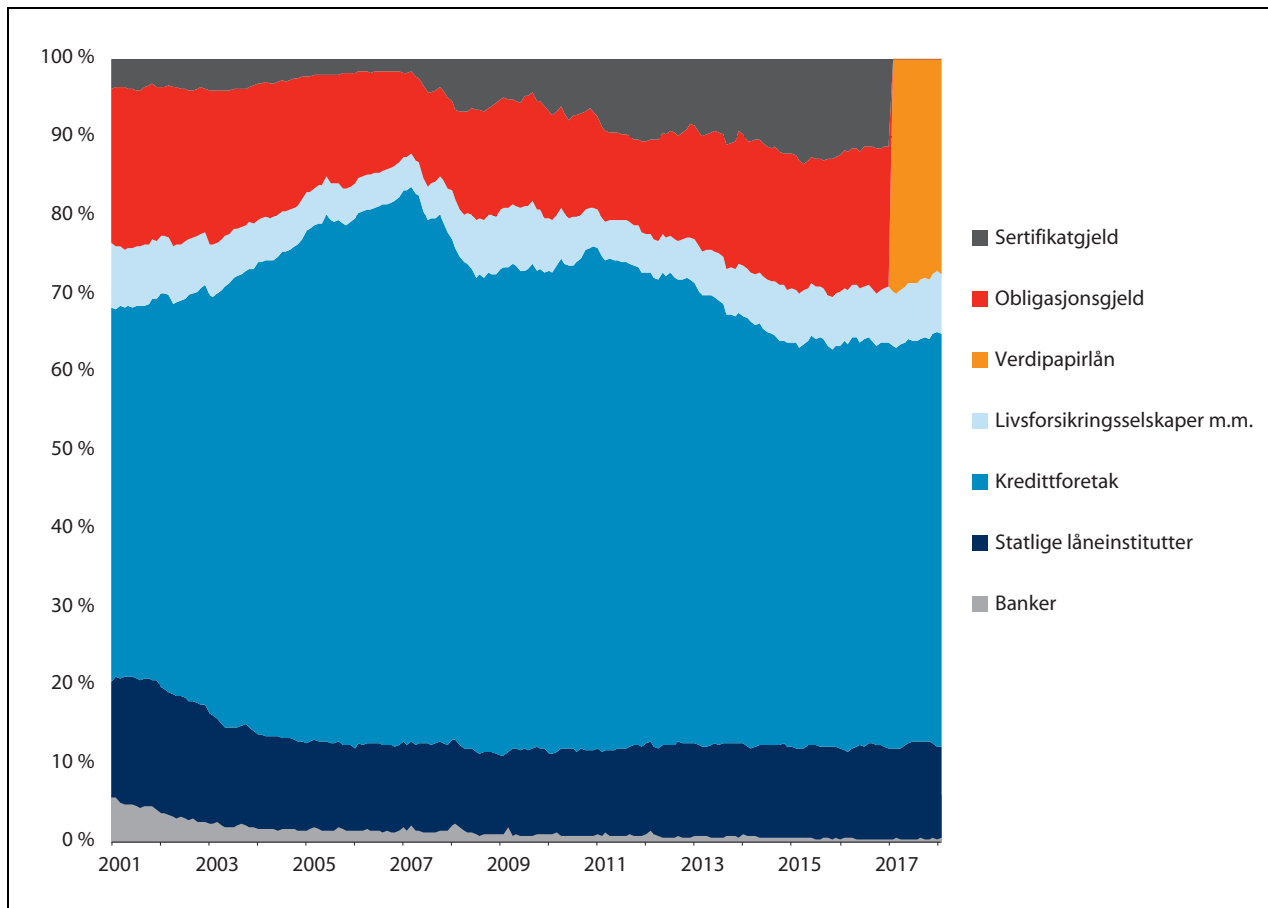
graden noe igjen. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, jf. vedlegg 3. Høyere gjeld gjenspeiler det høye investeringsnivået som kommunesektoren har hatt de siste årene. Denne utviklingen må i hovedsak ses i sammenheng med en kombinasjon av høy befolkningsvekst og lav rente.

I figur 14.10 er liknende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylene viser hver enkelt kommunes renteesponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er sortert stigende etter nivå. Eksempelvis vil en renteesponering på 50 prosent innebære at ved en økning i renten på ett prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 prosent av driftsinntektene før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (for eksempel utleieboliger der leieinntektene dekker rentene).

Punktene i figuren viser total langsiktig gjeld som andel av driftsinntektene for samme kom-

mune, jf. også vedlegg 3. Differansen mellom punkt og søyle kan henføres til utlån, gjeld knyttet til henholdsvis selvkosttjenester og rentekompensasjonsordninger, samt rentebærende plasseringer, jf. også figur 14.8.

Kommuners evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. For eksempel vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå, inntektsutvikling og økonomisk handlingsrom ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Figuren illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld enn andre, og de vil i utgangspunktet være klart mer utsatt for endringer i rentenivået. Hvis det tas utgangspunkt i de ti kommunene som er mest eksponert for en endring i rentenivået (målt ved renteesponert gjeld som andel av driftsinntektene), hadde disse kommunene en renteesponert gjeld som var høyere enn de årlige driftsinntektene. Det vil si at en renteøkning på ett prosentpoeng vil binde opp mer enn én prosent av inntek-



Figur 14.11 Kommuneforvaltningens innenlandske bruttogjeld (K2), fordelt på lånekilder i prosent 2001–2018.¹

¹ F.o.m. januar 2018 skiller ikke statistikken mellom sertifikatgjeld og obligasjonsgjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

tene (før det tas hensyn til rentebindinger, renteffekten på pensjonsmidlene, eventuelle leieinntekter og liknende).

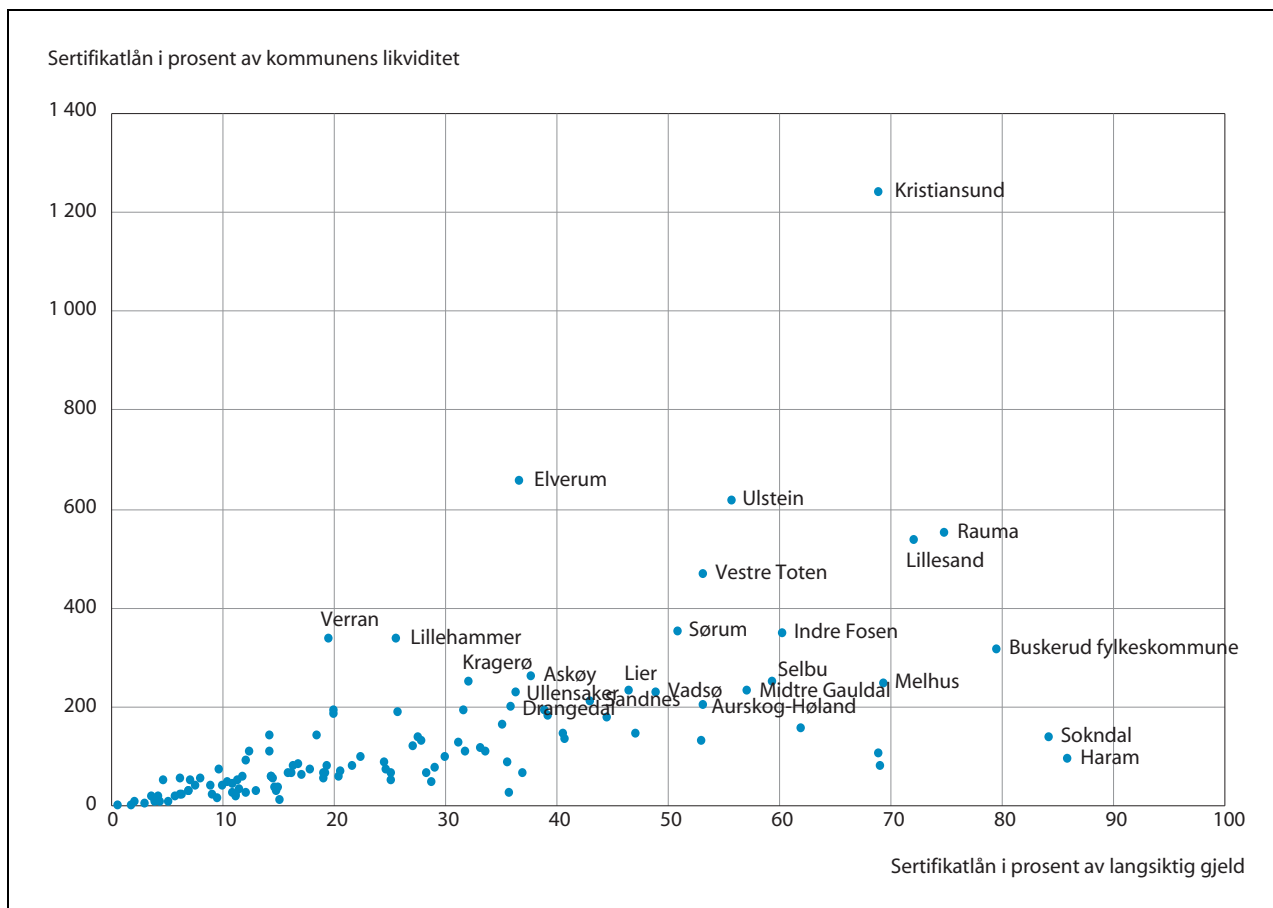
Kommunesektorens kortsiktige gjeld

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak over halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 14.11.

I årene fram til finanskrisen i 2008 ble kommuneforvaltningens gjeld i all hovedsak tatt opp i Kommunalbanken og Kommunekreditt. I årene etter finanskrisen har sertifikat- og obligasjonsmarkedet blitt en viktigere lånekilde for kommunene. Andelen av gjelden som har blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonslån økte fra 13 prosent i 2008 til oppunder 30 prosent i 2017. Veksten var spesielt sterk i sertifikatlån, det vil si lån med under ett års løpetid, særlig i 2014 og 2015, da om

lag 1/3 av nye lån ble tatt opp i dette markedet. De tre siste årene ble imidlertid en betydelig større del av nye lån tatt opp i Kommunalbanken sammenliknet med de to foregående årene. Blant lånene som ble tatt opp i sertifikat- og obligasjonsmarkedet, var det samtidig en dreining fra sertifikatlån til obligasjonslån med lengre løpetid, og andelen sertifikatlån gikk derfor ned. Ifølge tall fra KOSTRA fortsatte denne utviklingen også i 2018.

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



Figur 14.12 Gjeld som er tatt opp i sertifikatmarkedet¹, som andel av kommunens eller fylkeskommunens langsiktige gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) og finansielle omløpsmidler (bankinnskudd, sertifikater, obligasjoner, aksjer). 2018.²

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene har fordelt kortsiktige og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater enn det tallene tilsier.

² Av hensyn til lesbarheten i figuren er ikke navnet på kommunen og fylkeskommunen tatt inn i de tilfellene sertifikatgjelden utgjør under 200 prosent av kommunens eller fylkeskommunens likviditet og under 80 prosent av total langsiktig gjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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

Figur 14.12 forsøker å illustrere denne risikoen. Figuren viser de 105 kommunene og 14 fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2018. Langs den horisontale akse vises hvor stor andel sertifikatlånene utgjorde av kommunenes samlede gjeld, mens den vertikale akse viser forholdet mellom den enkelte kommunes sertifikatlån og likviditet ved utgangen av 2018. Likviditeten omfatter kommunens bankinnskudd og plasseringer i sertifikater, obligasjoner og aksjer, det vil si verdipapirer som raskt kan omsettes ved behov. Dersom disse verdiene overstiger kommunens sertifikatgjeld (det vil si verdien

langs den vertikale akse er under 100), er ikke kommunene avhengige av å få tatt opp nye lån for å kunne løse inn sertifikatlånene ved forfall. Dersom sertifikatgjelden er betydelig større enn likviditeten, vil kommunen derimot kunne være mer sårbar dersom situasjonen i sertifikatmarkedet skulle endre seg.

Ettersom figuren illustrerer situasjonen ved utgangen av 2018, gir den ikke nødvendigvis et presist bilde av kommunens og fylkeskommunens refinansieringsrisiko. Likviditeten kan for eksempel endre seg fram til lånene forfaller, forfallene kan være spredt utover en lengre periode, og kommunene vil kunne benytte trekkrettigheter eller liknende. Hvis likviditeten i tillegg var unormalt liten ved årsskiftet, vil sertifikatgjelden framstå som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke

er stor i forhold til kommunens økonomi. Kommuner og fylkeskommuner kan i tillegg ha refinansieringsrisiko knyttet til obligasjonslån. I henhold til innrapporterte regnskapstall vil i alt 9,2 mrd. kroner av obligasjonslånene ha forfall i 2019, og noe av dette vil måtte refinansieres. Figuren kan likevel tjene som en liten pekepinn på hvilken refinansieringsrisiko den enkelte kommune har påtatt seg.

Om lag 60 prosent av kommunene og fylkeskommunene som hadde tatt opp lån i sertifikatmarkedet, hadde ved årsskiftet tilstrekkelig likviditet til om nødvendig å løse inn sertifikatlånene uten behov for å ta opp nye lån. Kristiansund skilte seg ut fra de øvrige kommunene ved å ha betydelig høyere sertifikatgjeld, målt i forhold til de likvide midlene kommunene hadde tilgjengelig ved årsskiftet.

Kommuneloven § 52 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan

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

15 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene fra 2017 til 2018 og i perioden 2013–2018.

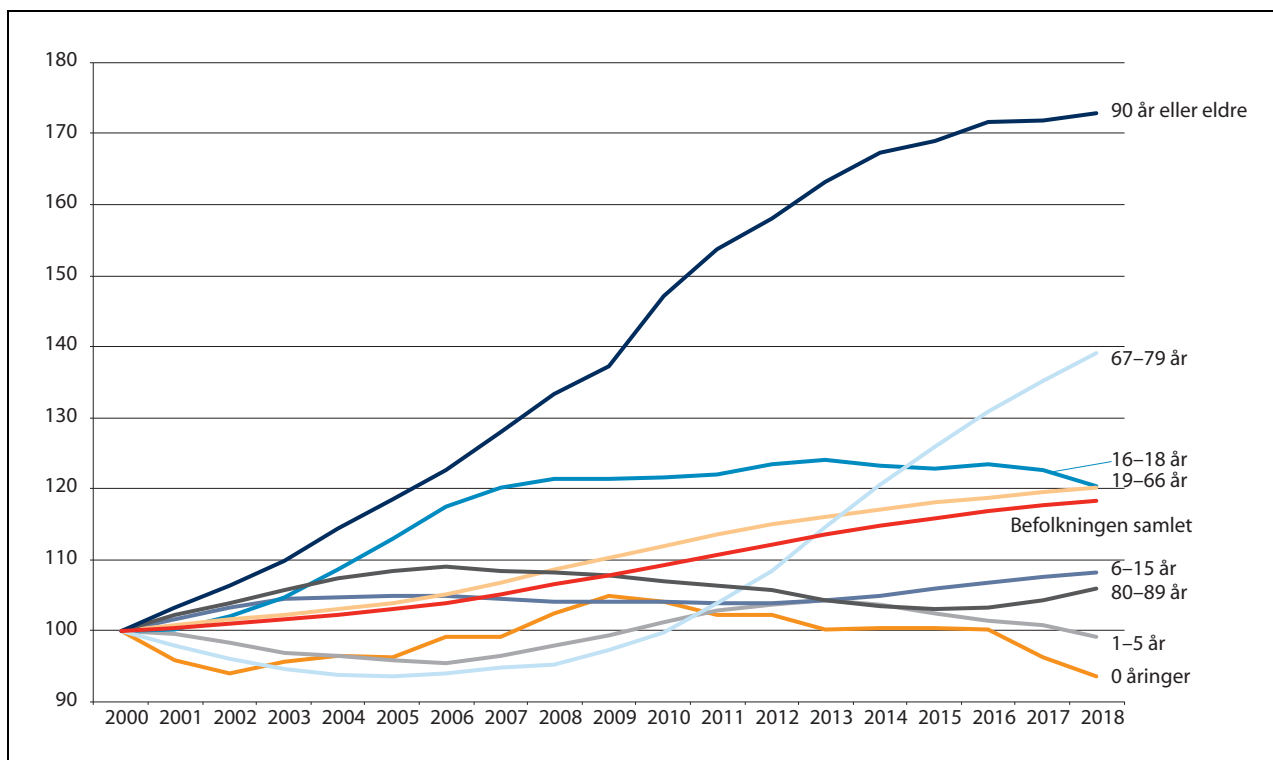
Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall for 2018 ble publisert 15. mars 2019, IPLOS og Grunnskolen informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, sosialtjenesten, boliger, pleie- og omsorgssektoren, kommunehelsetjenesten og administrasjon.

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2013–2018 beskrives i tabell 15.1.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18

år og innbyggere over 80 år. I perioden 2013–2018 økte antall innbyggere i disse gruppene marginalt med vel 7 000 personer, noe som isolert sett indikerer et begrenset behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppene 80 år og over var på i overkant av 5 000 personer. Det var en svak økning i antall barn og unge med i underkant av 2 000 personer. Innenfor denne gruppen, er det en vekst i personer i grunnskolealder med noe over 23 000 personer, mens det er en nedgang i personer i barnehagealder med vel 16 000 og ungdommer i alderen 16–18 år med nærmere 6 000 personer. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 219 000 personer, tilsvarende 4,3 prosent i perioden 2013–2018. Til sammenlikning økte antall innbyggere i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med ca. 0,1 prosent i samme periode.

Gjennom 2018 gikk antallet barn og unge noe ned. Det var en nedgang i de yngste barnekullene og i aldersgruppen 16–18 år, mens det ble



Figur 15.1 Befolkningsutvikling 2000–2018. Indeksert. År 2000=100.

Tabell 15.1 Demografisk utvikling 2013–2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Barnehager:</i>							
Antall barn 1–5 år	316 400	305 600	300 700	-15 700	-4 900	-1,0	-1,6
Antall barn 1–2 år	123 600	120 500	117 900	-5 700	-2 600	-0,9	-2,2
Antall barn 3–5 år	192 800	185 100	182 900	-9 900	-2 200	-1,0	-1,2
<i>Grunnskole:</i>							
Antall barn 6–15 år	618 100	637 700	641 500	23 400	3 800	0,7	0,6
<i>Videregående opplæring:</i>							
Antall unge 16–18 år	197 100	195 100	191 300	-5 800	-3 800	-0,6	-1,9
<i>Barnevern:</i>							
Antall barn og unge 0–17 år	1 125 200	1 129 000	1 122 500	-2 700	-6 500	0,0	-0,6
<i>Pleie- og omsorg:</i>							
Antall eldre 67 år og over	698 700	786 400	805 700	107 000	19 300	2,9	2,5
Antall eldre 67–79 år	478 000	563 600	579 700	101 700	16 100	3,9	2,9
Antall eldre 80–89 år	178 400	178 100	181 000	2 600	2 900	0,3	1,6
Antall eldre 90 år og over	42 400	44 700	45 000	2 600	300	1,2	0,7
<i>Totalt:</i>							
Antall innbyggere i alt	5 109 100	5 295 600	5 328 200	219 100	32 600	0,8	0,6
Antall innbyggere 1–18 år og 80 år og over	1 352 400	1 361 200	1 359 500	7 100	-1 700	0,1	-0,1
Andel innbyggere 1–18 år og 80 år og over (prosent)	26,5	25,7	25,5	-1,0	-0,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

flere i aldersgruppene 6–15 år. Antall eldre 80 år og over økte noe. Samlet sett ble det en marginal nedgang i antallet innbyggere i gruppene av innbyggere 1–18 år og 80 år og over. Samlet sett økte innbyggertallet med i underkant av 33 000 i løpet av 2018, noe som er en svakere vekst enn de siste årene.

15.1 Barnehage

Antall barn i aldersgruppen 1–5 år ble noe redusert i perioden 2013–18, jf. tabell 15.1. Antall barn med barnehageplass har også, ifølge tabell 15.2, blitt redusert i perioden, men ikke like mye. Dette

medførte at barnehagedekningen gikk opp fra 90 prosent i 2013 til 91,8 prosent i 2018. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager. For de eldste barna gikk dekningsgraden noe opp, fra 96,5 prosent til 97,1 prosent. Dekningsgraden for 1–2-åringene gikk opp fra 79,8 prosent til 83,5 prosent. For de aller minste barna (under ett år) økte også dekningsgraden noe i perioden.

Det har vært en økning i den avtalte oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,6 timer fra 2013 til 2018.

Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk opp i perioden.

Tabell 15.2 Utvikling i barnehagesektoren 2013–2018 (private og kommunale).

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Produksjon:</i>							
Barn med plass i barnehage i alt	287 200	281 600	278 600	-8 600	-3 000	-0,6	-1,1
– herav i kommunal barnehage	149 100	141 000	139 200	-9 900	-1 800	-1,4	-1,3
Andel i kommunal barnehage	51,9	50,1	50,0	-2,0	-0,1		
Barn under ett år med plass i barnehage	1 900	2 200	2 200	300	0	3,0	0,0
Barn 1–2 år med plass i barnehage	98 700	99 500	98 400	-300	-1 100	-0,1	-1,1
Barn 3–5 år med plass i barnehage	186 200	179 600	177 600	-8 600	-2 000	-0,9	-1,1
Korrigerte oppholdstimer (i mill.) ¹	878,7	879,6	872,6	-6,1	-7,0	-0,1	-0,8
– herav i kommunale barnehager (i mill.) ¹	450,1	433,8	430,3	-19,8	-3,5	-0,9	-0,8
Ukorrigerte oppholdstimer (i mill.)	604,1	599,2	593,9	-10,2	-5,4	-0,3	-0,9
– herav i kommunale barnehager (i mill.)	313,2	299,7	296,5	-16,7	-3,2	-1,1	-1,1
Andel barn i barnehage med oppholds- tid 33 timer eller mer per uke	95,8	98,1	98,4	2,6	0,3		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	43,9	44,4	44,5	0,6	0,1		
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel av 1–5-åringer som har barne- hageplass	90,0	91,3	91,8	1,8	0,5		
Andel av 0-åringer som har barne- hageplass	3,2	3,9	4,0	0,8	0,1		
Andel av 1–2-åringer som har barne- hageplass	79,8	82,5	83,5	3,7	1,0		
Andel av 3–5-åringer som har barne- hageplass	96,5	97,0	97,1	0,6	0,1		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk	74 400	75 500	77 100	2 700	1 600	0,7	2,1
Antall årsverk i kommunale barnehager	39 200	38 400	39 300	100	900	0,1	2,3
<i>Kvalitet:</i>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærer- utdanning ²	87,3	91,3	87,4	0,1	-3,9		
Andel ansatte med barnehagelærer- utdanning	33,7	36,0	37,1	3,4	1,1		

¹ Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigert for oppholdstidskategorier. Oppholdstid 0–8 timer vektet med 6 timer, 9–16 vektet med 13 timer, 17–24 timer vektet med 21 timer, 25–32 timer vektet med 29 timer, 33–40 timer vektet med 37 timer og 41 timer eller mer vektet med 45 timer. Indikatoren korrigerte oppholdstimer er i tillegg korrigert for alder. Antall barn 0–2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1,5 og 4–6 åringer vektet med 1.

² Stillingskategoriene ble endret f.o.m. 2014, noe som kan føre til at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tidligere år.

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste årene. I 2018 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenliknet med året før. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1–5 år, sammenliknet med året før. Til tross for at antall barn i barnehager gikk ned, økte likevel dekningsgradene for barn i alderen 1–5 år. Barnehagedekningen er 97,1 prosent for de eldste barna (3–5 år), og 83,5 prosent for de yngste barna (1–2 år). Samlet barnehagedekning var 91,8 prosent i 2018. Antallet barn som gikk i private barnehager og som gikk i kommunale barnehager er omtrent likt i 2018.

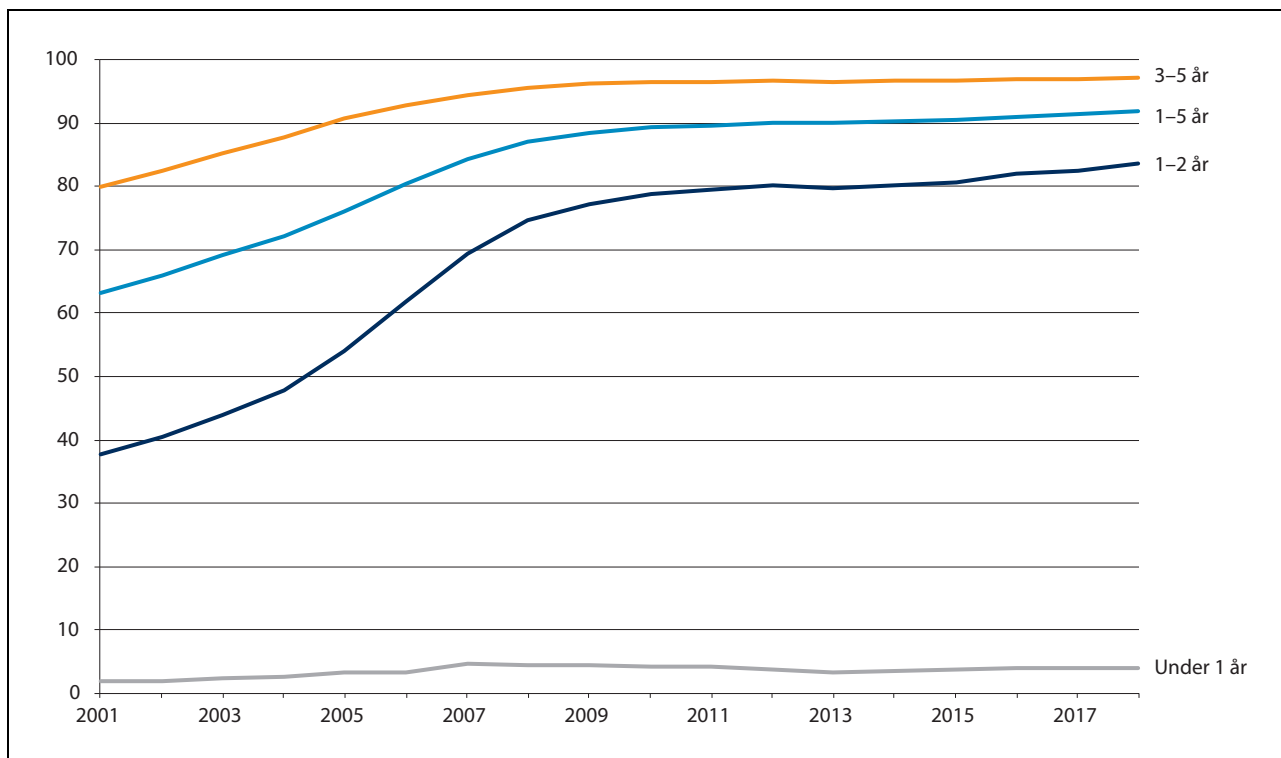
I snitt tilbrakte barna om lag like mye tid i barnehagen i 2018 sammenliknet med 2017, men som følge av at det ble færre barn i barnehage gikk også det samlede antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (ukorrigerede oppholdstimer) ned (-0,9 prosent). Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk i kommunale barnehager viste en liten økning fra 2017 til 2018.

Andelen styrelere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk ned fra 2017 til 2018, mens andelen ansatte med barnehagelærerutdanning økte noe fra 2017 til 2018.

15.2 Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen i perioden 2013–2018. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der 3,6 prosent av elevene går, enn i de kommunale. Også i ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har flatet ut de senere årene.

I 2018 var det en liten økning i elevtallet. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de kommunale. Veksten i antall årstimer til undervisning viste også en liten økning fra 2017 til 2018. Den sterke veksten som en tidligere så innenfor spesialundervisningen, ser ut til å ha flatet ut de siste årene, jf. figur 15.3. Fra 2017 til 2018 var det omtrent et likt antall elever som fikk spesialundervisning. De elevene som får spesialundervisning, får i snitt noe mer bistand. Fra 2013 til 2018 ble gjennomsnittlig gruppestørrelse redusert fra 13,7 til 13,3 elever per gruppe. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elever i grunnskolen har økt i perioden 2013–2018, inkludert det siste året.



Figur 15.2 Andel barn med barnehageplass. 2001–2018.

Tabell 15.3 Utvikling i grunnskolen 2013–2018 (private og kommunale).

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Produksjon:</i>							
Elever i alt i grunnskolen	595 800	608 900	610 900	15 100	2 000	0,5	0,3
Elever i private grunnskoler	19 100	23 800	25 400	6 300	1 600	5,9	6,7
Antall elever med plass i SFO	157 300	160 500	158 300	1 000	-2 200	0,1	-1,4
Antall elever med spesialundervisning	50 800	49 600	49 700	-1 100	100	-0,4	0,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel elever 6–9 år med plass i SFO ¹	63,0	60,9	60,5	-2,5	-0,4		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk (kommunale) ²	90 600	99 100	98 900	.	-200	.	-0,2
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) ³	36 016	37 716	38 468	2 452	752	1,3	2,0
– Derav årstimer til spesial- undervisning (i 1000) ³	6 409	6 702	6 818	409	116	1,2	1,7
Årstimer til undervisn. i alt per elev ⁴	6 409	6 702	6 818	409,2	116,0	1,2	1,7
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und ⁴	58,6	59,6	60,5	1,9	0,9	0,6	1,4
<i>Kvalitet:</i>							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.–10. årstrinn ⁵	13,7	13,5	13,3	-0,4	-0,2	-0,6	-1,5
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.–4. årstrinn	13,6	12,9	12,6	-1,0	-0,3	-1,5	-2,3
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.–7. årstrinn	13,1	13,2	13,1	0,0	-0,1	0,0	-0,8
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.–10. årstrinn	14,4	14,5	14,4	0,0	-0,1	0,0	-0,7
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	40,0	41,4	41,8	1,8	0,4		

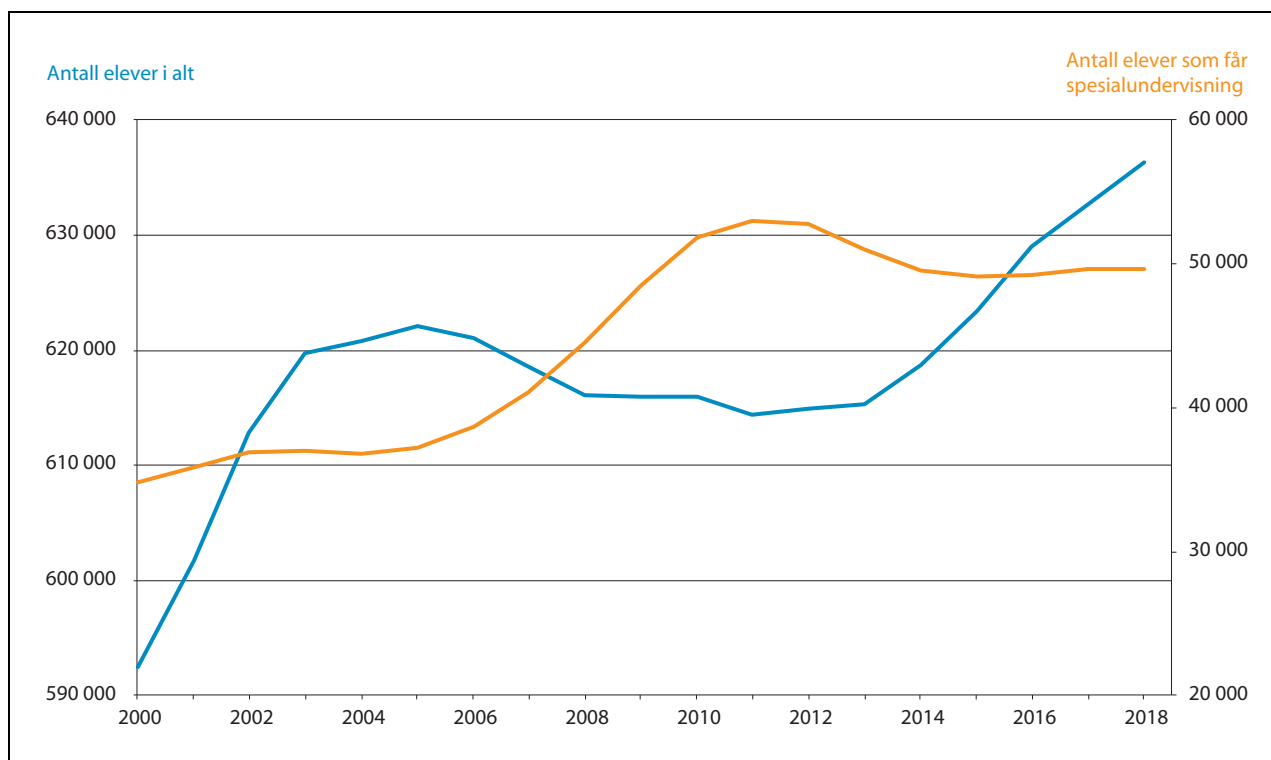
¹ Andel innbyggere 6–9 år i kommunal og privat SFO.

² Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

³ Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

⁴ Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

⁵ Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.



Figur 15.3 Antall elever totalt og antall elever med spesialundervisning, 2001–2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI

Ifølge tabell 15.3 hadde 60,5 prosent av barn mellom seks og ni år plass i skolefritidsordningen (SFO) i 2018. Det har i perioden 2013–2018 vært en liten og jevn reduksjon i andelen elever i skolefritidsordningen.

15.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt noe og flatet ut de siste årene. Fra 2017 til 2018 ble befolkningen i aldersgruppen 16–18 år redusert noe, mens det var en liten økning i elever i videregående opplæring.

Andelen elever som har sluttet i løpet av året har gått ned i perioden.

15.4 Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2013–18. Det vises til tabell 15.5. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge. Fra 2017 til 2018 har veksten i antall undersøkelser og tiltak gått ned.

Tabell 15.4 Utvikling i videregående opplæring 2013–2018 (private og kommunale).

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall elever i videregående skole i alt	199 300	198 300	198 800	-500	500	-0,1	0,3
– herav i fylkeskommunale videregående skoler	183 300	183 500	183 700	400	200	0,0	0,1
Antall lærlinger/lærekandidater	39 100	43 300	45 000	5 900	1 700	2,9	3,9
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 16–18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91,8	92,1	92,7	0,9	0,6		
Andel elever over 20 år	9,7	11,0	12,5	2,8	1,6		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale ¹	34 100	34 100	33 900	.	-200	.	-0,6
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær ¹	21 400	21 900	21 900	.	0	.	0,0
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, fylkeskommunale skoler	8,9	8,8	8,7	-0,2	-0,1		
<i>Kvalitet:</i>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	88,5	88,2	.	.	.		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	71,0	75,1	.	.	.		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,8	4,2	4,1	-0,7	-0,1		

¹ Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 15.5 Utvikling i barnevernet 2013–2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall undersøkelser ¹	49 600	60 700	59 500	9 900	-1 200	3,7	-2,0
Antall barn med barneverntiltak	53 800	56 300	56 100	2 300	-200	0,8	-0,4
– herav hjelpetiltak	44 700	46 100	46 000	1 300	-100	0,6	-0,2
– herav omsorgstiltak	9 100	10 200	10 100	1 000	-100	2,1	-1,0
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0–17 år	4,1	4,9	4,9	0,8	0,0		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0–17 år	4,8	5,0	5,0	0,2	0,0		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk ²	4 900	6 000	6 100	1 200	100	4,5	1,7
<i>Kvalitet:</i>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0–17 år ²	3,9	4,8	5,0	1,1	0,2		
Andel undersøkelser med behandlingstid under tre måneder	75	87	.	.	.		

¹ Fra og med rapporteringsåret 2014 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert.

² Fra og med 2014 er også tiltaksstillinger på funksjon 252 i KOSTRA inkludert. Fra og med 2013 er tiltaksstillinger (funksjon 251) inkludert i tillegg til saksbehandler-/administrasjonsstillinger (funksjon 244).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 15.6 Utvikling i sosialtjenestene 2013–2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av sosialhjelp	127 500	138 800	140 500	13 000	1 700	2,0	1,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 25–66 år	3,4	3,7	3,8	0,3	0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

15.5 Sosialtjenester

Det vises til tabell 15.6. Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2013–18. Andelen i aldersgruppen 25–66 år som mottok sosialhjelp har økt noe i perioden.

15.6 Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte med 0,9 prosent i perioden 2013–2018, jf. tabell 15.7. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør en høy andel av de som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at en tilstrekkelig andel av boligene tilrettelegges for rullestolbrukere. Andelen av boligene som er tilrettelagte for personer som bruker rullestol har ligget på 48 prosent i perioden.

Blant husstander som benyttet seg av et midlertidig botilbud i løpet av året, har andelen vært stabil fra 2017 til 2018.

15.7 Omsorgstjenestene

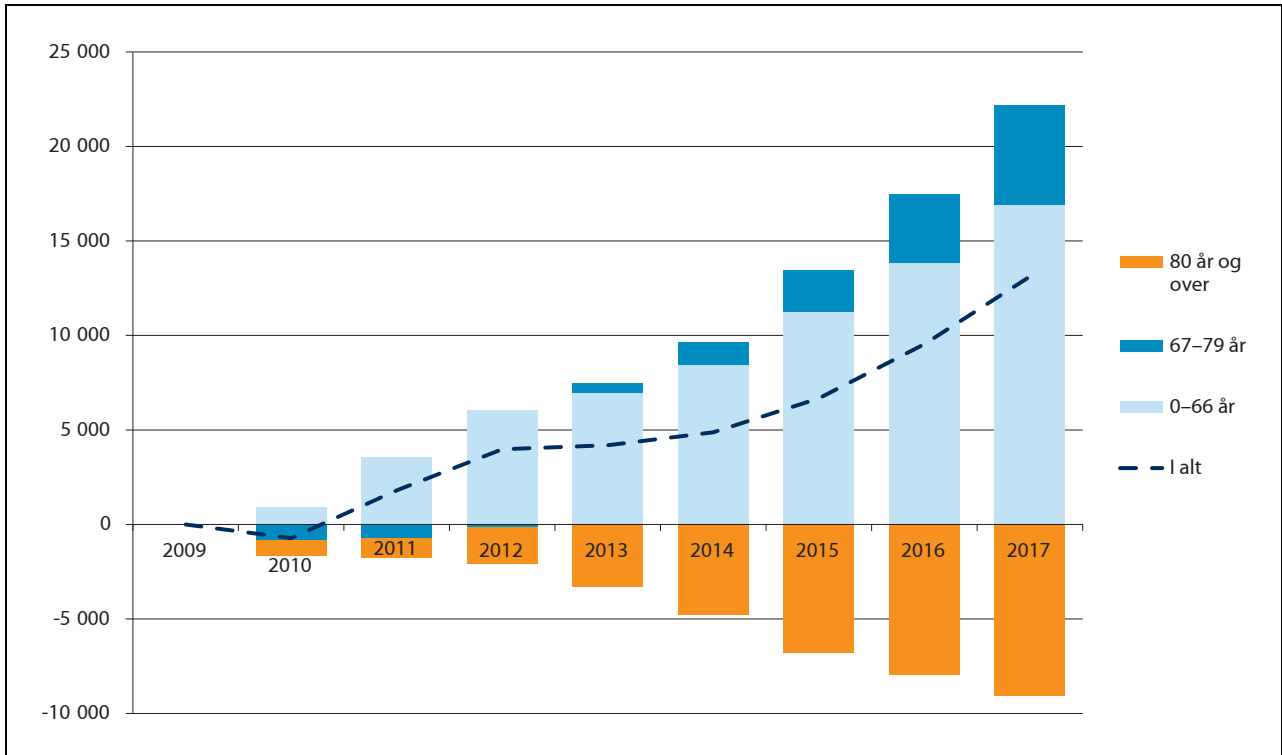
Det vises til tabell 15.8. Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2013–18. Samtidig har det i perioden vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte omsorgstjenester, jf. figur 15.5. Det økende behovet skyldes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Økningen for sistnevnte gruppe var særlig sterk innenfor hjemmetjenestene, mens det ble færre mottakere i aldersgruppen 80–89 år. Dette henger sammen med at innbyggertallet i gruppen 80–89 år gikk ned. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.

Sett i forhold til 2016 mottok noen flere eldre kommunale helse- og omsorgstjenester i 2017. Spesielt gjaldt dette innen hjemmetjenestene, mens det for den institusjonsbaserte omsorgen var en liten nedgang. Tallet på mottakere under 67 år fortsatte å øke i 2017. Lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre i perioden 2013–2017. Eneromsdekningen på institusjonene ligger stabilt på om lag 95 prosent. Antallet avtalte årsverk har vært tilnærmet likt i 2017 og 2018.

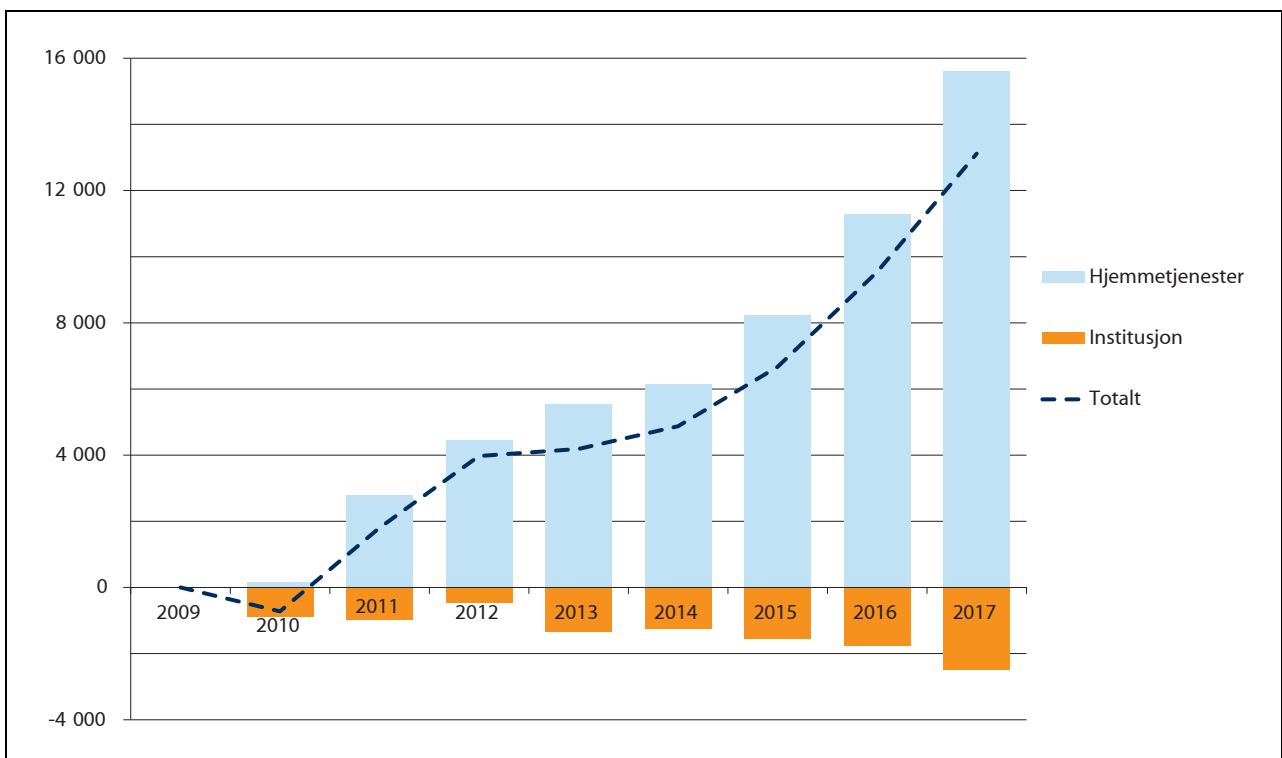
Tabell 15.7 Utvikling i kommunalt disponerte boliger 2013–2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall kommunalt disponerte boliger	105 100	111 000	109 700	4 600	-1 300	0,9	-1,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	21	21	21	0	0		
<i>Kvalitet:</i>							
Andel kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere	48	48	48	0	0		
Andel husstander i midlertidig botilbud med varighet 0–3 mnd.	71	81	81	10	0		

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 15.4 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009–2017, fordelt på aldersgrupper. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år.



Figur 15.5 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009–2017, fordelt etter tjenestetype. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år.

Tabell 15.8 Utvikling i omsorgstjenesten 2013–2018 (private og kommunale).

	2013	2017	2018 ³	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av hjemmetjenester	191 900	201 600	.	.	.	.	.
– herav under 67 år	83 500	93 300	.	.	.	.	.
– herav 67–79 år	34 100	37 900	.	.	.	.	.
– herav 80 år og over	74 300	70 400	.	.	.	.	.
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjenestemottaker i henhold til vedtak	8,4	9,0	.	.	.	.	.
Antall beboere i institusjon	43 000	41 900	.	.	.	.	.
– herav under 67 år	4 800	4 700	.	.	.	.	.
– herav 67–79 år	7 700	8 500	.	.	.	.	.
– herav 80 år og over	30 600	28 600	.	.	.	.	.
Institusjon – alle disponible plasser (antall)	.	42 100	41 800	.	-300	.	-0,7
– herav andel private plasser i prosent	.	10,7	10,2	.	-0,5	.	.
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	21 800	23 700	.	.	.	.	.
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 67–79 år som bor på institusjon	1,6	1,5	.	.	.	.	.
Andel 80 år og over som bor på institusjon	13,8	12,9	.	.	.	.	.
Andel 67–79 år som mottar hjemmetjenester	7,1	6,7	.	.	.	.	.
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjenester	33,6	31,6	.	.	.	.	.
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i alt ¹	132 700	142 900	142 800	.	-100	.	-0,1
<i>Kvalitet:</i>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,46	0,55	.	.	.	.	.
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon ²	0,38	0,42	.	.	.	.	.
Andel årsverk med fagutdanning	74	74	.	.	.	.	.
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93,9	96,4	.	.	.	.	.

¹ Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

² Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

³ SSB har ikke mottatt data fra Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) tidsnok til 15. mars publiseringen av KOSTRA

15.8 Kommunale helsetjenester

Kommunene hadde i årene 2013–2018 en høy og stabil dekningsgrad for helsestasjonsundersøkelser av små barn som tabell 15.9 viser. Lege- og fysioterapidekningen gikk opp i perioden. I 2018 var det en svak nedgang i antallet helseundersøkelser blant barn og unge. Dette kan ses i sam-

menheng med at antall barn i aldersgruppen gikk ned i 2018. Tallet på hjemmebesøk etter fødsel gikk også ned fra 2017 til 2018, noe som kan skyldes lavere fødselstall i 2018 sammenliknet med 2017. Ressursinnsatsen uttrykt ved avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten økte med vel 400 fra 2017 til 2018.

Tabell 15.9 Utvikling i kommunehelsetjenestene 2013–2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall barn som har fullført helseundersøkelser innen utgangen av 1. klasse	57 500	56 800	50 900	-6 600	-5 900	-2,4	-10,4
Antall gravide med fullført fødselsforberedende kurs	8 200	.	.	.	.	.	.
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt	47 900	50 200	48 500	600	-1 700	0,2	-3,4
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med fullført helseundersøking ved 2–3-årsalder	59 900	59 300	58 100	-1800	-1200		
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	10,2	11,0	11,1	0,9	0,1		
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere	8,9	9,4	9,4	0,5	0,0		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten ¹	4 300	5 200	5 600	1 300	400	5,4	7,7

¹ Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 15.10 Utvikling i sentraladministrasjonen 2013–2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013–18	Endring 2017–18	Årlig endring 2013–18, prosent	Årlig endring 2017–18 prosent
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk	56 800	61 800	62 400	.	600	.	0,1
– herav i kommunene	52 000	56 300	56 600	.	300	.	0,1
– herav i fylkeskommunene	4 800	5 500	5 800	.	300	.	5,5
Brutto driftsutgifter, administrasjon (F120), i kr. pr. innb., konsern	3 200	3 700	3 900	700	200	4,0	5,4

¹ Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

15.9 Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren har ut fra de foreløpige KOSTRA-tallene økt fra 2017 til 2018, jf. tabell 15.10. Det er vekst i årsverkene både for kommuner og fylkeskommuner. Statistisk sentralbyrå benyttet fra 2015 A-ordningen som kilde for sysselsettingsstatistikken. Det er derfor et brudd i tidsserien og tall for 2017 og 2018 er ikke sammenliknbare med tidligere år. Tallene er beheftet med usikkerhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2020.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2020 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kommuneproposisjonen 2020

I

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 1 434 millioner kroner for 2020. Beløpet foreslås

bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2016–2019**

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. 2016-2019. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før	
	2016	2017 ¹	2018 ¹	2019 ²	2018 ¹	2019 ²
A. Inntekter i alt	511 467	536 916	555 092	571 078	3,4	2,9
Formuesinntekter	17 071	16 486	18 449	22 052	11,9	19,5
Skatteinntekter	194 165	203 169	210 744	213 763	3,7	1,4
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>181 199</i>	<i>188 933</i>	<i>195 987</i>	<i>198 670</i>	<i>3,7</i>	<i>1,4</i>
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>12 966</i>	<i>14 236</i>	<i>14 757</i>	<i>15 093</i>	<i>3,7</i>	<i>2,3</i>
Overføringer fra statsforvaltningen	229 582	244 397	250 262	256 658	2,4	2,6
Gebyrinntekter mv.	64 878	67 750	70 267	72 875	3,7	3,7
Andre overføringer	5 771	5 114	5 370	5 730	5,0	6,7
B. Totale utgifter	525 049	550 330	577 803	597 690	5,0	3,4
Renteutgifter	9 354	8 863	9 163	10 031	3,4	9,5
Overføringer til private	48 604	51 517	53 485	55 250	3,8	3,3
Overføringer til statsforvaltningen	3 020	2 922	2 995	3 160	2,5	5,5
Lønnskostnader	268 855	281 466	293 666	304 726	4,3	3,8
Produktinnsats	98 728	106 224	109 918	113 229	3,5	3,0
Produktkjøp til husholdninger	27 502	28 741	30 615	31 630	6,5	3,3
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	70 300	71 652	78 661	80 864	9,8	2,8
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 377	-2 018	-1 700	-2 200	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 063	963	1 000	1 000	3,8	0,0
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-13 582	-13 414	-22 711	-26 612	-	-
Memo:						
Konsum i kommuneforvaltningen	375 213	396 188	413 952	429 369	4,5	3,7

¹ Foreløpige tall² Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2018

1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2018, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Som frie inntekter regnes her rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer, samt naturressursskatt. Det vises videre tall for frie inntekter inkludert eieendomsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, også der fordel av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningene. Korrigerte frie inntekter i 2018 for kommunene er gruppert etter fylke (tabell 2.1) og etter innbyggertall (tabell 2.2). Tabell 2.3 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.4 viser tall for den enkelte kommune.

2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. En ser dermed på utgifts- og inntektssiden samlet. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet korrigerer i prinsippet for kostnadsforskjeller kommunene ikke selv kan påvirke for å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Det er elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner, også etter utgiftsutjevningen. Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivået. En betydelig andel av kommunesektorens inntekter kommer gjennom

skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet.

I beregningen tas det utgangspunkt i summen av rammetilskudd og skatteinntekter, som sammen utgjør de frie inntektene. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Frie inntekter for 2018 er korrigert med kostnadsnøkkelen for 2018. Driftsutgifter til barnehage, skole, pleie og omsorg, helse- og sosialtjenester og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det korrigeres for variasjonen i kostnadene til drift av disse tjenestene. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov – som er lite kostnadskrevende å drifte – vil få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov – som er kostnadskrevende å drifte – vil få justert ned sine inntekter.

Det er viktig å huske på at det er visse begrensninger knyttet til å bruke korrigerte frie inntekter når man sammenlikner inntektsnivået mellom kommuner. Viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer er ikke med i beregningene.

For å få et mål på de korrigerte frie inntektene som er mest mulig sammenliknbart, er blant annet skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av naturskader holdt utenom beregningen.

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2018 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2017, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2018. Når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2018, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2018. I 2018 utgjorde de frie inntektene om lag tre firedeler av samlede inntekter i kommunesektoren.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eieendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Eieendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I

2018 hadde 370 kommuner inntekter fra eiendomsskatt. I en egen kolonne er også fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift inkludert i korrigerte frie inntekter.

Korrigerte frie inntekter, inkludert fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er et av de viktigste virkemidlene for å stimulere til vekst og verdiskaping i hele Norge. Kommuner hjemmehørende i soner med lavere sats på arbeidsgiveravgiften enn den ordinære satsen på 14,1 prosent, får isolert sett lavere lønnskostnader enn andre kommuner, noe som gir rom for økt tjenesteproduksjon. Lavere arbeidsgiveravgift har derfor tilsvarende virkning som økte frie inntekter. Alternativt kan man se på den lavere arbeidsgiveravgiften som et redusert utgiftsbehov som det ikke tas hensyn til i utgiftsutjevningen. Vi viser derfor også korrigerte frie inntekter der fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Fordelen ved differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet som differansen mellom beregnet arbeidsgiveravgift ved full sats for kommunene og fylkeskommunene, det vil si 14,1 prosent av avgiftsgrunnlaget, og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for 2018. Datagrunnlaget er fra Skattedirektoratet. Denne framgangsmåten beregner i utgangspunktet fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift for alle inntekter og utgifter, også gebyrer og øremerkede tilskudd. Som en tilnærming justerer vi derfor med den andelen frie inntekter anslagsvis utgjør av samlede inntekter for hver kommune og fylkeskommune.

Kommentarer til beregningsgrunnlaget

For eiendomsskatt er det benyttet foreløpige 2018-tall som ble publisert 15. mars i år i KOSTRA. Det er ikke rapportert inn foreløpige tall for eiendomsskatt for 20 kommuner, og for disse kommunene er det benyttet 2017-tall.

Kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu er i perioden 2016–2019 med i et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse kommunene fikk derfor et betydelig uttrekk fra rammetilskuddet i 2018. Med det skisserte beregningsopplegget for korrigerte frie inntekter ville disse kommunene fått et svært lavt nivå på korrigerte frie inntekter, og tallene ville ikke vært sammenliknbare med øvrige kommuner. Det er derfor valgt å korrigere for forsøket ved å legge trekket tilbake i rammetilskuddet i beregningene. Selv om forsøksmidlene egentlig ikke er frie inntekter, gir dette et rimelig bilde av nivået på korrigerte frie inntekter for disse kommunene. Det er ikke korrigert for andre forsøk eller saker med særskilt fordeling.

Oslo har foruten rent kommunale oppgaver også fylkeskommunale og delegerte statlige oppgaver. Inntektsnivået for Oslo fylkeskommune er ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene. Vi har derfor valgt å ikke presentere tall for korrigerte frie inntekter for Oslo som fylkeskommune i 2018. Inntektsnivået for Oslo i tabell 2.4 er beregnet med utgangspunkt i Oslos rent kommunale oppgaver.

3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet når kommunene er gruppert fylkesvis.

De korrigerte frie inntektene, eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift, varierer fra 96 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Østfold, Hedmark og Aust-Agder til 115 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Finnmark. Når eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert i beregningen, varierer korrigerte frie inntekter fra 92 prosent for kommunene i Vestfold til 128 prosent for kommunene i Finnmark.

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylke	Antall kommuner	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
Østfold	18	96	96	96
Akershus	22	102	98	98
Oslo	1	106	105	104
Hedmark	22	96	98	98
Oppland	26	97	99	100
Buskerud	21	98	96	95
Vestfold	9	97	92	92
Telemark	18	97	100	100
Aust-Agder	15	96	98	97
Vest-Agder	15	97	98	97
Rogaland	26	99	98	98
Hordaland	33	99	101	100
Sogn og Fjordane	26	100	106	107
Møre og Romsdal	36	98	100	100
Trøndelag	47	99	99	99
Nordland	44	101	105	109
Troms	24	105	105	109
Finnmark	19	115	119	128
Hele landet	422	100	100	100

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
< 2 033 innb.	86	110	113	118
2 033 – 3 838 innb.	86	102	105	108
3 838 – 7 364 innb.	86	99	101	103
7 365 – 20 000 innb.	86	97	97	98
> 20 000 innb.	55	99	97	96
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	100	100	99
Kraftkommuner	19	104	155	155
Oslo	1	106	105	104
Hele landet	422	100	100	100

Tabell 2.2 viser frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommuner med færre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper. De mest folkerike kommunene er skilt ut i egne grupper: kommuner med flere enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene: Bergen, Stavanger, Trondheim og Oslo. I tillegg er 19 kommuner med høye inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall skilt ut som egen gruppe. Kraftkommu-

ner er her definert som kommuner hvor inntektene fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Se også rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra november 2018 for mer informasjon om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft/hjemfall og eiendomsskatt.

Tabell 2.2 viser at sammen med kraftkommunene, er det de minste kommunene som har det høyeste nivået på korrigerte frie inntekter.

4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 2.3 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2018 (rammetilskudd og skatt på inntekt og naturressursskatt) korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, med og uten fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift. Korrigerte frie inntekter varierer fra 94 prosent av landsgjennomsnittet i Vestfold til 123 prosent av landsgjennomsnittet i

Sogn og Fjordane. Fylkeskommunene i Nord-Norge ligger også høyt sammenliknet med landsgjennomsnittet, også når fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningen forsterkes dette.

Tallene for fylkeskommunene må blant annet ses i sammenheng med gradvis innføring av nytt inntektssystem for fylkeskommunene fra 2015, og en ekstra tapskompensasjon til flere fylkeskommuner for endringer i inntektssystemet.

Tabell 2.3 Fri inntekt i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylke	Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet	Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
01 Østfold	95	95
02 Akershus	96	95
04 Hedmark	98	98
05 Oppland	97	97
06 Buskerud	96	96
07 Vestfold	94	94
08 Telemark	98	98
09 Aust-Agder	97	96
10 Vest-Agder	97	96
11 Rogaland	95	95
12 Hordaland	98	98
14 Sogn og Fjordane	123	123
15 Møre og Romsdal	100	100
50 Trøndelag	99	99
18 Nordland	119	122
19 Troms	116	119
20 Finnmark	119	125
Hele landet	100	100

5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.4 viser den enkelte kommunes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2018, både med og uten eiendomsskatt og kon-

sesjonskraft-/hjemfallsinntekter. I tillegg vises en kolonne for korrigerte frie inntekter der eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter, samt fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0101 Halden	95	96	96
0104 Moss	96	96	95
0105 Sarpsborg	95	97	96
0106 Fredrikstad	95	96	95
0111 Hvaler	100	108	108
0118 Aremark	105	106	105
0119 Marker	98	99	98
0121 Rømskog	104	101	101
0122 Trøgstad	97	94	94
0123 Spydeberg ¹	97	95	94
0124 Askim	96	95	94
0125 Eidsberg	96	95	95
0127 Skiptvet	95	95	94
0128 Rakkestad	95	96	95
0135 Råde	95	95	95
0136 Rygge	97	98	97
0137 Våler	97	98	97
0138 Hobøl ¹	98	96	95
<i>Østfold</i>	<i>96</i>	<i>96</i>	<i>96</i>
0211 Vestby	99	97	96
0213 Ski	99	94	93
0214 Ås	99	97	97
0215 Frogn	102	97	96
0216 Nesodden	99	94	94
0217 Oppegård	103	98	97
0219 Bærum	112	106	105
0220 Asker	109	104	103
0221 Aurskog-Høland	96	93	93

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0226 Sørumsund	98	96	95
0227 Fet	99	97	96
0228 Rælingen	98	93	92
0229 Enebakk	95	91	90
0230 Lørenskog	100	98	97
0231 Skedsmo	99	96	95
0233 Nittedal	99	98	97
0234 Gjerdrum	102	97	96
0235 Ullensaker	98	93	93
0236 Nes	96	93	93
0237 Eidsvoll	96	91	91
0238 Nannestad	97	92	91
0239 Hurdal	99	94	93
<i>Akershus</i>	<i>102</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
0301 Oslo	106	105	104
<i>Oslo</i>	<i>106</i>	<i>105</i>	<i>104</i>
0402 Kongsvinger	96	96	96
0403 Hamar	96	99	98
0412 Ringsaker	95	97	96
0415 Løten	96	96	95
0417 Stange	95	97	96
0418 Nord-Odal	97	98	100
0419 Sør-Odal	96	97	98
0420 Eidskog	97	97	98
0423 Grue	98	99	100
0425 Åsnes	97	95	96
0426 Våler	98	98	99
0427 Elverum	95	96	95
0428 Trysil	98	102	103
0429 Åmot	99	103	104
0430 Stor-Elvdal	100	102	106
0432 Rendalen	100	107	111
0434 Engerdal	107	107	112

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0436 Tolga	104	102	107
0437 Tynset	97	98	102
0438 Alvdal	100	104	108
0439 Folldal	102	103	107
0441 Os	103	104	109
<i>Hedmark</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
0501 Lillehammer	96	100	99
0502 Gjøvik	96	97	96
0511 Dovre	100	97	102
0512 Lesja	102	108	113
0513 Skjåk	101	112	116
0514 Lom	99	104	108
0515 Vågå	100	103	108
0516 Nord-Fron	98	110	111
0517 Sel	98	100	104
0519 Sør-Fron	99	109	110
0520 Ringeby	102	107	108
0521 Øyer	98	105	104
0522 Gausdal	96	102	101
0528 Østre Toten	95	94	94
0529 Vestre Toten	95	97	96
0532 Jevnaker	97	95	95
0533 Lunner	95	94	93
0534 Gran	95	91	91
0536 Søndre Land	96	91	92
0538 Nordre Land	95	102	103
0540 Sør-Aurdal	99	105	109
0541 Etnedal	103	107	112
0542 Nord-Aurdal	98	103	106
0543 Vestre Slidre	102	112	116
0544 Øystre Slidre	99	108	112
0545 Vang	103	111	115
<i>Oppland</i>	<i>97</i>	<i>99</i>	<i>100</i>

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0602 Drammen	97	92	91
0604 Kongsberg	99	98	97
0605 Ringerike	95	94	93
0612 Hole	100	99	98
0615 Flå	103	117	118
0616 Nes	100	105	107
0617 Gol	99	109	110
0618 Hemsedal	103	102	103
0619 Ål	99	108	109
0620 Høl	103	135	136
0621 Sigdal	97	101	100
0622 Krødsherad	101	106	105
0623 Modum	95	93	92
0624 Øvre Eiker	96	91	90
0625 Nedre Eiker	96	91	90
0626 Lier	100	95	94
0627 Røyken	101	96	95
0628 Hurum	96	91	91
0631 Flesberg	102	106	105
0632 Rollag	108	119	120
0633 Nore og Uvdal	105	124	126
<i>Buskerud</i>	98	96	95
0701 Horten	95	90	89
0704 Tønsberg	97	93	92
0710 Sandefjord	96	91	91
0711 Svelvik	96	93	92
0712 Larvik	96	91	91
0713 Sande	97	97	96
0715 Holmestrand	98	93	93
0716 Re	98	96	95
0729 Færder	101	96	95
<i>Vestfold</i>	97	92	92

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0805 Porsgrunn	95	97	96
0806 Skien	95	95	94
0807 Notodden	96	100	99
0811 Siljan	103	104	103
0814 Bamble	96	100	99
0815 Kragerø	96	99	98
0817 Drangedal	97	97	98
0819 Nome	97	98	100
0821 Bø	101	101	100
0822 Sauherad	102	101	101
0826 Tinn	105	125	126
0827 Hjartdal	103	121	123
0828 Seljord	99	100	102
0829 Kviteseid	103	101	102
0830 Nissedal	104	118	120
0831 Fyresdal	102	114	116
0833 Tokke	101	134	135
0834 Vinje	105	142	143
<i>Telemark</i>	<i>97</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
0901 Risør	96	96	97
0904 Grimstad	96	96	96
0906 Arendal	95	95	94
0911 Gjerstad	101	104	106
0912 Vegårshei	99	100	99
0914 Tvedestrand	97	97	96
0919 Froland	96	96	96
0926 Lillesand ¹	96	94	93
0928 Birkenes	95	97	96
0929 Åmli	100	105	107
0935 Iveland	100	109	109
0937 Evje og Hornnes	95	93	94
0938 Bygland	106	117	119

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0940 Valle	102	148	149
0941 Bykle	136	231	233
<i>Aust-Agder</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
1001 Kristiansand	97	97	96
1002 Mandal	96	97	96
1003 Farsund	96	97	96
1004 Flekkefjord	96	97	96
1014 Vennesla	95	97	96
1017 Songdalen	96	95	95
1018 Søgne	96	94	93
1021 Marnardal	102	101	100
1026 Åseral	107	144	144
1027 Audnedal	109	108	107
1029 Lindesnes	96	99	98
1032 Lyngdal	97	92	91
1034 Hægebostad	100	95	95
1037 Kvinesdal	97	112	111
1046 Sirdal	118	183	182
<i>Vest-Agder</i>	<i>97</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
1101 Eigersund	96	98	97
1102 Sandnes	98	93	92
1103 Stavanger	103	101	100
1106 Haugesund	96	97	96
1111 Sokndal	96	101	100
1112 Lund	98	97	96
1114 Bjerkreim	100	99	98
1119 Hå	95	90	89
1120 Klepp	96	91	91
1121 Time	96	91	91
1122 Gjesdal	96	94	93
1124 Sola	102	97	96
1127 Randaberg	99	97	97
1129 Forsand	105	167	166

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1130 Strand	96	95	95
1133 Hjelmeland	101	125	126
1134 Suldal	105	154	155
1135 Sauda	98	117	119
1141 Finnøy	102	105	104
1142 Rennesøy	102	97	96
1144 Kvitsøy	110	105	107
1145 Bokn	109	127	126
1146 Tysvær	95	120	119
1149 Karmøy	95	95	95
1151 Utsira	150	149	154
1160 Vindafjord	102	102	101
<i>Rogaland</i>	<i>99</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
1201 Bergen	99	100	99
1211 Etne	96	102	101
1216 Sveio	96	93	93
1219 Bømlo	96	96	95
1221 Stord	95	94	94
1222 Fitjar	101	104	103
1223 Tysnes	102	103	104
1224 Kvinnherad	96	105	106
1227 Jondal	108	110	112
1228 Odda	102	134	135
1231 Ullensvang	102	122	124
1232 Eidfjord	119	187	189
1233 Ulvik	109	114	116
1234 Granvin	112	115	117
1235 Voss	97	101	101
1238 Kvam	98	111	110
1241 Fusa	102	103	102
1242 Samnanger	100	105	105
1243 Os ¹	97	92	92
1244 Austevoll	104	100	99

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1245 Sund	97	95	94
1246 Fjell	98	93	92
1247 Askøy	96	94	93
1251 Vaksdal	98	115	114
1252 Modalen	121	188	188
1253 Osterøy	97	98	97
1256 Meland	98	97	96
1259 Øygarden	96	147	146
1260 Radøy	98	98	97
1263 Lindås	96	109	109
1264 Austrheim	101	104	103
1265 Fedje	116	117	120
1266 Masfjorden	102	121	123
<i>Hordaland</i>	<i>99</i>	<i>101</i>	<i>100</i>
1401 Flora	98	101	100
1411 Gulen	100	112	113
1412 Solund	114	113	114
1413 Hyllestad	103	106	108
1416 Høyanger	99	140	141
1417 Vik	102	118	120
1418 Balestrand	104	129	131
1419 Leikanger	104	104	105
1420 Sogndal	99	103	102
1421 Aurland	110	176	177
1422 Lærdal	105	113	115
1424 Årdal	101	118	119
1426 Luster	98	113	115
1428 Askvoll	99	98	99
1429 Fjaler	100	100	101
1430 Gaular	100	101	102
1431 Jølster	102	108	109
1432 Førde	99	99	98
1433 Naustdal	101	102	103

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1438 Bremanger	100	120	121
1439 Vågsøy	100	99	99
1441 Selje	100	99	100
1443 Eid	98	97	98
1444 Hornindal	106	101	103
1445 Gloppen	98	99	100
1449 Stryn	96	96	97
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>100</i>	<i>106</i>	<i>107</i>
1502 Molde	97	98	98
1504 Ålesund	98	97	96
1505 Kristiansund	96	98	97
1511 Vanylven	96	92	96
1514 Sande	100	95	96
1515 Herøy	97	93	92
1516 Ulstein	98	96	95
1517 Hareid	95	92	92
1519 Volda	97	96	96
1520 Ørsta	95	94	94
1523 Ørskog	104	99	98
1524 Norddal	104	123	125
1525 Stranda	99	100	101
1526 Stordal	109	104	106
1528 Sykkylven	97	93	92
1529 Skodje	101	99	98
1531 Sula	95	91	90
1532 Giske	96	94	93
1534 Haram	96	91	91
1535 Vestnes	95	95	97
1539 Rauma	98	102	103
1543 Nesset	98	107	109
1545 Midsund	99	94	94
1546 Sandøy	109	105	107
1547 Aukra	95	214	213

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1548 Fræna	97	102	102
1551 Eide	98	95	95
1554 Averøy	96	101	100
1557 Gjemnes	99	101	101
1560 Tingvoll	98	101	102
1563 Sunndal	99	114	116
1566 Surnadal	100	101	105
1567 Rindal	103	106	111
1571 Halså	104	104	108
1573 Smøla	100	105	109
1576 Aure	110	122	127
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>98</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
5001 Trondheim	99	100	99
5004 Steinkjer	97	96	95
5005 Namsos	100	100	104
5011 Hemne	98	100	103
5012 Snillfjord	107	104	110
5013 Hitra	97	98	101
5014 Frøya	108	104	107
5015 Ørland	100	95	95
5016 Agdenes	102	97	99
5017 Bjugn	98	99	102
5018 Åfjord	99	97	101
5019 Roan	106	118	123
5020 Osen	107	104	109
5021 Oppdal	98	104	107
5022 Rennebu	101	111	116
5023 Meldal	102	101	105
5024 Orkdal	97	92	91
5025 Røros	100	104	107
5026 Holtålen	100	101	105
5027 Midtre Gauldal	95	96	96
5028 Melhus	96	93	93

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
5029 Skaun	97	95	95
5030 Klæbu	97	98	97
5031 Malvik	96	95	94
5032 Selbu ¹	97	100	99
5033 Tydal	105	164	169
5034 Meråker	100	110	112
5035 Stjørdal ¹	95	91	90
5036 Frosta	100	99	98
5037 Levanger	96	95	94
5038 Verdal	95	95	94
5039 Verran	99	104	105
5040 Namdalseid	106	106	112
5041 Snåsa	102	103	108
5042 Lierne	111	120	126
5043 Røyrvik	122	135	142
5044 Namsskogan	115	148	154
5045 Grong	107	113	118
5046 Høylandet	108	105	112
5047 Overhalla	100	98	102
5048 Fosnes	117	120	125
5049 Flatanger	109	113	117
5050 Vikna	101	101	104
5051 Nærøy	99	100	103
5052 Leka	118	116	122
5053 Inderøy	101	101	101
5054 Indre Fosen	102	97	97
<i>Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1804 Bodø	101	103	105
1805 Narvik	99	105	109
1811 Bindal	107	122	127
1812 Sømna	104	102	108
1813 Brønnøy	98	101	106
1815 Vega	110	107	113

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1816 Vevelstad	118	114	121
1818 Herøy	105	105	109
1820 Alstahaug	99	101	105
1822 Leirfjord	104	102	107
1824 Vefsn	98	102	106
1825 Grane	107	113	118
1826 Hattfjelldal	105	118	124
1827 Dønna	108	110	114
1828 Nesna	105	103	108
1832 Hemnes	101	126	131
1833 Rana	98	103	106
1834 Lurøy	117	118	124
1835 Træna	122	116	123
1836 Rødøy	113	119	127
1837 Meløy	100	114	119
1838 Gildeskål	104	117	123
1839 Beiarn	111	126	134
1840 Saltdal	99	101	107
1841 Fauske	100	108	112
1845 Sørfold	105	154	161
1848 Steigen	107	107	112
1849 Hamarøy	108	120	126
1850 Tysfjord	107	119	124
1851 Lødingen	105	100	106
1852 Tjeldsund	110	106	112
1853 Evenes	111	108	113
1854 Ballangen	102	106	111
1856 Røst	125	124	131
1857 Værøy	115	113	119
1859 Flakstad	109	111	117
1860 Vestvågøy	98	97	101
1865 Vågan	99	99	103

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1866 Hadsel	98	101	104
1867 Bø	103	102	108
1868 Øksnes	98	94	98
1870 Sortland	101	101	105
1871 Andøy	99	99	104
1874 Moskenes	112	118	123
<i>Nordland</i>	<i>101</i>	<i>105</i>	<i>109</i>
1902 Tromsø	104	104	106
1903 Harstad	103	103	107
1911 Kvæfjord	104	104	110
1913 Skånland	106	102	107
1917 Ibestad	111	108	114
1919 Gratangen	115	112	118
1920 Lavangen	117	113	119
1922 Bardu	104	119	124
1923 Salangen	107	108	112
1924 Målselv	102	107	111
1925 Sørreisa	104	99	104
1926 Dyrøy	115	109	114
1927 Tranøy	110	108	113
1928 Torsken	117	117	122
1929 Berg	114	117	122
1931 Lenvik	103	101	106
1933 Balsfjord	101	103	108
1936 Karlsøy	114	121	130
1938 Lyngen	111	110	121
1939 Storfjord	116	118	130
1940 Kåfjord	116	116	126
1941 Skjervøy	111	110	119
1942 Nordreisa	103	103	112
1943 Kvænanen	123	128	140
<i>Troms</i>	<i>105</i>	<i>105</i>	<i>109</i>

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2018 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
2002 Vardø	122	117	125
2003 Vadsø	110	109	116
2004 Hammerfest	112	142	151
2011 Kautokeino	119	117	127
2012 Alta	112	111	118
2014 Loppa	141	134	144
2015 Hasvik	135	129	139
2017 Kvalsund	134	141	153
2018 Måsøy	130	128	138
2019 Nordkapp	111	110	117
2020 Porsanger	112	111	120
2021 Karasjok	119	113	124
2022 Lebesby	127	142	153
2023 Gamvik	133	129	138
2024 Berlevåg	137	143	152
2025 Tana	119	117	126
2027 Nesseby	134	130	142
2028 Båtsfjord	121	121	130
2030 Sør-Varanger	110	116	124
<i>Finnmark</i>	<i>115</i>	<i>119</i>	<i>128</i>
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

¹ Kommunene Hobøl, Lillesand, Os, Stjørdal, Spydeberg og Selbu var i 2018 med på et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse kommunene fikk som følge av dette et betydelig uttrekk i rammetilskuddet og ville med det skisserte beregningsopplegget for korrigerte frie inntekter fått et svært lavt nivå på korrigerte frie inntekter uten at dette ville vært sammenliknbart med kommuner som ikke er med i forsøket. Vi har derfor valgt å korrigere for forsøket ved å legge forsøkestrekket til rammetilskuddet i beregningene, slik at korrigerte frie inntekter for disse kommunene blir som om de ikke var med i forsøket.

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2018 publisert av Statistisk Sentralbyrå (SSB) 15. mars 2019. Dette er ureviderte regnskapstall og bygger på rapporter fra i alt 402 kommuner og 17 fylkeskommuner. Av de kommunene som ikke har rapportert, tilhører mange Nordland fylke.

Følgende indikatorer er brukt i dette vedlegget for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
- Disposisjonsfond + mindreforbruk i prosent av driftsinntektene
- Akkumulert merforbruk i prosent av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrasket premieavvik) i prosent av driftsinntektene
- Langsiktig gjeld (fratrasket pensjonsforpliktelser) i prosent av driftsinntektene
- Sertifikatlån i prosent av langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser
- Netto renteeksponering i prosent av driftsinntektene

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 543 mrd. kroner i 2018, hvorav fylkeskommunenes del (eksklusive Oslo) var på om lag 81 mrd. kroner.

Alle tall det vises til i dette vedlegget omfatter i tillegg til kommunekassen og fylkeskommunekassen også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper.

1 Definisjon av indikatorene

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser et driftsresultat på om lag to prosent for kommunesektoren samlet som nødvendig over tid, for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til investeringer og for å ha en sunn økonomi på sikt. Det anbefalte nivået er henholdsvis 1¾ prosent for kommunene (inklusive Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til kommunekassen og fylkeskommunekassen i tillegg til kommunale og fylkeskommunale foretak, samt interkommunale selskaper.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter.

Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsregnskapet.

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. Disposisjonsfond og mindreforbruk er i dette vedlegget slått sammen til én indikator for å vise hvor mye kommunene reelt sett har til disposisjon. Indikatoren sier noe om hvor stor økonomisk buffer kommunen eller fylkeskommunen har for sin løpende drift.

Et regnskapsmessig merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år, jf. kommuneloven § 48. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indikatoren som brukes her er akkumulert merforbruk. Den viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes/fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn. Indikatoren kan altså si noe om hvilket omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). 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, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Premieavviket er derfor trukket fra i indikatoren for arbeidskapital for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelse er gjeld som er tatt opp til investeringer etter kommuneloven § 50. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån og liknende, når disse har finansiert investeringer i bygg, anlegg og andre varige driftsmidler. Indikatoren gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens utestående, brutto låneopptak.

Sertifikatlån er kortsiktige lån med løpetid på inntil tolv måneder. Det betales ikke avdrag i løpetiden, og ved lånets utløp må låntaker enten nedbetale eller fornye avtalen. Variabelen angir hvor stor del av kommunenes langsiktige gjeld som er sertifikatlån og gir uttrykk for i hvilken grad kommunen eller fylkeskommunen går i sertifikatmarkedet når den skal ta opp lån. Ettersom kommunen og fylkeskommunen ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Når sertifikatgjelden som andel av langsiktig gjeld ses sammen med indikatoren for langsiktig gjeld, kan den også gi inntrykk for hvor stor sertifikatgjelden er i forhold til driftsinntektene. Dette kan ses opp mot indikatoren for arbeidskapital for å kunne gi uttrykk for hvilken refinansieringsrisiko kommunen eller fylkeskommunen har påtatt seg.

Netto renteeksponering tar utgangspunkt i kommunenes langsiktige gjeld. Kommunene og fylkeskommunene har både store passiva (gjeld) og store aktiva (fordringer og likviditet), og langsiktig gjeld gir i seg selv ikke uten videre et riktig bilde av gjeldsbyrden. Deler av gjelden vil være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt

innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tjenester blir renter og avdrag dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene likviditet (bankinnskudd og plasseringer i sertifikater og obligasjoner), der effekten av en renteendring vil være den motsatte av effekten på gjeldssiden. Ved å korrigere for disse forholdene lages en indikator som i større grad gir uttrykk for hvor eksponert kommunene/fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

2 Fylkeskommuner

Netto driftsresultat

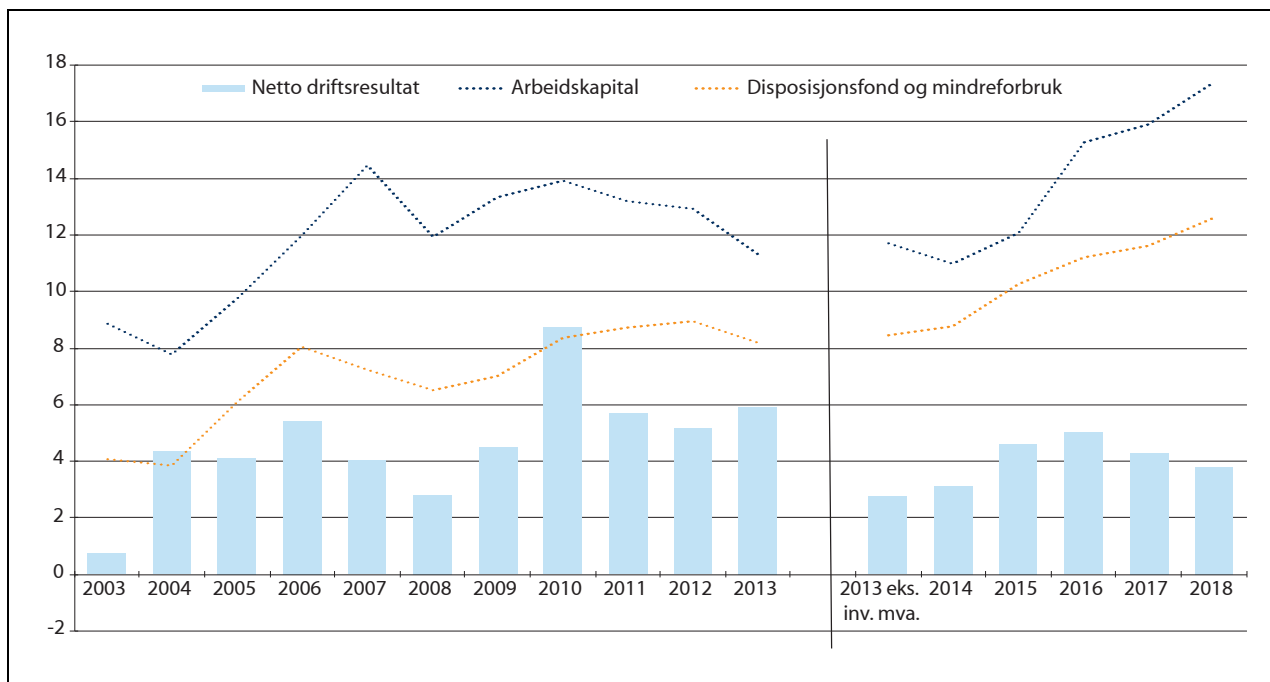
Etter en oppgang fra 2008 til 2010 ble driftsresultatet redusert i 2011, men stabiliserte seg på rundt 6 prosent i 2012 og 2013, jf. figur 3.1. I 2014 var driftsresultatet på 3,1 prosent. Nedgangen fra tidligere år skyldes at merverdiavgiftskompensasjonen knyttet til investeringer fra og med 2014 ble ført i investeringsregnskapet, og ikke i driftsregnskapet som tidligere. Korrigert for dette var netto driftsresultat i 2014 på omtrent samme nivå som i 2013.

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2018. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 3,8 prosent av driftsinntektene i 2018. Dette er en nedgang på 0,5 prosentpoeng fra 2017, og ligger litt under det anbefalte nivået fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) på 4 prosent. Ingen av fylkeskommunene hadde negativt netto driftsresultat i 2018. Hedmark hadde et netto driftsresultat på 8,1 prosent av driftsinntektene, det høyeste blant fylkeskommunene.

Figur 3.2 viser utviklingen i netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo de siste tre årene.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

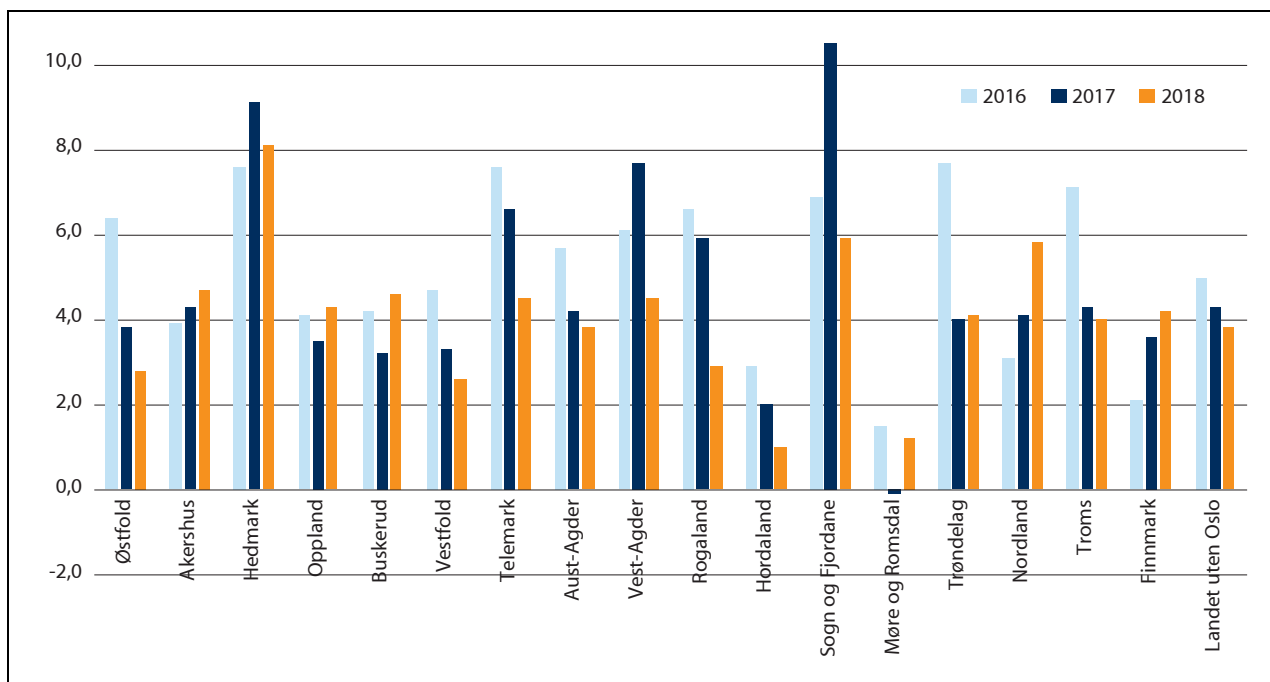
Disposisjonsfond inklusive mindreforbruk utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 12,6 prosent, jf. tabell 3.1. Dette er en oppgang fra 2017. Det er naturlig at disposisjonsfondene øker i år med gode driftsresultater, siden driftsresultatet ofte avsettes til senere bruk. Sogn og Fjordane hadde høyest kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 29,2 prosent.



Figur 3.1 Utviklingen i netto driftsresultat, arbeidskapital (eksklusive premieavvik) og disposisjonsfond og mindreforbruk for fylkeskommunene utenom Oslo. 2003–2018. Prosent av driftsinntektene.¹

¹ Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. F.o.m. 2014 føres momskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. I figuren er det derfor også vist hva indikatorene i 2013 hadde vært når momskompensasjon fra investeringer trekkes fra i driftsresultatet (telleren) og driftsinntektene (nevneren i alle indikatorene). Forbedringen i netto driftsresultat fra 2009 til 2010 må ses i sammenheng med forvaltningsreformen, som bl.a. innebar at store deler av riksveinettet ble overført fra staten. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd, som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer som utgiftsføres i investeringsregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.2 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2016, 2017 og 2018.¹

¹ For Trøndelag er tall for Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag slått sammen for 2016 og 2017.

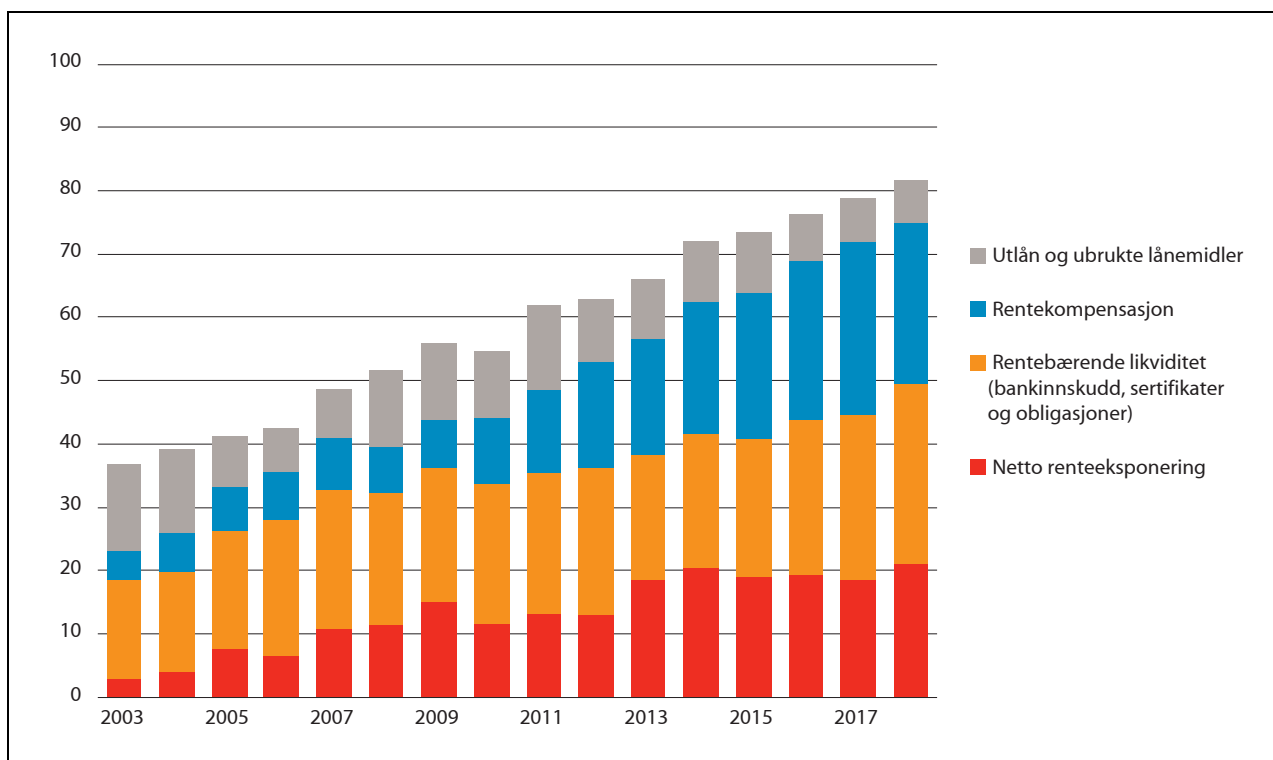
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene utenom Oslo i 2018. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto drifts- resultat (prosent)	Disposi- sjonsfond og regn- skapsmes- sig mindre- forbruk (prosent)	Akkumu- lert mer- forbruk (prosent)	Arbeids- kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsfor- pliktelser (prosent)	Sertifikat- lån ¹ (prosent)	Netto rente- eksponering (prosent)
Østfold	2,8	15,2	0,0	21,7	52,6	0,0	9,5
Akershus	4,7	16,4	0,1	18,0	48,2	0,0	-7,3
Hedmark	8,1	18,5	0,0	24,9	63,7	11,3	-10,9
Oppland	4,3	14,4	0,0	23,9	67,2	36,9	-5,7
Buskerud	4,6	8,8	0,0	10,2	88,9	79,5	27,2
Vestfold	2,6	18,7	0,0	17,4	82,8	24,7	29,0
Telemark	4,5	19,4	0,0	18,6	86,4	14,7	20,8
Aust-Agder	3,8	12,7	0,9	23,3	111,5	19,2	13,8
Vest-Agder	4,5	10,5	0,0	17,2	45,7	9,6	-5,0
Rogaland	2,9	9,9	0,0	10,5	90,8	0,0	42,6
Hordaland	1,0	3,9	0,0	6,8	114,1	18,5	76,7
Sogn og Fjordane	5,9	29,2	0,0	64,2	70,9	15,2	-39,0
Møre og Romsdal	1,2	8,7	0,0	15,5	92,9	19,2	36,2
Trøndelag	4,1	16,2	0,0	8,5	123,0	10,9	56,0
Nordland	5,8	12,7	0,0	19,7	56,2	0,0	-10,2
Troms	4,0	7,6	0,0	12,4	58,4	0,0	-7,7
Finnmark	4,2	1,7	0,0	28,1	100,5	11,5	20,5
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>3,8</i>	<i>12,6</i>	<i>0,0</i>	<i>17,4</i>	<i>81,7</i>	<i>15,5</i>	<i>21,0</i>

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle fylkeskommunene har fordelt kortsiktige- og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 3.3 Fylkeskommunenes langsiktige gjeld og renteesponering, 2003–2018. Prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Akershus fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune hadde et merforbruk på henholdsvis 0,1 og 0,9 prosent av driftsinntektene.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 17,4 prosent av driftsinntektene i 2018, jf. tabell 3.1. Dette er en oppgang fra 2017, jf. figur 3.1, og det indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett har bedret seg. Tabell 3.1 viser at likviditeten varierer en del mellom fylkene.

Langsiktig gjeld

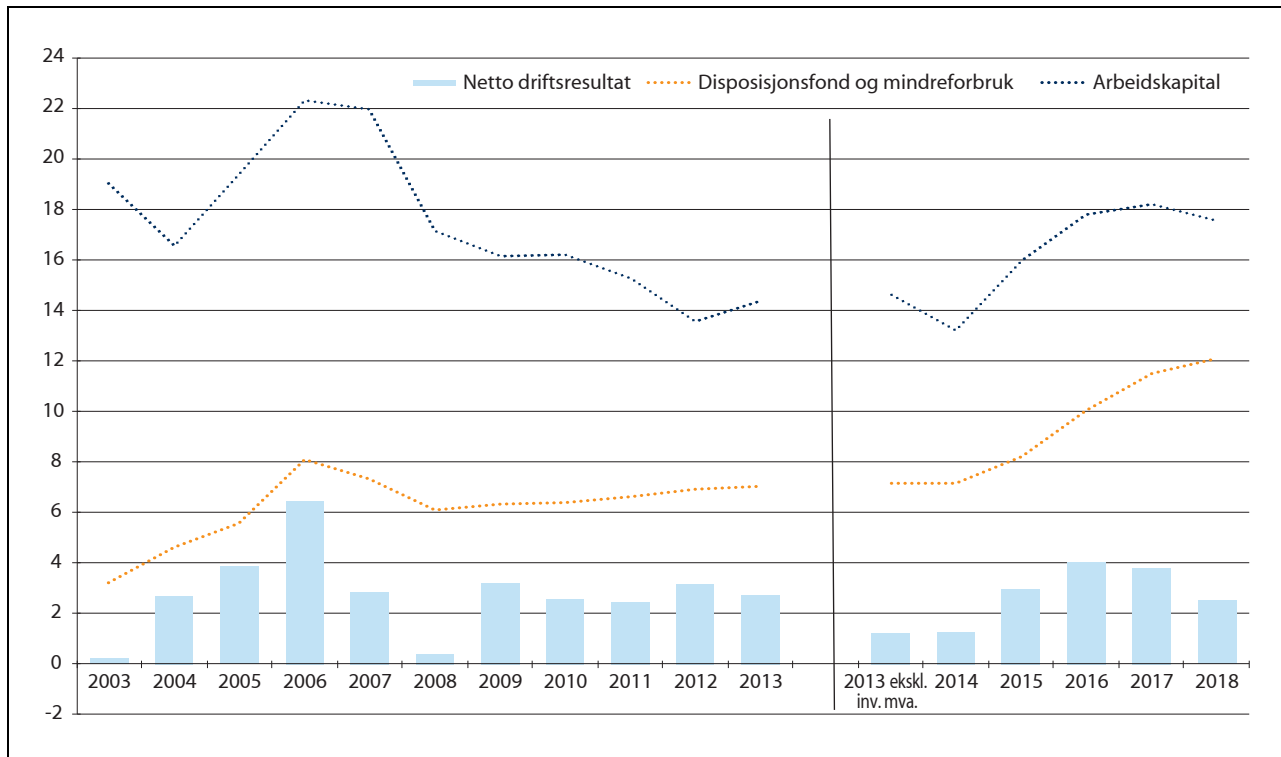
Langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 81,7 prosent av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet, eksklusive Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er en økning fra 2017. Den langsiktige gjelden har økt jevnt fra 2003 til 2018, jf. figur 3.3, som også viser sammensetningen av gjelden. Fire fylkeskommuner hadde langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene i 2018, jf. tabell 3.1.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 15,5 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for fylkeskommunene utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er en økning fra 2017, da sertifikatlån utgjorde 14,7 prosent av langsiktig gjeld.

Netto renteesponering

Netto renteesponering i prosent av totale driftsinntekter viser hvilken effekt en renteøkning vil ha på fylkeskommunenes inntekter. I 2018 utgjorde netto renteesponering 21,0 prosent av totale driftsinntekter for fylkeskommunene samlet utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,2 prosent av driftsinntektene. Netto renteesponering varierer fra -39,0 prosent for Sogn og Fjordane fylkeskommune (noe som indikerer at fylkeskommunen vil tjene på en renteoppgang) til 76,7 prosent for Hordaland fylkeskommune.



Figur 3.4 Utviklingen i netto driftsresultat, arbeidskapital (eksklusive premieavvik) og disposisjonsfond og mindreforbruk for kommunene. 2003–2018. Prosent av driftsinntektene.¹

¹ Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. F.o.m. 2014 føres moms kompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. I figuren er det derfor også vist hva indikatorene i 2013 hadde vært når moms kompensasjon fra investeringer trekkes fra i driftsresultatet (telleren) og driftsinntektene (nevneren i alle indikatorene).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3 Kommuner

Netto driftsresultat

De foreløpige ureviderte tallene for 2018, basert på regnskapstall fra 402 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusive Oslo var på 2,5 prosent av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2 og figur 3.4. I 2017 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene på 3,8 prosent.

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene for 2018. Oslo hadde høyest netto driftsresultat på 5,2 prosent etterfulgt av kommunene i Rogaland og Hordaland, som hadde gjennomsnittlig netto driftsresultat på 3,3 prosent hver. Kommunene i Østfold hadde lavest gjennomsnittlige netto driftsresultat på 1,0 prosent. Fylkesvise gjennomsnittstall viser at netto driftsresultat i ti fylker oversteg det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi på 1¾ prosent.

I alt 94 av de 402 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA, hadde et negativt netto driftsresultat i 2018. Dette er en økning på 48 kommuner fra 2017 og utgjør om lag 23 prosent av kommunene som har rapportert inn tallene.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Kommunene hadde disposisjonsfond/mindreforbruk på i gjennomsnitt 12,1 prosent av driftsinntektene i 2018. Dette er en økning fra 2017. Nivået på disposisjonsfond varierer i stor grad mellom kommunene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Akershus hadde den høyeste kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 19,0 prosent.

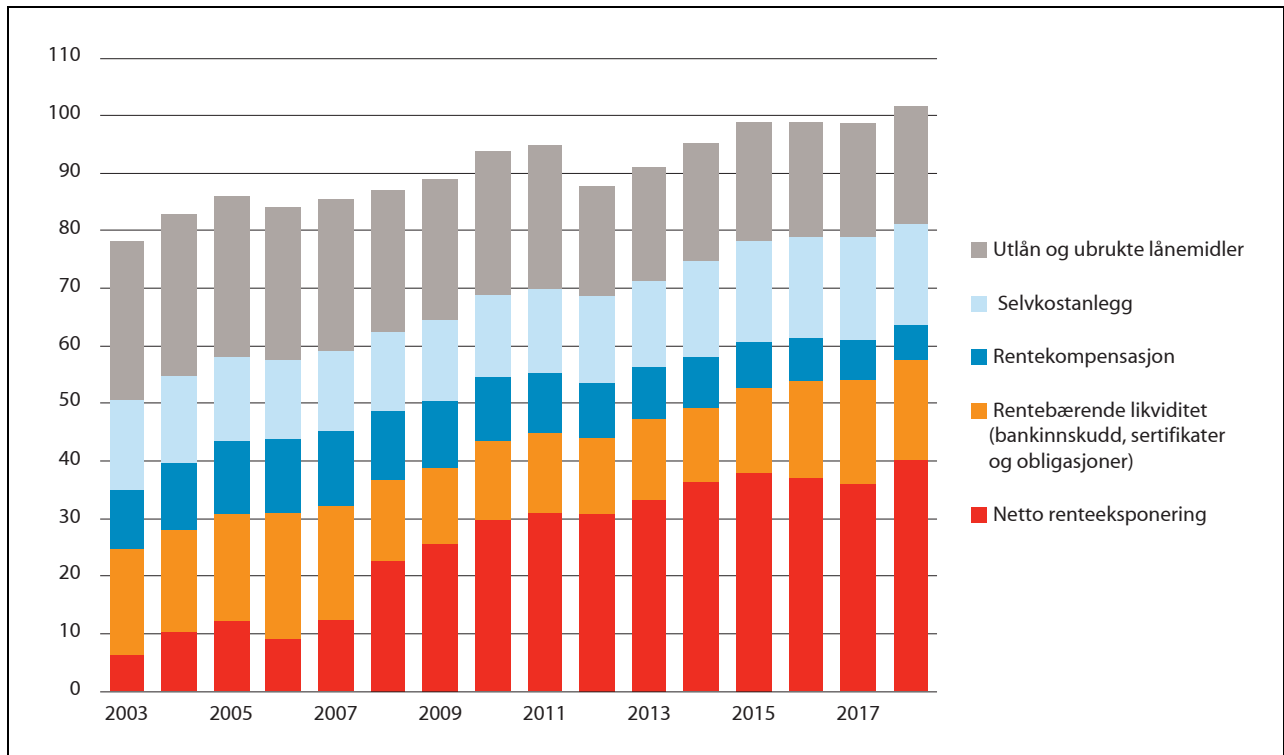
Akkumulert merforbruk i landet var på 0,1 prosent, jf. tabell 3.2. Dette er samme nivå som i 2017. Kommunene i Nordland og Finnmark hadde i snitt høyest samlet merforbruk med 0,5 prosent hver etterfulgt av kommunene i Sogn og Fjordane med 0,3 prosent.

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Akkumu- lert mer- forbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- eksponering (prosent)
Østfold	1,0	9,2	0,0	13,3	100,8	10,7	40,9
Akershus	2,5	19,0	0,0	29,1	107,8	18,7	40,9
Oslo	5,2	11,0	0,0	-7,1	77,5	0,0	18,5
Hedmark	1,1	15,8	0,1	23,7	105,5	10,9	40,2
Oppland	1,1	11,9	0,1	23,7	99,6	17,6	38,8
Buskerud	2,1	13,6	0,0	16,5	102,3	11,0	31,1
Vestfold	1,3	11,0	0,0	27,5	91,2	11,1	31,1
Telemark	1,2	9,1	0,0	18,8	98,1	18,6	38,8
Aust-Agder	1,2	8,9	0,1	16,7	109,9	17,5	47,0
Vest-Agder	1,7	15,4	0,0	26,7	101,3	6,5	41,3
Rogaland	3,3	15,0	0,0	17,9	100,4	12,8	33,9
Hordaland	3,3	11,4	0,1	17,7	98,1	8,1	42,2
Sogn og Fjordane	2,3	8,5	0,3	19,6	103,4	3,0	53,1
Møre og Romsdal	1,2	9,0	0,2	19,3	120,2	18,6	66,3
Trøndelag	2,3	10,4	0,1	29,4	114,0	8,9	46,1
Nordland	2,4	9,3	0,5	18,6	105,4	3,4	44,3
Troms	1,8	8,0	0,1	14,6	124,5	13,4	67,9
Finnmark	3,1	9,0	0,5	19,9	124,0	6,2	69,2
<i>Landet</i>	<i>2,5</i>	<i>12,1</i>	<i>0,1</i>	<i>17,6</i>	<i>101,7</i>	<i>10,7</i>	<i>40,2</i>

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene har fordelt kortsiktige og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan således være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 3.5 Kommunenes langsiktige gjeld og renteesponering 2003–2018. Prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 17,6 prosent i 2018, jf. tabell 3.2. Dette er en nedgang fra 2017, jf. figur 3.4. Arbeidskapitalen vil til en viss grad følge utviklingen i driftsresultatet, og svakere driftsresultat i 2018 enn 2017 tilsier også at likviditeten i sektoren skulle gå ned.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser, utgjorde 101,7 prosent av totale driftsinntekter for kommunene samlet ved utgangen av 2018. Dette er en økning i forhold til 2017. Langsiktig gjeld overstiger 100 prosent av driftsinntektene for 13 fylker.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 10,7 prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser for hele landet, jf. tabell 3.2. Dette er en liten reduksjon fra 2017.

Netto renteesponering

I 2018 utgjorde netto renteesponering 40,2 prosent av totale driftsinntekter for hele landet, jf. tabell 3.2. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,4 prosent av driftsinntektene. Dette er en økning fra 2017. Netto renteesponering varierer fra rundt 19 prosent i Oslo til rundt 69 prosent i Finnmark.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
0101 Halden	3,7	3,4	0,0	6,2	125,2	14,3	55,7
0104 Moss	1,7	13,6	0,1	19,2	105,8	0,0	45,4
0105 Sarpsborg	0,6	8,9	0,0	9,1	100,3	31,6	45,5
0106 Fredrikstad	-0,1	7,3	0,0	10,3	100,6	7,6	41,5
0111 Hvaler	1,7	8,9	0,0	24,6	121,4	0,0	29,3
0118 Aremark	4,0	4,3	0,0	6,6	116,5	0,0	28,8
0119 Marker	2,9	14,2	0,1	26,0	72,2	0,0	21,4
0121 Rømskog	-7,5	10,7	-0,6	51,2	62,3	0,0	-2,2
0122 Trøgstad	-1,6	21,5	0,1	36,6	97,5	0,0	15,2
0123 Spydeberg	1,0	3,5	0,1	20,4	94,2	0,0	45,1
0124 Askim	2,1	15,2	0,1	16,4	94,5	0,0	39,0
0125 Eidsberg	0,8	8,6	0,1	17,0	93,9	31,2	14,9
0127 Skiptvet	1,2	10,1	0,1	16,6	38,0	0,0	-6,0
0128 Rakkestad	3,5	13,9	0,1	14,5	102,0	0,0	53,6
0135 Råde	1,8	11,0	0,0	21,8	102,5	0,0	53,2
0136 Rygge	0,5	8,8	0,0	7,0	105,5	0,0	48,6
0137 Våler	-0,1	18,6	0,0	26,7	63,1	0,0	14,1
0138 Hobøl	-0,7	5,9	0,1	17,9	54,1	0,0	-0,1
<i>Østfold</i>	<i>1,0</i>	<i>9,2</i>	<i>0,0</i>	<i>13,3</i>	<i>100,8</i>	<i>10,7</i>	<i>40,9</i>
0211 Vestby	5,5	36,6	0,0	46,4	140,9	0,0	48,4
0213 Ski	1,0	8,5	0,0	12,1	142,9	0,0	65,8
0214 Ås	1,2	11,3	0,0	42,8	132,5	62,0	46,5
0215 Frogn	0,5	9,4	0,0	13,5	139,8	8,0	95,6
0216 Nesodden	3,2	12,6	0,0	9,8	87,8	0,0	32,6
0217 Oppegård	1,0	15,6	0,0	17,7	99,6	0,0	35,8
0219 Bærum	5,3	33,0	0,0	39,3	60,7	1,9	-3,7
0220 Asker	3,8	24,8	0,0	44,4	108,7	24,5	48,6
0221 Aurskog-Høland	1,3	11,8	0,0	25,2	112,9	53,2	46,0
0226 Sørum	1,0	8,6	0,0	16,5	165,6	50,9	114,6
0227 Fet	-1,5	11,3	0,0	18,6	146,9	39,0	84,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
0228 Rælingen	3,4	10,3	0,0	14,5	138,4	0,0	97,6
0229 Enebakk	0,2	14,7	0,0	28,7	148,0	7,0	80,8
0230 Lørenskog	3,4	8,9	0,0	22,0	141,2	15,9	83,1
0231 Skedsmo	0,7	13,6	0,0	25,5	90,2	28,4	7,8
0233 Nittedal	2,0	17,8	0,1	22,0	88,4	0,0	20,0
0234 Gjerdrum	3,2	30,7	0,0	45,7	118,3	0,0	52,3
0235 Ullensaker	-1,0	6,1	0,0	19,3	165,5	36,4	91,1
0236 Nes	-0,2	11,0	0,1	16,9	81,5	0,0	27,5
0237 Eidsvoll	0,6	20,6	0,0	34,2	114,8	25,1	31,0
0238 Nannestad	2,8	25,0	0,0	42,6	124,8	35,6	42,0
0239 Hurdal						0,0	
<i>Akershus</i>	<i>2,5</i>	<i>19,0</i>	<i>0,0</i>	<i>29,1</i>	<i>107,8</i>	<i>18,7</i>	<i>40,9</i>
0301 Oslo	5,2	11,0	0,0	-7,1	77,5	0,0	18,5
<i>Oslo</i>	<i>5,2</i>	<i>11,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-7,1</i>	<i>77,5</i>	<i>0,0</i>	<i>18,5</i>
0402 Kongsvinger	2,1	13,8	0,0	25,4	118,2	0,0	51,3
0403 Hamar	3,2	16,8	0,2	26,1	110,6	21,6	34,0
0412 Ringsaker	1,4	27,9	0,0	40,1	111,6	0,0	20,0
0415 Løten	5,2	27,7	0,0	34,7	79,8	12,1	13,8
0417 Stange	1,5	21,5	0,0	31,3	95,2	0,0	27,0
0418 Nord-Odal	-2,6	2,3	0,0	8,4	125,0	0,0	82,0
0419 Sør-Odal	-0,2	10,6	0,0	16,7	104,1	0,0	52,5
0420 Eidskog	1,0	10,1	0,0	13,5	90,1	0,0	60,9
0423 Grue	2,1	3,3	0,0	5,1	89,0	0,0	51,7
0425 Åsnes	-0,2	7,5	0,0	4,2	72,5	0,0	48,1
0426 Våler	-5,0	11,8	2,3	21,9	79,5	0,0	33,9
0427 Elverum	-0,1	0,9	0,2	7,8	156,3	36,6	88,0
0428 Trysil	-2,4	25,6	0,1	17,4	90,6	44,6	11,4
0429 Åmot	-3,2	-4,4	0,0	0,9	109,3	0,0	73,6
0430 Stor-Elvdal	-0,2	10,5	0,0	12,1	63,4	0,0	34,3
0432 Rendalen	6,1	44,4	0,0	44,7	66,8	0,0	7,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
0434 Engerdal	-4,7	24,9	0,0	34,7	62,8	0,0	-18,6
0436 Tolga	2,1	16,6	0,0	41,6	85,8	0,0	19,7
0437 Tynset	2,7	10,5	0,0	23,1	80,0	0,0	26,5
0438 Alvdal	-1,7	13,1	0,0	22,8	100,4	0,0	63,9
0439 Folldal	-0,8	7,0	0,3	15,4	76,3	0,0	44,5
0441 Os	2,9	13,6	0,0	20,9	92,6	0,0	42,6
<i>Hedmark</i>	<i>1,1</i>	<i>15,8</i>	<i>0,1</i>	<i>23,7</i>	<i>105,5</i>	<i>10,9</i>	<i>40,2</i>
0501 Lillehammer	1,7	7,5	0,0	3,1	109,8	25,7	78,8
0502 Gjøvik	0,8	15,9	0,0	50,2	91,2	28,8	9,7
0511 Dovre	-1,5	2,0	0,1	3,2	83,9	0,0	49,9
0512 Lesja	0,1	10,8	0,5	18,9	91,3	0,0	22,7
0513 Skjåk	1,6	10,1	0,1	35,9	108,8	0,0	-6,5
0514 Lom	2,6	12,5	0,1	31,1	99,6	0,0	19,4
0515 Vågå	0,3	11,3	0,1	21,5	100,7	0,0	35,7
0516 Nord-Fron	-1,6	10,8	0,0	33,2	89,0	0,0	38,3
0517 Sel	-0,9	10,8	0,1	17,1	83,1	0,0	51,0
0519 Sør-Fron	1,4	9,8	0,0	24,2	69,5	0,0	11,3
0520 Ringebu	0,3	18,9	0,0	22,0	111,9	0,0	50,9
0521 Øyer	3,4	9,4	0,0	16,5	119,3	27,9	45,2
0522 Gausdal	0,0	11,3	0,0	24,0	126,2	14,6	41,1
0528 Østre Toten	1,0	7,9	0,0	25,0	121,0	20,7	40,7
0529 Vestre Toten	0,8	7,0	0,0	9,5	153,5	53,2	101,8
0532 Jevnaker	0,8	14,7	0,0	19,0	98,0	0,0	48,0
0533 Lunner	-1,1	7,6	0,0	8,8	104,1	0,0	56,0
0534 Gran	2,5	7,7	0,0	13,5	82,9	2,2	37,7
0536 Søndre Land	-1,1	14,4	1,1	57,9	73,8	0,0	-6,7
0538 Nordre Land	0,9	9,2	0,0	17,0	71,1	0,0	5,5
0540 Sør-Aurdal	0,7	15,0	0,0	25,5	81,6	29,1	28,3
0541 Etnedal	-3,4	26,8	1,5	25,6	72,6	0,0	-8,2
0542 Nord-Aurdal	3,2	24,2	0,0	26,9	81,3	15,0	21,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
0543 Vestre Slidre	7,5	19,1	0,0	26,7	63,8	0,0	6,7
0544 Øystre Slidre	5,9	31,3	0,0	28,3	84,0	0,0	1,7
0545 Vang	2,3	11,4	0,0	50,5	85,0	5,2	-4,5
<i>Oppland</i>	<i>1,1</i>	<i>11,9</i>	<i>0,1</i>	<i>23,7</i>	<i>99,6</i>	<i>17,6</i>	<i>38,8</i>
0602 Drammen	3,6	29,9	0,0	15,4	126,1	16,8	50,7
0604 Kongsberg	1,8	4,7	0,1	12,6	158,4	12,2	48,4
0605 Ringerike						0,0	
0612 Hole	3,5	8,6	0,0	11,6	69,0	0,0	27,1
0615 Flå	3,2	12,2	0,0	20,4	78,2	0,0	28,7
0616 Nes	-1,2	3,9	0,3	13,2	66,7	0,0	32,9
0617 Gol	-0,3	16,8	0,1	28,1	90,9	0,0	37,8
0618 Hemsedal	1,9	23,7	0,1	41,4	77,6	0,0	-2,1
0619 Ål	3,6	12,7	0,1	25,2	65,6	0,0	-17,0
0620 Høl	-0,9	9,1	0,0	21,5	76,9	0,0	-0,1
0621 Sigdal	1,6	16,1	0,0	38,4	69,8	0,0	-2,8
0622 Krødsherad	8,2	31,4	0,0	57,9	85,3	0,0	-18,3
0623 Modum	1,6	7,0	0,0	17,5	87,1	0,0	18,4
0624 Øvre Eiker	1,1	7,3	0,0	12,9	92,1	0,0	37,8
0625 Nedre Eiker	2,6	6,6	0,0	10,8	103,2	0,0	35,0
0626 Lier	2,2	7,8	0,0	11,2	101,6	46,6	38,2
0627 Røyken	0,7	6,9	0,0	12,4	40,3	0,0	-9,6
0628 Hurum	-3,2	6,0	0,0	14,0	94,4	0,0	25,0
0631 Flesberg	0,6	4,7	0,0	14,8	118,7	0,0	79,0
0632 Rollag	0,0	8,4	0,0	23,0	50,3	0,0	5,1
0633 Nore og Uvdal	-0,7	9,9	0,0	29,3	54,6	0,0	-9,0
<i>Buskerud</i>	<i>2,1</i>	<i>13,6</i>	<i>0,0</i>	<i>16,5</i>	<i>102,3</i>	<i>11,0</i>	<i>31,1</i>
0701 Horten	2,8	9,9	0,0	15,3	114,4	0,0	61,1
0704 Tønsberg	0,8	5,3	0,0	15,5	92,2	10,9	34,9
0710 Sandefjord	4,2	18,6	0,0	42,8	36,3	35,8	-10,7
0711 Svelvik	-1,4	3,9	0,0	5,8	92,6	0,0	44,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
0712 Larvik	-0,3	6,1	0,0	27,7	116,7	5,8	50,1
0713 Sande	1,9	13,3	0,0	21,9	101,8	31,8	33,0
0715 Holmestrand	-2,7	13,5	0,0	45,0	119,4	4,4	31,6
0716 Re	-2,0	6,3	0,0	29,2	121,8	47,1	69,9
0729 Færder	0,5	14,4	0,0	22,1	117,2	0,0	39,7
<i>Vestfold</i>	<i>1,3</i>	<i>11,0</i>	<i>0,0</i>	<i>27,5</i>	<i>91,2</i>	<i>11,1</i>	<i>31,1</i>
0805 Porsgrunn	0,7	5,8	0,0	22,0	111,5	30,0	41,8
0806 Skien	2,0	12,2	0,0	19,8	97,1	17,2	36,3
0807 Notodden	-0,4	6,8	0,0	14,3	109,9	16,4	50,5
0811 Siljan	3,8	22,2	0,0	34,7	59,5	69,1	-6,3
0814 Bamble	1,1	16,3	0,0	36,8	92,3	0,0	18,2
0815 Kragerø	0,1	4,4	0,0	8,1	125,3	32,2	81,2
0817 Drangedal	0,2	7,7	0,0	18,5	158,3	35,9	79,5
0819 Nome	0,5	1,6	0,0	0,9	93,1	0,0	71,3
0821 Bø	0,2	4,1	0,0	9,2	85,6	0,0	47,8
0822 Sauherad	1,2	4,9	0,0	15,7	94,3	14,5	41,8
0826 Tinn	0,1	16,4	0,0	18,6	58,4	0,0	-3,2
0827 Hjartdal	2,9	12,0	0,0	15,0	71,6	0,0	26,4
0828 Seljord	0,5	4,4	0,0	6,8	88,2	0,0	64,1
0829 Kviteseid	3,1	7,8	0,0	9,2	51,2	0,0	0,0
0830 Nissedal	-0,5	8,0	0,0	22,0	87,7	0,0	5,7
0831 Fyresdal	2,2	2,3	0,0	10,3	40,2	0,0	-11,8
0833 Tokke	4,5	11,7	0,0	15,2	57,0	0,0	6,9
0834 Vinje	2,7	6,7	0,0	27,7	98,5	33,7	27,9
<i>Telemark</i>	<i>1,2</i>	<i>9,1</i>	<i>0,0</i>	<i>18,8</i>	<i>98,1</i>	<i>18,6</i>	<i>38,8</i>
0901 Risør	0,2	10,2	0,0	14,8	109,6	25,7	55,1
0904 Grimstad	-0,1	10,8	0,0	25,4	98,7	0,0	25,2
0906 Arendal	1,8	5,4	0,0	7,2	120,8	20,1	63,6
0911 Gjerstad	1,7	13,9	0,0	36,2	141,8	0,0	72,4
0912 Vegårshei	1,2	6,8	0,0	17,8	96,6	0,0	52,9

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
0914 Tvedestrand	1,1	4,1	0,0	11,7	105,2	0,0	34,0
0919 Froland	-0,9	7,1	1,7	13,1	128,7	0,0	72,2
0926 Lillesand	0,9	5,0	0,0	7,3	136,6	72,2	65,5
0928 Birkenes	-0,6	8,2	0,0	27,7	105,9	4,0	73,5
0929 Åmli	1,4	15,8	0,0	29,9	96,5	0,0	49,1
0935 Iveland	3,1	28,3	0,0	31,8	46,9	0,0	-13,3
0937 Evje og Hornnes	2,2	13,4	0,0	17,5	77,1	0,0	26,0
0938 Bygland	-0,3	26,0	0,0	36,7	80,0	0,0	24,9
0940 Valle							
0941 Bykle	6,1	33,8	0,0	55,2	29,3	0,0	-110,3
<i>Aust-Agder</i>	<i>1,2</i>	<i>8,9</i>	<i>0,1</i>	<i>16,7</i>	<i>109,9</i>	<i>17,5</i>	<i>47,0</i>
1001 Kristiansand	2,0	14,2	0,0	21,2	115,7	6,3	60,5
1002 Mandal	2,7	14,4	0,0	18,0	96,5	0,0	31,0
1003 Farsund	3,6	13,4	0,0	25,8	108,9	40,8	41,0
1004 Flekkefjord	2,8	9,4	0,0	16,3	87,6	0,0	44,3
1014 Vennesla	0,9	19,7	0,0	28,8	74,9	11,2	9,0
1017 Songdalen	0,5	16,6	0,0	49,6	109,0	3,9	31,1
1018 Søgne	0,3	19,5	0,0	44,2	84,4	0,0	15,2
1021 Marnardal	-8,5	19,8	0,0	49,8	54,0	0,0	-16,4
1026 Åseral	12,2	65,1	0,0	144,3	51,8	0,0	-64,3
1027 Audnedal	-3,0	29,7	0,0	122,8	69,6	0,0	-36,6
1029 Lindesnes	0,8	13,2	0,0	23,4	109,5	0,0	23,0
1032 Lyngdal	2,0	9,0	0,1	11,8	87,8	0,0	58,3
1034 Hægebostad	0,4	10,6	0,0	24,9	81,0	0,0	24,6
1037 Kvinesdal	2,2	14,5	0,0	17,5	78,1	0,0	28,6
1046 Sirdal	-1,3	26,1	0,0	48,3	88,1	0,6	1,1
<i>Vest-Agder</i>	<i>1,7</i>	<i>15,4</i>	<i>0,0</i>	<i>26,7</i>	<i>101,3</i>	<i>6,5</i>	<i>41,3</i>
1101 Eigersund	-0,3	13,6	0,1	20,5	91,4	0,0	18,9
1102 Sandnes	3,0	12,8	0,0	12,1	115,7	43,0	48,2
1103 Stavanger	3,5	19,5	0,1	15,6	103,5	0,0	32,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelseser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelseser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1106 Haugesund	2,7	8,6	0,0	6,2	84,4	7,0	31,0
1111 Sokndal	3,2	15,9	0,0	46,5	93,5	84,3	50,9
1112 Lund	-2,3	6,8	0,0	24,0	93,2	0,0	25,1
1114 Bjerkreim	2,7	13,6	0,0	26,0	55,0	69,0	-4,3
1119 Hå	3,9	17,6	0,0	20,5	96,7	0,0	38,3
1120 Klepp	3,0	13,6	0,0	19,0	84,2	20,5	29,5
1121 Time	0,4	5,1	0,0	7,1	114,8	12,4	62,4
1122 Gjesdal	3,2	10,9	0,0	20,9	113,0	14,3	51,0
1124 Sola	3,7	13,7	0,1	10,1	110,7	9,0	40,9
1127 Randaberg	-0,2	7,5	0,0	23,0	154,2	39,2	96,2
1129 Forsand							
1130 Strand	3,3	13,1	0,0	26,0	96,2	0,0	4,3
1133 Hjelmeland	5,9	12,2	0,0	23,3	97,4	0,0	25,1
1134 Suldal	10,5	31,3	0,0	50,7	53,6	0,0	-40,8
1135 Sauda	3,2	9,4	0,0	22,5	91,3	0,0	56,2
1141 Finnøy	9,7	18,6	0,0	26,7	97,3	0,0	14,0
1142 Rennesøy	2,5	11,8	0,0	17,7	137,5	0,0	69,6
1144 Kvitsøy	8,0	27,7	0,0	27,8	61,2	0,0	-3,5
1145 Bokn	8,9	30,3	0,0	47,9	147,0	0,0	73,1
1146 Tysvær	8,9	23,3	0,0	37,4	113,3	0,0	27,2
1149 Karmøy	2,6	12,2	0,0	23,5	74,5	9,1	7,5
1151 Utsira	11,6	26,6	0,0	34,2	73,6	0,0	1,7
1160 Vindafjord	1,9	9,7	0,0	22,3	62,8	0,0	26,8
<i>Rogaland</i>	<i>3,3</i>	<i>15,0</i>	<i>0,0</i>	<i>17,9</i>	<i>100,4</i>	<i>12,8</i>	<i>33,9</i>
1201 Bergen	4,3	11,4	0,0	9,8	87,5	3,6	32,6
1211 Etne	5,2	16,8	0,0	31,4	100,1	53,0	41,9
1216 Sveio	5,3	19,2	0,0	51,2	99,2	0,0	11,6
1219 Bømlo	2,6	8,6	0,0	6,9	93,5	0,0	53,5
1221 Stord	0,2	2,0	0,0	13,9	148,3	14,3	58,1
1222 Fitjar	5,3	11,8	0,0	19,7	76,8	0,0	32,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1223 Tysnes	3,5	19,6	0,0	21,6	71,9	0,0	24,6
1224 Kvinnherad	2,0	16,3	0,0	64,1	128,6	0,0	68,7
1227 Jondal	10,8	18,7	0,0	20,7	59,3	0,0	10,5
1228 Odda	4,2	8,4	0,0	27,6	71,9	25,2	-9,3
1231 Ullensvang	-3,7	11,6	0,0	27,2	61,7	0,0	12,7
1232 Eidfjord	8,2	27,7	0,0	55,8	72,0	0,0	-14,8
1233 Ulvik	0,0	9,3	0,0	44,6	83,1	0,0	17,4
1234 Granvin	2,8	21,5	0,0	27,9	86,1	0,0	-0,3
1235 Voss	-0,5	6,5	0,1	24,4	94,3	0,0	30,5
1238 Kvam	5,6	10,2	0,0	18,5	126,3	22,4	83,7
1241 Fusa	6,2	9,3	0,0	18,2	96,6	0,0	48,9
1242 Samnanger	1,4	3,9	0,0	12,7	100,2	0,0	47,1
1243 Os	6,4	26,8	0,0	46,4	134,2	13,0	73,4
1244 Austevoll	6,4	15,0	0,0	17,5	114,6	0,0	81,1
1245 Sund	3,3	13,2	0,0	23,2	120,4	0,0	69,7
1246 Fjell	-3,6	6,3	2,6	10,9	118,4	6,2	98,0
1247 Askøy	-0,2	6,1	0,0	15,6	142,8	37,7	75,5
1251 Vaksdal	3,2	19,1	0,0	46,8	84,7	0,0	15,6
1252 Modalen	-1,5	26,2	2,5	36,6	30,2	0,0	-21,2
1253 Osterøy							
1256 Meland	0,9	4,2	0,0	18,4	106,4	17,8	69,8
1259 Øygarden	6,2	15,9	0,0	30,8	83,4	0,0	35,5
1260 Radøy	3,6	9,9	0,0	13,5	70,1	0,0	28,9
1263 Lindås	2,9	16,8	0,0	32,0	107,0	0,0	40,7
1264 Austrheim	0,4	0,7	2,1	5,8	104,5	0,0	76,9
1265 Fedje							
1266 Masfjorden	3,4	22,8	0,0	25,8	31,0	0,0	-1,0
<i>Hordaland</i>	<i>3,3</i>	<i>11,4</i>	<i>0,1</i>	<i>17,7</i>	<i>98,1</i>	<i>8,1</i>	<i>42,2</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1401 Flora	-0,5	4,8	0,3	3,3	135,0	0,0	75,6
1411 Gulen	11,4	19,8	0,0	31,4	59,0	0,0	11,5
1412 Solund	17,4	18,2	0,0	41,9	88,9	0,0	25,9
1413 Hyllestad	8,4	8,1	0,2	11,1	89,8	0,0	68,2
1416 Høyanger	0,5	6,7	0,1	5,5	104,3	0,0	70,8
1417 Vik	2,3	8,7	0,1	12,2	92,0	0,0	46,8
1418 Balestrand	-3,1	7,3	0,3	25,6	52,5	0,0	4,9
1419 Leikanger	-2,6	12,5	0,1	37,3	84,9	14,9	71,1
1420 Sogndal	5,4	18,8	0,1	25,3	83,0	0,0	38,8
1421 Aurland	8,2	23,2	0,0	38,4	60,7	0,0	22,9
1422 Lærdal	-0,5						-10,7
1424 Årdal	2,9	6,6	0,0	20,9	76,6	0,0	25,6
1426 Luster							
1428 Askvoll	4,4	12,2	0,1	14,5	80,0	0,0	43,4
1429 Fjaler	4,0	8,0	0,1	22,6	82,9	24,6	50,5
1430 Gaular	4,2	5,3	0,1	23,1	80,1	0,0	30,8
1431 Jølster	-0,4	4,7	0,1	13,7	105,6	0,0	62,9
1432 Førde	0,4	8,8	0,0	29,2	127,9	0,0	73,1
1433 Naustdal	-0,6	1,5	0,2	2,6	141,0	0,0	115,3
1438 Bremanger	7,1	0,4	4,6	-9,0	77,8	0,0	47,1
1439 Vågsøy	0,3	3,2	0,0	21,6	133,1	35,2	74,5
1441 Selje	7,9	14,9	0,0	27,1	92,7	0,0	39,3
1443 Eid	-1,6	5,6	0,0	34,6	152,1	0,0	93,9
1444 Hornindal	-3,7	15,1	0,0	15,6	114,3	0,0	62,2
1445 Gloppen	-0,3	2,5	0,0	6,2	110,4	0,0	77,7
1449 Stryn	2,5	9,4	0,0	26,9	93,0	0,0	46,1
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>2,3</i>	<i>8,5</i>	<i>0,3</i>	<i>19,6</i>	<i>103,4</i>	<i>3,0</i>	<i>53,1</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1502 Molde	1,0	7,3	0,1	18,2	148,0	0,0	100,6
1504 Ålesund	1,1	1,7	0,0	18,1	123,3	4,2	48,0
1505 Kristiansund	-0,9	0,1	0,0	-1,9	133,0	69,0	105,7
1511 Vanylven	4,6	16,0	-1,7	19,2	72,5	0,0	29,7
1514 Sande	-1,3	0,0	0,3	23,1	106,2	10,0	63,9
1515 Herøy	-0,5	7,3	0,0	25,6	130,5	0,0	75,3
1516 Ulstein	1,7	7,8	0,0	13,7	205,8	55,8	146,5
1517 Hareid	-1,2	3,4	1,6	4,1	91,1	0,0	67,4
1519 Volda	0,7	13,4	0,0	28,4	129,1	33,2	75,3
1520 Ørsta	0,4	9,9	0,0	4,0	110,6	0,0	85,2
1523 Ørskog	-1,9	2,9	0,0	30,3	189,3	0,0	131,4
1524 Norrdal	-3,1	0,0	2,2	18,3	132,0	0,0	83,2
1525 Stranda	2,9	3,7	0,0	-80,4	165,5	0,0	124,3
1526 Stordal	-1,9	5,3	0,0	33,5	124,2	0,0	68,2
1528 Sykkylven	0,3	5,8	0,0	0,6	96,8	0,0	67,4
1529 Skodje	3,5	13,3	0,0	33,5	111,7	0,0	61,8
1531 Sula	-1,3	14,0	0,0	29,4	135,7	40,6	65,7
1532 Giske	-0,5	0,4	1,7	29,3	165,6	11,3	112,7
1534 Haram	-0,4	6,6	0,0	107,6	134,9	85,9	26,0
1535 Vestnes	1,4	3,7	0,0	-6,7	68,7	0,0	55,9
1539 Rauma	0,9	4,0	0,7	7,8	122,6	74,9	69,0
1543 Nesset	1,4	7,2	0,0	13,9	124,4	0,0	59,6
1545 Midsund	2,4	5,0	0,0	10,9	90,6	0,0	56,6
1546 Sandøy	-1,6	25,1	0,0	67,2	210,7	0,0	150,5
1547 Aukra	22,8	88,6	0,0	91,5	70,3	0,0	-41,2
1548 Fræna	0,3	9,0	0,0	25,5	89,0	0,0	24,4
1551 Eide	-6,3	5,6	4,1	13,6	111,3	0,0	71,4
1554 Averøy	3,2	6,7	0,0	9,7	105,5	0,0	59,6
1557 Gjemnes	4,2	15,0	0,0	20,8	70,2	0,0	23,6
1560 Tingvoll	4,3	12,5	0,0	13,7	93,8	0,0	55,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1563 Sunndal	-0,3	21,2	0,0	23,7	74,9	0,0	21,7
1566 Surnadal	-2,6	5,9	0,1	9,1	81,6	0,0	45,6
1567 Rindal	-0,5	12,2	0,0	15,3	79,4	0,0	28,2
1571 Halså	4,7	23,1	0,3	31,3	91,2	0,0	33,4
1573 Smøla	11,5	19,4	0,0	31,1	92,6	0,0	29,3
1576 Aure							
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>1,2</i>	<i>9,0</i>	<i>0,2</i>	<i>19,3</i>	<i>120,2</i>	<i>18,6</i>	<i>66,3</i>
1804 Bodø	0,0	6,4	0,0	19,9	125,6	16,2	41,1
1805 Narvik	2,2	6,2	0,0	4,2	106,7	0,0	74,8
1811 Bindal	13,7	31,6	0,0	44,9	72,9	0,0	16,7
1812 Sømna	3,5	14,9	0,0	19,8	74,7	0,0	28,4
1813 Brønnøy	4,2	7,1	0,0	17,3	107,1	0,0	68,4
1815 Vega	-0,6	6,8	0,6	9,1	135,9	0,0	105,1
1816 Vevelstad							
1818 Herøy	12,7	37,1	0,0	44,9	130,2	0,0	67,5
1820 Alstahaug	1,4	8,5	0,0	11,5	135,5	0,0	71,5
1822 Leirfjord	2,0	10,9	0,0	9,3	69,4	0,0	27,2
1824 Vefsn	0,6	15,0	0,0	21,4	111,6	0,0	40,9
1825 Grane	6,4	13,2	0,0	52,3	60,1	0,0	-11,5
1826 Hattfjelldal	4,4	20,5	0,2	43,5	37,5	0,0	-32,5
1827 Dønna	12,1	19,1	0,0	22,4	91,1	0,0	49,5
1828 Nesna	1,2	6,6	0,0	13,0	64,0	0,0	23,8
1832 Hemnes							
1833 Rana	5,5	18,7	-1,1	32,2	110,0	0,0	16,7
1834 Lurøy	18,0	48,7	0,0	54,0	37,7	0,0	-43,3
1835 Træna							
1836 Rødøy	17,8	19,6	0,0	41,6	81,2	0,0	7,4
1837 Meløy	5,0	6,6	0,0	13,4	75,7	0,0	32,7
1838 Gildeskål	0,9	13,5	0,0	104,9	102,7	0,0	-45,3
1839 Beiarn	-4,1	16,5	0,0	174,0	100,1	0,0	17,9

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1840 Saltdal	0,9	0,2	0,0	-0,1	77,9	0,0	63,9
1841 Fauske – Fuosko	-2,4	0,6	3,2	1,9	159,2	0,0	141,4
1845 Sørfold							
1848 Steigen	9,2	0,2	-0,1	-3,6	97,9	0,0	79,0
1849 Hamarøy – Håbmer	1,3	4,2	-9,4	3,3	57,4	0,0	22,3
1850 Divtasvuodna – Tysfjord							
1851 Lødingen						0,0	
1852 Tjeldsund	4,2	8,3	0,0	9,9	125,8	0,0	87,9
1853 Evenes	-2,8	8,5	0,0	25,8	47,1	0,0	-4,4
1854 Ballangen	4,9	1,6	0,0	5,8	73,8	0,0	36,4
1856 Røst	6,6	20,1	0,1	19,4	95,0	0,0	43,9
1857 Værøy	1,1	4,8	0,0	21,9	77,1	0,0	20,4
1859 Flakstad	10,1	10,9	0,0	17,9	67,2	0,0	29,3
1860 Vestvågøy	-0,2	3,7	0,0	9,5	88,3	0,0	52,8
1865 Vågan	0,7	10,3	0,1	7,6	98,8	0,0	62,2
1866 Hadsel	5,1	3,3	0,2	13,6	106,2	0,0	43,2
1867 Bø	2,1	3,4	0,0	1,8	98,9	0,0	62,9
1868 Øksnes	5,9	12,3	0,0	26,5	216,6	0,0	122,4
1870 Sortland – Suortá	2,3	10,0	0,0	11,0	88,6	0,0	51,9
1871 Andøy	3,1	3,7	0,0	26,2	88,6	0,0	42,7
1874 Moskenes							
<i>Nordland</i>	<i>2,4</i>	<i>9,3</i>	<i>0,5</i>	<i>18,6</i>	<i>105,4</i>	<i>3,4</i>	<i>44,3</i>
1902 Tromsø	-1,1	3,8	0,0	9,8	149,6	20,1	86,8
1903 Harstad – Hárstták	4,1	14,4	0,0	23,1	132,6	27,1	61,4
1911 Kvæfjord	5,2	12,8	0,0	13,7	55,3	0,0	13,1
1913 Skånland	4,0	16,1	0,0	21,3	101,8	0,0	52,0
1917 Ibestad	14,4	19,6	0,0	27,6	100,1	0,0	47,6
1919 Gratangen	2,8	8,9	0,0	14,0	76,0	0,0	27,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1920 Loabák – Lavangen	0,8	17,6	0,0	17,8	73,0	0,0	29,1
1922 Bardu	-3,5	6,0	0,0	12,0	91,5	0,0	51,7
1923 Salangen	4,6	10,7	0,0	10,6	88,4	0,0	62,0
1924 Målselv	-0,2	4,4	0,0	10,5	103,9	0,0	40,8
1925 Sørreisa	-1,0	5,4	0,0	5,9	104,0	0,0	68,6
1926 Dyrøy	8,4	12,0	0,0	9,6	77,5	0,0	54,5
1927 Tranøy	4,1	9,6	0,0	9,4	60,8	0,0	28,5
1928 Torsken	3,4	16,0	4,5	31,1	71,0	0,0	0,8
1929 Berg	2,9	10,7	-1,5	20,5	91,7	0,0	49,7
1931 Lenvik	2,6	4,8	0,0	8,2	99,1	0,0	62,6
1933 Balsfjord	3,2	8,3	0,0	15,1	101,7	0,0	63,2
1936 Karlsøy	13,6	20,4	0,3	16,6	111,8	0,0	49,5
1938 Lyngen	2,1	10,0	0,0	38,7	192,6	0,0	121,6
1939 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	1,2	9,9	0,0	33,7	126,0	11,8	83,8
1940 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	2,3	2,0	0,0	30,5	184,1	0,0	118,1
1941 Skjervøy	8,3	17,2	0,0	23,9	95,6	0,0	56,8
1942 Nordreisa	1,8	6,4	0,0	9,7	99,7	0,0	41,5
1943 Kvænangen	12,5	14,8	7,7	27,9	123,7	0,0	31,9
<i>Troms</i>	<i>1,8</i>	<i>8,0</i>	<i>0,1</i>	<i>14,6</i>	<i>124,5</i>	<i>13,4</i>	<i>67,9</i>
2002 Vardø	2,9	25,8	0,0	27,3	144,4	0,0	77,5
2003 Vadsø	-0,3	10,0	0,0	25,3	178,6	48,9	107,0
2004 Hammerfest	6,7	8,6	0,0	19,5	183,8	0,0	116,0
2011 Guovdageaidnu – Kautokeino	6,1	8,0	0,0	17,3	62,4	0,0	26,9
2012 Alta	1,4	4,1	0,0	16,0	111,5	0,0	57,0
2014 Loppa	18,2	30,8	0,0	44,7	25,4	0,0	-41,7
2015 Hasvik	6,1	27,2	0,0	43,5	43,7	0,0	-19,4
2017 Kvalsund	6,3	19,1	0,0	35,0	93,6	0,0	28,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
2018 Måsøy	12,2	22,9	0,8	33,5	75,3	0,0	27,6
2019 Nordkapp	7,0	13,7	0,0	14,2	96,2	27,5	49,4
2020 Porsanger – Porsángu – Porsanki	-5,5	1,6	5,4	2,1	85,3	0,0	44,1
2021 Kárašjohka – Karasjok						0,0	
2022 Lebesby	8,5	17,9	0,0	20,6	102,1	0,0	39,5
2023 Gamvik							
2024 Berlevåg	1,3	22,8	1,6	50,4	170,5	0,0	84,8
2025 Deatnu Tana	-1,3	2,5	0,0	5,2	132,3	0,0	100,7
2027 Unjárga – Nesseby	5,9	20,8	0,0	21,2	83,0	0,0	43,3
2028 Båtsfjord	1,2	11,4	0,0	8,1	95,4	0,0	68,2
2030 Sør-Varanger	2,5	4,7	0,2	24,2	135,7	0,0	99,4
<i>Finnmark</i>	<i>3,1</i>	<i>9,0</i>	<i>0,5</i>	<i>19,9</i>	<i>124,0</i>	<i>6,2</i>	<i>69,2</i>
5001 Trondheim	1,5	9,0	0,0	41,4	108,8	3,0	28,5
5004 Steinkjer	2,1	11,1	0,0	26,9	121,8	0,0	74,1
5005 Namsos	1,3	12,0	0,0	14,2	87,9	0,0	31,1
5011 Hemne	-3,2	14,0	0,0	18,5	68,1	0,0	3,4
5012 Snillfjord							
5013 Hitra	8,4	15,1	0,0	40,9	155,5	0,0	52,2
5014 Frøya	8,9	17,4	0,0	65,0	171,6	0,0	66,1
5015 Ørland	0,6	4,0	0,1	30,3	182,1	0,0	124,5
5016 Agdenes	6,0	23,3	0,0	32,3	46,1	0,0	18,5
5017 Bjugn	5,9	10,3	0,1	28,5	125,9	6,3	65,4
5018 Åfjord	4,7	18,7	1,4	34,1	117,1	0,0	34,4
5019 Roan	16,8	20,4	0,0	24,1	86,7	0,0	29,2
5020 Osen	9,9	18,0	0,0	17,7	72,6	0,0	25,3
5021 Oppdal	4,3	15,2	0,1	35,6	54,3	0,0	-12,0
5022 Rennebu	3,7	9,9	0,0	22,5	91,2	0,0	43,0
5023 Meldal	3,7	13,2	0,0	24,5	82,0	0,0	26,3

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
5024 Orkdal	4,0	20,4	0,0	24,2	116,1	19,3	30,5
5025 Røros	2,7	5,0	0,0	12,7	84,4	0,0	34,5
5026 Holtålen							
5027 Midtre Gauldal	2,4	6,3	0,0	17,3	93,2	57,1	49,3
5028 Melhus	1,7	12,8	0,0	28,5	119,0	69,4	51,5
5029 Skaun	0,4	25,3	0,0	27,5	131,1	0,0	61,2
5030 Klæbu	0,9	2,9	-5,1	23,0	105,8	0,0	58,5
5031 Malvik	2,3	8,5	0,0	10,1	146,4	9,8	86,3
5032 Selbu	-0,6	8,4	0,0	14,0	81,7	59,4	42,2
5033 Tydal	3,5	14,7	0,0	17,8	61,7	0,0	-9,1
5034 Meråker	1,3	13,2	0,0	30,9	128,0	0,0	24,0
5035 Stjørdal	3,1	7,9	0,0	18,4	126,2	10,5	55,3
5036 Frosta	-1,7	2,9	0,1	6,6	87,3	0,0	50,9
5037 Levanger	-0,6	5,7	0,1	8,4	155,0	4,7	121,8
5038 Verdal	-0,4	5,8	0,1	10,8	124,3	7,1	62,4
5039 Verran	1,4	5,5	0,0	0,0	126,2	19,5	79,7
5040 Namdalseid	4,2	11,8	0,0	12,5	118,0	0,0	79,6
5041 Snåase – Snåsa	-3,5	9,2	0,0	10,2	87,2	0,0	55,2
5042 Lierne	2,0	9,2	0,0	23,0	82,8	0,0	33,4
5043 Raarvihke – Røyrvik	-0,7	4,4	47,8	21,3	120,9	0,0	67,3
5044 Namsskogan	3,8	26,6	0,0	44,6	88,8	0,0	27,1
5045 Grong	2,0	16,3	0,0	18,6	118,8	0,0	66,8
5046 Høylandet	1,7	12,7	0,0	22,8	65,8	0,0	17,8
5047 Overhalla	1,1	18,6	0,0	22,7	115,8	0,0	42,4
5048 Fosnes	5,2	14,2	0,0	20,0	123,3	0,0	84,5
5049 Flatanger	21,4	9,9	0,0	42,9	110,1	0,0	53,6
5050 Vikna	11,1	14,4	0,0	24,9	108,5	0,0	58,5
5051 Nærøy	14,0	27,1	0,0	43,7	100,8	0,0	20,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2018 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
5052 Leka							
5053 Inderøy	1,8	8,5	0,0	15,0	108,9	19,4	58,6
5054 Indre Fosen	1,0	4,5	0,1	19,7	149,0	60,2	93,6
<i>Trøndelag</i>	<i>2,3</i>	<i>10,4</i>	<i>0,1</i>	<i>29,4</i>	<i>114,0</i>	<i>8,9</i>	<i>46,1</i>
<i>Landet</i>	<i>2,5</i>	<i>12,1</i>	<i>0,1</i>	<i>17,6</i>	<i>101,7</i>	<i>10,7</i>	<i>40,2</i>

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene har fordelt kortsiktige- og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vedlegg 4**Skjønnstilskudd i 2018****1 Fordelingen av skjønnsmidler i 2018**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder bevilgningene over kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2018 har departementet fordelt et samlet skjønnstilskudd på nærmere 1 862 mill. kroner. Av dette gikk 1 492 mill. kroner til kommunene og 370 mill. kroner til fylkeskommunene. Av dette ble 59,9 mill. kroner overført fra 2017 til 2018 over kap. 571, post 64.

Departementet fordeler skjønnstilskuddet til fylkeskommuner og fastsetter fylkesrammer for skjønnstildelingen til kommunene. Fylkesmannen fordeler disse fylkesrammene videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnstilskuddet til kommunene (via fylkesmannsembetene) og fylkeskommunene.

Kommunene

Av det totale tilskuddet til kommunene ble 1 100 mill. kroner fordelt av fylkesmannen etter retningslinjer gitt fra departementet. Fylkesmannens skjønnsmidler består av ordinært skjønnstilskudd og fylkesmannens prosjektskjønnsmidler. Se omtale om fylkesmannens prosjektskjønnsmidler senere i vedlegget.

I 2018 ble 75 mill. kroner benyttet til tiltak knyttet til kommunereformen. Kommuner som ble stående ufrivillig alene etter kommunereformen, fikk i 2018 utbetalt en kompensasjon på totalt 40 mill. kroner. Totalt 295 mill. kroner ble betalt ut i en overgangsordning til kommuner som skal slå seg sammen, men som midlertidig vil få redusert basistilskudd og småkommunetillegg i perioden fram til sammenslåingen trer i kraft. Mesteparten av dette ble i 2018 finansiert over innbyggertilskuddet, men 35 mill. kroner ble finansiert over skjønnstilskuddet.

I 2018 fikk 314 kommuner utbetalt til sammen 72,5 mill. kroner i kompensasjon for kostnader til retaksering, som følge av endringen i adgangen til å ilegge eiendomsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet holder hvert år tilbake en del av skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser i en reservepott. I 2018 ble det holdt tilbake 125 mill. kroner i kommunenes reservepott. Av dette ble betalt ut i underkant av 22 mill. kroner basert på søknader, hvorav over halvparten gikk til kompensasjon for naturskader.

Til sammen seks kommuner fikk utbetalt til sammen 12,6 mill. kroner i kompensasjon for naturskader. Av dette gikk 10 mill. kroner til Froland, Vennesla og Songdalen kommuner etter flommen i oktober 2017. I tillegg mottok Finnøy kommune vel 2 mill. kroner etter skogbrann sommeren 2018, Gaular kommune fikk 0,1 mill. kroner etter sluttoppgjøret etter flommen i 2014 og Sør-Fron kommune mottok nesten 0,7 mill. kroner i kompensasjon etter ras i april 2018.

Utover kompensasjon for naturskader, fikk Krødsherad kommune kompensasjon for feil i kriteriedata, Indre Fosen kommune fikk kompensasjon for endring i sone- og nabokriteriet, og Re kommune fikk kompensasjon for nedgang i inndelingstilskuddet fram mot kommunesammenslåing i 2020. Til sammen utgjorde dette 5 mill. kroner.

I perioden fra 2017 til 2019 har Tysfjord kommune fått tilsagn om til sammen 7,5 mill. kroner til oppfølgingsarbeidet etter overgrepssavløringene i kommunen, og 2,4 mill. kroner til et eget prosjekt om tillitsbygging. I 2018 ble det utbetalt henholdsvis 3 mill. kroner og 1,25 mill. kroner til disse prosjektene.

Det fordeles også skjønnstilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordelte i 2018 113 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter (prosjektskjønnsmidler), se nærmere omtale senere i vedlegget. I tillegg fordeler også fylkesmannsembetene skjønnstil-

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnstilskudd til kommunene og fylkeskommunene i 2018 (mill. kroner).

Fylke	Kommuner kap. 571, post 64	Fylkeskommuner kap. 571, post 64	Totalt skjønnstilskudd
Østfold	39	8	
Akershus	55		
Oslo	6		
Hedmark	63	14	
Oppland	51	31	
Buskerud	38	7	
Vestfold	28	18	
Telemark	40	12	
Aust-Agder		8	
Vest-Agder		9	
Aust- og Vest-Agder	57		
Rogaland	68	15	
Hordaland	123	48	
Sogn og Fjordane	56	26	
Møre og Romsdal	80	12	
Trøndelag	132	41	
Nordland	110	43	
Troms	101	20	
Finnmark	56	40	
<i>Sum fylkesvis fordeling</i>	<i>1 100</i>	<i>351</i>	
Prosjektskjønn	113		113
Reservepott	132	19	151
Ordninger kommunereform	75		75
Tilskudd til retaksering	73		73
<i>Totalt skjønnstilskudd</i>	<i>1 492</i>	<i>370</i>	<i>1 862</i>

skudd til utviklingsprosjekter i kommunene, se nærmere omtale av disse midlene under.

110 mill. kroner av ubrukte midler som var avsatt til reservepotten og fornyings- og innovasjonsprosjekter ble betalt ut med et likt beløp per innbygger til alle kommuner i landet.

Fylkeskommunene

Det samlede skjønnstilskuddet for fylkeskommunene utgjorde 370 mill. kroner i 2018. Av dette for-

delte departementet 351 mill. kroner direkte til fylkeskommunene. 19 mill. kroner ble avsatt til uforutsette hendelser, og disse ble i sin helhet utbetalt til alle fylkeskommunene per innbygger.

Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte skjønnsmidler

Fylkesmannen har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene fastsatt av departementet. Det enkelte embete fordeler en andel av

sin fylkesramme i statsbudsjettet, men alle embeter holder også igjen midler til fordeling gjennom året. Alle embeter er pålagt å holde tilbake minst fem prosent av den tildelte rammen til uforutsette hendelser. I 2018 holdt fylkesmennene tilbake omtrent 340 mill. kroner til fordeling gjennom året. Dette tilsvarer vel 30 prosent av den totale rammen. Det er stor variasjon mellom embetene i størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette hendelser samt prosjektmidler, se omtale under.

2 Fylkesmannens bruk av prosjektskønnsmidler til fornying og innovasjon i kommunene

Fylkesmannen kan gi en del av skjønnsrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnsfordelingen, men fylkesmannen har myndighet til å tilpasse skjønnsfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Prosjektene formål må være å styrke kommunen i rollene som tjenesteprodusent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen. Fylkesmannens arbeid med fornying og innovasjon må ses i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnsfordeling.

Fylkesmannen skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene.

I 2018 fordelte fylkesmennene om lag 139,5 mill. kroner til totalt 294 prosjekter. Hvert prosjekt fikk i snitt om lag 475 000 kroner i støtte. Til sammenlikning ble 376 fornyings- og innovasjonsprosjekter tildelt om lag 150 mill. kroner i 2017.

Midler som ble fordelt til fornyingsprosjekter per fylkesmannsembete varierte betydelig i 2018. Dette har en naturlig sammenheng med antall kommuner i fylket, men det er også stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnsrammen og

hvor stor del av skjønnsrammen som settes av til fornyingsprosjekter.

Figur 4.1 viser fordeling av prosjektskønnsmidler per fylke. Trøndelag fordelte mest skjønnsmidler til fornyingsprosjektene med om lag 18,9 mill. kroner til 25 prosjekter, tett fulgt av Nordland, som fordelte om lag 17,4 mill. kroner til 37 prosjekter. Embetet som fordelte minst midler, er Vestfold med 3 mill. kroner til åtte prosjekter.

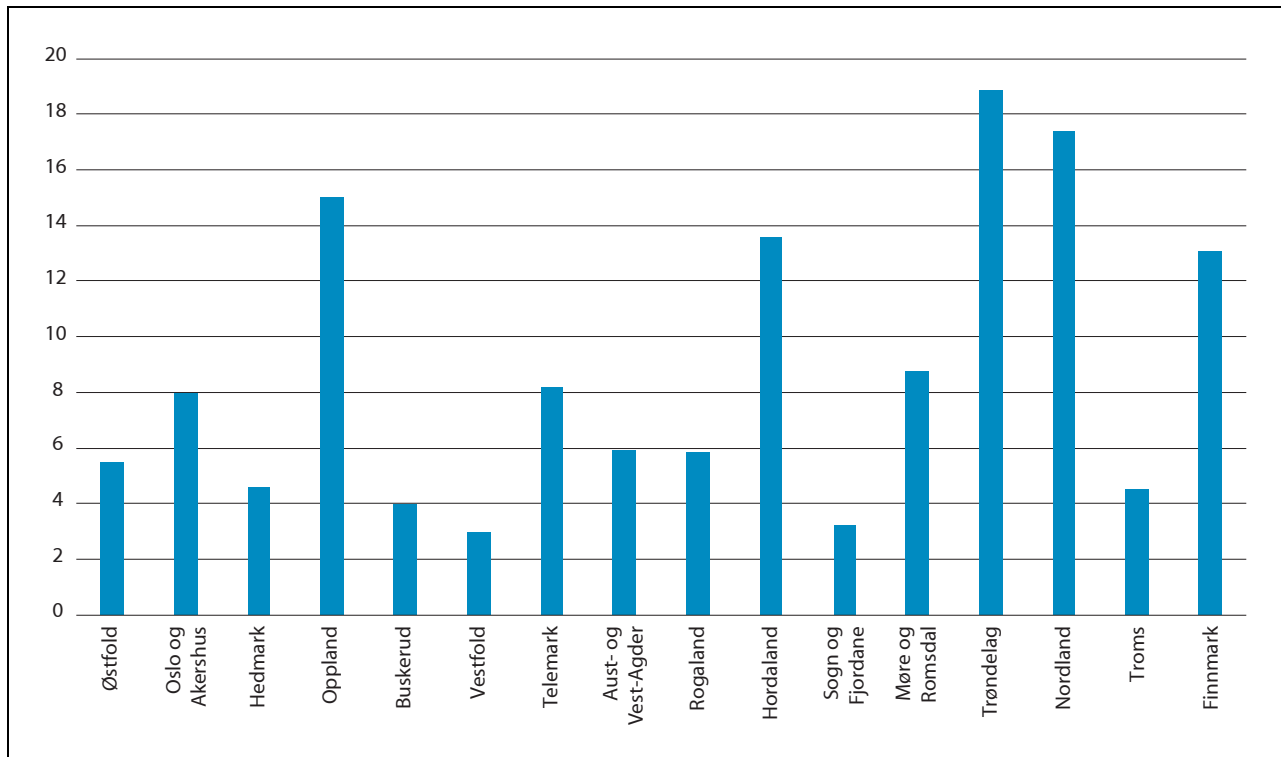
Fra 1. januar 2016 ble det tatt i bruk en ny søknads- og rapporteringsdatabase (ISORD) for prosjektmidler. Denne databasen skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av prosjektskønnsmidler. Det har i 2018 vært jobbet med videreutvikling av databasen, samt å tilpasse databasen til kommune- og regionreformen.

Databasen skal også bidra til å videreformidle resultatene fra prosjektene til offentligheten. Alle prosjekter vises på den offentlige siden prosjektskjoenn.fylkesmannen.no/offentlig. Denne siden er åpen for alle og kan for eksempel benyttes av kommuner for å se hvilke prosjekter som har vært gjennomført tidligere. Etter hvert som prosjektene blir ferdig, legges også rapportene ut på denne siden.

Embetene fordeler normalt midlene etter søknader fra kommunene. Det er et stort mangfold blant prosjektene, både i omfang, tema, metode og involverte parter. Av prosjekter registrert i ISORD i 2018 er det mange som omfatter flere sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Om lag halvparten av prosjektene er samarbeidsprosjekter.

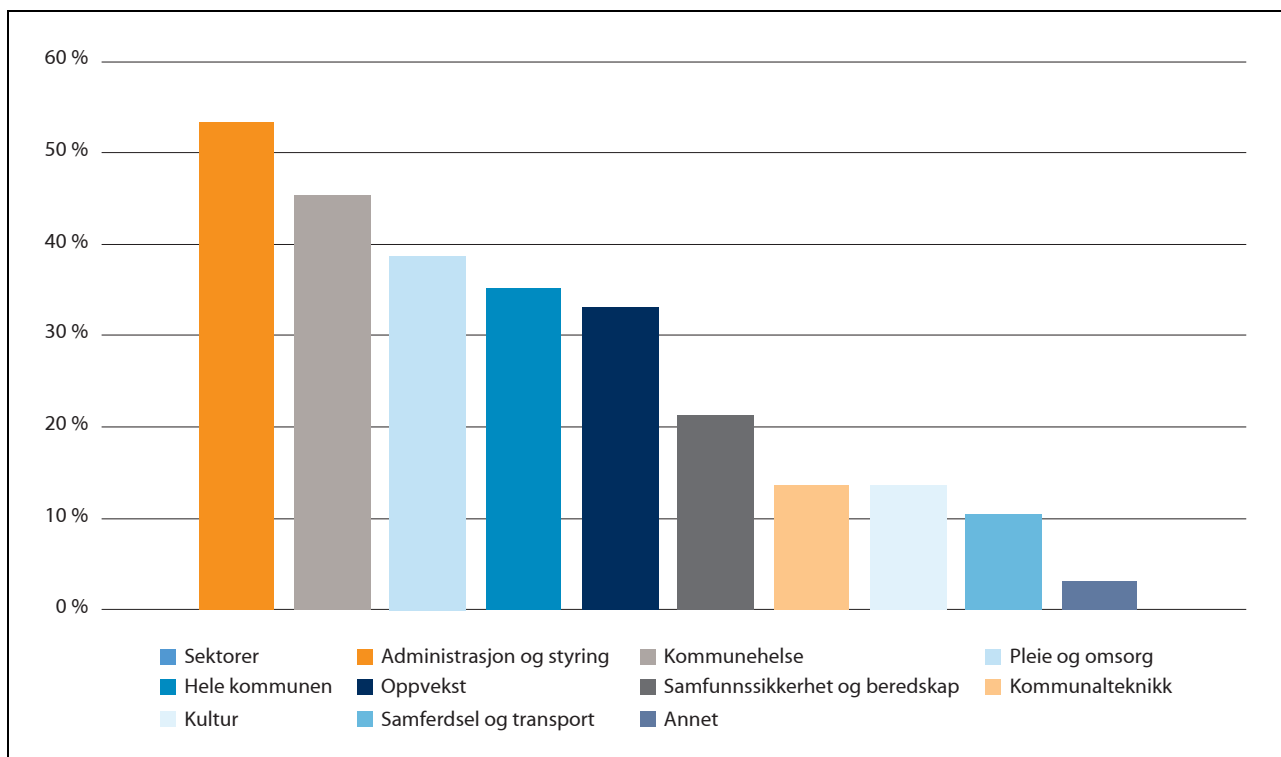
Vi ser av figur 4.2 at 35 prosent av fornyings- og innovasjonsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter innen administrasjon og styring, kommunehelse, oppvekst og pleie og omsorg.

Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. De fleste prosjektene hadde som mål å styrke kommunen innenfor rollen som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Over 75 prosent av prosjektene benyttet opplæring og erfaringsdeling som virkemiddel. Andre virkemidler brukt i prosjektene er blant annet interkommunale samarbeid, innovasjon, ulike tiltak for kommunikasjon mot innbyggere, IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger), planlegging, styrings-systemer og organisatoriske virkemidler. Organisatoriske virkemidler innebærer ofte politiske og administrative endringer i kommunen.



Figur 4.1 Tilskudd tildelt per fylke (mill. kroner)

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figur 4.2 Prosjekter fordelt på sektorer¹¹ Ett og samme prosjekt kan berøre flere sektorer. Summen av søylene vil derfor overstige 100 prosent.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert av departementets prosjektskjønnsmidler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet setter hvert år av midler til fornyings- og innovasjonsprosjekter. Tilskuddet fordeles av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og prosjektene skal komme kommunesektoren til gode. I 2018 ble det benyttet til sammen 113 mill. kroner til slike prosjekter. Prosjektene som ble finansiert i 2018 omtales her.

3.1 Kommuneloven og øvrig juridisk rammeverk

Etikkportalen

Departementet har gitt KS 350 000 kroner i økonomisk støtte i 2018 til prosjektet Etikkportalen, hvorav 100 000 gikk til avvikling av «Etikkarrangement 2018» og utvikling av en dilemmasamling om etiske utfordringer i kommunal forvaltning.

Departementet etablerte www.etikkportalen.no i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. På portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Denne støtten dekker også utgifter til det tilknyttede registeret over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

3.2 Fornyings tiltak og erfaringspredning

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk ble stiftet høsten 2000 etter initiativ fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk er en ideell forening og et uavhengig organ som har som formål å fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk for kommuner og fylkeskommuner. God kommunal regnskapsskikk utfyller rammeverket for kommune-regnskapet i lov og forskrift, og bidrar til ensartet praksis for regnskapsføring i sektoren. Bakgrunnen for foreningens virksomhet er at regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner kun gir rammer og prinsipper, og dermed ikke uttømmende regnskapsregler gjennom lov og forskrifter. Det er ikke hensiktsmessig at hver kommune selv

må definere god kommunal regnskapsskikk. Det kan medføre ulik praksis, noe som ikke er ønskelig. GKRS sin virksomhet er ikke tidsavgrenset, og det vil være behov for finansiering i overskuelig framtid. Departementet har i 2018 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 445 783 kroner. Medlemmene i foreningen er Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) og Norges kommunerevisorforbund (NKRF). De representerer den faglige kompetansen innenfor kommunalt regnskap (regelforvalter, regnskapsprodusenter, brukere og revisorer).

Kommunereform: oppfølgingstilbud kommuner og fylkeskommuner som skal slå seg sammen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne inngikk i 2016 en avtale om å tilby oppfølging til kommuner og fylkeskommuner som Stortinget har fattet vedtak om å slå sammen. Formålet er å legge til rette for gode lokale prosesser som fremmer involvering og medvirkning. Tilbudet består av seminarer og en læringsportal for deling av erfaringer. I 2018 ble det gjennomført en stor erfaringsamling for kommuner og en for fylkeskommuner. KS har ansvaret for gjennomføring av samlingene og fikk i 2018 utbetalt 623 000 kroner i støtte til dette. Avtalen varer ut 2019.

Fremtidens kommuner – Arendalskonferansen

Arendal kommune mottok 100 000 kroner i 2018 til konferansen «Fremtidens kommuner – Arendalskonferansen». Konferansen arrangeres av Arendal kommune i samarbeid med blant annet KS og en rekke aktører innen frivillig sektor. Konferansen er en møteplass for innovasjon og nyskaping i kommunene.

Innovasjonspris

Departementet ønsker å stimulere til innovasjon i kommunesektoren og har siden 2014 delt ut en innovasjonspris. Prisen skal gå til én eller flere kommuner som har vist stor evne til nytenkning og til å sette innovative ideer ut i livet. Difi har det administrative ansvaret for prisen. I 2018 mottok Træna kommune prisen på 500 000 kroner for deres samskapingsperspektiv, tydelige innovasjonskultur og gode resultater. Juryen løftet fram utviklingsprosjektet «Tenk Træna», og deres evne til å virkeliggjøre innovasjonspotensialet som bor i innbyggerne.

Klarspråk i kommunesektoren

KS fikk i 2018 3 mill. kroner til «Program for klart språk i kommunesektoren». Programmet, som er et femårig program for perioden 2015–2020, skal øke bevisstheten om klart språk i kommunene og legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner forbedrer den skriftlige kommunikasjonen med sine målgrupper. Gjennom programmet arrangeres det blant annet regionale grunnkurs for de som skal lede klarspråkprosjekt i egne kommuner og fylkeskommuner.

IKT-utvikling i kommunesektoren – DigiFin

I 2018 bevilget Kommunal- og moderniseringsdepartementet 100 mill. kroner til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale IKT-prosjekter. Dette fulgte opp støtten i 2017 på 25 mill. kroner, slik at ordningen totalt har fått 125 mill. kroner fra departementet. Kommuner, fylkeskommuner og KS bidrar også med midler av tilsvarende størrelsesorden. KS har nå etablert DigiFin-ordningen, en finansieringsordning som gir støtte til nasjonale IKT-prosjekter som kan komme hele kommunesektoren til gode. Se for øvrig kapittel 8 for nærmere omtale av ordningen.

Kompetanse og digitalisering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne inngikk i 2017 en avtale om utviklingsprosjektet «Samarbeid om digital kompetanse», som skal bidra til økt digitalisering i kommunene. Formålet med prosjektet er å skape en forståelse for og gi støtte til organisasjonsutvikling og omstilling som følge av digitalisering i kommunene. 71 kommuner er med. KS har ansvar for gjennomføring av samlinger, og i 2018 ble det gjennomført oppstartssamling og fem regionale workshops. Departementet har i 2018 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 3 mill. kroner. Avtalen varer ut 2019.

Digihjelpen

KS, Kompetanse Norge og Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider om å hjelpe

kommunal sektor til å kunne etablere et lavterskeltilbud for innbyggere i grunnleggende digital kompetanse – *Digihjelpen*. KS fikk 1 mill. kroner i 2018 til en prosjektstilling til dette arbeidet. Målet er at alle kommuner skal tilby innbyggere med svake digitale ferdigheter hjelp til å komme i gang med bruk av digitale verktøy, slik at de kan ta i bruk digitale innbyggertjenester fra det offentlige.

FoU-prosjekt om rammestyring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt KS tilskudd på 575 000 kroner til delfinansiering av prosjektet «Rammestyring – teori og praksis». Prosjektet undersøker statens praktisering av rammestyringsprinsippet de senere årene på utvalgte områder og konsekvensene for kommunene. Første delrapport ble lagt fram i april 2019, og siste delrapport skal etter planen legges fram i juni 2019.

3.3 Valg og lokaldemokrati

Lokaldemokratiprojektet, Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført prosjektet «Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner». Prosjektets formål har vært å mobilisere og inspirere kommuner med vedtak om sammenslåing til å sette demokratispørsmål på dagsorden når de skal «bygge» sin nye kommune.

88 sammenslåingskommuner, som snart blir 32 nye kommuner, deltar i prosjektet. Tema i prosjektet er politisk organisering, arbeidsmåter, innbyggermedvirkning og nye digitale løsninger. Hver av de nye kommunene som har deltatt, har fått tilsagn om 100 000 kroner i tilskudd til dette utviklingsarbeidet i 2018. Til sammen er det utbetalt 3,1 mill. kroner i tilskudd. I tillegg har de fått tilbud om å kartlegge statusen for lokaldemokratiet i de «gamle» kommunene, gjennom diagnoseverktøyet KS lokaldemokratiundersøkelse. Departementet har også tilbudt kommunene en evaluering av tiltakene som de vurderer å gjennomføre for å styrke lokaldemokratiet i sine nye kommuner. Sluttrapporten skal være klar i desember 2019.

Vedlegg 5**Dokumentasjon av analyser for nytt inntektssystem
for fylkeskommunene**

Dette vedlegget dokumenterer analysene som ligger til grunn for forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene (jf. kapittel 11). I analysene av variasjonene i fylkeskommunenes utgifter, har departementet brukt regnskapstall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) på ssb.no. Det er benyttet tall for årene 2014, 2015 og 2016.

De fleste dataene som er benyttet i analysene er tilgjengelig i statistikkbanken til SSB, men noen av dataene er bestilt særskilt av departementet.

1 Videregående opplæring*Statistiske analyser*

Tabell 5.1 viser resultater fra analysene for videregående opplæring. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter fratrukket brutto driftsinntekter og avskrivninger. Alle variabler er målt per innbygger. Analysene er gjort med vanlig minste kvadraters metode (OLS).

Enhetene i analysene er fylkeskommunene etter fylkesinndelingen før 2018 (N=19).

Beregning av søker- og lærlingekriteriene

Vektene til søkerkriteriet beregnes på grunnlag av en kostnadsanalyse av utgifter per elev i dyrere utdanningsprogrammer, sett i forhold til gjennomsnittlige utgifter per elev. Vekten til kriteriet søkere høykostnads utdanningsprogrammer er gitt ved formelen i figur 5.1.

C og E betegner henholdsvis utgifter per elev og elevandel, mens fotskrift HK og LK betegner henholdsvis høykostnads og lavkostnads utdanningsprogrammer. Lavkostnads utdanningsprogrammer er definert som studiespesialisering og idrett, mens alle andre programmer regnes som høykostnadsutdanningsprogrammer. Vekten til lærlingekriteriet er beregnet etter samme prinsipp.

$$\frac{(C_{HK} - C_{LK}) * E_{HK}}{(E_{LK} * C_{LK}) + (E_{HK} * C_{HK})}$$

Figur 5.1 Formel for beregning av vekt til søker- og lærlingekriteriet

Tabell 5.1 Estimeringsresultater fra regresjonsanalyser for videregående opplæring (t-verdier i parentes)

Variabler	2014	2015	2016
Innbyggere 16–18 år	78 646 (1,68)	63 733 (1,38)	109 950 (2,09)
Søkere høykostnads utdanningsprogrammer	294 718 (1,82)	375 806 (2,24)	298 752 (1,67)
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,013 (0,89)	0,032 (2,24)	0,028 (1,62)
Frie inntekter	159 (3,08)	100 (2,13)	105 (2,46)
Konstantledd	-423 (-0,37)	305 (0,26)	-795 (-0,60)
Justert R ²	0,9166	0,9206	0,9128

Tallgrunnlaget som er brukt i beregningene er vist i tabell 5.2 Beregningen av vektene er vist i tabell 5.3 og 5.4.

Tabell 5.2 Antall elever og gjennomsnittskostnad i kroner per elev per utdanningsprogram

Utdanningsprogram	2014		2015		2016	
	Utgifter per elev	Antall elever	Utgifter per elev	Antall elever	Utgifter per elev	Antall elever
521 Studiespesialisering	60 635	84 679	63 617	85 529	64 601	85 409
527 Idrettsfag	72 756	10 963	74 357	11 182	73 595	11 535
522 Bygg- og anleggsteknikk	97 163	7 403	102 627	6 924	102 576	6 927
523 Elektrofag	90 133	9 880	93 753	10 010	94 377	10 057
524 Design og håndverksfag	98 336	3 987	105 946	3 639	106 352	3 527
525 Restaurant- og matfag	107 339	3 474	111 999	3 376	112 761	3 279
526 Helse- og sosialfag	82 341	15 323	86 539	15 271	86 117	16 127
528 Teknikk og industriell produksjon	91 279	12 263	96 727	11 779	99 587	11 193
529 Musikk, dans og drama	110 480	5 922	114 886	5 794	117 702	5 753
530 Medier og kommunikasjon	81 194	7 665	84 664	7 273	83 573	6 896
531 Naturbruk	125 522	2 957	133 390	2 899	128 397	2 951
532 Service og samferdsel	87 567	6 870	94 018	6 735	95 402	6 777
570 Fagopplæring i arbeidslivet	65 254	39 520	70 021	40 821	76 957	42 162
Sum (beregning søkerkriteriet)		171 386		170 411		170 431
Sum (beregning lærlingekriteriet)		135 162		137 532		139 106

Merknad: Utgifter per elev/lærling er ekskl. felleskostnader. Antall elever er beregnet som vektete helårsekvivalenter.
Kilde: KOSTRA (SSB).

Tabell 5.3 Beregning av kostnadsvekt for søkere til høykostnads utdanningsprogrammer

Type utdanningsprogram	2014		2015		2016		Snitt
	Andel elever	Utgift per elev	Andel elever	Utgift per elev	Andel elever	Utgift per elev	
Lavkostnads utdanningsprogrammer (studiespesialisering og idrett)	56%	62 024	57%	64 858	57%	65 672	
Høykostnads utdanningsprogrammer (øvrige)	44%	92 485	43%	97 353	43%	97 799	
Kostnadsvekt søkere til høykostnads utdanningsprogrammer		0,1783		0,1781		0,1742	0,1769

Tabell 5.4 Beregning av kostnadsvekt for søkere til lærlingeplass

Type utdanningsprogram	2014		2015		2016		Snitt
	Andel elever	Utgift per elev	Andel elever	Utgift per elev	Andel elever	Utgift per elev	
Lavkostnads utdanningsprogrammer (studiespesialisering og idrett)	71%	62 024	70%	64 858	70%	65 672	
Lærlinger, lære kandidater og elever i fagopplæring i skole	29%	65 254	30%	70 021	30%	76 957	
Kostnadsvekt søkere til lærlingeplass		0,0150		0,0231		0,0495	0,0292

2 Fylkesvei

Korrigerede investeringsutgifter

Departementet foreslår i kapittel 11.4.3 at sektorvekten for fylkesvei korrigeres med tall for faktiske investeringer, i stedet for å ta utgangspunkt i midlene som ble overført i 2010. Dette vil være i tråd med måten sektorvektene ellers beregnes på. Departementet foreslår videre at det skal korrigeres for at en betydelig del av veinvesteringene finansieres med merverdiavgiftskompensasjon, øremerkede tilskudd, ferjeavløsningsmidler, andre overføringer og refusjoner, og bompenger.

Om lag 27 prosent av bompengene i fylkeskommunale veiprosjekter går til å dekke renter og

innkrevingskostnader, og departementet foreslår derfor at det bare korrigeres for 73 prosent av bompengeneinntektene. Beregningen av andelen av bompengeneinntektene som går til investeringer på fylkesvei, er utført av Statens vegvesen basert på tall for 2017.

Tabell 5.5 viser beregningen av korrigerede investeringsutgifter etter dette prinsippet for årene 2014–2016.

Kriterier for investeringer

Tabell 5.6 viser korrelasjonen eller samvariasjonen mellom investeringsutgifter, veikriterier og inntektsnivå.

Tabell 5.5 Beregning av korrigerede investeringsutgifter. Landet ekskl. Oslo. Prisjustert til 2016-kroner

	2014	2015	2016	Snitt
Brutto investeringsutgifter	8 683 041	8 018 540	7 673 471	8 125 017
– Mva.-kompensasjon	1 407 054	1 357 434	1 312 882	1 359 124
– Andel av bompengeneinntekter (73 prosent)	1 019 778	1 091 892	1 258 925	1 123 532
– Ferjeavløsningsmidler	83 142	95 300	95 300	91 247
– Andre overføringer og refusjoner	1 132 096	823 636	1 067 597	1 007 776
= Korrigerede investeringsutgifter	5 040 970	4 650 278	3 938 767	4 543 338

Kilde: SSB og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tabell 5.6 Korrelasjon mellom investeringsutgifter og forklaringsvariabler (målt per innbygger). Ekskl. Oslo. Data for årene 2014–2016

	Br. invest.	Invest. ekskl.	Motiv	Veilengde	Frie inntekter	Korr. frie
Brutto investeringer	1,000	0,759	0,494	0,374	0,549	0,535
Investeringer ekskl. mva. mv.		1,000	0,562	0,490	0,594	0,589
Vedlikeholdsbehov (Motiv)			1,000	0,948	0,938	0,877
Veilengde				1,000	0,826	0,736
Frie inntekter					1,000	0,976
Korrigererte frie inntekter (prosent)						1,000

3 Buss og bane

Tabell 5.7 viser resultater fra analysene til forslag til ny kostnadsnøkkel for buss og bane. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter fratrukket brutto driftsinntekter og avskrivninger. Alle variabler er målt per innbygger. Analysene er gjort med vanlig minste kvadraters metode (OLS).

Enhetene i analysene er fylkeskommunene etter fylkesinndelingen før 2018 (N=19).

I tillegg til analysene som er vist i tabellen, har departementet også testet modeller med blant annet følgende forklaringsvariabler:

- Innbyggere per kilometer offentlig vei
- Sysselsatte etter bosted
- Ulike spesifikasjoner av aldersgrupper for innbyggere
- Ulike spesifiseringer av tettsted
- Ulike aldersgrupperinger av innbyggere bosatt spredt
- Areal
- Kriterier for reiseavstand
- Ulike variabler over antall reiser og skolereiser

I tråd med Borge-utvalgets anbefaling er kriteriene i kostnadsnøkkelen spesifisert slik at man måler kriterieverdiene utover en fastsatt minsteandel av befolkningen (jf. NOU 2005: 18). Omskaleringen øker de relative forskjellene mellom kriterieverdiene og gjør at kriteriene i større grad fanger opp variasjonene i utgiftene.

Bakgrunnen for at kriteriene er fastsatt på denne måten er knyttet til forhold ved regresjonsanalysen. Beregningene av kriterievektene tar utgangspunkt i regresjonskoeffisientene og kriterieverdiene, slik at den relative betydningen av hvert enkelt kriterium kan tallfestes. Resultatene fra regresjonsanalysen gir imidlertid en kostnadsnøkkel som summerer seg til vesentlig mer enn 1, noe som henger sammen med at regresjonen gir et negativt konstantledd. Vektene i en kostnadsnøkkel må summere seg til 1, og det er derfor nødvendig med en nedjustering av vektene i forhold til hva koeffisientene i regresjonsanalysen tilsier. Borge-utvalget viste til at en proporsjonal nedvekting ville ført til at kostnadsnøkkelen bare fanget opp en mindre del av variasjonene i

Tabell 5.7 Estimeringsresultater fra regresjonsanalyse for buss og bane (p-verdier i parentes)

Variabler	2014	2015	2016
Sysselsatte 15–74 år etter arbeidssted	6 813 (0,00)	6 950 (0,00)	6 892 (0,00)
Innbyggere bosatt spredt	1 675 (0,07)	1 354 (0,08)	405 (0,62)
Frie inntekter	-0,01 (0,70)	-0,01 (0,77)	0,02 (0,41)
Konstantledd	-2 036	-1 982	-2 015
Justert R ²	0,60	0,69	0,67

Tabell 5.8 Beregning av kriterievekt for reisekriteriene

	2014	2015	2016	Snitt 2014–2016
<i>Antall reiser</i>				
A1 Skolereiser ferje	337 382	347 032	366 014	350 143
A2 Ferjereiser i alt	22 029 177	21 877 160	22 056 388	21 987 575
A3 Skolereiser båt	323 858	338 803	351 316	337 992
A4 Båtreiser i alt	9 039 058	9 186 661	9 704 197	9 309 972
<i>Utgifter</i>				
B1 Netto driftsutgifter ferje	1 887 454	2 065 573	2 036 001	1 996 343
B2 Ferjeutgifter per reise (B1 / A2)	86	94	92	91
B3 Netto driftsutgifter båt	1 233 109	1 310 703	1 252 818	1 265 543
B4 Båtutgifter per reise (B3 / A4)	136	143	129	136
<i>Anslag utgifter skoleskyss</i>				
C1 Ferje (B2 * A1)	28 907	32 766	33 786	31 820
C2 Båt (B4 * A3)	44 181	48 339	45 355	45 958
<i>Skoleskyss' andel av netto driftsutgifter</i>				
D1 Ferje (C1 / B1 * 100)	1,5 %	1,6 %	1,7 %	1,6 %
D2 Båt (C2 / B3 * 100)	3,6 %	3,7 %	3,6 %	3,6 %

Kilde: SSB og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

utgiftene. For å rette opp dette foreslo utvalget en omskalering av kriteriene, for å øke variasjonen mellom fylkeskommunene. En slik omskalering av kriteriene øker de relative forskjellene mellom kriterieverdiene og gjør at kriteriene i kostnadsnøkkelen i større grad fanger opp variasjonene i utgiftene.

Regresjonsmodellen som ligger til grunn for departementets forslag til ny nøkkel har negative konstantledd, og departementet foreslår derfor at kriteriene skaleres om slik at vektene summerer seg til 1. Departementet foreslår å bare omskalere kriteriene som bidrar til negative konstantledd i analysene. Det innebærer at kriteriet sysselsatte etter arbeidssted skaleres om til å telle antall sysselsatte utover en andel på 29 prosent. Grensen for skalering av kriteriet er satt slik at alle fylker vil få en kriterieverdi på over 0.

4 Båt og ferje

Beregning av kriterievekter for reisekriteriene

Vektene til reisekriteriene i båt- og ferjenøkkelen er basert på et anslag av kostnadene til skoleskyss. I beregningene er det antatt at kostnadene for skolereisene er omtrent de samme som for andre reiser. Anslaget kan dermed beregnes med utgangspunkt i tall fra KOSTRA over antall skole-reiser, antall reiser i alt og de samlede utgiftene til båt og ferje. De oppdaterte beregningene for årene 2014–2016 er vist i tabell 5.8.

Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard

Departementet varslet i kommuneproposisjonen for 2018 at ferjestandarden som ligger til grunn for beregningen av ferjekriteriet skulle oppdateres. Oppdraget ble gitt til Vegdirektoratet, og

Tabell 5.9 Forslag til ny ferjestandard for beregning av normerte ferjekostnader

Standardklasse	Lengde (i km)	Trafikk (ÅDT PBE)	Frekvens hverdager (avganger per døgn)	Åpningstid (timer fra første til siste avgang)	
				Hverdager	Lørdag/søndag
Fv1.1		>3000	48	24	24
Fv1.2		2000–3000	39	24	24
Fv2		1000–2000	31	18	16
Fv3.1	<4	500–1000	27	18	16
Fv3.2	>4	500–750	17	18	16
Fv3.3	>4	750–1000	22	18	16
Fv4.1	<4	100–500	21	16	15
Fv4.2	4–9	100–500	15	16	14
Fv4.3	9–20	100–500	9	16	
Fv4.4	>20	100–500	Kontinuerlig drift		
Fv5.1	<15	25–100	7	14	
Fv5.2	>15	25–100	Egne vurderinger		
Fv5.3		<25	Egne vurderinger		

mandatet for oppdraget var å revidere ferjestandarden fra Nasjonal transportplan 2010–2019, med særskilt fokus på om standarden er i tråd med samfunnets forventninger om framkommelighet. Vegdirektoratet tok utgangspunkt i rutetilbudet på de ulike sambandene i 2017 (eventuelt vedtatt tilbud i forbindelse med nye anbud). Det er dermed forutsatt at oppdragsgiver ved fastsettelse av tilbudet har vurdert behov, nytte og kostnad for ulike servicenivåer, og at tilbudet på sambandene reflekter det som kan anses som samfunnets oppfatning av hva som er riktig tilbud, gitt de økonomiske rammene. Forslaget til ny ferjestandard bygger på en analyse av alle fylkeskommunale fylkesferjesamband, med utgangspunkt i trafikk tall for 2016.

Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard er vist i tabell 5.9. Hovedtrekkene i ferjestandarden fra NTP 2010–2019 er videreført i forslaget, men det er noen endringer. De viktigste endringene er:

- Det innføres en ny standardklasse for sambandene med aller mest trafikk.
- Standardklassen for de mest lavtrafikkerte sambandene deles, og det gjøres egne vurderinger for sambandene med aller minst trafikk.
- Normert antall avganger i noen av standardklassene økes, siden faktisk tilbud i disse klas-

sene gjennomgående er høyere enn det standarden tilsier.

- Det settes en definert norm for servicenivået i noen klasser der servicenivået ikke er definert i dagens standard.

5 Tannhelse

Tabell 5.10 viser ressursfordelingen som ligger til grunn for delkostnadsnøkkelen for tannhelse. Delkostnadsnøkkelen er basert på ressursfordelingen mellom de prioriterte gruppene i den offentlige tannhelsetjenesten. Utgangspunktet for fordelingen er informasjon fra KOSTRA om antall personer i de prioriterte gruppene som er under offentlig tilsyn av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, og tall innhentet fra fylkeskommunene for gjennomsnittlig ressursbruk per person i de prioriterte gruppene. Tall for gjennomsnittlig ressursbruk per pasient i de prioriterte gruppene er innhentet av Helse- og omsorgsdepartementet.

Ressursvekten for gruppen 1–18 år er satt til 1, og ressursbruken på hver av de andre gruppene er målt i forhold til ressursbruken på denne gruppen. Dette gir et mål på ressursbruken per pasient i hver av de prioriterte gruppene i tannhelse-

Tabell 5.10 Ressursfordeling mellom prioriterte grupper i tannhelsetjenesten

Personer under offentlig tilsyn i tannhelsetjenesten	Antall (snitt 2014–16)	Ressursbruk per bruker (snitt)	Ressursfordeling (andel)
Innbyggere 1–18 år	1 118 390	1,00	0,7672
Innbyggere 19–20 år	102 082	1,23	0,0861
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	17 749	2,18	0,0265
Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie	83 520	2,10	0,1202
Sum	1 321 740		1,0000

Kilde: KOSTRA (SSB) og tall innhentet fra fylkeskommunene av Helse- og omsorgsdepartementet.

tjenesten, som deretter multipliseres med antall personer i de ulike målgruppene for å gi et mål på ressursfordelingen mellom de ulike gruppene.

6 Liste over høringsvar

Forslaget til nytt inntektssystem for fylkeskommunene ble sendt på høring 7. januar 2019, med høringsfrist 8. mars. Departementet mottok 40 høringsvar.

Fylkeskommuner

- Agder fylkeskommune (fellesnemnd)
- Aust-Agder fylkeskommune
- Finnmark fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Innlandet fylkeskommune (fellesnemnd)
- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune
- Oslo kommune
- Rogaland fylkeskommune
- Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Troms fylkeskommune
- Troms og Finnmark fylkeskommune (fellesnemnd)
- Trøndelag fylkeskommune
- Vest-Agder fylkeskommune
- Vestfold og Telemark fylkeskommune (fellesnemnd)
- Viken fylkeskommune (fellesnemnd)

Kommuner

- Birkenes kommune
- Finnøy kommune
- Flekkefjord kommune
- Kragerø kommune
- Kvitsøy kommune
- Saltdal kommune
- Sauda kommune
- Strand kommune
- Vest-Telemarkrådet
- Østre Agder regionråd

Statlige organer

- Justis- og beredskapsdepartementet: Ingen merknader
- Klima- og miljødepartementet: Ingen merknader
- Samferdselsdepartementet: Ingen merknader
- Sysselmannen på Svalbard: Ingen merknader
- Utenriksdepartementet: Ingen merknader

Interesseorganisasjoner

- Byggenæringens landsforbund
- KS
- LO
- Maskinentreprenørenes forbund
- NHO
- Opplysningsrådet for veitrafikken
- UNIO
- Utdanningsforbundet
- ZERO

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 05/2019

